

DECISION DCC 14 - 127

DU 08 JUILLET 2014

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 21 janvier 2014 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0104/012/REC, par laquelle Monsieur Aum Rockas AMOUSSOUVI forme un recours en inconstitutionnalité contre la nouvelle organisation de la circulation routière mise en place par la Police Nationale sur le tronçon Calavi-Cotonou ainsi que la sanction infligée aux contrevenants de ladite organisation ;

Saisie d'une autre requête du 10 février 2014 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0274/029/REC, par laquelle Monsieur Olivier Noël KOKO forme un recours aux mêmes fins.

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 Lamatou NASSIROU

et Monsieur Akibou IBRAHIM G. en leur rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Aum Rockas AMOUSSOUVI expose :
« Depuis quelques semaines, ... il est aisé de constater sur le tronçon Calavi-Cotonou, une nouvelle organisation de la circulation.

Les moteurs à deux (02) roues, c'est-à-dire les motos et autres empruntent désormais la piste cyclable, quant aux moteurs à quatre (04) roues, c'est-à-dire les véhicules, ceux-ci circulent sur la grande voie. Cette nouvelle mesure est très salubre et contribue efficacement à la réduction de nombreux cas d'accidents routiers constatés dans notre pays. » ;

Considérant qu'il poursuit : « ... Cette opération, quoique salubre, comporte une phase qui porte gravement préjudice aux lois de la République et constitue de graves atteintes aux droits fondamentaux et aux libertés publiques ... Dans la mise en application de cette mesure, tout motocycliste ou conducteur de véhicule qui ne se conformerait pas à cette mesure qui, du reste, ne repose sur aucun texte, encourt de graves sanctions... Dans la pratique, tout motocycliste qui viendrait à emprunter la grande voie ou la voie principale se voit : retirer sa moto, condamner à payer la somme F CFA cinq mille (5.000) à titre d'amende, ... après avoir payé ladite amende, le motocycliste doit attendre un délai de dix (10) jours avant de retirer sa moto ; ... en plus, il devra payer la somme de quinze mille (15.000) F CFA à titre de frais de fourrière ; ... Suite à l'arrestation d'un motocycliste ne vivant pas dans la zone de Calavi-Cotonou pour non respect de cette mesure, il nous est revenu de constater que c'est la sanction qu'encourt tout contrevenant... Poursuivant plus loin notre curiosité pour savoir les dispositions légales qui prévoient cette double sanction pour le citoyen si on admet déjà que la première est légale, grande a été notre surprise d'entendre des Agents de Police dire que "les instructions viennent d'en haut". Posant toujours la question de savoir "c'est qui d'en haut" ? Il nous a été répondu que "les instructions viennent du Directeur Général de la Police Nationale et qu'en se référant à ce dernier, il pourra éventuellement nous indiquer qui de plus haut que lui, lui a donné les instructions... » ; qu'il conclut : « ... Il ressort des dispositions de l'article 105 de la Constitution... que "L'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée Nationale" ... Jusqu'à ce jour, aucune loi n'a prévu une telle mesure ni les sanctions qu'encourt tout contrevenant ... Les articles 16 alinéa

1 et 17 alinéa 2 de la Constitution disposent :

Article 16 alinéa 1 : "Nul ne peut être arrêté ou inculqué qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés" ;

Article 17 alinéa 2 : "Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas une infraction d'après le droit national" ...;

L'article 7.2 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples stipule que "Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle a eu lieu, une infraction légalement punissable. Aucune peine ne peut être infligée si elle n'a pas été prévue au moment où l'infraction a été commise. La peine est personnelle et ne peut frapper que le délinquant"... A ce jour, il n'existe dans le droit positif béninois aucune loi qui prévoit une sanction en cas de circulation par un motocycliste sur la voie principale ou grande voie au lieu de circuler sur la piste cyclable qui, du reste, est réservée uniquement aux cyclistes... La pratique consistant à sanctionner doublement par le paiement d'une amende par tout motocycliste ne repose sur aucun texte de loi... » ; qu'il demande ... à la Haute Juridiction de « déclarer contraire à la Constitution la mesure tendant à retirer la moto du cycliste, le condamner à payer la somme de F CFA cinq mille (5.000) à titre d'amende, à saisir la moto du cycliste durant 10 jours, le condamner à payer la somme de quinze mille (15.000) F CFA à titre des frais de fourrière ... » ;

Considérant que Monsieur Olivier Noël KOKO, pour sa part, expose : « Dans le but de rendre fluide la circulation à Cotonou et environs et pour éviter les nombreux cas d'accidents de la route, le Directeur Général de la Police Nationale, Louis Philippe HOUNDEGNON, a lancé une opération dénommée "Pistes cyclables" qui consiste à faire rouler les différents usagers de la route dans leur couloir respectif. A cet effet, les policiers sont postés aux différents carrefours et réglementent la circulation. Dans la pratique, les motocyclistes sont contraints à prendre par le trafic local et les véhicules seuls sont autorisés à rouler sur l'autoroute. Après quelques mois de sensibilisation, l'opération ... est entrée dans sa phase répressive le 08 janvier 2014 et tout conducteur de moto qui

s'oppose à la décision des policiers d'emprunter les couloirs de circulation ou les pistes cyclables sera réprimandé...selon les autorités, tout contrevenant paie une somme entre dix-sept mille (17.000) et vingt-un mille (21.000) francs CFA » ;

Considérant qu'il poursuit : « C'est une mesure diversement appréciée par chacun des citoyens, mais qui n'est pas fondée sur un texte légal et viole la Loi Fondamentale du 11 décembre 1990 en son article 16 al. 1.... Il découle de cet article que toute arrestation de moto doit intervenir dans le cadre d'une loi en vigueur avant la survenance des faits pour lesquels ces mesures sont appliquées. Le fait de ne pas placer des panneaux de signalisation sur les parcours et d'exiger des mis en cause le paiement obligatoire des frais de fourrière de dix (10) jours en plus des amendes, alors qu'aucun texte applicable en la matière ne l'a indiqué est une méconnaissance de l'article 16 alinéa 1 de la Constitution... » ; qu'il demande en conséquence à la Haute Juridiction « de déclarer que l'opération dénommée "Pistes cyclables" qui consiste à faire rouler les différents usagers de la route dans leur couloir respectif sans un panneau préalable et à faire bloquer les engins des citoyens pour 10 jours de fourrière..., viole la Constitution... » ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse aux mesures d'instruction diligentées par la Cour, le Directeur Général de la Police Nationale, le Contrôleur Général de Police Sessi Louis-Philippe HOUNDEGNON, déclare : « ...Conformément à l'article 15 de la Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, " Tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne". La Police Nationale a pour mission de garantir cette sécurité publique qui englobe aussi la sécurité routière confiée à la Direction Centrale de la Sécurité Publique à travers l'article 44 du Décret n° 2008-817 du 31 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale de la Police Nationale aux termes duquel "La Direction Centrale de la Sécurité Publique est chargée de ... lutter contre l'insécurité routière". En

dehors de ces dispositions législatives et réglementaires, la Police dispose en droit administratif du pouvoir d'orientation de la circulation pour prévenir les obstructions de la circulation, faciliter la fluidité de la circulation et empêcher les accidents de la circulation comme c'est le cas pour cette opération. Cette orientation policière de la circulation permet de suppléer aux insuffisances du dispositif et des aménagements routiers en attendant leur régulation par les services compétents du pouvoir central (Direction Générale des Travaux Publics au Ministère des Travaux Publics et des Transports) et les Mairies concernées... S'agissant de l'argumentaire du requérant, il semble méconnaître un point particulier et bien pointilleux de la Police de la Circulation. En effet, en matière de Police de la Circulation, le pouvoir conféré à la Police de l'ordre d'orienter, de dévier, de mettre barrage, de réguler le flux circulatoire est antérieur à toute réglementation de l'autorité de la Police Administrative... C'est ce qui explique par exemple qu'un seul policier, sur son podium dans un carrefour, fait surseoir les indications des signalisations tricolores pourtant instituées par voie réglementaire. La Police Nationale, en exerçant son pouvoir de régulation, n'a violé aucun texte de la République... En l'espèce, la Police n'a pas dépassé encore les bornes de l'exercice de son pouvoir d'opportunité lié à la circulation et à la sécurité » ; qu'il développe : « Partant de là, la Police Nationale a fait au Bénin le diagnostic sécuritaire selon lequel les forts taux d'accidents de circulation enregistrés dans les villes de Cotonou et d'Abomey-Calavi sont en partie dus au non-respect des couloirs de circulation par les motocyclistes. C'est donc pour éviter d'assister impuissante à ces accidents avec leurs conséquences désastreuses sur la vie des populations que la Police Nationale a trouvé judicieux d'agir sur la cause qui est le non-respect des couloirs de circulation par les motocyclistes pour infléchir la courbe des accidents de la circulation. » ;

Considérant qu'il poursuit : « Pour atteindre cet objectif, la Police Nationale a décidé, ensemble avec le Centre National de Sécurité Routière, de mener une vaste campagne d'éducation et de sensibilisation par la présence physique des agents sur les axes sus-indiqués. Cette campagne conjointe d'éducation et de sensibilisation

a été renforcée par des interventions radio-télévisées pour expliquer le bien-fondé de cette opération aux populations et voir si les usagers peuvent être disciplinés sans la répression. Cette expérience d'éducation et de sensibilisation a commencé depuis octobre 2013 et a duré jusqu'à janvier 2014 avec la présence des policiers et des agents du Centre National de Sécurité Routière (CNSR) sur les axes concernés. Mais en fin de compte, il a été regrettable de constater que malgré la détermination à éduquer et à sensibiliser, la majorité des usagers a continué allègrement la violation des couloirs de circulation même en présence des policiers et des agents du CNSR et surtout après le retrait de ceux-ci. Au cours de cette période de plus de trois (03) mois, plusieurs policiers ont été accidentés du fait des motocyclistes. Face à cette situation d'incivisme notoire et caractérisé, de violation flagrante du Code de la Route, la Police Nationale et le CNSR ont été obligés après tant de mois d'éducation, de sensibilisation et d'avertissement, de passer à la répression de cette infraction "non-respect des couloirs de circulation" conformément au Décret n° 2008-194 du 8 avril 2008 portant modalités de perception et de répartition des pénalités relatives aux infractions à la réglementation routière, recouvrables par le Centre National de Sécurité Routière, pour pouvoir atteindre l'objectif d'inflexion de la courbe des accidents de la circulation. C'est ainsi qu'après la caravane de sensibilisation du 07 janvier 2014 suivie du gongonnage dans tous les quartiers, la répression a démarré effectivement le 08 janvier 2014. Mais, étant donné que la Police Nationale et le Centre National de Sécurité Routière sont toujours dans la logique de l'éducation et de la sensibilisation à toutes les étapes de la procédure, ils ont jugé capital, en prélude à la restitution des motos arraisonnées dans ce cadre, de procéder à une séance de travail-sensibilisation à l'attention des contrevenants à l'Ecole Nationale de Police. A cette occasion à laquelle ont pris part les responsables de la Police Nationale, le Directeur du Centre National de Sécurité Routière, le Directeur Général des Transports Terrestres, les responsables des Auto-Ecoles, des Sociétés d'Assurance..., des contrevenants en nombre très important ont posé beaucoup de questions auxquelles les divers responsables présents ont répondu en présence de la Presse » ;

Considérant qu'il ajoute « Quant aux frais de fourrière, il faut signaler que c'est l'Arrêté n° 70/MISPAT/DGM/SA du 08 septembre 1986 portant création et fixation des taux de fourrière en République Populaire du Bénin qui régleme la question. En ce qui concerne la durée de la fourrière, elle n'a pas été la même pour tous les contrevenants et pour cause. En effet, les premiers contrevenants dont les motos ont été arraisonnées se sont vu restituer lesdites motos les mêmes jours ou jours suivants au rythme des formalités. Par la suite, le nombre de motos arraisonnées a commencé à s'accroître, les vérifications d'usage et les enregistrements ont commencé à prendre du temps, ce qui a conduit certains contrevenants à voir leurs motos passer plusieurs jours ; enfin, il est important de signaler...que grâce à ces vérifications, plusieurs présumés propriétaires des motos ont dû les abandonner et ne sont plus jamais revenus les réclamer, ce qui fait supposer a priori que l'origine de ces nombreuses motos toujours à la disposition de la Police sur ses divers sites est douteuse. » ; qu'il explique : « Revenant aux dispositions des textes cités par le requérant, ... lorsqu'il se base sur l'article 98 alinéa 4 de la Constitution... qui dispose que : "sont du domaine de la loi, les règles concernant : la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables" pour soutenir ... que jusqu'à ce jour, il n'existe dans le droit positif béninois aucune loi qui prévoit une sanction en cas de circulation par un motocycliste sur la voie principale ou grande voie au lieu de circuler sur la piste cyclable, qui du reste, est réservée uniquement aux cyclistes", cela est une ignorance de sa part, car l'infraction "non-respect des couloirs de circulation" ici en cause est une contravention relevant du domaine des règlements et est bel et bien prévue à l'article 2 du Décret n° 2008-194 du 08 avril 2008 portant modalités de perception et de répartition des pénalités relatives aux infractions à la réglementation routière, recouvrables par le Centre National de Sécurité Routière...» ;

Considérant qu'il joint à sa réponse : une copie du Décret n° 2008-817 du 31 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale de la Police Nationale, une copie du Décret n° 2008-194 du 08 avril 2008 portant modalités de

perception et de répartition des pénalités relatives aux infractions à la réglementation routière, recouvrables par le Centre National de Sécurité Routière, une copie de l'Arrêté n° 70/MISPAT/DGM/SA du 08 septembre 1986 portant création et fixation des taux de fourrière en République Populaire du Bénin, une copie du Message téléphoné n° 171/DGTP/DER/SEC/DEMTR du 18 février 2014 sur la réunion relative à la signalisation aux couloirs réservés au trafic local sur les axes routiers dans les Communes d'Abomey-Calavi et Cotonou, une copie du Message téléphoné n°151/DGTP/DER/SEC/DEMTR du 12 février 2014 sur la réunion relative à la signalisation aux couloirs réservés au trafic local sur les axes routiers dans les Communes d'Abomey-Calavi et Cotonou, une copie du communiqué conjoint du Directeur Général de la Police Nationale et du Directeur du Centre National de Sécurité Routière en date du 16 janvier 2014 relative à la séance de travail-sensibilisation avec les contrevenants en prélude à la restitution de leurs motos, une copie du communiqué conjoint du Directeur Général de la Police Nationale et du Directeur du Centre National de Sécurité Routière sur le point de l'opération d'obligation de respect des couloirs de circulation et la poursuite des opérations d'éducation et de sensibilisation y relatives ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux requêtes sous examen portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant que les requérants demandent à la Cour de déclarer contraires à la Constitution l'opération dénommée « Pistes cyclables » entreprise par la Police Nationale ainsi que les sanctions infligées aux contrevenants de cette mesure ; qu'à l'appui de leur demande, ils soutiennent que ladite opération ainsi que sa mise en application ne reposent sur aucun texte, notamment sur une loi ;

Considérant qu'aux termes de l'alinéa premier de l'article 100 de la Constitution : « **Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire** » ; que les

matières qui doivent être régies par la loi ayant été limitativement citées par l'article 98 de la Constitution, il en résulte que celles relatives à l'organisation de la circulation routière en vue de faciliter sa fluidité dans les centres ville, de même que la sanction de certaines contraventions y relatives, ne relèvent pas de la loi, la loi étant entendue comme un texte voté par le Parlement et promulgué par le Président de la République ;

Considérant qu'en l'espèce, il résulte de l'analyse du dossier que plusieurs textes réglementaires, notamment le Décret n°2008-817 du 31 décembre 2008 et le Décret n°2008-194 du 08 avril 2008 ont donné compétence à la Police Nationale pour organiser la circulation routière et percevoir des frais de fourrière ; que dès lors, l'argument des requérants selon lequel l'opération « pistes cyclables » entreprise par la Police Nationale ne reposerait sur aucun texte n'est pas fondé ; qu'en conséquence, il y a lieu de dire et juger que le Directeur Général de la Police Nationale, en se fondant sur des **textes réglementaires** pour organiser la circulation routière dans lesdites villes, n'a pas violé la Constitution ;

D E C I D E

Article 1^{er}. : Il n'y a pas violation de la Constitution.

Article 2.- : La présente décision sera notifiée à Monsieur Aum Rockas AMOUSSOUVI, à Monsieur Olivier Noël KOKO, à Monsieur le Directeur Général de la Police Nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le huit juillet deux mille quatorze,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre

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

Les Rapporteurs,

Lamatou NASSIROU

Akibou IBRAHIM G.

Le Président

Professeur Théodore HOLO