

# DECISION DCC 09-072

## DU 09 JUILLET 2009

### *La Cour Constitutionnelle,*

Saisie d'une requête du 16 Janvier 2009 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0078/012/REC, par laquelle Messieurs René AZOKLI et Raymond FAFOUMI forment devant la Haute Juridiction un recours contre le Gouvernement pour violation des articles 3, 34 et 124 de la Constitution ;

**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 le requérant expose : « Par décision n° DCC 08-126 du 18 septembre 2008, la Cour Constitutionnelle a jugé les arrêtés n° 0010/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA portant révocation de Monsieur René AZOKLI de ses fonctions de Directeur Général de l'Association PADME et n° 0011/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA portant révocation de Monsieur Raymond FAFOUMI de ses fonctions de Président du Bureau Exécutif de l'Association PADME, contraires à la Constitution. Donc, logiquement, les arrêtés n° 0010/MMFEJFPME/DC/

CTJ/CTPMF/SA portant révocation de Monsieur René AZOKLI de ses fonctions de Directeur Général de l'Association PADME et n°0011/MMFEJF/DC/CTJ/CTPMF/SA portant révocation de Monsieur Raymond FAFOUMI de ses fonctions de Président du Bureau Exécutif de l'Association PADME, sont nuls et nonavenus et ne peuvent en aucun cas être mis en application en vertu de l'article 3 alinéa 3 et de l'article 124 alinéa 1 de la Constitution ...

Mais curieusement, depuis la notification par la Cour au Gouvernement, de la décision DCC n° 08-126 jusqu'à ce jour, les personnes installées par la force par le Gouvernement au mépris de la loi, continuent de gérer le PADME tout comme si de rien n'était. Ce faisant, les membres du comité mis en place par l'arrêté n°0013/MMFEJF/DC/CTJ/CTPMF/SA portant Institution et Nomination des membres du Comité de Suivi de la Gestion de l'Association PADME, le Directeur par intérim nommé par l'arrêté n°0014/MMFEJF/DC/CTJ/CTPMF/SA portant nomination du Directeur Général par Intérim de l'Association PADME et le Gouvernement qui les a nommés ont violé les articles 3 et 124 de la Constitution du Bénin» ; qu'ils affirment : « Le 12 novembre 2008, par voie d'huissier, le Ministre en charge des Finances nous a fait transmettre le rapport sur la vérification de la gestion du PADME. Dans les lettres de transmission datées du 10 novembre 2008, le Ministre en charge des Finances nous a respectivement désignés par "Monsieur René AZOKLY, Ex-Directeur Général de l'Association PADME" et "Monsieur Raymond FAFOUMI, Ex-Président du Bureau Exécutif de l'Association PADME". En nous désignant respectivement par Ex-Directeur Général et Ex-Président du Bureau Exécutif, malgré la décision DCC n° 08-126 du 18 septembre 2008, le Ministre en charge des Finances a continué de prendre en considération les arrêtés n°0010/MMFEJF/DC/CTJ/CTPMF/SA... et n°0011/MMFEJF/DC/CTJ/CTPMF/SA... Ce faisant, il a violé l'article 3... et 124... de notre Constitution » ; qu'ils ajoutent : « Le 20 novembre 2008, le Ministre en charge de la micro fiance a pris les arrêtés 2008 n° 062/MMFEJF/DC/CTJ/SA portant retrait de l'arrêté n°0011/MMFEJF/DC/CTJ/CTPMF/SA du 14 mars 2008... et 2008 n°063/MMFEJF/ DC/CTJ/SA portant retrait de l'arrêté n°0011/MMFEJF/DC/CTJ/CTPMF/SA du 14 mars 2008... Pourtant, depuis le 18 septembre 2008, les deux arrêtés qui ont été rapportés par le Ministre en charge de la microfinance ont déjà été déclarés nuls et nonavenus par la Cour Constitutionnelle. Plutôt que de prendre acte de la décision de la Cour Constitutionnelle, le Ministre en charge de la microfinance s'est permis de rapporter lesdits arrêtés tout comme si la décision de la Cour

Constitutionnelle ne suffisait pas. Ce comportement n'est rien d'autre que la violation de l'article 3 de notre Constitution. De plus, les arrêtés querellés, bien que datés du 20 novembre 2008, prennent effet pour compter du 14 mars 2008. Ces arrêtés violent donc le principe de la non rétroactivité des actes administratifs. Par conséquent, par ces arrêtés, le Ministre en charge de la microfinance a également violé l'article 34 de notre Constitution... » ; qu'ils poursuivent : « Enfin, le 20 novembre 2008, en même temps que le Ministre en charge de la microfinance, le Ministre en charge des Finances a pris les arrêtés 2008 n° 3502-C/MEF/DC/CTJ portant suspension de Monsieur René AZOKLI, Directeur Général de l'Association PADME et 2008 n° 3503-C/MEF/DC/CTJ portant suspension de Monsieur Raymond FAFOUMI, Président du Bureau Exécutif de l'Association PADME. Curieusement, ces deux arrêtés du Ministre en charge des Finances, bien que datés du 20 novembre 2008, prennent effet pour compter du 14 mars 2008. Ces arrêtés violent également le principe de la non rétroactivité des actes administratifs. Par conséquent, par ces arrêtés, le Ministre en charge des Finances a également violé l'article 34 de la Constitution... » ; qu'ils demandent en conséquence à la Haute Juridiction de « constater :

- que le Gouvernement et les personnes qu'il a nommées à la tête du PADME ont violé les articles 3 et 124 de la Constitution du Bénin ;
- que l'arrêté 2008 n° 062/MMFEJF/DC/CTJ/SA, portant retrait de l'arrêté n°0011/MMFEJF/DC/CTJ/CTPMF/SA du 14 mars 2008 portant révocation de Monsieur Raymond FAFOUMI de ses fonctions de Président du Bureau Exécutif de l'Association PADME et l'arrêté 2008 n° 063/MMFEJF/DC/CTJ/SA portant retrait de l'arrêté n° 0010/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA du 14 mars 2008 portant révocation de Monsieur René AZOKLI de ses fonctions de Directeur Général de l'Association PADME, du Ministre en charge de la Microfinance, sont contraires à la Constitution du Bénin ;
- que l'arrêté 2008 n° 3502-C/MEF/DC/CTJ portant suspension de Monsieur René AZOKLI, Directeur Général de l'Association PADME et 2008 n° 3503-C/MEF/DC/CTJ portant suspension de Monsieur Raymond FAFOUMI, Président du Bureau Exécutif de l'Association PADME, du Ministre en charge des finances, sont contraires à la Constitution » ;

*Considérant* qu'en réponse aux mesures d'instruction de la Haute Juridiction, les requérants écrivent : « ... 1.- Nous avons reçu la lettre de transmission du rapport de vérification, par voie d'huissier, le 12 novembre 2008...

2.- Nous avons répondu au Ministre de l'Economie et des Finances dans le délai imparti. Notre réponse datée du 18 novembre 2008, a été transmise par voie d'huissier au Ministre de l'Economie et des Finances le 20 novembre 2008... » ;

*Considérant* que pour sa part, le Ministre de l'Economie et des Finances explique : « ...Les sieurs René AZOKLI et Raymond FAFOUMI ... invoquent au soutien de leur recours trois moyens tirés de la violation des articles 3, 34 et 124 de la Constitution...

### **I- Sur la prétendue violation de l'article 3 de la Constitution**

L'article 3 alinéa 3 de la Constitution dispose que : " ... Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenue. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour Constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels".

Les sieurs René AZOKLI et Raymond FAFOUMI soutiennent vainement et sans conviction que les dispositions constitutionnelles suscitées ont été violées motif spécieux pris de ce que les arrêtés N° 0010/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA et 0011/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTP MF/SA portant leur révocation des fonctions respectives de Directeur Général et de Président du Bureau Exécutif de l'Association PADME ayant été déclarés contraires à la constitution par Décision de la Haute Cour du 18 septembre 2008, sont nuls et non avenue et ne sauraient en aucun cas être mis en application ; ils prétendent alors que ces arrêtés déclarés inconstitutionnels continuent de recevoir application puisque "jusqu'à ce jour, les personnes installées par la force par le Gouvernement au mépris de la loi continuent de gérer le PADME tout comme si de rien n'était" (sic).

Mais la Haute Cour ne saurait s'attarder un seul instant sur ce moyen manifestement dénué de tout fondement juridique.

En effet, contrairement aux déclarations des recourants qui frisent incontestablement la mauvaise foi, les arrêtés de révocation du 14 mars 2008 ont, purement et simplement été rapportés en exécution à temps réel de la Décision du 18 septembre 2008 de la Haute Cour qui les a déclarés contraires à la Constitution ...

Il importe de rappeler à l'attention de la Haute Cour à ce sujet que la sortie de vigueur d'un acte administratif par retrait supprime ab initio cet acte et le rend par conséquent inexistant : (DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José, Droit Administratif, 4<sup>e</sup> éd., Armand Colin p.410). L'Administration ayant retiré les deux arrêtés n° 0010 et 0011 qui avaient été déclarés contraires à la Constitution, elle s'est donc conformée à la Décision DCC 08-126 de la Cour Constitutionnelle, dès lors que les mesures de révocation sont rendues inexistantes par des actes de retrait pris par l'Autorité qui les avait pris.

Les sieurs René AZOKLI et Raymond FAFOUMI ne sauraient aujourd'hui prétendre que les arrêtés de leur révocation reconnus contraires à la Constitution par la Haute Cour de céans continuent à être appliqués alors qu'ils savent bien que ces arrêtés ont été rétroactivement rapportés purement et simplement.

S'agissant de l'arrêté n° 0012 portant suspension des membres du Bureau exécutif de l'Association PADME en la personne des sieurs AZOKLI et FAFOUMI, la Haute Cour l'a déjà reconnu conforme à la Constitution par sa décision du 18 septembre 2008 en son article 04 ; les recourants ne sauraient encore être admis à évoquer devant la Haute Cour la question de leur suspension alors que celle-ci a déjà été tranchée. Permettre à la Cour de revenir sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité des différents arrêtés de suspension intervenus serait lui demander de passer outre le principe général de droit sacrosaint et à valeur constitutionnelle exprimé par l'adage NON BIS IN IDEM. De toutes les façons, il ne revient pas au Juge constitutionnel d'apprécier, sur la forme comme au fond, la régularité d'un acte administratif parce qu'il n'est pas un Juge de la légalité mais de la constitutionnalité.

Il revient en somme à la Haute Cour de constater que le moyen pris de la violation de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution est inopérant et de le déclarer en conséquence purement et simplement mal fondé.

## **II- Sur les moyens tirés de la violation des articles 34 et 124**

Les dispositions combinées des articles 34 et 124 de la Constitution imposent, aussi bien qu'aux citoyens qu'aux autorités publiques, civiles ou militaires, le respect de la Constitution, de l'ordre constitutionnel et des décisions de la Haute Cour.

Les sieurs René AZOKLI et Raymond FAFOUMI soutiennent que l'article 34 de la constitution a été violé motif fallacieux pris de ce que les

arrêtés ministériels portant leur suspension ont été pris en violation de la non rétroactivité des actes administratifs.

Mais il faut rappeler avec force que le Juge constitutionnel n'est pas Juge de la légalité ainsi que la Haute Cour l'a elle-même reconnu dans sa jurisprudence constante.

Il ne lui revient pas de ce fait d'examiner la régularité desdits arrêtés ministériels de suspension au regard du droit administratif en vigueur.

Il a ainsi décidé à bon droit que : "Le Juge Constitutionnel n'est pas compétent pour statuer sur la régularité d'arrêtés" (Cf. Décision DCC 01-028 du 16 mai 2001 in " Recueil des Décisions et Avis de la Cour Constitutionnelle 2001 p.127 ").

Au surplus, il est établi que la Haute Cour a déjà vidé la question du droit constitutionnel touchant à la conformité de ces arrêtés de suspension par Décision du 18 septembre 2008 ; il ne saurait revenir sur cette question au risque de remettre en cause sa propre jurisprudence, et partant porter atteinte au principe NON BIS IN IDEM au mépris enfin de l'autorité de la chose jugée attachée aux Décisions de la Haute Cour (Cf. DCC 01-040 du 13 juin 2001 ; DCC 01-041 du 13 juin 2001, in Recueil des Décisions 2001 p. 173 et 174).

Quoi qu'il en soit, il convient de souligner pour mémoire que " s'il est de principe que les règlements et les décisions de l'autorité administrative ne peuvent statuer que pour l'avenir, cette règle comporte évidemment une exception" lorsqu'il s'agit d'exécuter une annulation contentieuse, laquelle entraîne nécessairement certains effets dans le passé ou lorsqu'il s'agit d'une mesure de régularisation ; (CE, 26 décembre 1925 RODIERE, S., 1925, 3, p. 49 note Maurice HAURIOU ; CE, 30 novembre 1951 Limousin).

En l'espèce, il n'est pas surabondant de rappeler que c'est en exécution de la décision de la Haute Cour du 18 septembre 2008 que les Ministres en cause ont d'abord pris des arrêtés portant retrait des premiers arrêtés déclarés contraires à la Constitution, à la suite desquels ils ont pris d'autres arrêtés portant suspension des sieurs AZOKLI et FAFOUMI, le tout conformément à l'exception au principe de la non rétroactivité des actes administratifs.

En somme, nul reproche ne peut être fait aux arrêtés de suspension du 20 novembre 2008 : ils sont conformes à la pratique administrative aussi bien qu'à la jurisprudence administrative en matière de rétroactivité des actes administratifs.

Il revient donc à la Haute Cour de déclarer aisément mal fondé le moyen tiré de la violation de l'article 34 de la Constitution motif spécieux pris de la violation du principe de la non rétroactivité des actes administratifs.

S'agissant du moyen tiré de la violation de l'article 124 de la Constitution, les recourants tentent vainement de faire croire à la Haute Cour de céans que la Décision rendue par elle le 18 septembre 2008 n'aurait pas été appliquée.

Mais ce moyen qui contraste avec l'évidence ne saurait davantage retenir l'attention de la Cour.

De fait, il est établi que la Décision, DCC 08-126 rendue le 18 septembre 2008 par la Cour Constitutionnelle ayant déclaré inconstitutionnels les arrêtés N° 0010 et 011 portant révocation des sieurs René AZOKLI et Raymond FAFOUMI a reçu entière application parce que ces arrêtés reconnus contraires à la Constitution ont purement et simplement été retirés par leur auteur en exécution justement de cette Décision de la Haute Cour ...

Par ailleurs, il convient de souligner à l'attention particulière de la Cour que le grief invoqué par les sieurs AZOKLI et FAFOUMI relatif au prétendu non respect du délai à eux imparti par le Ministre pour user de leur droit à la défense ne saurait non plus prospérer, et pour cause.

Par correspondance du 10 novembre 2008, le Ministre de l'Economie et des Finances impartissait effectivement aux demandeurs un délai de deux semaines (quinzaine) en vue de lui faire tenir leurs contre-observations relatives aux insuffisances constatées dans leur gestion.

Par lettre en date du 18 novembre 2008, notifiée au Ministre de l'Economie et des Finances par exploit du 20 novembre 2008 de Maître Soulémane BELLO, Huissier de Justice à Cotonou, le sieur Raymond FAFOUMI faisait spontanément tenir au Ministre ses contre-observations attendues. Il n'est point besoin de rappeler que cette réaction spontanée du sieur FAFOUMI à la correspondance du Ministre en date du 10 novembre 2008 annule, du moins rend sans objet le délai de deux semaines à lui imparti dans ladite correspondance du 10 novembre 2008.

C'est donc en toute régularité que le Ministre a, après avoir recueilli les contre-observations des demandeurs, pris les arrêtés du 20 novembre 2008 portant leur suspension sans avoir violé aucun délai imparti aux recourants.

Il ne reste alors qu'à la Cour de rejeter purement et simplement le grief inopportunément fait auxdits arrêtés en ce qu'ils auraient été pris avant le délai imparti aux demandeurs qui ne peuvent ainsi se prévaloir de leur propre turpitude.

Au demeurant, la Haute Juridiction constitutionnelle ne donne pas de directives à l'Etat. Ses décisions ne sont pas des décisions de légalité. Il n'existe pas une manière uniforme pour l'Etat d'exécuter des décisions qui déclarent des actes administratifs contraires à la Constitution. Il appartient à l'Administration d'apprécier de quelle manière ou selon quelles modalités elle doit mettre en application les décisions d'inconstitutionnalité. (DRAGO Guillaume : l'exécution des Décisions du Conseil Constitutionnel, l'effectivité du Contrôle de Constitutionnalité des lois, ECONOMICA 1992, Pages 226 à 229 ; Pages 242 à 244 ; Page 273).

Il revient en définitive à la Haute Cour de déclarer, à l'instar des autres, mal fondé cet autre et dernier moyen tiré de la violation de l'article 124 » ;

**Considérant** que les requérants demandent à la Cour de statuer sur la violation des articles 3, 34 et 124 de la Constitution et de constater que les arrêtés 2008 n° 062/MMFEJF/DC/CTJ/SA, 2008 n°063/MMFEJF/DC/CTJ/SA, 2008 n° 3502-C/MFE/DC/CTJ et 2008 n° 3503- C/MFE/DC/CTJ sont contraires à la Constitution ;

**Considérant** que les articles 3 alinéa 3, 34, 124 de la Constitution et l'article 43 du Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle disposent respectivement : « ... Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour Constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels » ;

« 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 » ;

« Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application.

Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles.» ;



« Lorsque la Cour Constitutionnelle constate la non-conformité à la Constitution d'une loi, d'une ordonnance ou d'un acte réglementaire, l'autorité concernée est appelée à se conformer à la situation juridique résultant de cette décision. » ;

**Considérant** qu'il ressort de l'analyse des éléments du dossier que les Ministres de l'Economie et des Finances et de la Microfinance, en exécution de la Décision DCC 08-126 du 18 septembre 2008, ont purement et simplement rapporté les arrêtés n°0010/MMFEJFPME/DC/CTJ/SA et n°0011/MMFEJFPME/DC/CTJ/ SA du 14 mars 2008 portant révocation des fonctions respectives de Directeur Général et de Président du Bureau Exécutif de l'Association PADME déclarés contraires à la Constitution ; qu'en agissant comme ils l'ont fait, Monsieur Soulé Mana LAWANI, Ministre de l'Economie et des Finances et Madame Rékiatou MADOUGOU, Ministre de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes n'ont pas violé les dispositions des articles 3, 34 et 124 de la Constitution ;

**Considérant** qu'en outre, en invoquant le moyen tiré du principe de la non rétroactivité des actes administratifs, que sont les arrêtés n°062/MMFEJF/DC/CTJ/SA et n°063/MMFEJF/DC/CTJ portant retrait de ceux de révocation et les arrêtés 2008 n° 3502-C/MFE/DC/CTJ, n°3503-C/MFE/DC/CTJ du 20 novembre 2008 portant suspension des sieurs René AZOKLI et Raymond FAFOUMI, les requérants posent en réalité le problème de régularité de ces actes ; qu'une telle appréciation relève du contrôle de légalité ; que la Cour Constitutionnelle, juge de la constitutionnalité, ne saurait en connaître ; qu'elle doit par conséquent se déclarer incompétente de ce chef ;

**Considérant** que par ailleurs s'agissant du droit à la défense allégué par les requérants, le Ministre des Finances et de l'Economie a pris les arrêtés 2008 n° 3502-C/MFE/DC/CTJ, n° 3503-C/MFE/DC/CTJ du 20 novembre 2008 portant suspension des sieurs René AZOKLI et Raymond FAFOUMI suite à la réponse à sa lettre n° 2008/3364-C/MEF/DC/IGF du 10 novembre 2008 les invitant à lui faire parvenir, dans un délai de quinze jours, leurs observations sur le rapport de la vérification de la gestion du PADME ; que dès lors, les requérants sont mal fondés à se prévaloir de violation des droits de la défense ;

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

**Article 1<sup>er</sup>.**- : Le Ministre de l'Economie et des Finances et la Ministre de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes n'ont pas violé les dispositions des articles 3, 34 et 124 de la Constitution.

**Article 2.-** La Cour est incompétente pour apprécier les conditions dans lesquelles les arrêtés n°062/MMFEJF/DC/CTJ/SA, n°063/MMFEJF/DC/CTJ portant retrait de ceux de révocation et les arrêtés 2008 n° 3502-C/MFE/DC/CTJ, n°3503-C/MFE/DC/CTJ du 20 novembre 2008, portant suspension des sieurs René AZOKLI et Raymond FAFOUMI ont été pris.

**Article 3.-** Il n'y a pas violation des droits de la défense.

**Article 4.-** : La présente décision sera notifiée à Monsieur René AZOKLI, à Monsieur Raymond FAFOUMI, à Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances, à Madame la Ministre de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes, au Président de la République et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le 09 juillet deux mille neuf,

|           |                |                |                |
|-----------|----------------|----------------|----------------|
| Monsieur  | Robert S. M.   | DOSSOU         | Président      |
| Madame    | Marcelline C.  | GBEHA AFOUDA   | Vice-Président |
| Messieurs | Bernard Dossou | DEGBOE         | Membre         |
|           | Théodore       | HOLO           | Membre         |
|           | Zimé Yérima    | KORA-YAROU     | Membre         |
| Madame    | Clémence       | YIMBERE DANSOU | Membre         |
| Monsieur  | Jacob          | ZINSOUNON      | Membre.        |

Le Rapporteur,

Le Président,

*Professeur Théodore HOLO.-*

*Robert S. M. DOSSOU.-*