

# DECISION DCC 18-025 DU 08 FEVRIER 2018

*Date : 08 février 2018*

*Requérant : Mohamed Abdel Hamid NOUWATCHI*

*Contrôle de conformité*

*Actes administratifs*

*Conflit de travail : (conformité du communiqué et du décret querellés à la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011, à la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et à la Convention des Nations Unies contre la corruption)*

*Incompétence*

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

Saisie d'une requête du 16 février 2017 enregistrée à son secrétariat le 20 février 2017 sous le numéro 0365/034/REC, par laquelle Monsieur Mohamed Abdel Hamid NOUWATCHI forme un recours en inconstitutionnalité du décret n° 2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) ;

**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 ;

Oùï le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

## **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : « ... L'article 6 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 précise que l'ANLC » est

composée de treize (13) membres à raison de :

- un (01) inspecteur d'Etat désigné par l'Inspection générale d'Etat ;
- un (01) communicateur désigné par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) ;
- un (01) sociologue universitaire désigné dans le corps professoral par ses pairs ;
- un (01) inspecteur des banques désigné par l'association des professionnels des banques et établissements financiers ;
- un (01) magistrat désigné par ses pairs ;
- un (01) expert comptable désigné par l'Ordre des experts comptables ;
- un (01) administrateur des impôts ;
- un (01) inspecteur des douanes ;
- un (01) spécialiste en passation de marché public ;
- deux (02) officiers de police judiciaire: un (01) gendarme et un (01) policier ;
- un (01) représentant du patronat désigné par ses pairs ;
- un représentant des organisations non gouvernementales s'occupant des questions de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

L'administrateur des impôts, l'inspecteur des douanes, le spécialiste en passation de marché public et les deux (02) officiers de police judiciaire sont désignés par l'exécutif. Tous les membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption doivent avoir au moins quinze (15) ans d'expérience dans leurs domaines respectifs de compétence ”.

De la lecture combinée du communiqué n° 03/17/PR/SGG /CM/OJ/ORD du 25 janvier 2017 par lequel le Gouvernement a rendu publique la liste des membres de la deuxième mandature de l'ANLC et du décret n° 2017-048 du 27 janvier 2017 conséquent, il ressort une violation flagrante et en toutes ses dispositions de l'article 6 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 citée plus haut, tant en ce qui concerne le nombre des membres

désignés que de l'année d'expérience » ; qu'il développe :

➤ « Du nombre des membres désignés.

Au lieu de treize (13) membres, le Gouvernement n'a désigné que dix (10), sans autres précisions. Même si on peut admettre

que la disparition de l'Inspection générale d'Etat a pu constituer un casse-tête, il n'en demeure pas moins que l'Inspection générale des finances existe et aurait pu combler le vide. Aussi, le Gouvernement a-t-il créé un Bureau d'Analyses et d'Investigations dont la mission ressemble à bien des égards à celle de l'ex-IGE.

Mais, ce qui frappe à l'œil c'est l'absence de l'inspecteur des Douanes et du communicateur désigné par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Le fait le plus intrigant est que ces deux (2) représentants ont été régulièrement désignés par leur structure respective. Il s'agit de Monsieur Raoul Idohou AFOUDAH désigné par l'Administration des douanes et entériné par le ministre en charge des Finances et de Monsieur Agapit Napoléon MAFORIKAN, désigné par la HAAC.

Par ailleurs, M. Didier Esaïe ATCHOU, officier de Police judiciaire de la Police nationale et M. David Virgile QUENUM, spécialiste en passation des marchés, qui avaient été désignés par le ministre en charge de la Sécurité publique et le ministre en charge des Finances (voir actes) et dont les enquêtes de moralité avaient été réalisées en juin-juillet 2016 ont été purement et simplement remplacés, sans être avisés des raisons d'une telle manœuvre.

Au total, le Gouvernement a décidé de nommer certains membres désignés par leur structure, de substituer certains autres et d'ignorer tout simplement d'autres. Une manière de se comporter comme véritable maître d'œuvre de la désignation des membres de l'ANLC. Ce qui est contraire à l'esprit des conventions signées et ratifiées par le Bénin en matière de lutte contre la corruption.

➤ Du nombre d'années d'expérience des membres

désignés.

Aussi, le dernier alinéa de l'article 6 de la loi n° 2011-20 précise-t-il que "Tous les membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption doivent avoir au moins quinze (15) ans d'expérience dans leur domaine respectif de compétence".

Sur les dix (10) membres nommés, de sérieux doutes pèsent sur le nombre d'années d'expérience de deux (2), notamment l'officier de Police judiciaire de la Police nationale et le spécialiste en passation des marchés. Selon les informations concordantes de plusieurs sources, aussi bien Madame Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI que Monsieur Yélignan Sèna Horace Florent Vivien ADOUKONOU n'auraient totalisé les quinze (15) ans requis respectivement comme Officier de Police judiciaire (OP J) de la Police nationale et comme spécialiste en passation de marché public. Ils ne seraient donc pas qualifiés pour siéger à l'ANLC, sauf en apportant d'irréfutables preuves attestant de leur expérience sur au moins quinze années dans leur domaine respectif.

Il ressort de tout ce qui précède que le pouvoir exécutif a :

- préféré désigner des membres qui lui semblent assujettis plutôt que ceux effectivement désignés par leur structure, notamment à la Police et au Marché public ;
- délibérément décidé de ne pas nommer le communicateur régulièrement désigné et qui remplit toutes les conditions pour être nommé, tout comme l'inspecteur des Douanes ;
- décidé de nommer un nombre de membres inférieur à ce qui est précisé à l'article 6 de la loi n° 2011-020 ;
- décidé de nommer des membres qui ne remplissent pas les critères d'expérience de 15 ans au moins dans leur domaine
- Etc

Ces agissements qui constituent une violation flagrante et délibérée de la Constitution ne doivent pas avoir droit de cité dans un Etat de droit » ;

**Considérant** qu'il poursuit :

✓ “ DE LA VIOLATION DES ARTICLES 34, 35 ET 36 DE  
LA CONSTITUTION

En procédant comme il l'a fait, le Gouvernement n'a pas respecté les principes d'égalité de tous et des droits et devoirs contenus dans les articles 34, 35 et 36 de la Constitution et libellés comme suit :

Article 34 : “ Tout citoyen béninois, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter, en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République ”.

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 ”.

Article 36 : “ Chaque Béninois a le devoir de respecter et de considérer son semblable sans discrimination, de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance réciproque en vue de la paix et de la cohésion nationale ”.

En effet :

La violation de l'article 6 de la loi n° 2011-20 est contraire aux dispositions de l'article 34 de la Constitution ;

Les différentes manœuvres de blocage, d'enquête de moralité pour substitution de noms, la nomination des personnes non qualifiées au détriment de celles qui ont l'expérience requise, constituent une violation de l'article 35 de la Constitution ;

En nommant de nouvelles personnes au détriment d'autres dont les enquêtes de moralité avaient commencé sans leur dire ce qu'on leur reproche, le Gouvernement a abusé de son droit de désignation tout en contrevenant aux intérêts des personnes préalablement nommées qui sont ainsi considérées comme sanctionnées pour des fautes ou des motifs qu'ils ignorent. Aussi, en s'abstenant de nommer des personnes régulièrement désignées comme Messieurs AFOUDAH et MAFORIKAN, sans explications valables juridiquement soutenables, le

Gouvernement a-t-il créé une situation de violation de l'article 36 de la Constitution.

✓ DE LA VIOLATION DES DROITS FONDAMENTAUX DE LA PERSONNE HUMAINE ET DES DROITS DE L'HOMME.

Elle découle des conséquences des manœuvres évoquées plus haut. En effet, le Gouvernement a tout simplement méconnu les droits des sieurs ATCHOU et QUENUM en les retirant de la liste des membres de l'ANLC alors qu'ils ont été régulièrement désignés selon les dispositions de la loi n° 2011-20, qu'ils ont été soumis à l'enquête de moralité en juin et juillet 2016 et ont fourni toutes les pièces prévues à l'article 13 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption, à savoir : un acte de naissance, un certificat de résidence, un certificat de nationalité, un casier judiciaire, un certificat de vie et de charges.

Tout en reconnaissant que c'est le Gouvernement qui a le droit de désignation de ces cadres, force est de constater que cette manière de procéder crée un doute dans l'esprit des cadres concernés qui ne connaissent pas les motifs réels de leur retrait de la liste ; elle constitue une discrimination et fait subir une sorte de torture morale aux personnalités ainsi brimées, surtout qu'elles n'ont pas été mises en situation de se défendre quels que soient les cas de figure ni de formuler de recours. Ces agissements sont constitutifs de violation de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples partie intégrante de la Constitution, notamment en ses articles 3 ,5 et 7 qui édictent respectivement :

Article 3 : " 1 - Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi.

2-Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi " ;

Article 5 : " Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa

personnalité juridique. Toutes formes d'exploitation et d'avilissement de l'Homme, notamment l'esclavage, la traite des personnes, la torture physique ou morale et les peines ou les traitements cruels, inhumains ou dégradants sont interdits ” ;

Article 7 : “ 1 - Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :

a- le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ;

b- le droit à la présomption d'innocence jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente ;

c- le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ;

d- le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.

2 - 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 ” » ;

**Considérant** qu'il allègue : « TENTATIVE DE RECUPERATION ET D'INSTRUMENTALISATION DE L'ANLC

Le fait pour le Gouvernement de nommer qui il veut au mépris des choix initiaux opérés par les structures compétentes ou même des critères ... et de choisir un nombre de personnes à nommer différent de celui prévu par la loi, constitue une manœuvre visant à s'assurer le contrôle de l'institution, en mettant entre parenthèses l'indépendance nécessaire à accorder à une instance de cette nature. Ce faisant, le Gouvernement viole

aussi bien la loi n° 2011-20 en son article 9 qui dispose: “ Il est accordé à l'Autorité nationale de lutte contre la corruption, l'indépendance nécessaire pour lui permettre d'exercer efficacement ses fonctions à l'abri de toute influence indue.

Elle jouit d'une réelle autonomie par rapport aux Institutions de la République, sous réserve des dispositions des articles 49,81 alinéa 2 et 117, 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> tirets de la Constitution et des articles 42, 52 et 54 de la loi n° 91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001(...) “.

Depuis juillet 2016 qu'il a suspendu les enquêtes de moralité en cours et procédé à des substitutions et manipulations arbitraires de noms, le Gouvernement tente par des manœuvres malsaines de faire main basse sur l'ANLC. Les actes ici attaqués n'en sont qu'une illustration.

Dans sa décision DCC 11-064, votre Institution avait considéré que la provenance diversifiée des membres de l'ANLC était une garantie de réelle autonomie. Et vous écriviez ainsi ceci : “ l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi prévoit une réelle autonomie par rapport aux Institutions de la République ; que le mode de désignation des membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption, l'élection du bureau laissée à la discrétion des membres, sont autant d'éléments constitutifs de la réelle autonomie de ladite autorité par rapport au pouvoir exécutif ; (...)”. Il apparaît au grand jour aujourd'hui que le Gouvernement a mille tours dans son sac pour contourner cette autonomie de fait, disposant de l'arme de l'enquête de moralité comme un moyen de blocage et d'instrumentalisation des organes sous sa juridiction administrative.

#### ✓ VIOLATION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES REGULIEREMENT RATIFIEES PAR LE BENIN

Il y a non seulement violation de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples comme démontré plus haut, mais il y a également violation des protocoles et conventions internationaux signés et régulièrement ratifiés par le Bénin.

L'article 147 de la Constitution dispose: “ Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une

autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ”.

Dans cet ordre d'idées, l'article 20 point 4 de la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la lutte contre la Corruption affirme : “ Les autorités ou agences nationales jouissent de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires pour exercer efficacement leurs fonctions. ” De son côté, l'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption stipule en son

point 2 : “ Chaque Etat Partie accorde à l'organe ou aux organes visés au paragraphe 1 du présent article, l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue. Les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires, ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions, devraient leur être fournis.”

A travers la démonstration relative au point précédent, on constate la violation de la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la lutte contre la corruption et la Convention des Nations Unies contre la corruption...

Si la Cour suprême procède dans ces conditions à l'installation des personnes nommées, l'ANLC serait ainsi un instrument aux mains du Gouvernement, au lieu d'être un véritable outil de prévention et de lutte contre la corruption.

Selon le rapport relatif à l'indice de perception de la corruption 2016 rendu public le 25 janvier dernier par l'ONG Transparency International, le Bénin a fait un bond en arrière avec 36 points contre 37 points obtenus en 2015 et passe de la 83<sup>ème</sup> place à la 95<sup>ème</sup> sur un total de 176 pays. Ce recul a, sans aucun doute, un lien avec la perception qu'a la nouvelle équipe gouvernementale de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption, le non renouvellement du mandat échu depuis le 14 mai 2016 et surtout les stratégies de récupération de l'institution développées depuis lors. » ; qu'il conclut : « Il urge alors de mettre fin à cette tendance du pouvoir exécutif à être à la fois juge et partie du combat contre la corruption au Bénin. C'est pourquoi,

je voudrais prier la Cour constitutionnelle de déclarer contraires à la Constitution les nominations à l'Autorité nationale de lutte contre la corruption prononcées par le Conseil des ministres en sa séance du 25 janvier 2017, ainsi que le décret n° 2017-048 du 25 janvier 2017 portant nomination des membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (afin d'éviter la prestation de serment des membres désignés dans ces conditions) et d'inviter le Gouvernement à corriger le plus tôt possible les violations constatées afin de rendre effective la nouvelle mandature » ;

### ***INSTRUCTION DU RECOURS***

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Président de la République, Monsieur Patrice TALON, écrit : « ...

#### 1- FAITS ET GRIEFS

Par sa requête en date à Cotonou du 16 février 2017, Mohamed Abdel Hamid NOUWATCHI sollicite de la haute Juridiction de déclarer contraires à la Constitution, le communiqué n° 03/17/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 25 janvier 2017 portant publication de la liste des membres de la deuxième mandature de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) et le décret n° 2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'ANLC, pour violation.

L'intéressé fait observer que pour la deuxième mandature de l'ANLC, le Gouvernement a désigné dix (10) membres au lieu de treize (13) exigés par l'article 6 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes. Cette réduction du nombre conduit à l'absence des représentants de l'inspecteur des douanes, en la personne de Raoul Idohou AFOUDAH et du communicateur, Agapit Napoléon MAFORIKAN, pourtant désignés par leur structure respective. Il précise en outre que Didier Esaïe ATCHOU, officier de Police judiciaire de la Police nationale, et David Virgile QUENUM, spécialiste en passation des marchés publics, ont été substitués sans aucune justification. Mohamed Abdel Hamid NOUWATCHI relève enfin que Gislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI et

Yélignan Sèna Horace Florent Vivien ADOUKONOU n'ont pas réuni les quinze (15) années d'expérience requises dans leur domaine respectif, conformément aux exigences du dernier alinéa de l'article 6 précité.

Pour le requérant, la violation de l'article 6 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 découle, d'une part, de la nomination d'un nombre de membres inférieur dont certains ne remplissent pas les critères d'ancienneté, et, d'autre part, de la substitution du représentant désigné de la Police.

Mohamed Abdel Hamid NOUWATCHI fonde son recours sur la violation des droits fondamentaux et des articles 33, 34 et 35 de la Constitution par le Président de la République lors de la désignation des membres de l'ANLC.

## II - DISCUSSION

Le sieur Mohamed Abdel Hamid NOUWATCHI sollicite de la haute Juridiction de déclarer contraires à la Constitution le communiqué n°03/17/PR/SGG/CM/OJ /ORD du 25 janvier 2017 portant publication de la liste des membres de la deuxième mandature de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) et le décret n° 2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'ANLC, pour violation de l'article 6 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 et des articles 33, 34 et 35 de la Constitution.

En l'espèce, l'examen du recours de Mohamed Abdel Hamid NOUWATCHI consiste en un contrôle de conformité du communiqué n° 03/17/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 25 janvier 2017 portant publication de la liste des membres de la deuxième mandature de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) et du décret n° 2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'ANLC à la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011.

Or, aux termes des dispositions de l'article 114 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est la plus haute Juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge, notamment de la constitutionnalité de la loi et garantit les droits

fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques.

Il en ressort que la Cour n'effectue un contrôle de la légalité que lorsque de manière exceptionnelle, une loi le prévoit expressément.

En l'espèce, aucune disposition de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes ne confère à la Cour constitutionnelle, la compétence de connaître des contentieux relatifs à la légalité dans la désignation des membres de l'Autorité nationale de lutte contre la Corruption.

L'appréciation d'une telle demande ne relève pas du domaine de compétence de la haute Juridiction tel que défini par les articles 114 et 117 de la Constitution.

C'est pourquoi, je sollicite qu'il plaise à la Cour de se déclarer incompétente » ;

### ***ANALYSE DU RECOURS***

***Considérant*** que le requérant demande à la Cour de déclarer que le communiqué n° 03/17/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 25 janvier 2017 portant publication de la liste des membres de la deuxième mandature de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) et le décret n° 2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'ANLC violent, d'une part, les articles 34, 35, 36 de la Constitution, d'autre part, l'article 20.4 de la Convention des Nations Unies contre la corruption ;

***Considérant*** que la requête de Monsieur Mohamed Abdel Hamid NOUWATCHI tend, en réalité, à faire contrôler par la Cour la conformité du communiqué et du décret querellés à la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011, à la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et à la Convention des Nations Unies contre la corruption ; que l'appréciation d'une telle requête relève d'un contrôle de légalité et d'un contrôle de conventionalité qui n'entrent pas dans le champ de compétence de la Cour tel que défini par les articles 114 et 117 de la Constitution ; qu'il échet, dès lors, pour elle de se déclarer incompétente ;

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

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

**Article 2**.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Mohamed Abdel Hamid NOUWATCHI, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le huit février deux mille dix-huit,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

**Professeur Théodore HOLO.-**

**Professeur Théodore HOLO.-**