

# DECISION DCC 04-079

*Date : 12 Août 2004*

*Requérant : ALAO Ayo Sadikou et consorts*

*Contrôle de conformité*

*Loi fondamentale*

*Mémorandum d'entente*

*Violation de la Constitution*

*(non)*

*Non lieu à statuer*

*Violation de la Constitution*

## ***La Cour Constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 12 novembre 2003 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 2432/135/REC, par laquelle le Groupe d'Etudes et de Recherche sur la Démocratie et le Développement Economique et Social en Afrique (GERDDES Afrique) et Maître Sadikou Ayo ALAO forment un recours « en inconstitutionnalité du mémorandum d'entente entre la République du Bénin et la République Fédérale du Nigeria relatif aux questions transfrontalières et en violation des droits de la personne résultant des actes qui ont été posés en vertu dudit mémorandum » ;

Saisie d'une requête du 17 novembre 2003 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 2452/137/REC, par laquelle Messieurs Francis DAKO, Max d'ALMEIDA et Joseph DJOGBENOU forment un recours aux mêmes fins ;

Saisie de deux requêtes identiques du 17 novembre 2003 enregistrées à son Secrétariat le 18 novembre 2003 sous les numéros 2454/138/REC et 2455/139/REC, par lesquelles Messieurs Francis DAKO et Max d'ALMEIDA d'une part, l'ONG « Droits de l'Homme, Paix et Développement » et Monsieur Joseph DJOGBENOU d'autre part, introduisent devant la Haute Juridiction 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 Monsieur Lucien SEBO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** qu'aux termes de l'article 16 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle : « *Les décisions et les avis de la Cour Constitutionnelle sont rendus par cinq (05) Conseillers au moins, sauf en cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal.* » ;

**Considérant** que Messieurs Jacques D. MAYABA, Idrissou BOUKARI et Christophe KOUGNIAZONDE, Conseillers à la Cour, sont empêchés ; que la Cour, conformément à l'article 16 précité, est habilitée à siéger et à rendre sa décision avec seulement quatre (04) de ses membres ;

**Considérant** que les requérants exposent que le mémorandum d'entente relatif aux questions transfrontalières signé entre la République du Bénin et la République Fédérale du Nigéria « pour permettre l'arrestation de Monsieur Hamani TIDJANI soupçonné de receler des véhicules automobiles issus... de braquages sanglants au Nigeria et dans les pays de la sous-région ... est contraire à la Constitution » en ce que, d'une part, « il viole les principes fondamentaux de la Constitution », d'autre part, la mise en œuvre dudit mémorandum « a porté atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques... » ; qu'ils développent que ce mémorandum « est en réalité un traité en ce qu'il contient des dispositions modifiant les lois internes du Bénin » et qu'à ce titre, il devrait faire, conformément à l'article 145 de la Constitution, l'objet d'une loi de ratification ; qu'ils allèguent qu'« aucune loi de ratification n'ayant été votée par le Parlement », le mémorandum « doit être considéré comme nul et de nul effet » et déclaré « anticonstitutionnel en ce qu'il viole la légalité constitutionnelle externe » ; que pour Messieurs Francis DAKO, Max d'ALMEIDA, Joseph DJOGBENOU et l'ONG « Droits de l'Homme, Paix et Développement », le mémorandum de Badagry est contraire à la Constitution en ce que, bien qu'étant « un acte censé porter atteinte aux droits fondamentaux, ... il n'a pas été soumis au contrôle a priori obligatoire de la Haute Cour » conformément à l'article 117 de la Constitution ;

**Considérant** que les requérants déclarent par ailleurs que « la mise sur pied de l'opération Fire for Fire a été faite au mépris des structures judiciaires appropriées prévues par la Constitution » lesquelles ont été dépouillées des

prérogatives que leur reconnaît la Constitution ; qu'ils affirment « qu'en lieu et place d'une force conjointe de patrouille frontalière, c'est plutôt les policiers nigériens qui ont agi, non pas en zone frontalière, mais à l'intérieur du territoire national ... ont commis des exactions, des restrictions à la circulation des biens et des personnes, des saisies et confiscations de biens meubles et immeubles ... des extraditions extrajudiciaires..., des violations massives des droits de l'homme » ; qu'ils concluent que « ces actes constituent des violations des articles 15, 16, 20 et 22 de la Constitution ... » ;

**Considérant** que Messieurs Francis DAKO, Max d'ALMEIDA, Joseph DJOGBENOU et l'ONG « Droits de l'Homme, Paix et Développement » exposent en outre que « le sieur HAMANI appréhendé au Mali, ... gardé plus de 48 heures sans avoir été présenté à un magistrat ... a été interrogé non par un officier de police judiciaire assermenté mais par certaines hautes autorités du pays et ... remis aux autorités nigérianes » ; qu'ils estiment qu'il y a « atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et, par suite, » violation de la Constitution ;

**Considérant** que toutes ces requêtes 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 le mémorandum d'entente

**Considérant** que la Constitution en son article 145 dispose : « *Les traités de paix, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les lois internes de l'Etat, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi.*

*Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées » ;*

**Considérant** que le mémorandum d'entente relatif aux questions transfrontalières signé le 14 août 2003 entre la République du Bénin et la République Fédérale du Nigeria comprend un préambule et douze points ; que dans le préambule, les Chefs d'Etat des deux pays déclarent qu'ils sont « préoccupés par l'escalade de la contrebande, des crimes transfrontaliers, du trafic humain, du trafic des stupéfiants ... ainsi que d'autres crimes » et expriment leur volonté de « combattre ces crimes » en ayant à l'esprit « le traité d'extradition entre la République du Bénin, la République du Ghana, la République Fédérale du Nigeria et la République du Togo, les protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, des biens et des services et sur le schéma de libéralisation des échanges, les conventions internationales sur les marchandises en transit, le traité de la CEDEAO sur les crimes transfrontaliers et tous autres traités, protocoles et accords pertinents » ; que les points 1, 2, 3, 4,

7, 8 et 9 concernent des modalités d'application des traités et accords cités ci-dessus, notamment des conventions internationales sur les produits en transit, du traité de la CEDEAO sur les crimes transfrontaliers, du traité d'extradition ou « accord quadripartite de coopération en matière de police criminelle » entre le Bénin, le Ghana, le Nigeria et le Togo ; que les points 5, 6, 10, 11 et 12 portent sur les tracasseries aux frontières, la finalisation et la signature du « traité sur la gestion conjointe des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés de Sèmè-Kraké », la mise en œuvre du mémorandum et la réouverture de la frontière bénino-nigériane le 15 août 2003 ;

*Considérant* que l'examen de chacun de ces points fait apparaître que le mémorandum d'entente signé le 14 août 2003 entre la République du Bénin et la République Fédérale du Nigeria ne contient aucune stipulation qui modifie les lois internes ; qu'en conséquence, ledit mémorandum ne saurait être analysé comme un traité au sens de l'article 145 de la Constitution précité ; que, dès lors, il n'y a pas violation de la Constitution ;

### Sur les actes résultant de la mise en œuvre du mémorandum

*Considérant* que dans le mémorandum, au point II relatif aux crimes transfrontaliers, les deux pays ont décidé : a) de « mettre en place une Force Conjointe de Patrouille Frontalière ... afin de renforcer la sécurité aux frontières », ... h) de « fournir l'équipement nécessaire et harmoniser les logistiques adéquates pour assurer les patrouilles effectives aux **frontières** » ;

*Considérant* que les requérants soutiennent qu' « en lieu et place d'une force conjointe de patrouille frontalière, ... c'est plutôt les policiers nigériens qui, ... à l'intérieur du territoire national, ... ont commis des exactions, ... des restrictions à la circulation des biens et des personnes, des saisies et confiscations de biens ... des extraditions extrajudiciaires ... des violations massives des droits de l'homme » ;

*Considérant* que les requérants ne présentent ni ne développent aucun fait précis au soutien de leurs affirmations ; qu'en conséquence, il n'y a pas lieu à statuer en l'état ;

### Sur la remise de Monsieur Hamani TIDJANI aux autorités nigérianes

*Considérant* qu'en réponse aux mesures d'instruction diligentées par la Haute Juridiction, le Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou indique que sur réquisitoire introductif du 24 juillet 2003, une information a été ouverte sans mandat de dépôt contre Monsieur Hama Hamani TIDJANI pour association de malfaiteurs et recel de vol ; qu'il ajoute que suite à des rumeurs et sur de nouvelles réquisitions, un mandat d'arrêt international a été décerné le 11 septembre 2003 contre l'intéressé ; qu'il conclut que « la justice n'ayant jamais été saisie d'une demande d'extradition du nommé Hamani TIDJANI, le

Parquet Général ne dispose ... d'aucun élément sur les conditions dans lesquelles l'extradition de l'inculpé a été opérée » ; que le Directeur Général de la Police Nationale affirme : « Le bureau central national Interpol Cotonou a assisté une mission de la Présidence de la République qui s'est rendue le jeudi 11 septembre 2003 à Bamako au MALI où elle a pris en charge le nommé TIDJANI HAMANI HAMA contre lequel le juge d'instruction au tribunal de première instance de Cotonou... a décerné un mandat d'arrêt international dont la diffusion a été faite par le canal de l'Organisation Internationale de Police

Criminelle (OIPC-INTERPOL). La mission du représentant du bureau central national Interpol Cotonou, s'est achevée le vendredi 12 septembre 2003 dès son retour à Cotonou, le mis en cause ayant été pris en compte par la Commission d'Enquête créée par Décret n° 2003/340 du 1<sup>er</sup> septembre 2003 » ;

*Considérant* qu'il résulte de tout ce qui précède que Monsieur Hamani TIDJANI a été arrêté à Bamako au MALI en exécution d'un mandat d'arrêt international ; qu'en application des règles du code de procédure pénale, il devait être présenté au Procureur de la République près le tribunal de première instance de Cotonou dès sa conduite au Bénin et déposé sans délai dans la maison d'arrêt indiquée sur le mandat ; qu'en l'espèce, les poursuites judiciaires étant déjà engagées contre l'intéressé, il ne peut être extradé en République Fédérale du Nigéria que sur décision de justice ; qu'en procédant comme il l'a fait, le Gouvernement s'est immiscé dans l'administration de la justice en violation, non seulement du Préambule de la Constitution qui affirme la détermination du Peuple béninois à créer un Etat de droit ... « *dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés...* », mais également des dispositions de l'article 125 alinéa 1 de la Constitution qui énonce : « *Le Pouvoir Judiciaire est indépendant du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif* » ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

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

**Article 1<sup>er</sup>**.- Le mémorandum d'entente signé le 14 août 2003 entre la République du Bénin et la République Fédérale du Nigéria n'est pas contraire à la Constitution.

**Article 2** .- Il n'y a pas lieu à statuer en l'état sur les actes résultant de la mise en œuvre dudit mémorandum.

**Article 3** .- Le Gouvernement a violé l'article 125 de la Constitution.

**Article 4** .- La présente décision sera notifiée à Messieurs Sadikou Ayo ALAO, Francis DAKO, Max d'ALMEIDA, Joseph DJOGBENOU, au Groupe d'Etudes et de Recherche sur la Démocratie et le Développement Economique et Social en Afrique (GERDDES Afrique), à l'ONG « Droits de l'Homme, Paix et Développement », au Président de la République, au Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, au Ministre d'Etat chargé de la Défense Nationale, au Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, au Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le douze août deux mille quatre,

Madame	Conceptia	D. OUINSOU	Président
Monsieur	Panrace	BRATHIER	Membre
Madame	Clotilde	MEDEGAN-NOUGBODE	Membre
Monsieur	Lucien	SEBO	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

**Lucien SEBO.-**

**Conceptia D. OUINSOU.-**