

DECISION DCC 09-073

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 0079/013/REC, par laquelle Monsieur Raymond FAFOUMI forme un recours pour «violation des droits de l'homme, de la liberté d'association et de l'article 124 de la Constitution par le Gouvernement.» ;

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 ;

Où 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. La même décision de la Cour Constitutionnelle a considéré

que l'arrêté n° 0012/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA du 14 mars 2008, portant suspension des membres du Bureau Exécutif de l'Association PADME n'est pas contraire à la Constitution au motif 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".

Mais curieusement, depuis cette décision de la Cour Constitutionnelle 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. Pire encore, le Gouvernement, par l'entremise du comité de Suivi qu'il a installé pour gérer le PADME, a multiplié des actions portant gravement atteinte à la liberté d'association et violant ainsi l'article 25 de la Constitution.

En effet, sur convocation du Directeur de Cabinet du Ministre en charge de la Microfinance ..., plusieurs Assemblées Générales du PADME ont été organisées dont celles du 11 octobre 2008 et suivantes qui ont eu pour objectif de procéder à la révision des textes organiques du PADME.... » ; qu'il affirme : « Le 10 novembre 2008, malgré la décision DCC 08-126 du 18 septembre 2008 de la Cour Constitutionnelle, le Directeur du Cabinet du Ministre en charge de la Microfinance a convoqué une autre Assemblée Générale électorale du PADME qui a installé de nouveaux dirigeants à la tête de l'institution. Par cette Assemblée Générale, le gouvernement a d'une part, procédé au remplacement du Président du Bureau Exécutif du PADME qui avait été réhabilité par la décision DCC 08-126 du 18 septembre 2008 et d'autre part, révoqué tous les membres du Bureau Exécutif du PADME qui avaient été suspendus par l'arrêté n°0012/MMFEJFPME/DC/CT/CTPMF/ SA du 14 mars 2008.

En s'immisçant de cette manière dans la vie et la gestion de l'association PADME, le gouvernement a violé l'article 25 de notre Constitution.

En procédant au remplacement du Président du Bureau Exécutif du PADME malgré la décision de la Cour Constitutionnelle, le Gouvernement a violé l'article 124 de notre Constitution...

En procédant au remplacement des autres membres du Bureau Exécutif du PADME, le Gouvernement est passé de la mesure de suspension à la révocation pure et simple sans donner aux intéressés l'occasion d'exercer leur droit à la défense. Ce faisant, il a encore violé l'article 7.1.c/ de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples...

Ainsi, les nouveaux organes installés par le gouvernement le 10 novembre 2008 et qui gèrent actuellement le PADME au mépris des droits de l'homme, de l'article 25 de la Constitution et de la décision DCC n° 08-126 du 18 septembre 2008, sont contraires à la Constitution du Bénin.» ; qu'il demande en conséquence à la Haute Juridiction de « constater :

- que le Gouvernement est coupable de la violation de l'article 124 de la Constitution du Bénin en procédant, le 10 novembre 2008, au remplacement du Président du Bureau Exécutif du PADME malgré la Décision DCC 08-126 du 18 septembre 2008 de la Cour Constitutionnelle, déclarant la révocation du Président du Bureau Exécutif du PADME contraire à la Constitution ;
- que le Gouvernement a violé les droits de l'homme en passant de la suspension des autres membres du Bureau Exécutif du PADME à leur révocation sans leur permettre d'exercer leur droit à la défense ;
- que les nouveaux organes mis en place par le Gouvernement le 10 novembre 2008, sont contraires à notre constitution. » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction, la Ministre de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes déclare : « Je note qu'au moyen de votre lettre, vous me demandez de faire à la Haute Juridiction mes observations par rapport aux griefs articulés contre le Gouvernement au travers du recours n° 0079/013/REC-09 du sieur Raymond FAFOUMI.

Au terme dudit recours, résumé dans la correspondance du Secrétaire Général susvisée, deux griefs fondamentaux ont été élevés contre l'Etat béninois par le requérant.

En effet, ce dernier tente de reprocher au Gouvernement d'une part, la non exécution de la Décision 08-126 de la Cour Constitutionnelle du 18 septembre 2008 et d'autre part, sa prétendue immixtion dans le renouvellement du Bureau Exécutif du PADME ; ce qui constituerait, à son entendement, une violation des droits de l'homme, la liberté d'association et l'article 124 de la Constitution.

A- Sur le premier grief tiré de la non exécution de la Décision DCC 08-126

Relativement à son premier grief, le sieur Raymond FAFOUMI reproche à l'Etat béninois de n'avoir pas exécuté la Décision DCC 08-126 de la Cour Constitutionnelle.

Ce grief porté contre l'Etat n'est pas fondé.

En effet, 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 avenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour Constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés ".

Le sieur Raymond FAFOUMI soutient que les dispositions constitutionnelles suscitées ont été violées motif pris de ce que les arrêtés n° 0010/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA et n° 0011/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA ayant été déclarés contraires à la Constitution par Décision de la Haute Cour du 18 septembre 2008, sont nuls et non avenus et ne sauraient en aucun cas être mis en application ; il prétend 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 du recourant qui frisent incontestablement sa 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 ; (copie des arrêtés n° 062 et n° 063). 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^e ed., armand Colin p.410).

Le sieur Raymond FAFOUMI ne saurait aujourd'hui prétendre que les arrêtés reconnus contraires à la Constitution par la Haute Cour de céans continuent à être appliqués alors qu'il sait bien que ces arrêtés ont été rétroactivement rapportés.

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 mal fondé.

B- Sur le deuxième grief tiré de la violation de la liberté d'association

Conformément à l'arrêté qui l'a institué, le Comité de Suivi de la Gestion de PADME a pour mission générale d'assurer les fonctions de Bureau Exécutif (Conseil d'Administration) et de façon spécifique, d'instaurer les règles de bonne gestion au sein de l'Association et de conduire le processus de mise en place de nouveaux organes.

Je voudrais appeler l'attention de la Haute Juridiction sur le fait que PADME n'est pas une association d'individus mais exclusivement de personnes morales.

L'Association des clients de PADME, a l'instar de toutes les autres associations et structures membres de PADME, a été régulièrement invitée à l'Assemblée Générale Extraordinaire du 11 octobre 2008.

En réponse à l'invitation adressée à l'Association des clients de PADME qu'il préside, le sieur Raymond FAFOUMI a assigné le Comité de Suivi devant le tribunal de Cotonou ... L'attitude du sieur FAFOUMI ne surprend guère au regard du Rapport d'Inspection notamment le relevé d'observations à lui adressé qui a relevé "la présence au sein du Bureau Exécutif du PADME d'un membre dont la légitimité pose problème, il s'agit du Président du Bureau Exécutif du PADME qui exerce dans l'illégalité depuis l'année 2004. En effet, conformément aux statuts de l'Association qu'il représente, les membres du Bureau Exécutif ne sont élus que pour deux ans renouvelables, une seule fois. Or la dernière élection, après deux ans de retard, a eu lieu en 2002."

Quoi qu'il en soit, l'Assemblée Générale extraordinaire s'est tenue et a adopté les projets de statuts et règlement intérieur... Après quoi une Assemblée Générale Ordinaire (élective) s'est tenue le 10 novembre 2008 et a procédé à l'élection d'un nouveau bureau....

Le comité de suivi n'a joué qu'un rôle de facilitateur dans la convocation des Assemblées Générales. En aucune manière il n'a remis en cause l'indépendance des membres de l'Assemblée Générale de PADME qui ont en toute liberté adopté les nouveaux textes de leur Association et élu leur Bureau Exécutif. La reconstitution du Bureau Exécutif ainsi opérée met fin à la période transitoire et annonce le retour à un fonctionnement régulier de l'Association PADME. Pour parachever le processus, le nouveau Bureau Exécutif procèdera au recrutement, par appel à candidature, d'un nouveau Directeur Général. Le processus de recrutement d'un nouveau Directeur Général est suspendu en attendant l'issue des procédures judiciaires en cours.

En conséquence, la Cour de céans dira bien le droit en déclarant que le Gouvernement n'a pas violé le droit à la liberté d'association comme le fait croire le recourant et le déclarera mal fondé.

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 la liberté d'association. » ;

Considérant que le requérant demande à la Cour de statuer sur la violation des articles 124 et 25 de la Constitution et 7.1.c/ de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ;

1- Sur la violation de l'article 124 de la Constitution

Considérant que l'article 124 de la Constitution dispose : « *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.* » ;

Considérant que de l'analyse des éléments du dossier, il ressort que suite à la notification de la Décision DCC 08-126 du 18 septembre 2008, la Ministre de la Microfinance, en exécution de ladite décision, a pris, le 20 novembre 2008, les arrêtés n° 062/MMFEJF/DC/CTJ/SA et n° 063/MMFEJF/DC/CTJ/SA portant respectivement retrait de l'arrêté n° 0011/MFEJFPME/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 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 ; qu'en agissant comme elle l'a fait, Madame Rékiatou MADOUGOU, Ministre de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes n'a fait que se conformer à la décision de la Cour Constitutionnelle et n'a pas violé les dispositions de l'article 124 de la Constitution précitée ;

2- Sur la violation de l'article 25 de la Constitution

Considérant que selon l'article 25 de la Constitution : « *L'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation* » ;

Considérant que le requérant reproche au Gouvernement de s’immiscer dans la vie et la gestion de l’association PADME motif pris de ce que le Directeur de Cabinet du Ministre en Charge de la Microfinance a convoqué une assemblée générale électorale du PADME qui a installé de nouveaux dirigeants à la tête de l’institution ; que cependant , il ressort des pièces du dossier que conformément à l’Arrêté n° 0013/MMFEJFPME/DC/CTJ/CTPMF/SA du 14 mars 2008 qui l’a institué, le Comité de Suivi de la Gestion de PADME a pour mission générale d’assurer les fonctions de Bureau Exécutif et de façon spécifique, de conduire le processus de mise en place de nouveaux organes, ce qui a été fait ; que dans ces conditions, la requête de Monsieur Raymond FAFOUMI tend, en réalité, à faire apprécier par la Haute Juridiction les conditions dans lesquelles les nouveaux organes de l’Association PADME ont été mis en place ; qu’une telle appréciation relève du contrôle de légalité et la Cour Constitutionnelle, juge de la constitutionnalité, ne saurait en connaître ; que dès lors, il échet pour elle de se déclarer incompétente de ce chef ;

3- Sur la violation des droits de la défense

Considérant qu’aux termes de l’article 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* » ;

Considérant qu’il ressort des pièces du dossier que toutes associations et structures, membres du PADME, ont été invitées à prendre part à l’Assemblée Générale Elective du 11 octobre 2008 ; que plus spécifiquement l’Association des clients du PADME, que préside Monsieur Raymond FAFOUMI, y a été invitée par lettre du 26 septembre 2008 ; que, dès lors, le requérant est mal venu à se prévaloir de la violation des droits de la défense ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- : La Ministre de la Microfinance et de l’Emploi des Jeunes et des Femmes n’a pas violé les dispositions de l’article 124 de la Constitution.

Article 2.- La Cour est incompétente pour statuer sur les conditions dans lesquelles les nouveaux organes de l'Association PADME ont été mis en place.

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

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