

DECISION DCC 13-023

DU 21 FEVRIER 2013

Date : 21 Février 2013

Requérant : Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN

Contrôle de conformité

Arrêté

Incompétence

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 20 mai 2011 enregistrée à son Secrétariat le 23 mai 2011 sous le numéro 1330/057/REC, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN forme un recours pour « contrôle de constitutionnalité de l'Arrêté 2011 n° 053/MISP/DC/SGM/DGPN/SA du 26 avril 2011 » ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Monsieur Bernard D. DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « Par Arrêté n° 053/MISP/DC/SGM/ DGPN/SA du 26 avril 2011, le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité, M. Martial SOUNTON et son collègue de l'Economie et des Finances, M. Idriss L. DAOUDA ont cru devoir prendre un

arrêté ministériel pour nommer aux divers grades de la Police Nationale au titre de l'année 2011. Cet arrêté qui a été pris le 26 avril 2011 après la décision de la Haute Juridiction du 29 mars 2011 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011 et la prestation de serment du nouveau Président de la République le 6 avril 2011 méconnaît les dispositions constitutionnelles en vigueur car ne fait aucune différence entre le 1^{er} mandat du Président Boni YAYI et celui qu'il vient de démarrer après la décision du 29 mars 2011 relative à la proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011 et la prestation de serment du nouveau Président de la République le 6 avril 2011 » ; qu'il développe : « Rien qu'à prendre en compte les "VISAS" de cet arrêté querellé, l'on est en droit de constater la violation manifeste de la Constitution du 11 décembre 1990.

En effet, même si le nouveau Président de la République élu lors du scrutin du 13 mars 2011 est l'ancien Président de la République (même personne), les deux mandats sont juridiquement distincts en droit.

Il n'est donc pas possible à la lecture de notre Constitution du 11 décembre 1990 de prendre un arrêté ministériel dans un nouveau mandat soit le 26 avril 2011 sans intégrer dans le visa la proclamation, le 29 mars 2011, par la Cour Constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011.

Il est constant que si le Président de la République M. Boni YAYI est actuellement en exercice ou plus précisément en fonction le 26 avril 2011, date de la prise de cet arrêté, il l'est parce que la Haute Juridiction l'a proclamé définitivement élu par sa décision du 29 mars 2011. Un arrêté ne saurait être conforme à la Constitution s'il ne prend pas en compte l'acte de proclamation qui légitime l'élection du Président de la République.

Mais malheureusement l'arrêté querellé a occulté cet élément fondamental de la Constitution en intégrant dans son visa la proclamation le 29 mars 2006, par la Cour Constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 19 mars 2006 » ;

Considérant qu'il poursuit : « Selon l'article 47 de la Constitution du 11 décembre 1990.- Le premier tour du scrutin de l'élection du Président de la République a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus avant la date d'expiration des pouvoirs du

Président en exercice. Le mandat du nouveau Président de la République prend effet pour compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur”.

Il n'est de secret pour personne qu'après la décision de proclamation des résultats du scrutin du 13 mars 2011 et la prestation du serment le 6 avril 2011, le nouveau Président de la République est entré en fonction conformément à l'article 47 alinéa 2 de la Constitution du 11 décembre 1990.

Son existence juridique et celle de ses ministres notamment le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique sont fondées sur la décision de la Haute Juridiction en date du 29 mars 2011. On ne peut donc pas admettre que cet arrêté pris le 26 avril 2011 se base sur l'ancienne proclamation de la Haute Juridiction.

Rien qu'à évoquer la théorie de la hiérarchie des normes “toute norme juridique reçoit sa validité de sa conformité à une norme supérieure, formant ainsi un ordre hiérarchisé » ; qu'il affirme : « il est constant dans le cadre de cette requête que le fondement juridique des Ministres de l'Intérieur et de la Sécurité Publique et de l'Economie et des Finances n'est plus la proclamation du 29 mars 2006 mais plutôt celle du 29 mars 2011. La distinction des mandats est clairement précisée dans la décision de la Haute Juridiction du 29 mars 2011, portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011.

En effet, la Haute Juridiction a clairement précisé dans les articles 3 et 4 de sa décision du 29 mars 2011 que :

“- dit que conformément à l'article 47 alinéa 2 de la Constitution et au serment prêté le 06 avril 2006, le mandat du Président de la République en exercice expire le 05 avril 2011 à minuit.

- dit que le mandat de Monsieur Boni YAYI, élu Président de la République, prend effet pour compter du 06 avril 2011 à zéro (0) heure” » ; qu'il déclare : « le maintien dans l'Arrêté n° 053/MISP/DC/SGM/ DGPN/SA du 26 avril 2011 de la proclamation du 29 mars 2006 viole la décision de proclamation en date du 29 mars 2011 puisque par ce fait, les ministres concernés n'ont rien fait d'autre que de proroger le 1^{er} mandat du Président Boni YAYI qui selon la décision de la Haute Juridiction en son article 3 est déjà expiré le 05 avril 2011 à minuit » ; qu'il demande à la Haute Juridiction de « déclarer contraire à la Constitution l'Arrêté du Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique 2011 n°053/MISP/DC/SGM/DGPN/SA du 26 avril 2011 dans sa forme actuelle » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes, Monsieur Benoît Assouan C. DEGLA, écrit :

« I- SUR LA NON-CONFORMITE A LA CONSTITUTION DE L'ARRETE QUERELLE ALLEGUEE PAR LE REQUERANT

L'examen du texte attaqué révèle qu'il s'agit d'un acte individuel de promotion des Inspecteurs de Police dans différents grades au titre de l'année 2011, pris conformément aux dispositions de l'article 43 du Décret n° 97-622 du 30 décembre 1997 portant Statuts Particuliers des Corps des Personnels de la Police Nationale. Selon le droit de la fonction publique policière, les nominations effectuées par les autorités investies du pouvoir de nomination et de promotion des fonctionnaires de police dans les différents grades s'effectuent après les travaux de la Commission d'avancement de la Police.

Dans le cas d'espèce, les résultats de ces travaux qui ont fait l'objet du Procès-verbal n° 060/MISP/DGPN/DAP/SPRH/SA du 12 août 2010... ont conduit à la prise de deux (02) arrêtés dont le premier fut l'Arrêté n° 052/MISP/DC/SGM/DGPN/SA du 26 avril 2011 portant inscription de quatre-vingt et un (81) Inspecteurs de Police au tableau d'avancement aux grades supérieurs au titre de l'année 2011 et le second, l'Arrêté n° 053/MISP/DC/SGM/DGPN/SA du 26 avril 2011 querellé par le requérant et portant nomination de quatre-vingt et un (81) Inspecteurs de Police aux grades supérieurs au titre de l'année 2011.

Sous réserve de l'examen par les sages de la Cour Constitutionnelle (CC) des conditions de recevabilité d'un tel recours, il me paraît important d'aborder les circonstances de fait (A) et de droit (B) susceptibles d'emporter le rejet de la démarche contentieuse du requérant, au regard des compétences dévolues par la Constitution du 11 décembre 1990 à la Haute Juridiction.

A- PAR RAPPORT AUX CIRCONSTANCES DE FAIT

Le procès-verbal des travaux de la Commission d'avancement des Personnels de la Police Nationale visé à la page 2 de l'Arrêté n° 052/MISP/DC/SGM/DGPN/SA du 26 avril 2011 date du 12 août 2010. Entre le 12 août 2010 et le 26 avril 2011, les ministres signataires de l'acte querellé, nommés par le Chef de l'Etat par le Décret n° 2010-350 du 19 juillet 2010... étaient tous en fonction et exerçaient ès qualité, les compétences qui leur sont dévolues par le Chef de l'Etat en vertu de l'article 54 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 et des dispositions du Décret n° 2002-395 du 06 septembre 2002 portant identification des autorités investies du pouvoir de nomination et de promotion des fonctionnaires de la Police Nationale dans leurs différents grades.

Pendant cette période (12 août 2010-26 avril 2011), les deux arrêtés susvisés étaient signés par le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique de l'époque, qui les avait introduits à son homologue de l'Economie et des Finances pour son visa, compte tenu de leur incidence financière sur le budget de l'Etat et en vertu :

- d'une part, de l'article 1^{er} du Décret n° 2002-395 du 06 septembre 2002 qui reconnaît au premier, la qualité d'autorité investie du pouvoir de nomination et de promotion des Inspecteurs de Police ;

- d'autre part, de l'article 54 de la Constitution qui donne compétence au second pour contresigner tous les actes émanant des membres du gouvernement et ayant une incidence financière sur le budget de l'Etat.

Si l'arrêté querellé avait été contresigné à bonne date après son examen par les services compétents du Ministère de l'Economie et des Finances, on ne lui aurait reproché aucun vice lié à l'erreur par inadvertance portant sur le troisième (3^{ème}) visa relatif à la décision de la Cour Constitutionnelle du 29 mars 2011 proclamant les résultats définitifs de l'élection du Président de la République.

La question qui reste posée est celle de savoir si un tel vice peut être de nature à amener les Sages de la Cour Constitutionnelle à déclarer contraire à la Constitution l'arrêté querellé ?

L'examen d'un tel recours n'échappe-t-il pas à la compétence de la Haute Juridiction ?

La réponse à pareils questionnements ne peut être abordée qu'à travers l'analyse des circonstances de droit susceptibles de justifier la compétence de la Cour à connaître d'un tel recours.

B- L'EXAMEN DES CIRCONSTANCES DE DROIT

Le fait que par inadvertance, les ministres en cause ont commis l'erreur de n'avoir pas veillé au strict respect des règles de forme des actes administratifs, en l'occurrence l'acte querellé, n'est pas un motif suffisant pour emporter inconstitutionnalité, dans la mesure où la Haute Juridiction n'est compétente que pour examiner les actes administratifs censés porter atteinte aux droits de la personne humaine.

Or, l'acte querellé qui a d'ailleurs conféré des droits acquis aux personnes visées compte tenu du délai légalement requis pour exercer une action contentieuse devant le juge administratif, n'est pas entaché d'un vice rédhibitoire susceptible d'entraîner son annulation.

Certes le visa est important dans la structure d'un tel acte, mais compte tenu des circonstances de fait et de droit qui ont justifié leur signature, on ne saurait reprocher aux deux (02) ministres concernés, une volonté manifeste de violer la Constitution, en ne faisant pas référence le 26 avril 2011 à la proclamation par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 29 mars 2011.

C'est d'ailleurs pour encadrer le pouvoir du juge en cette matière, que la jurisprudence a déterminé la nature des vices susceptibles d'emporter annulation, au nombre desquels ne figure pas la nature du visa querellé.

En l'espèce, le vice soulevé par le requérant qui ne résulte pas d'une volonté manifeste de violer la Constitution mais lié à une cause d'inadvertance dans la procédure de signature de l'acte querellé par les autorités compétentes, n'a aucune influence sur la décision de nomination qui a d'ailleurs produit des effets juridiques intangibles au profit des personnes visées.

II- CONCLUSION

Eu égard aux circonstances de fait et de droit qui entourent la prise de l'arrêté querellé, dont la nature échappe à la compétence contentieuse de la Cour Constitutionnelle telle que prévue par les articles 117 et 120 de la Constitution, il échet à cette dernière, abstraction faite de la réserve émise plus haut quant à la recevabilité d'un tel recours, de se déclarer incompétente » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN tend, en réalité, à faire apprécier par la Cour Constitutionnelle la régularité du contenu des visas de l'Arrêté 2011 n°053/MISP/DC/SGM/DGPN/SA du 26 avril 2011 pris par les Ministres de l'Intérieur et de la Sécurité Publique et de l'Economie et des Finances ; que l'appréciation d'une telle demande n'entre pas dans le champ de compétence de la Cour Constitutionnelle tel que défini par les articles 114 et 117 de la Constitution ; qu'en conséquence, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, à Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt et un février deux mille treize,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard D. DEGBOE.-

Robert S. M. DOSSOU.-