

DECISION DCC 17-013

DU 31 JANVIER 2017

Date : 31 Janvier 2017

Requérants : Noël Olivier KOKO

Amédée Vignon Serge WEINSOU

Contrôle de conformité

Atteintes aux biens : Inconstitutionnalité des décisions du Conseil des ministres du 27 juillet 2015

Conflits de travail

Loi fondamentale

Pas de violation de la Constitution

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 31 juillet 2015 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1601/175/REC, par laquelle Monsieur Noël Olivier KOKO forme un recours en « inconstitutionnalité des décisions du Conseil des ministres du 27 juillet 2015 » ;

Saisie d'une autre requête du 10 août 2015 enregistrée à son secrétariat le 11 août 2015 sous le numéro 1699/185/REC, par laquelle Monsieur Amédée Vignon Serge WEINSOU forme un recours en inconstitutionnalité des mêmes décisions ;

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 Messieurs Bernard D. DEGBOE et Zimé Yérima KORA-YAROU en leur rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Noël Olivier KOKO expose : « ...Par un communiqué ... du 27 juillet 2015, le Conseil extraordinaire des ministres a pris les décisions suivantes : " ...En ce qui concerne les fonctionnaires mis en cause, le Conseil extraordinaire des ministres a réaffirmé la nécessité d'engager à leur encontre la procédure de radiation...

En ce qui concerne le secteur privé, le Conseil des ministres a instruit dès ce lundi 27 juillet 2015 de la radiation des compétitions d'acquisition des marchés publics de tous les protagonistes du secteur privé impliqués dans le dossier, notamment les équipes de Rémi CODO comprenant une vingtaine de personnes, de Rock GUIRE une quinzaine de personnes et de Tchokotan KOTCHENOU une dizaine de personnes.

A cet effet, un décret sera pris pour entériner cette décision. La Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des droits de l'Homme est priée d'engager par les canaux et mesures appropriés les poursuites judiciaires à l'encontre de toutes ces personnes en vue d'extraction et de recouvrement des deniers publics frauduleusement soutirés..."

En prenant acte de ce compte rendu, le Conseil des ministres a décidé :

1. au titre des sanctions administratives, de la radiation pure et simple des intéressés de l'effectif des agents de la Fonction publique ;
2. au titre des sanctions pénales de confier le dossier à la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des droits de l'Homme, aux fins :
 - a. d'engager des poursuites judiciaires à l'encontre des mis en cause et leur faire payer par les moyens appropriés les préjudices financiers encourus par l'Etat du fait de leur forfait.
 - b. La Garde des Sceaux est également instruite pour lancer dès ce jour 27 juillet 2015, un mandat d'arrêt international à l'encontre de toutes les personnes impliquées dans ce détournement de fonds publics et qui auraient quitté le Bénin... » ;

Considérant qu'il poursuit : « A la lecture de ce communiqué diffusé par la presse nationale et internationale, nous trouvons qu'il y a violation manifeste des articles 35 et 17 de la Constitution...

Violation de l'article 35 de la Constitution ...par le Secrétaire général du Gouvernement, Monsieur M. Alassani TIGRI.

Dans une requête ... du 18 juin 2014 enregistrée à votre secrétariat à la même date sous le numéro 1147/081/REC, j'avais déjà fustigé la notion de radiation évoquée par le Conseil des ministres du 12 juin 2014 en parlant des fonctionnaires, Agents permanents de l'Etat (APE). Dans sa décision DCC 15-032 du 19 février 2015, la haute juridiction sur la base des arguments évoqués par le Gouvernement a dit et jugé que ma requête est sans objet. Le seul moyen évoqué par le Gouvernement pour permettre à la haute juridiction de prendre une décision de "requête sans objet" est "la rectification de l'erreur d'utilisation de la notion de radiation au lieu de révocation". Pour s'en convaincre, il suffit de prendre en compte la réponse à la mesure d'instruction de votre haute juridiction à la page 4. Le Gouvernement par le communiqué du 25 juin, 02 et 03 juillet 2014 a rectifié cette erreur. Mais, force est de constater que dans le communiqué du Conseil des ministres ... du 27 juillet 2015, cette erreur d'utiliser la notion de radiation au lieu de révocation est revenue. Il s'agit pour nous, d'une violation de l'article 35 de la Constitution par le Secrétaire général du Gouvernement, Monsieur M. Alassani TIGRI, car, il aurait dû se rappeler cette décision de votre haute juridiction et éviter d'utiliser encore cette notion qui est contraire à la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat.

En conséquence, nous demandons à la haute juridiction de déclarer contraire à l'article 35 le comportement du Secrétaire général du Gouvernement pour avoir, une fois encore à ce niveau de responsabilité, utilisé une notion erronée dans le communiqué du Conseil des ministres que lui-même a signé ;

Violation de l'article 17 de la Constitution... par le Gouvernement

A la lecture du communiqué du Conseil des ministres, il faut noter la décision de "radiation des compétitions d'acquisition des marchés publics de tous les protagonistes du secteur privé impliqués dans le dossier ; d'engager des poursuites judiciaires à l'encontre des mis en cause et leur faire payer par les moyens appropriés les préjudices financiers encourus par l'Etat du fait de leur forfait...". En clair, le même Conseil des ministres qui engage les poursuites pour les présumés coupables de ce dossier de malversation, ... prend le même jour des sanctions allant à la radiation des compétitions d'acquisition des marchés publics sans aucune procédure de contradiction et de mise en œuvre du droit à la défense pourtant contenu dans notre Constitution.

Cette décision telle que prise viole le principe de la présomption d'innocence et les dispositions pertinentes du code des marchés publics qui ne prévoient aucunement une radiation, mais plutôt une décision d'exclusion (à temps de cinq ans) ou définitive en cas de récidive de la commande publique, cette décision ne pouvant être prise que par l'autorité de régulation des marchés publics et non le Conseil des ministres. (Cf. article 150 du code des marchés publics) » ;

Considérant qu'il conclut : « Au vu de tout ce qui précède, nous demandons à la haute juridiction de déclarer contraires à la Constitution, sur le fondement de l'article 35 de la Constitution, le comportement du Secrétaire général du Gouvernement, Monsieur M. Alassani TIGRI, et de l'article 17 de la même Constitution, cette décision de radiation des marchés publics des agents privés impliqués dans cette malversation » ;

Considérant que Monsieur Amédée Vignon Serge WEINSOU, quant à lui, expose : « ...A l'occasion du Conseil des ministres du 27 juillet 2015 relatif à l'examen du rapport du cabinet KROLL sur la mauvaise gestion du Programme pluriannuel d'Appui au secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PPEA-II), le Gouvernement a instruit le Garde des Sceaux aux fins de lancer dès le 27 juillet 2015 "un mandat d'arrêt international à l'endroit de toutes les personnes impliquées dans ce détournement de fonds publics". Cette démarche constitue une immixtion inadmissible et flagrante de l'exécutif dans les missions dévolues à la justice, d'autant plus qu'il n'appartient pas au

Gouvernement de juger de l'opportunité de l'émission d'un mandat d'arrêt. En procédant comme il l'a fait, le Gouvernement exerce indirectement sur le juge en charge du dossier de pression, une influence ou fait une intervention improprie à la manifestation de la vérité.

Or, l'article 4 de la loi n°2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature dispose que : "Les magistrats du siège sont indépendants. A cet égard, ils règlent les affaires dont ils sont saisis conformément à la loi. Ils ne doivent être l'objet d'aucune influence, incitation, pression, menace ou intervention indue, directe ou indirecte, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit". Comme faisant suite à cette disposition, l'article 3 alinéa 1^{er} de la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin dispose que : "La justice est rendue au nom du peuple béninois.

Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi.

Le juge ne doit faire l'objet d'aucune pression de quelque nature que ce soit dans l'exercice de ses fonctions. Toute immixtion dans le jugement des affaires pendantes devant une juridiction est interdite".

Cette intervention indue est faite au mépris des dispositions de l'article 125 de la Constitution qui consacre l'indépendance de la justice.

Mieux, l'article 59 de ladite Constitution dispose que : "Le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice". En organisant un Conseil des ministres à l'effet d'instruire le Garde des Sceaux aux fins de faire délivrer des mandats d'arrêt dans un dossier pendant devant la justice, le Chef de l'Etat a violé non seulement les dispositions légales susvisées, mais l'article 59 de la Constitution qui lui fait pourtant obligation d'assurer l'exécution des lois, en l'espèce les lois n°2001-35 du 21 février 2003 et n°2001-37 du 27 août 2002 » ;

Considérant qu'il ajoute : « Par ailleurs, le Conseil des ministres, en sa séance du 23 juillet 2015, a donné des instructions au ministre en charge de l'Eau aux fins de suspendre immédiatement de leurs fonctions respectives les agents impliqués dans ce scandale. Il a en

outre "instruit le ministre en charge de la Fonction publique à prendre les mesures urgentes, conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur en vue de la radiation immédiate des agents et responsables mis en cause". En anticipant ainsi sur l'issue de l'instance pénale, alors que les articles 137-139 de la loi portant statut général des agents permanents de l'Etat a consacré le principe selon lequel "le pénal tient le disciplinaire en l'état", le Chef de l'Etat et son Gouvernement font immixtion dans les prérogatives du pouvoir judiciaire et violent de ce fait les dispositions des articles 17, 35, 59 de la Constitution, 7 b) et c) de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples » ;

Considérant qu'il demande en conséquence à la Cour de ... déclarer contraires aux articles 17, 35, 59, 125 et 127 de la Constitution, 7 b) et c) de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, les délibérations du Conseil des ministres ... des 23 et 27 juillet 2015 relativement au dossier PPEA II ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement, Edouard A. OUIN-OURO, écrit : « ...En objection aux deux moyens développés par le requérant, il convient de préciser :

1. Sur la prétendue violation de l'article 35 de la Constitution à travers le communiqué ... du 27 juillet 2015.

Le communiqué ne visant que l'information du public, seul le relevé des décisions du Conseil des ministres fait foi. Or, comme indiqué dans le relevé, le Conseil des ministres a instruit le ministre en charge du Travail et de la Fonction publique aux fins d'engager, à l'encontre des agents mis en cause, les procédures disciplinaires idoines ainsi que le prévoit la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat. Il revient donc au conseil de discipline de statuer sur les faits en fonction de la gravité de la faute commise pour déterminer la sanction appropriée pour chaque agent.

2. Sur la prétendue violation de l'article 17 de la Constitution

Le Conseil des ministres a également instruit le ministre des Finances aux fins d'enclencher la procédure visant à exclure des compétitions d'acquisition des marchés publics les opérateurs privés concernés "aux termes des procédures conformément à la loi". Il en ressort que le Conseil, en se fondant sur le rapport à lui soumis, s'est contenté de donner des instructions au regard de la gravité des faits relevés, au cas où la responsabilité des faits mis en cause serait établie. Il ne serait donc pas judicieux de considérer les instructions du Conseil comme traduisant l'exercice d'un quelconque pouvoir disciplinaire » ;

Considérant qu'il joint à sa lettre une copie du relevé du Conseil des ministres des 23 juillet et 04 août 2015 et une copie du communiqué du 27 juillet 2015 toutes deux relatives à l'examen de la communication n°650/15 portant sur les conclusions de l'audit d'investigation conduit par le cabinet KROLL sur le PPEA II ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours 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 ;

Sur la violation de l'article 35 de de la Constitution du fait de l'utilisation répétée du terme « radiation » en lieu et place de « révocation » ;

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 résulte des éléments du dossier que le terme « radiation » n'a été évoqué que dans le communiqué rédigé à la suite du Conseil des ministres et destiné à rendre compte au public des décisions prises par le Gouvernement ; que ce communiqué n'est pas décisoire puisqu'il ne produit pas lui-même des effets sur la situation juridique des agents en cause ; que seul le relevé des décisions administratives adoptées par le Conseil des ministres constitue un

acte administratif et fait foi ; que ce relevé ne mentionne nulle part la « radiation » des agents en cause, mais instruit les ministres concernés d'enclencher des procédures disciplinaires à l'encontre des mis en cause ; que l'emploi inapproprié du terme de radiation en lieu et place de révocation ne s'aurait s'analyser, dans le cas d'espèce, comme une absence de compétence au sens de l'article 35 susvisé de la Constitution ; que dès lors, il échet de dire et juger qu'il n'y a pas violation de la Constitution ;

Sur la violation des articles 17, 59, 125 et 127 de la Constitution et 7 b) et c) de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples

Considérant qu'aux termes des articles 17, 59, 125 et 127 de la Constitution : « *Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées* » ;

« *Le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice* » ;

« *Le Pouvoir Judiciaire est indépendant du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif.*

Il est exercé par la Cour Suprême, les Cours et Tribunaux créés conformément à la présente Constitution » ;

« *Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice* » ;

Considérant qu'il résulte des éléments du dossier que le Conseil des ministres n'a donné que des instructions, eu égard à la gravité des faits relevés, afin que des procédures disciplinaires et judiciaires soient enclenchées à l'encontre des agents mis en cause ; qu'il en découle qu'il n'y a ni immixtion dans le judiciaire, ni violation du principe du contradictoire ; qu'au demeurant, conformément à l'article 54 de la Constitution, le Chef de l'Etat est le Chef du Gouvernement détenteur du pouvoir réglementaire et dispose de l'administration ; qu'il échet par conséquent de dire et juger qu'il n'y a pas violation de 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 Messieurs Noël Olivier KOKO, Amédée Vignon Serge WEINSOU, à Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trente et un janvier deux mille dix-sept,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice Comlan	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Les Rapporteurs,

Bernard DEGBOE.-

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

