

DECISION DCC 06-071

DATE : 21 Juin 2006

REQUERANT : BIAO Nicolas Pierre, ALOAKINNOU G. Honoré

Contrôle de conformité

Décisions administratives

Sanction disciplinaire

Droit à la défense

Contrôle de légalité

Incompétence

Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 24 mai 2006 enregistrée à son Secrétariat le 26 mai 2006 sous le numéro 1125/076/REC, par laquelle Messieurs Pierre Nicolas BIAO, Procureur général près la Cour d'Appel de Parakou et Honoré G. ALOAKINNOU, Procureur de la République près le Tribunal de Première Instance de Parakou, forment un recours contre la décision n° 01/CSM-06 du 18 mai 2006 leur interdisant l'exercice de leurs fonctions jusqu'à décision définitive sur l'action disciplinaire engagée contre eux ;

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 Monsieur Jacques D. MAYABA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que les requérants exposent : « Par les correspondances n° 056-C/PR/CSM/SG et 057-C/PR/CSM/SG du 12 mai 2006 du Secrétariat Général du Conseil Supérieur de la Magistrature, nous avons été invités à comparaître devant le Conseil Supérieur de la Magistrature siégeant au Palais de la Présidence de la République le jeudi 18 mai 2006 à 10 heures pour nous expliquer sur les griefs portés contre nous par le Ministre de la Justice, Chargé des Relations avec les Institutions, Porte Parole du Gouvernement, dans le cadre d'une poursuite disciplinaire.

Advenue cette date, nous avons comparu devant le Conseil Supérieur de la Magistrature , siégeant à huis clos et présidé par le Président de la République.

A l'ouverture de la séance, le Ministre de la Justice a présenté au Conseil et ce en notre présence les griefs qu'il articulait contre nous. Sommés de répondre sur le champ, nous avons essayé de fournir, non sans peine, des explications sur le respect par nous des règles de procédure sur la mainlevée du mandat de dépôt.

Faisons remarquer qu'à cette étape nous n'avions pas été réellement placés en position de préparer notre défense, les griefs relevés contre nous ne nous ayant pas été notifiés au préalable et avant notre comparution.

Cet état de fait constitue une violation des droits de la personne humaine tels que consacrés par la Charte Africaine des Droits de l'Homme à laquelle fait référence la Constitution du 11 décembre 1990 en son article 7 » ; qu'ils soutiennent que la publication par la presse de la décision les suspendant de leurs fonctions viole les articles 62 alinéa 2 et 69 alinéa 2 de la loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature qui interdisent de rendre publique la décision d'interdiction de l'exercice des fonctions prise contre un magistrat ; qu'ils affirment en effet : « Dans sa parution n° 2357 du vendredi 19 mai 2006, soit le lendemain de notre comparution devant le Conseil Supérieur de la Magistrature, le journal le MATINAL a titré à la une : Moralisation de la vie publique : YAYI Boni déclare la guerre à l'impunité, deux magistrats suspendus avec un long développement à la page 9. Une photo du Procureur Général, Nicolas Pierre BIAO y a été scannée permettant ainsi aux lecteurs de l'identifier. Il y a lieu de rappeler que Monsieur Charles TOKO, Directeur de Publication du MATINAL, est très proche du Président de la République dont il a été le Directeur de communication lors de la campagne pour les élections présidentielles de mars 2006. Cette publication du Matinal a été abondamment relayée par les radios dans leurs bulletins d'information ou dans leurs revues de presse.

En effet, le vendredi 19 mai 2006 à 19 heures 45 minutes, sur la radio Océan FM de Cotonou, le journaliste Blaise TRINNOU a amplement commenté la suspension pour trois mois de deux Magistrats en donnant lecture de plusieurs membres de phrase de la publication du journal le MATINAL. Il en est ainsi de la Télévision Nationale dans son émission Presse hebdo du dimanche 21 mai 2006, émission au cours de laquelle le journaliste Charlemagne KEKOU assisté de deux journalistes ont abondamment commenté la décision de suspension de deux Magistrats.

Les recherches faites sur Internet ont permis de retrouver les mêmes informations sur le site du journal le MATINAL. Ce qui prouve que la décision prise par le Conseil Supérieur de la Magistrature a déjà fait le tour du monde entier alors que nous n'en avons pas encore reçu notification. Cette dernière n'étant intervenue que le mardi 23 mai 2006 à 17 heures 15 minutes.

Le souci du législateur en interdisant la publicité de la décision d'interdiction temporaire est d'une part de ne pas jeter en pâture le Magistrat mis en cause et d'autre part de lui offrir une meilleure protection des droits de la défense. La publicité de cette décision à n'en point douter est de nature à porter atteinte à nos droits et ne nous offre pas les garanties d'une procédure équitable sans à priori et sans préjugé...

Il est bien sûr évident que tout le déballage médiatique fait autour de notre interdiction temporaire d'exercer nos fonctions d'une part jette de l'opprobre sur notre personne et celles de nos familles respectives, entache notre honorabilité parce que désormais nous sommes considérés comme des Magistrats "ripoux" et d'autre part porte une grave atteinte à la présomption d'innocence qui du reste est un principe constitutionnel. Les garanties d'une procédure équitable et d'une meilleure protection des droits de la défense en ce qui nous concerne sont minimales par le fait de la publicité faite autour de la décision nous suspendant temporairement » ; qu'ils dénoncent par ailleurs la composition irrégulière du conseil supérieur de la magistrature ayant siégé le jeudi 18 mai 2006 : « Il est de principe qu'un organe irrégulièrement composé ne peut rendre qu'une décision entachée de vice. Une décision rendue par un tel organe doit être déclarée nulle et de nul effet.

En effet la loi organique n° 94-027 du 15 juin 1999 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature énonce en son article 1^{er} comme membre de droit, le Procureur Général près la Cour Suprême. Cette charge était assurée jusqu'au 10 mai 2006 par Monsieur Nestor DAKO nommé depuis cette date en qualité de Directeur de Cabinet Civil du Président de la République, une charge relevant de l'exécutif. Dès lors, il cesse d'être

membre du Conseil Supérieur de la Magistrature et ne devrait plus siéger en qualité de Procureur Général près la Cour Suprême au Conseil Supérieur de la Magistrature.

Il y a lieu de rappeler que l'article 1^{er} de la loi ci-dessus citée ne fait pas du Directeur de Cabinet Civil du Président de la République un membre du Conseil Supérieur de la Magistrature, ni du Procureur Général près la Cour Suprême cumulativement avec ses fonctions de Directeur de Cabinet membre du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Il est de notoriété publique que Monsieur Nestor DAKO a effectivement pris fonction à la Présidence de la République le 15 mai 2006 en qualité de Directeur de Cabinet et exerce aux côtés du Président de la République en cette qualité » ; qu'enfin ils allèguent : « Aux termes des dispositions de l'article 127 de la Constitution du 11 décembre 1990, le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice.

Mais il apparaît que la procédure disciplinaire ainsi initiée contre nous et dans ces conditions, procédure disciplinaire uniquement basée sur un procès d'intention comme l'atteste l'un des motifs de la décision ... "Que par ailleurs la précipitation avec laquelle le Procureur ALOAKINNOU a produit des réquisitions pour la mainlevée d'office du mandat de dépôt de GBADAMASSI et a exécuté l'ordonnance du juge à cet effet sans en informer la chancellerie, paraît révéler une collusion flagrante avec sa hiérarchie immédiate, susceptible de discréditer le bon fonctionnement du service public de la justice" constitue à nos yeux une pression de l'exécutif sur le judiciaire en dehors des éléments objectifs du dossier. Ces éléments objectifs sont ceux qui ont fondé la mainlevée du mandat de dépôt dans le dossier incriminé. Mais alors, dans quelle disposition d'esprit confine-t-on les Magistrats en charge du dossier actuellement pendant devant la chambre d'accusation ? » ; que se fondant sur ces faits et ces moyens les requérants défèrent à la censure de la Haute Juridiction la décision incriminée et demandent que le sursis à exécution de ladite décision soit ordonné en attendant que le fond soit examiné ;

Considérant que les griefs articulés par Messieurs Pierre Nicolas BIAO et Honoré G. ALOAKINNOU contre la décision incriminée se résument en quatre moyens : 1°) La violation des droits de la défense ; 2°) La violation des dispositions de l'article 62 alinéa 2 du statut de la magistrature interdisant la publication de la décision d'interdiction de l'exercice de leurs fonctions ; 3°) La composition irrégulière du Conseil Supérieur de la Magistrature ; 4°) L'atteinte à l'indépendance de la justice ;

Considérant qu'aux termes de l'article 68 du statut de la Magistrature : « *Le Conseil Supérieur de la Magistrature statue à huis clos. Sa décision qui doit être motivée n'est susceptible d'aucun recours sauf en cas de violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques. Le recours est porté devant la Cour Constitutionnelle* » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Président de la République, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature, affirme : « Lorsque le Garde des Sceaux sollicite la mesure d'interdiction d'exercice des fonctions contre le magistrat poursuivi et lorsqu'il y a urgence à examiner cette demande pour un bon fonctionnement du service public de la justice, le conseil de discipline peut y faire droit après avoir, au préalable, entendu le magistrat en cause sur les faits en ses explications et moyens de défense.

En sa session extraordinaire du 18 mai 2006, le conseil de discipline a fait comparaître les magistrats Nicolas Pierre BIAO et Honoré Gbodogbé ALOAKINNOU respectivement Procureur général près la Cour d'appel de Parakou et Procureur de la République près le tribunal de première instance de première classe de Parakou ; il les a entendus sur les faits dénoncés par le Garde des Sceaux ; ils ont fourni leurs explications et moyens de défense tel que consignés dans le procès-verbal de la réunion dressé à cet effet et contenus dans la décision n° 001-CSM/06 du 18 mai 2006 joints à la présente.

S'agissant du délai de comparution, de la communication du dossier, de toutes les pièces de l'enquête et du rapport établi par le rapporteur au magistrat en cause et / ou à son conseil, de l'assistance d'un avocat prévus par les articles 66 et 67 de la loi n° 2001-35 du 21 janvier 2003 portant statut de la magistrature, **ils ne s'appliquent qu'au moment de l'examen au fond du dossier disciplinaire en vue de la décision définitive.**

Il en résulte que pour la prise d'une mesure conservatoire recommandée par l'urgence avant décision définitive au fond sur l'action disciplinaire, le Conseil Supérieur de la Magistrature siégeant comme **conseil de discipline s'est rigoureusement conformé aux dispositions légales et à la jurisprudence en cette matière.**

En ce qui concerne la participation de Monsieur Nestor DAKO aux travaux du conseil en sa session du 18 mai 2006, il importe de signaler que ce dernier, Procureur Général près la Cour Suprême est membre de droit du Conseil Supérieur de la Magistrature aux termes des dispositions de

l'article 1^{er} de la loi organique n° 94-027 du 15 juin 1999 relative à ce Conseil.

Il a conservé cette qualité jusqu'à la date du 18 mai 2006 où il a participé à la session du conseil de ce jour et au cours de laquelle le conseil a émis son avis sur la demande de détachement formulée par l'intéressé conformément aux dispositions des articles 76 et 77 de la loi 2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature. (voir en annexes les résultats des travaux du CSM du 18 mai 2006).

S'il est vrai que le mercredi 10 mai 2006, la décision de nomination de Monsieur Nestor DAKO en qualité de Directeur de Cabinet civil du Président de la République a été publiée sur les ondes des radios nationales puis relayée par la presse écrite alors même que la formalité préalable de détachement de l'intéressé prévue par les articles ci-dessus visés n'avait pas été accomplie, il convient de préciser que cette décision dont la publication est intervenue dans les conditions décrites ci-dessus n'était pas encore matérialisée par un décret régulièrement notifié à Monsieur DAKO qui puisse lui permettre de passer service au Parquet général près la Cour Suprême et de prendre valablement fonction à la Présidence de la République.

N'ayant donc pas encore reçu notification d'un décret de nomination à d'autres fonctions, Monsieur Nestor DAKO a siégé au Conseil Supérieur de la Magistrature le 18 mai 2006 en sa qualité de Procureur général près la Cour Suprême.

Sur la publication par les médias de la décision de suspension de ces deux magistrats avant sa notification à ces derniers, l'article 62 alinéa 3 du statut de la magistrature prohibe la publication de la décision d'interdiction d'exercer prononcée contre un magistrat.

Cette disposition légale est scrupuleusement respectée par l'institution qui n'est pas à sa première décision en la matière. Il est cependant curieux que ce soit dans le cas de la procédure ouverte contre ces deux magistrats qui, avant même la saisine du conseil, faisait déjà l'objet d'une médiatisation à la limite d'une pression délibérée à l'endroit de l'organe de discipline, que l'on invoque une prétendue publication de la décision avant notification aux intéressés.

La décision d'interdiction d'exercer prononcée par le conseil le 18 mai 2006 n'a pas été publiée et ne peut d'ailleurs pas l'être par l'institution. Seuls les auteurs des articles des médias concernés peuvent donner la source de leur information, si véritablement publication a été faite de cette décision » ;

1°) Sur le droit à la défense

Considérant que les requérants soutiennent qu'ils n'ont pas été placés en position de préparer leur défense, les griefs relevés contre eux ne leur ayant pas été notifiés au préalable avant leur comparution ;

Considérant qu'aux termes de l'art. 7.1 c) de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :*

Le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ; » ; que quant à l'article 69 du statut de la Magistrature il énonce : « *Le garde des Sceaux, ministre chargé de la justice, saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat, saisit le Conseil Supérieur de la Magistrature qui, s'il y a urgence, et sur proposition des chefs hiérarchiques, peut interdire au magistrat l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur l'action disciplinaire.*

Le magistrat concerné doit au préalable être mis en état de fournir ses moyens de défense.

L'interdiction temporaire ne comporte pas privation du droit au traitement et ne saurait excéder trois mois. Si à l'issue de ce délai la décision définitive n'est pas intervenue, le magistrat reprend service d'office. La décision d'interdiction prise dans l'intérêt du service ne peut être rendue publique.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature statue dans les 30 jours de sa saisine. » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier et de la réponse à la mesure d'instruction de la Cour que les magistrats du Parquet, Messieurs Pierre Nicolas BIAO et Honoré G. ALOAKINNOU, font l'objet d'une poursuite disciplinaire pour manquements à leurs obligations de représentants du Ministère public dans la gestion du dossier n° 1018/PR/05 et 14/RI-05 MP c/ Clément ADETONA, Raïmi MOUSSE, Rachidi GBADAMASSI et autres inculpés d'assassinat du magistrat Séverin COOVI ; qu'en application des dispositions de l'article 69 précité du statut de la magistrature, le Conseil Supérieur de la Magistrature siégeant en conseil de discipline a pris à leur encontre une mesure d'interdiction de l'exercice de leurs fonctions jusqu'à décision définitive sur l'action disciplinaire ; que préalablement à cette décision, les intéressés ont eu à s'expliquer sur les faits à eux reprochés d'abord à leur Ministre de tutelle et

ensuite au conseil de discipline ; que s'agissant d'une mesure conservatoire, ils ont été à même de présenter leurs moyens de défense ; que, dès lors, il n'y a pas violation du droit à la défense ;

2°) Sur la violation des dispositions de l'article 62 alinéa 2 du Statut de la Magistrature interdisant la publication de la décision d'interdiction de l'exercice de leurs fonctions.

Considérant que les requérants allèguent qu'il y a eu publication par les médias de la décision les suspendant de leurs fonctions ; qu'au soutien de leurs allégations, ils ont produit entre autres des coupures de journaux qui ne présentent pas les caractéristiques de publication d'une décision officielle ; qu'en l'espèce, le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature affirme que la décision d'interdiction d'exercer prononcée par le Conseil n'a pas été publiée et ne peut d'ailleurs l'être par l'institution qui n'en est pas à sa première décision en la matière ; qu'en conséquence, le moyen tiré de la violation de l'article 62 alinéa 2 du statut de la Magistrature est inopérant ;

3°) Sur la composition irrégulière du Conseil de discipline

Considérant que les requérants, en invoquant le moyen tiré de la composition irrégulière du Conseil de discipline, posent en réalité le problème de la régularité de la présence de Monsieur Nestor DAKO au sein du Conseil en qualité de Procureur général cumulativement avec ses fonctions de Directeur de Cabinet du Président de la République ; qu'une telle appréciation relève du contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité, ne saurait en connaître ;

4°) Sur l'atteinte à l'indépendance de la justice

Considérant que la Constitution en son article 127 dispose : « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice* » ; que selon l'article 6 du statut de la Magistrature : « *Les magistrats du parquet et de l'administration central du Ministère chargé de la justice sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre chargé de la justice* » ; qu'il n'en est pas de même des magistrats du siège qui « ne doivent être l'objet

d'aucune influence, incitation, pression, menace directe ou indirecte » ; qu'au regard de ces prescriptions, les requérants ne sont pas fondés à invoquer une atteinte à leur indépendance ; qu'en conséquence, il n'y a pas violation de l'article 127 de la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1er.- Il n'y a pas violation du droit à la défense.

Article 2.- Le moyen tiré de la violation de l'article 69 alinéa 3 du statut de la Magistrature est inopérant.

Article 3.- La Cour est incompétente pour apprécier en l'espèce la régularité de la participation de Monsieur Nestor DAKO aux travaux du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Article 4.- Il n'y a pas violation de l'article 127 de la Constitution.

Article 5.- La présente décision sera notifiée à Messieurs Pierre Nicolas BIAO et Honoré G. ALOAKINNOU, au Président du Conseil Supérieur de la Magistrature, au Ministre de la Justice, chargé des Relations avec les Institutions, Porte – Parole du Gouvernement, à Monsieur Nestor DAKO et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt et un juin deux mille six,

Madame	Conceptia	D. OUINSOU	Président
Messieurs	Jacques D.	MAYABA	Vice-Président
	Pancrace	BRATHIER	Membre
Madame	Clotilde	MEDEGAN-NOUGBODE	Membre
Monsieur	Lucien	S E B O	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Jacques D. MAYABA.-

Conceptia D. OUINSOU.-