

DECISION DCC 08-126

DU 18 SEPTEMBRE 2008

Requérants : René AZOCLI et Raymond FAFOUMI

Contrôle de conformité

Arrêté

Droit de l'homme

Violation du droit à la défense

Liberté d'association

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 07 avril 2008 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0632/040/REC, par laquelle Messieurs René AZOCLI et Raymond FAFOUMI, assistés des Avocats Luc-Martin HOUNKANRIN et Jean-Claude AVIANSOU, forment devant la Haute Juridiction un recours en inconstitutionnalité des Arrêtés n° 0010, 0011, 0012, 0013 et 0014/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA du 14 mars 2008 pour violation du droit à la défense et du droit à la liberté d'association ;

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,

Considérant que les requérants exposent : « ... L'Association PADME, Association pour la Promotion et l'Appui au Développement des Micro

Entreprises, ... créée en 1997, ... est une personne morale privée reconnue d'utilité publique par l'Etat béninois suivant le décret n° 99/250 du 18 mai 1999 ...

Dans son mode de fonctionnement, l'Association jouit de la double autonomie administrative et financière ...

Les organes de l'Association sont : L'Assemblée Générale, le Bureau Exécutif et le Directeur Général...

L'Assemblée Générale est l'organe suprême de l'Association, le Bureau Exécutif est l'organe d'administration de l'Association et le Directeur Général assure la gestion de l'Association...

Ainsi, Monsieur René AZOCLI est le Directeur Général de PADME recruté par PADME ; Monsieur Raymond FAFOUMI est le Président du Bureau Exécutif élu par l'Assemblée Générale de PADME.

L'Association PADME a pour objet les activités de promotion du développement des micro entreprises au Bénin par la mise en place de financement adapté.

Pour ce faire, dans ses rapports avec l'Etat, l'association PADME a signé la convention n° 1652-C/MFE/DC/MICROFIN du 24 juin 2005 relative à une autorisation d'exercice avec le Ministère des Finances et de l'Economie...

Le Ministre des Finances et de l'Economie peut soumettre PADME au contrôle sur les activités de collecte d'épargne et d'octroi de crédit, et en cas de faute avérée, suivant la gravité des fautes commises, l'auteur de la faute peut faire l'objet des sanctions disciplinaires suivantes : l'avertissement, le blâme, la suspension ou la destitution des dirigeants responsables du PADME, la résiliation de la convention n° 1652-C/MFE/DC/MICROFIN du 24 juin 2005 portant autorisation d'exercice ... » ; qu'ils développent : « ... Par décision n° 706/MF/DC/IGF du 18 juillet 2007 ..., le Ministre des Finances a créé une Commission de vérification de la gestion du PADME.

A la fin des travaux de la Commission, son Président, l'Inspecteur Général des Finances, Monsieur Paul LISSAN, adresse par lettre n° 641-C/IGF/MFE du 28 novembre 2007 ... la synthèse des observations au Directeur Général de PADME et au Président du Bureau Exécutif de PADME et les instruit de lui faire parvenir leurs contre observations au plus tard le mercredi 5 décembre 2007.

Par lettre n° 1203/KNA/PA/07 du 3 décembre 2007, le Directeur Général de PADME ... a écrit au Président de la Commission pour lui exprimer qu'en raison des règles de procédures internes au PADME, il lui fera parvenir les contre observations appuyées de toutes les pièces justificatives le 4 janvier 2008.

Suivant lettre n° 662-C/IGF du 7 décembre 2007 ..., le Président de la Commission répond que la Commission prend acte de ladite date proposée, mais recommande au Directeur Général de PADME de "réserver ses contre observations à qui de droit au moment opportun".

Suivant courrier n° 0004/RA/PA/08 du 4 janvier 2008 (pièce n° 10), les contre observations de PADME sont effectivement transmises au Président de la Commission qui les retourne au PADME (voir bordereau n° 007-C/IGF/MFE du 4 janvier 2008...

Le 15 janvier 2008, PADME, par voie d'huissier, a voulu faire déposer ses contre observations à qui de droit, mais il a été déclaré à l'Huissier instrumentaire ... que des instructions fermes ... de ne pas réceptionner ce pli émanant de PADME ... ont été reçues.

Sur ces entrefaits ... le conseil des Ministres du 5 mars 2008, après avoir examiné et adopté les conclusions du rapport pour lesquelles il n'y a pas eu de prise en compte des contre observations de la part des requérants, a décidé des sanctions à prendre contre le Directeur Général de PADME, le Président du Bureau Exécutif, les membres du Bureau Exécutif du PADME ... alors que le Ministre des Finances, commanditaire du contrôle ..., n'a pas demandé, après communication du rapport final, aux personnes et organes sanctionnés de présenter leur défense, alors même que l'article 8 alinéa 3 de la convention n° 1652-C/MFE/DC/MICROFIN du 24 juin 2005, stipule clairement que "Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée par le Ministre sans que l'intéressé ou son représentant assisté éventuellement de tout défenseur de son choix, ait été entendu, ou dûment convoqué, ou invité à présenter ses observations par écrit" » ; qu'ils précisent : « ... Avant les décisions de révocation du Directeur Général de PADME, Monsieur René AZOCLI, du Président du Bureau Exécutif de PADME, Raymond FAFOUMI, et de la suspension des autres membres du Bureau Exécutif, aucun des intéressés n'a été entendu, ni dûment convoqué, ou invité ni par le Ministre des Finances, ni par le Ministre de la Micro Finance, ni par aucun membre du gouvernement, ni même par le Chef du gouvernement à quelque moment que ce soit pour présenter leur défense et observations ne serait-ce que oralement ou par écrit comme le prescrit l'article 8 alinéa 3 de la convention n° 1652-C/MFE/DC/MICROFIN du 24 juin 2005...

Ainsi donc, le Ministre des Finances commanditaire de la vérification de la gestion de PADME par décision n° 706/MF/DC/IGF du 18 juillet 2007 n'a pas demandé aux organes de PADME sanctionnés de présenter leur défense alors que le respect des droits à la défense implique obligatoirement qu'une sanction disciplinaire ne puisse être prononcée sans que les intéressés aient été mis à même de présenter leur défense au rang des principes généraux du droit applicable même en l'absence de texte.

...Manifestement donc les droits de la défense faisant partie intégrante des droits de l'Homme, prévus d'ailleurs par l'article 8 alinéa 3 de la convention n° 1652-C/MFE/DC/MICROFIN du 24 juin 2005 entre le Ministère des Finances et de l'Economie et l'Association PADME ne sont pas respectés ; ... les dispositions de l'article 8 alinéa 3 de la convention susvisée sont violées, d'autant plus que c'est l'autorité compétente pour sanctionner et non la commission d'enquête mise sur pied qui est débitrice des exigences des droits de

la défense. C'est d'ailleurs au vu du contenu du rapport final que l'autorité compétente décide s'il doit sanctionner ou pas, et c'est une fois la décision de sanction prise que l'autorité invite les intéressés et leur demande de présenter par écrit leurs observations, d'exercer leur droit de la défense.

Ce qui n'a pas été le cas et les sieurs René AZOCLI, Directeur Général de PADME, et Raymond FAFOUMI, Président du Bureau Exécutif et tous les autres membres du Bureau Exécutif sont sanctionnés par les arrêtés :

Arrêté n° 0010/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA du 14 mars 2008 portant révocation de Monsieur René AZOCLI de ses fonctions de Directeur général de l'Association PADME.

Arrêté n° 0011/MMFEJFPME/DC/CTPMF/SA du 14 mars 2008 portant révocation de Monsieur Raymond FAFOUMI de ses fonctions de Président du Bureau Exécutif de l'Association PADME.

Arrêté n° 0012/MMFEJFPME/DC/CTPMF/SA du 14 mars 2008 portant suspension des membres du Bureau Exécutif de l'Association PADME. » ; qu'ils ajoutent : « En révoquant le Président du Bureau Exécutif qui est statutairement le Président de l'Association donc celui qui est compétent pour convoquer l'Assemblée Générale ordinaire ou extraordinaire ... en suspendant les membres du Bureau Exécutif, organe d'administration de l'Association ..., et en révoquant le Directeur Général de l'Association chargé d'assurer la gestion de l'Association, les arrêtés concernés annihilent totalement le fonctionnement de l'Association PADME.

Plus grave encore, en instituant un Comité de suivi de la gestion de l'Association PADME en lieu et place du Bureau Exécutif, en y nommant par arrêté des fonctionnaires de l'Etat non membres de l'Association et en nommant un Directeur Général par intérim de l'Association suivant les Arrêtés n° 0013/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA et n° 0014/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA du 14 mars 2008...des atteintes graves et dangereuses sont ... portées à la vie de l'Association qui n'existe que de nom parce que dépouillée de ses organes légaux que sont l'Assemblée Générale, le Bureau Exécutif et le Directeur Général ainsi que de son patrimoine...

En l'espèce, le droit à la liberté d'Association est manifestement violé gravement et dangereusement ... » ; que les requérants concluent en demandant à la Cour de « constater qu'il y a violation des droits à la défense et l'atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine ainsi que la violation du droit à la liberté d'association. » ;

Considérant qu'en réponse aux mesures d'instruction de la Haute Juridiction, le Ministre de l'Economie et des Finances et celui de la Microfinance, des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes déclarent : « ... Suite aux informations à lui parvenues relativement à la gestion de l'Association PADME, le Chef de l'Etat a instruit le Ministre de l'Economie et des Finances aux fins de vérification desdites informations.

C'est dans ces circonstances que le Ministre de l'Economie et des Finances a diligenté une équipe de l'Inspection Générale des Finances pour procéder à la vérification des faits.

La vérification a révélé une mauvaise gouvernance dans la gestion et le contrôle de l'Association PADME.

En approuvant le rapport de vérification, le Conseil des Ministres en sa séance ordinaire du 05 mars 2008... a instruit le Ministre chargé de la Microfinance, aux fins entre autres de :

- résilier le contrat du Directeur Général de PADME, Monsieur René AZOCLI ;

- relever Monsieur Raymond FAFOUMI de ses fonctions de Président du Bureau Exécutif de ladite Association ;

- procéder au remplacement des autres membres du Bureau Exécutif de l'Association PADME.

... le Gouvernement n'a fait qu'exercer les prérogatives à lui conférées par les différents textes précités, dont la Convention d'autorisation d'exercice qui est la loi des parties.

Mieux, la loi n° 97-027 du 08 août 1997 portant réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit en ses articles 65 et 66 donnent les pleins pouvoirs au Ministre en charge de la Micro-Finance pour procéder ainsi qu'il a été fait à tout contrôle et aux corrections subséquentes.

- Article 66 " Le Ministre peut procéder ou faire procéder à tout contrôle des institutions. "

- Article 65 " Les rapports internes de vérification ou d'inspection sont adressés au Ministre et, dans le cas des organes financiers, à la Banque Centrale et à la Commission Bancaire qui peuvent, en cas d'infractions aux dispositions légales ou réglementaires ou de pratiques préjudiciables aux intérêts des déposants et des créanciers, exiger la mise en œuvre de mesures appropriées de redressement et prendre des sanctions."

En prenant les arrêtés querellés, qui sont des mesures conservatoires, sinon provisoires, l'Etat béninois est par conséquent bien fondé d'une part, à vérifier la gestion de PADME et de toute autre association ayant signé une convention d'autorisation d'exercice avec le Ministre des Finances et d'autre part, à sanctionner les dirigeants en cas de manquement.

Aux termes de l'article 26 de la Loi PARMEC, sont considérées comme dirigeants d'une Institution, toute personne exerçant des fonctions de Direction (c'est le cas du sieur René AZOCLI), d'Administration (c'est le cas du sieur Raymond FAFOUMI et du Bureau Exécutif), de contrôle ou de gérance de cette Institution.

A l'occasion, il est utile de rappeler que les Institutions de Microfinance telles que la Fédération Nationale des Caisses Rurales d'Epargne et de Prêt (FENACREP) et la Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel (FECECAM) où les problèmes de mauvaise gestion ont été observés, l'Etat béninois est intervenu en vertu de la Loi PARMEC et des conventions

d'autorisation d'exercice, pour les restructurer à la satisfaction des bénéficiaires de leurs prestations.

Et toutes les institutions de Microfinance dites IMF qui offrent des prestations à but mutualiste ou non, restent sous le contrôle vigilant de l'Etat en raison de la loi dite PARMEC et du souci d'éviter toutes perturbations de l'équilibre financier sous-régional.

Pour le surplus, les notions d'ordre public et de tranquillité publique obligent, en tout état de cause et en l'absence de tous textes, l'Etat à intervenir, tout comme il l'a fait lorsque les anciennes Banques BCB et BBD sont tombées en déconfiture.

L'Etat est admis à procéder de même à l'endroit des Banques privées par le truchement de la Commission Bancaire, pour préserver les populations de toute perturbation de l'ordre public.

Dans le cas d'espèce, la mise en œuvre des sanctions disciplinaires ayant entraîné la suspension pour faute du Bureau Exécutif, il importait donc de reconstituer l'Assemblée Générale qui procédera à l'élection d'un Bureau Exécutif. Mais dans l'intervalle et en vue de ne pas perturber le fonctionnement de l'Association, et d'assurer la continuité du service public offert aux populations, il s'est avéré nécessaire de mettre sur pied des organes provisoires d'administration et de gestion à savoir le Directeur Général par intérim et le Comité de Suivi de la Gestion de PADME.

Le Comité de Suivi de la Gestion de PADME est composé entre autres de la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées et de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Conformément à l'arrêté qui l'a institué, le Comité de Suivi de la Gestion de PADME dispose de trois (3) mois pour mettre en place de nouveaux organes d'administration et de gestion de l'Association.

Cette approche méthodologique a été expliquée aux représentants des Associations et Structures membres de PADME au cours de la séance de travail que j'ai initiée et présidée le 11 Avril 2008...

Au cours de cette séance, j'ai réaffirmé aux participants la volonté du Gouvernement de ne pas remettre en cause le caractère associatif de PADME ainsi que le processus de transformation institutionnelle de l'Association en Société anonyme en cours.

Ceux-ci ayant compris la démarche du Gouvernement en vue du retour à un fonctionnement régulier de l'Association PADME, y ont adhéré en désignant deux représentants dans le Comité ad hoc chargé de la relecture des textes fondamentaux de l'Association PADME...

Enfin le chronogramme des activités du Comité de Suivi prévoit la convocation de l'Assemblée Générale Elective de l'Association PADME pour le 22 mai 2008... Les requérants prétendent qu'ils n'ont pas été mis dans les conditions requises pour assurer leur défense et invoquent à l'appui de cette prétention l'article 8 alinéa 3 de la Convention n° 1652-CFE/DC/Microfin du 24 juin 2005 qui stipule : « Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée par le Ministre sans que l'intéressé ou son représentant assisté éventuellement de

tout défenseur de son choix, ait été entendu, ou dûment convoqué, ou invité à présenter ses observations par écrit ».

A cet égard, le moins qu'on puisse dire est que les requérants ont fait, à dessein, une interprétation erronée de la disposition précitée. En effet, comme la Cour de céans le constatera, le texte de l'article précité ne précise nulle part que c'est absolument au Ministre des Finances qu'il revient de demander aux mis en cause de présenter leur défense. A la limite, le texte est resté muet sur cette question. Dès lors, la présentation de leurs arguments peut leur être demandée, soit au niveau de la Commission de vérification soit encore au niveau du ministre commanditaire du contrôle.

Or, en l'espèce, les intéressés ont répondu à des questionnaires écrits dont les réponses écrites ont été intégrées et consignées au rapport de la Commission de vérification...

Pour s'en convaincre, il suffit de lire les réponses du sieur René AZOCLI aux questionnaires en date du 12 octobre 2007.

S'agissant de Monsieur Raymond FAFOUMI, ès-qualité de Président du Bureau Exécutif, l'intéressé s'est tout simplement abstenu de communiquer à la Commission les documents qui lui ont été réclamés tels les statuts de l'Association PADME et ceux de l'Association des clients de PADME.

Après quoi, le Président de la Commission de vérification, avant de clôturer ses travaux, a adressé les lettres n° 641-C/IGF/MFE et n°642-C/IGF/MFE du 28 novembre 2007 transmettant la synthèse des observations de la Commission aux requérants et leur a imparti un délai, à savoir le 05 décembre 2007 au plus tard pour lui faire tenir en sus de leurs précédentes réponses aux questionnaires, leurs contre observations...

Cette précaution supplémentaire voire, superflue de la Commission obéissait à un seul souci, celui du respect du principe du contradictoire, sinon :

Comment comprendre la pièce intitulée "volet contrôle interne" qui mentionne l'évaluation du contrôle interne de PADME et qui a été validé par chaque chef service y compris le Directeur Général, René AZOCLI lui-même ?

... Tous les chefs services et le Directeur Général, René AZOCLI reconnaissent les forces et faiblesses du PADME ainsi évaluées et ont contresigné ledit document avec la Commission.

Par courrier-retour n° 1203/KNA/PA en date du 03 décembre 2007 adressée à la Commission, soit à l'avant-veille du délai fixé au 05 décembre 2007, le Directeur Général de PADME, René AZOCLI, et Raymond FAFOUMI, Président du Bureau Exécutif estimeront qu'ils ne seront pas à même de lui faire parvenir leurs contre-observations à la date du 05 décembre 2007 fixée et se sont fixés "motu proprio" un délai supplémentaire d'un (01) mois, soit jusqu'au 04 janvier 2008 pour déposer des contre-observations.

... l'attitude des requérants est antinomique à toute notion de délai raisonnable pour répondre à la Commission ou, à tout le moins, au Ministre commanditaire des vérifications.

Une telle attitude est également contraire au « Guide de l'inspecteur des systèmes financiers décentralisés » édité par la BCEAO...

Appelés donc régulièrement à se défendre en produisant leurs contre-observations, les sieurs René AZOCLI et Raymond FAFOUMI ont préféré narguer la Commission de vérification.

Il y a là une défaillance de leur part qui s'assimile selon une jurisprudence établie, à un refus d'exercer le droit à la défense.

Toutefois, leurs réponses aux questionnaires qui leur ont été adressés par la Commission, se suffisent et constituent, à n'en point douter, leurs moyens de défense.

Ces réponses, surtout celles relatives aux questions portant sur la gestion de l'Association, entrent dans l'exercice de leurs droits à la défense.

Comme suite aux lettres des requérants René AZOCLI et Raymond FAFOUMI, le Président de la Commission, Monsieur Paul LISSAN a, par lettres n° 661-C/IGF/MFE et n° 662-C/IGF/MFE en date du 07 décembre 2007, fait les observations suivantes à l'adresse de ceux-ci :

- votre réponse est inédite dans les annales de vérification de l'Inspection Générale de Finances surtout que les observations relevées ont été retenues d'accord parties avec vos collaborateurs (chefs de services, chefs d'agence, chefs de bureau de zone) soit discutées personnellement avec vous ou, ont fait le cas échéant, l'objet d'un questionnaire auquel vous aviez répondu ;

- pour des impératifs de délai de dépôt du rapport de vérification fixé à deux mois à compter du 07 août 2007 par le Ministre des Finances et de l'Economie, la réception des contre-observations ne saurait souffrir d'un délai supplémentaire d'un mois...

Dans les mêmes conditions de vérification du PADME qui remontent à 2002, la lettre du 30 janvier 2002 de René AZOCLI prouve à suffire que l'intéressé est bien informé des courts délais pour répondre en pareilles circonstances aux inspecteurs vérificateurs...

Au regard de ce qui précède, les requérants ne sauraient valablement soutenir qu'ils n'ont pas été mis en mesure de présenter leur défense. En somme, ce sont eux-mêmes qui, pour faire de la diversion et du dilatoire, ont choisi de ne pas présenter des contre-observations dans le délai qui leur était imparti.

Nonobstant le rappel à l'ordre de la Commission, les dirigeants du PADME ont maintenu leur position et après deux (02) semaines supplémentaires d'attente, le rapport a été transmis le 18 décembre 2007 à l'Inspecteur Général des Finances, Chef de Service pour sa révision. A son tour, celui-ci a attendu dix sept (17) jours sans que les dirigeants du PADME ne réagissent et c'est au terme de tout ce préalable que le rapport, par note n° 006-C/IGF/MEF du 04 janvier 2008, a été transmis pour approbation du Ministre de l'Economie et des Finances.

Il importe de souligner que le système d'approbation du rapport d'un

Inspecteur passe par la révision de l'Inspecteur Général des Finances, Chef de Service, qui s'assure de sa qualité, de l'application du principe du contradictoire. L'approbation du Ministre chargé des Finances avant l'introduction du rapport en Conseil des Ministres est requise à la fin de la procédure.

Les dirigeants du PADME ont maintenu leur position et n'ont fait parvenir deux (2) plis dénommés contre-observations à l'Inspection Générale des Finances que dans la soirée du 04 janvier 2008, alors que le rapport de vérification avait déjà été transmis au Ministre de l'Economie et des Finances pour son approbation.

Dans ces conditions, les requérants ne peuvent que s'en prendre à eux-mêmes car, il est un principe que nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude.

La confusion entretenue à dessein encore une fois par les requérants entre une procédure disciplinaire ordinaire et celle des sanctions prononcées à leur encontre suite à des faits de mauvaise gestion aussi graves que ceux constatés par la Commission n'a d'autre intérêt que le dilatoire. » ;

Considérant que par une autre correspondance du 16 mai 2008, le Ministre de la Microfinance, des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes a transmis à la Haute Juridiction des "observations additionnelles" par lesquelles elle précise : « ... Mes précédentes écritures ont tenté d'exposer les conditions dans lesquelles les Inspecteurs vérificateurs ont procédé à leurs travaux en donnant la possibilité aux agents concernés de se prononcer sur les différents points alors en cause.

S'agissant spécifiquement des contre-observations réclamées par la Commission, contre observations que les sieurs AZOCLI et FAFOUMI ont refusé de servir dans les délais impartis, il importe de préciser la position de la jurisprudence administrative par rapport au refus d'exercer le droit à la défense.

En effet, s'il est vrai qu'une personne enquêtée doit avoir été entendue, l'absence d'audition peut, ceci est établi en droit positif, se couvrir par la justification d'une faute de l'intéressé qui, mis à même de présenter sa défense, n'a pas comparu, bien que dûment convoqué, sans invoquer d'excuse, ou après avoir allégué une excuse reconnue non-valable.

En cas de demande de remise en cause par exemple, il appartient à l'organe devant lequel le droit de défense doit être exercé d'apprécier la valeur de la demande de remise. Cette personne peut repousser la demande de remise par exemple en se fondant sur l'inexactitude de la raison invoquée.

Conseil d'Etat 20 Juin 1913 TERY Rec 736 GAJA 7^{ème} Edition Page 119, 120, 121.

Dans le cas d'espèce, les sieurs AZOCLI et FAFOUMI tentent de se réfugier derrière une demande de remise du délai de dépôt des contre-

observations imparties par la Commission. La Commission a apprécié la demande ainsi formulée qu'elle a trouvée inacceptable. Mieux, ladite Commission s'est fait le devoir de notifier aux intéressés par lettres n° 661-C/IGF/MFE et n° 662-C/IGF/MFE du 07 Décembre 2007, que la demande de prorogation était d'une part, contraire aux délais consensuellement arrêtés par les parties, et d'autre part, contraire aux impératifs de délai de dépôt du rapport de vérification dont AZOCLI et FAFOUMI avaient d'ailleurs connaissance.

Il s'ensuit que les motifs avancés par les deux enquêtés à l'appui de leur demande de prorogation de délai ne liaient pas la Commission et que c'est en toute légitimité que cette dernière les a rejetés.

Les sieurs AZOCLI et FAFOUMI ne peuvent donc être aujourd'hui admis à se prévaloir de leur propre turpitude.

... En aucune manière, leur droit à la défense n'a été violé. Subsidiairement et au cas où par extraordinaire, la Haute Juridiction trouverait mal-fondés les moyens que j'ai exposés sur la possibilité qui a été accordée aux demandeurs d'exercer leur droit à la défense, je voudrais néanmoins faire observer ce qui suit :

Il est constant que la convention n° 1652 du 24 Juin 2005 relative à une autorisation d'exercice entre le Ministre des Finances et de l'Economie et le PADME donne pouvoir au Ministre de prendre des mesures conservatoires ainsi que des mesures de redressement lorsqu'il a été constaté des pratiques de nature à mettre en péril les intérêts des déposants et des créanciers.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, l'Association PADME s'est vu assigner, conformément au décret n° 99-250 du 18 mai 1999, portant reconnaissance d'utilité publique, une mission d'intérêt général dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'action du Gouvernement.

Le contrôle ainsi exercé légalement par l'Etat sur les activités du PADME vise à sauvegarder l'intérêt public que PADME est précisément chargé d'assurer dans le domaine de micro-crédit, de la croissance et de l'emploi etc.

La loi PARMER reconnaît ainsi en son article 33 jusqu'à un pouvoir de dissolution au Ministre qui peut ainsi prononcer la dissolution forcée de l'institution.

Les mesures qui ont été prises par le Ministre de la Microfinance le 14 mars 2008 sont des mesures conservatoires et des mesures de redressement dont la loi aussi bien que la Convention reconnaissent le pouvoir à l'Etat.

Les mesures prises visent plutôt à préserver les intérêts du PADME face à l'état de dégradation avancée constaté par la Commission de vérification dépêchée par l'Etat au PADME et qui mettait en péril les intérêts des déposants et des créanciers.

Les arrêtés ministériels querellés ont porté pour motif les "nécessités de service", ce qui atteste que c'est dans l'intérêt du service qu'ils ont été pris.

- S'agissant plus particulièrement des droits de la défense, il est connu

que le respect des droits de la défense n'est exigé en l'absence de textes, que lorsque la mesure présente le caractère d'une sanction et que cette sanction est suffisamment grave...

En la présente cause, le Ministre de la Microfinance a agi dans le cadre de l'intérêt général que représente la sauvegarde des intérêts du public, clientèle, créancier et personnel du PADME. Au surplus, lesdits arrêtés ont été pris conformément aux prérogatives reconnues au Ministre par la loi PARMEC en ses articles 33 et suivants, et 64 et suivants, ainsi que par la Convention n° 1652 du 24 mars (sic) 2005 liant le PADME à l'Etat.

Il est évident que les arrêtés discutés ont été motivés par des raisons de service c'est-à-dire des raisons de sauvegarde des intérêts de l'institution... Les Arrêtés pris le 14 mars 2008 n'avaient aucun caractère personnel mais étaient plutôt des mesures générales exigées par l'intérêt public que l'Etat, à travers ses pouvoirs d'administration en général, est chargé de préserver.

Les moyens des demandeurs AZOCLI et FAFOUMI ne sont donc pas fondés ... » ;

Considérant qu'aux termes des dispositions des articles 30 alinéa 1 et 31 alinéa 2 du Règlement intérieur de la Cour Constitutionnelle : « *Les parties peuvent se faire assister de toute personne physique ou morale compétente. Celle-ci peut déposer des mémoires signés par les parties concernées.* ».

« *Pour être valable, la requête émanant d'une organisation non gouvernementale, d'une association ou d'un citoyen doit comporter ses nom, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale.* » ; qu'il découle des dispositions ci-dessus énoncées que l'assistance judiciaire ne saurait être assimilée à une représentation ; qu'en l'espèce, les sieurs René AZOCLI et Raymond FAFOUMI qui sont les requérants n'ont pas signé leur requête ; qu'il s'ensuit que ladite requête est irrecevable ; que toutefois, les requérants faisant état de violation de leurs droits à la défense et à la liberté d'association, la Cour doit, en application de l'article 121 alinéa 2 de la Constitution, se prononcer d'office ;

Considérant que l'article 7.1.c/ de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples énonce : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : ...*

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

Considérant que ce droit à la défense, principe fondamental de l'Etat de droit, s'exprime à travers le principe du caractère contradictoire de toute procédure ; qu'entrent dans le champ d'application du principe les mesures d'éviction ou de licenciement qui constituent des sanctions ; que lorsqu'une décision administrative prend le caractère d'une sanction et qu'elle porte atteinte à une

situation individuelle, il est de principe constant que l'intéressé doit être mis en mesure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que suite à des informations qui lui sont parvenues relativement à la gestion du PADME, le Chef de l'Etat a instruit le Ministre de l'Economie et des Finances aux fins de vérification ; qu'une équipe de l'Inspection Générale des Finances a été constituée en vue de contrôler la gestion de l'association PADME ; qu'à la fin des travaux de la commission, son Président, l'Inspecteur Général des Finances a adressé le 28 novembre 2007 la synthèse des observations au Directeur Général de PADME et au président du Bureau Exécutif de PADME en leur demandant de lui faire parvenir leurs contre observations pour le 05 décembre 2007 ; que le 03 décembre 2007, le Directeur Général de PADME a écrit au Président de la Commission pour lui exprimer qu'en raison des règles de procédures internes au PADME, il lui fera parvenir les contre observations appuyées de toutes pièces justificatives le 04 janvier 2008 ; que la Commission prend acte de la date proposée, mais recommande au Directeur Général de PADME de réserver ses contre observations à qui de droit au moment opportun ; que le 04 janvier 2008, les contre observations sont transmises au Président de la Commission qui les retourne au Directeur Général de PADME ; que le 05 mars 2008, le Conseil des Ministres décide de sanctionner le Directeur Général et les membres du Bureau Exécutif de PADME ; que le 14 mars 2008, le Ministre de la Microfinance prend les Arrêtés n° 0010, et 0011 portant révocation du Directeur Général et du Président du Bureau Exécutif de PADME, sans que les intéressés aient été entendus, ni invités à présenter leurs observations par écrit ; que ce faisant, lesdits arrêtés ont méconnu le droit à la défense des requérants ;

Considérant que l'article 25 de la Constitution dispose : « *L'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté... d'association ...* » ; que l'article 65 de la Loi n° 97-027 du 08 août 1997 portant réglementation des Institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit édicte : « *Les rapports internes de vérification ou d'inspection sont adressés au Ministre et, dans le cas des organes financiers, à la Banque Centrale et à la Commission Bancaire qui peuvent, en cas d'infractions aux dispositions légales ou réglementaires ou de pratiques préjudiciables aux intérêts des déposants et des créanciers, exiger la mise en œuvre de mesures appropriées de redressement et prendre des sanctions* » ;

Considérant qu'il résulte des éléments du dossier que la suspension des membres du Bureau Exécutif de l'association n'est pas motivée par l'intention de punir mais plutôt par la volonté de préserver les intérêts de l'association ; qu'il échet de dire et juger que la suspension dont s'agit est une mesure conservatoire ; qu'en conséquence, l'Arrêté n° 0012/MMFEJFPME/DC/CTJ/

CTPMF/SA du 14 mars 2008 portant suspension des membres du Bureau Exécutif de l'association ne viole pas la Constitution ;

Considérant que s'agissant des Arrêtés n° 0013 et 0014 du 14 mars 2008, l'analyse des éléments du dossier révèle que les requérants demandent à la Haute Juridiction d'apprécier les conditions de mise en œuvre des statuts qui régissent l'association PADME ; qu'une telle appréciation relève du contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; qu'elle doit par conséquent se déclarer incompétente ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La requête de Messieurs René AZOCLI et Raymond FAFOUMI signée par leurs avocats est irrecevable.

Article 2 .- La Cour se prononce d'office en vertu de l'article 121 de la Constitution.

Article 3 .- Les Arrêtés n° 0010 et 0011/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/ SA du 14 mars 2008 sont contraires à la Constitution.

Article 4 .- L'Arrêté n° 012/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/ SA du 14 mars 2008 n'est pas contraire à la Constitution.

Article 5 .- La Cour est incompétente pour statuer sur les Arrêtés n°s 0013 et 0014/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA du 14 mars 2008.

Article 6 .- La présente décision sera notifiée à Messieurs René AZOCLI, Raymond FAFOUMI, au Ministre de l'Economie et des Finances, au Ministre de la Microfinance, des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes, au Président de la République et publiée au Journal Officiel.

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

Monsieur	Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre

Robert
Le Rapporteur,

TAGNON

Membre
Le Président,

Pr. Théodore HOLO.-

Robert S. M. DOSSOU.-