

DECISION DCC 13-061

DU 24 JUIN 2013

Date : 24 Juin 2013

Requérant : Noel Olivier KOKO

Contrôle de conformité

Désignation des membres des institutions

Cour Constitutionnelle

Nomination

Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 06 juin 2013 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1170/082/REC, par laquelle Monsieur Noël Olivier KOKO sollicite de la Haute Juridiction « le contrôle de constitutionnalité de la nomination de Madame Lamatou NASSIROU en sa qualité de personnalité de grande réputation professionnelle » ;

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 Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « Dans le cadre de la nomination des nouveaux membres de la Cour Constitutionnelle (5ème mandature), le Président de la République a procédé à la nomination des trois membres qui doivent siéger au sein de la Haute Juridiction conformément à l'article 115 de la Constitution du 11 décembre 1990.

“La Cour Constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics “. Ainsi libellé, l'article 114 de la Constitution est assez éloquent sur l'importance de cette Cour dans l'arsenal institutionnel du Bénin. » ;

Considérant qu'il développe : « La notion de “haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle” consacre la qualité et la personnalité des membres qui doivent la constituer. En conséquence, ils doivent être de haute personnalité ayant une grande expérience professionnelle et une grande réputation professionnelle. C'est d'ailleurs pourquoi, les membres y sont appelés « sages ».

Une telle institution doit donc rester à l'abri des intrigues politiciennes, si tant est qu'elle est appelée à jouer ce rôle de régulateur. Pour cela, on doit y envoyer des hommes et des femmes qui connaissent l'Etat, qui ont une grande culture et une parfaite connaissance du fonctionnement de ces institutions. La Constitution, elle-même, a tranché la question sur la nature des membres de cette Cour, véritable sanctuaire de notre système politique. Il est donc difficile d'admettre au titre de personnalité de grande réputation professionnelle la nomination de Madame Lamatou NASSIROU alors qu'elle ne justifie que d'un poste de Directrice de Ressources Humaines (DRH) au ministère en charge de la famille.

« Personnalité de grande réputation professionnelle », la répétition est ici importante pour montrer que n'importe qui ne peut s'appeler personnalité. C'est une personne célèbre ou très importante qui est venue au sommet de la hiérarchie en donnant la preuve de son talent ou de sa bravoure. Les synonymes du mot « personnalité » sont « sommité » ou « célébrité ». Or, tout le monde sait qu'on n'atteint la célébrité qu'en travaillant, qu'en gagnant l'estime du plus grand nombre. On ne l'atteint que par le talent, l'avoir ou le travail. Autrement dit, pour être nommé à la Cour Constitutionnelle en qualité de Personnalité, il faut avoir, d'une part, une compétence professionnelle, d'autre part, être d'une grande réputation professionnelle.

Madame Lamatou NASSIROU, 41 ans, ne totalise qu'à peine sept ans dans l'administration publique et déjà peut se vanter d'être une personnalité de grande réputation professionnelle en ne justifiant que d'un poste de Directrice des Ressources Humaines au Ministère de la Famille.» ;

Considérant qu'il fait ensuite observer : « Dans sa Décision 15 DC du 16 mars 1993, le Haut Conseil de la République siégeant en qualité de Cour Constitutionnelle avait déjà précisé que la notion de personnalité doit être jumelée avec la qualification et la compétence professionnelles.

Madame Lamatou NASSIROU n'a jamais été un élu ne serait-ce que local ni une personnalité définie par la Loi n° 2010-05 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le Président de la République en Conseil des ministres. Elle ne saurait donc être nommée au titre de personnalité de grande réputation professionnelle. Cette nomination est une méconnaissance de la Constitution du 11 décembre 1990 et mérite censure de la Haute Juridiction, ne serait-ce que pour valoriser cette haute et importante juridiction. » ; qu'il ajoute : « Au subsidiaire, je défère devant la Haute Juridiction les propos de Madame Lamatou NASSIROU dans le journal La Nation N° 5755 du 6 juin 2013 qui déclare que « Désormais de l'autre côté de la Cour Constitutionnelle, je tâcherai toujours de défendre au mieux la cause des enfants, des femmes, des personnes handicapées et celles du troisième âge, bref, de toutes les couches sociales ». Cette déclaration est une violation de la Constitution du 11 décembre 1990 car on ne défend pas une couche à la Cour Constitutionnelle. Il suffit de lire la compétence de la Cour Constitutionnelle pour s'en

convaincre. » ; qu'il conclut : « Eu égard à ce qui précède, nous demandons à la Haute Juridiction de déclarer contraire à la loi fondamentale du 11 décembre 1990, la nomination de Madame Lamatou NASSIROU en sa qualité de personnalité de grande réputation professionnelle. » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour lui demandant de faire parvenir à la Cour ses observations, Madame Lamatou NASSIROU fait remarquer qu'il ressort de l'article 115 de la Constitution que « pour être nommé à la Cour en qualité de personnalité » comme elle l'a été, « il faut répondre à deux critères qui sont celui de la "personnalité" et celui de la "grande réputation professionnelle" avant de déclarer :

« I- SUR MA QUALITE DE PERSONNALITE

Si à première vue la qualité de personnalité peut apparaître comme étant une formule vague pouvant donner lieu à des appréciations subjectives, il convient de signaler que la Constitution en son article 56 précise que le Président de la République « nomme... également en Conseil des Ministres ... les Hauts Fonctionnaires dont la liste est fixée par une Loi Organique.»

Selon le dictionnaire LAROUSSE, une personnalité est une personne ayant une haute fonction.

A la suite du Conseil des Ministres en date du 15 novembre 2007, j'ai été nommée par décret présidentiel en qualité de Directrice des Ressources Humaines au Ministère en charge de la Famille. Cette nomination en Conseil des Ministres m'attribue, aux termes de l'article 56 ci-dessus cité, la qualité de « Haut Fonctionnaire » et par conséquent de Personnalité.

« Personnalité de grande réputation professionnelle » ? je le suis sans aucun doute, comme l'a su très bien apprécier souverainement le Président de la République. En effet, cadre de l'Administration béninoise, j'ai occupé les fonctions de

Directrice des Ressources Humaines (DRH) au Ministère en charge de la famille où j'ai géré la carrière de tout le personnel dudit Ministère représenté dans toutes les communes du Bénin y compris celle des quatre Ministres qui se sont succédés à la tête de ce Département Ministériel. » ;

Considérant qu'elle poursuit : « II - SUR LA QUALITE DE GRANDE REPUTATION PROFESSIONNELLE

Pour servir son pays, il n'est pas obligatoire de se retrouver dans la position d'Agent Permanent de l'Etat. Bien au contraire, la législation en vigueur au Bénin indique que pour être nommé aux hautes fonctions de l'Etat, l'on peut être soit Agent Permanent de l'Etat soit provenant du secteur privé. Pour ma part, j'ai d'abord fait mes preuves de grandes réputations professionnelles dans le secteur privé notamment dans les Institutions Internationales à savoir : le Projet CLEF/USAID, la Coopération Canadienne et la Coopération Suisse. Dans toutes ces institutions, ma capacité de travailler avec professionnalisme et bonne conscience m'a toujours valu des appréciations, concrétisées notamment par l'attestation de félicitations qui m'a été décernée par l'USAID en ces termes : « elle a démontré un sens élevé de professionnalisme dans l'accomplissement de l'ensemble des tâches qui lui ont été confiées ».

Ayant intégré l'Administration Publique en 2007, cette appréciation de grande réputation professionnelle sera confirmée par trois lettres de félicitations respectivement au titre des années 2011 et 2012 ... situation exceptionnelle dans l'Administration Publique. Très rares sont en effet les agents de cette Administration qui peuvent attester avoir reçu autant de mérite en peu de temps » ; qu'elle ajoute : « J'ai également le plus grand diplôme professionnel qu'est le Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées en Gestion des Projets et Développement Local.

Quelle que soit la fonction que j'occupe, je m'engage à accomplir ma tâche avec abnégation et professionnalisme afin de donner satisfaction à ma hiérarchie et, au-delà, apporter ma pierre à l'édification d'un Bénin prospère. Puisqu' « aux âmes bien nées, la valeur n'attend point le nombre des années », on

ne saurait me reprocher, sans commettre une injustice, d'avoir capitalisé à 41 ans une si riche et probante expérience professionnelle.

Mieux, il est à faire observer que selon la Constitution du 11 décembre 1990, dont le requérant prétend la violation, l'âge requis pour exercer les plus hautes fonctions de l'Etat que sont celles du Président de la République est de quarante (40) ans, alors même que j'en ai quarante et un (41). Signalons au passage qu'avant d'être élu pour la première fois comme Président de la première puissance mondiale que constituent les Etats Unis d'Amérique à l'âge de 47 ans, le Président Barack OBAMA a été Sénateur à l'âge de 36 ans. Tout près de nous en Afrique, en République Démocratique du Congo, le jeune Joseph Kabila, né le 04 juin 1971, a pris le pouvoir en 2001 à l'âge de 30 ans et a été réélu en 2006 et 2011. Chez le voisin du Bénin, en République Togolaise, Monsieur Faure EYADEMA né le 06 juin 1966 a été pour la première fois Président de son pays en 2005 et avait 39 ans ; il a été réélu le 04 mars 2010.

La Constitution n'ayant pas prévu un âge limite pour être membre de la Cour Constitutionnelle, il ne revient pas à ladite Cour chargée de défendre la Constitution, d'en disposer autrement. Dans ces conditions, il serait donc incongru et contre toute logique de soutenir qu'une personne ayant l'âge requis pour être Président de la République ne puisse être membre de la Cour Constitutionnelle, alors que le Président de la République est le Premier Magistrat et également garant de la Constitution. Au demeurant, sur cette notion controversée de Personnalité de grande réputation professionnelle, le Haut Conseil de la République siégeant en qualité de Cour Constitutionnelle avait déjà posé sa jurisprudence à travers la Décision 15 DC du 16 mars 1993 : "Considérant que l'article 115 alinéa 3 de la Constitution dispose que : "outre les trois Magistrats et les deux juristes de haut niveau, il faut également deux personnalités de grande réputation professionnelle ; Considérant que c'est en fonction de l'article précité que la Loi Organique n° 91-009 du 4 mars 1991 sur la Cour Constitutionnelle a exigé en son article 1^{er} que les personnes pressenties pour être membres de la Cour doivent produire entre autres, un Curriculum Vitae permettant de juger de leur qualification et expérience professionnelles ; Considérant que la

notion de personnalité doit être jumelée avec la qualification et la compétence professionnelles ; Considérant que la Cour après examen a estimé que les deux personnalités nommées respectivement par le Bureau de l'Assemblée Nationale et le Président de la République, à savoir le Président Hubert MAGA et le Professeur Alexis HOUNTONDI, remplissent les conditions permettant d'être Membres de la Cour Constitutionnelle” .

Il en est de même dans la Décision DCC 03-082 du 26 mai 2003 relative à la nomination de Monsieur Idrissou BOUKARI à la Cour Constitutionnelle en qualité de personnalité de grande réputation professionnelle. Avant ma nomination, j'ai produit comme l'exige la loi mon curriculum vitae au Président de la République qui, en vertu des pouvoirs souverains et discrétionnaires qui lui sont conférés, a estimé que je pouvais convenablement apporter ma contribution à l'édification d'un Etat de Droit au Bénin.

Il se dégage donc de ce qui précède que je jouis d'une grande et bonne réputation dans mon milieu professionnel ayant été à chaque fois positivement remarquée et honorée pour la qualité de mon travail. Aussi, mon âge ne saurait être un motif pour me dénier la qualité de personnalité de grande réputation comme tente de faire croire le requérant. » ;

Considérant que Madame Lamatou NASSIROU fait remarquer aussi que « ...c'est à tort et contre toute logique que le requérant tente de faire croire que l'exercice d'un mandat électif serait une condition pour avoir la qualité de personnalité de grande réputation professionnelle.

La grande réputation professionnelle ne saurait être assimilée à une célébrité médiatique, tapageuse comme le requérant tente à tort de faire croire. Bon nombre d'émérites hauts cadres inconnus du public jouissent dans leur milieu professionnel d'une renommée certaine pour leur qualité professionnelle. Il s'agit donc pour l'autorité appelée à nommer d'analyser de manière objective le parcours professionnel de la personne à travers son curriculum vitae et non de tenir compte d'une certaine opinion publique vacillant et changeant au gré des individus qui l'animent à des fins inavouées.

Sur ce point, la jurisprudence ci-dessus citée du Haut

Conseil de la République est largement édifiante : l'exercice d'un mandat électif ne saurait en aucune manière être pris en compte pour déterminer la qualité de personnalité de grande réputation professionnelle, seuls les critères objectifs relatifs au parcours professionnel, c'est-à-dire la qualification et la compétence professionnelle sont déterminantes.

Egalement, c'est à tort que le requérant tente de soutenir que je ne serais pas une personnalité définie par la Loi n° 2010-05 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le Président de la République en Conseil des ministres pour justifier son recours.

A titre d'exemple, ce n'est tout de même pas le Président de la République qui nomme un professeur d'Université, et est-ce pour autant qu'on dénierait à ce dernier la qualité de personnalité de grande réputation ? En tout cas ce n'est pas la position adoptée par la jurisprudence constitutionnelle sus visée... » ;

Considérant qu'en ce qui concerne les déclarations faites à un organe de presse, elle soutient : « III - SUR MES ALLEGATIONS AU JOURNAL LA NATION

Dans le Journal La Nation n° 5755 du 06 juin 2013, je déclarais en effet que « Désormais, de l'autre côté de la Cour Constitutionnelle, je tâcherai toujours de défendre au mieux la cause des enfants, des femmes, des personnes handicapées et celles du troisième âge, bref de toutes les couches sociales ». Selon le requérant, cette déclaration constituerait "une violation de la Constitution du 11 décembre 1990 car on ne défend pas une couche à la Cour Constitutionnelle. Il suffit de lire la compétence de la Cour Constitutionnelle pour s'en convaincre."

Cette déclaration n'a rien de contraire à la Constitution. En effet, quelles sont en réalité les attributions de la Cour Constitutionnelle, sinon que de protéger les droits de la personne humaine et de garantir l'Etat de Droit ? Bien que dans ma déclaration, j'aie conclu qu'il s'agit de défendre les droits de toutes les couches sociales et par conséquent de tous les béninois, il ne saurait au demeurant être question d'une quelconque violation de la Constitution si j'ai invoqué la protection particulière qu'il convient d'accorder à la femme, aux

enfants, aux personnes de troisième âge et aux personnes handicapées. La Constitution en son article 26 n'a-t-elle pas disposé que « l'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale.

L'homme et la femme sont égaux en droit. L'Etat protège la famille et particulièrement la mère et l'enfant. Il veille sur les handicapés et les personnes âgées ? » ;

Considérant que Madame Lamatou NASSIROU a joint à sa réponse :

- son attestation de succès à des examens lui conférant le diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées en gestion des Projets et Développement Local, signée du Professeur Charlemagne B. IGUE, Doyen de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université d'Abomey-Calavi, trois lettres de félicitations signées du Ministre de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Âge, les deux premières « pour son classement au rang de troisième meilleure directrice du Ministère au titre de l'année 2011 » et « ...au titre de l'année 2012 », le troisième « pour sa participation active à l'éclatant succès de la 18^{ème} journée internationale de la femme édition 2013 »,
- une attestation signée de Messieurs Luc Gilbert et James R. DEAN du projet CLEF soulignant la qualité du travail accompli avec leur structure,
- son curriculum vitae et diverses autres pièces ;

Considérant que dans les observations transmises à la Cour le 24 juin 2013, le Président de la République indique que la nomination de Madame Lamatou NASSIROU a été faite en vertu des dispositions de l'article 115 de notre Constitution et que les critères qui ont prévalu à ce choix procèdent de sa « foi en la République, une et indivisible et dont les institutions doivent être animées par des femmes et des hommes mus par les valeurs éthiques et morales d'intégrité, de transparence, de bonne gouvernance, d'obligation de résultat, de reddition de compte et de lutte contre la corruption et l'impunité. » ; qu'il précise que la nomination de Madame Lamatou NASSIROU obéit à ces exigences qu'il considère comme cardinales et qui transparaissent à travers

son parcours marqué par ses multiples expériences professionnelles et ses compétences avérées ; qu'il ajoute qu'à son avis, les arguments contre la nomination de Madame Lamatou NASSIROU « relèvent d'une interprétation ... de nos textes qui dans leur imprécision peuvent donner lieu à des divergences d'acception » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes des alinéas 1, 2 et 3 de l'article 115 de la Constitution : « *La Cour Constitutionnelle est composée de sept membres dont quatre sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois par le Président de la République pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Aucun membre de la Cour Constitutionnelle ne peut siéger plus de dix ans.*

Pour être membre de la Cour Constitutionnelle, outre la condition de compétence professionnelle, il faut être de bonne moralité et d'une grande probité.

La Cour Constitutionnelle comprend:

** trois magistrats ayant une expérience de quinze années au moins dont deux sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et un par le Président de la République ;*

** deux juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens du droit, ayant une expérience de quinze années au moins nommés l'un par le Bureau de l'Assemblée Nationale et l'autre par le Président de la République ;*

** deux personnalités de grande réputation professionnelle nommées l'une par le Bureau de l'Assemblée Nationale et l'autre par le Président de la République ... » ; qu'il ressort de cette disposition que le membre de la Cour Constitutionnelle nommé doit, outre la condition de compétence professionnelle, être de bonne moralité et d'une grande probité et que, contrairement aux magistrats et juristes pour lesquels il est exigé une expérience de quinze années au moins dans l'exercice de leurs fonctions, le Constituant de 1990 n'a imposé aucun autre critère pour le choix de la personnalité de grande réputation professionnelle à nommer ;*

Considérant que la compétence professionnelle ne peut s'analyser qu'à l'aune des appréciations faites par les supérieurs hiérarchiques ou par les Autorités compétentes ou habilitées à le faire ; que cette appréciation peut également se faire sur la base du curriculum vitae qui indique les formations et les activités du membre pressenti ; que la loi organique sur la Cour Constitutionnelle, conformément à la disposition précitée de la Constitution, a édicté en son article 1^{er} alinéa 2 que « *Avant leur nomination, soit par le Bureau de l'Assemblée Nationale soit par le Président de la République, les personnes pressenties pour être membres de la Cour Constitutionnelle doivent produire un curriculum vitae qui permette de juger de leurs qualification et expérience professionnelles...* » ; qu'il résulte des éléments du dossier, notamment du curriculum vitae de Madame Lamatou NASSIROU, qu'elle est diplômée de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université d'Abomey-Calavi, avec un Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées (DESS) en Gestion des Projets et Développement Local ; qu'elle a servi dans plusieurs structures avec compétence et dévouement avant d'être nommée, par décret pris en Conseil des Ministres, Directrice des Ressources Humaines du Ministère de la Famille et de l'Enfant ; qu'il est donc établi qu'elle remplit les conditions requises pour être nommé en qualité de personnalité de grande réputation professionnelle ; qu'en conséquence, il y a lieu de dire et juger que la désignation faite par le Président de la République est conforme à la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E :

Article 1er – La désignation de Madame Lamatou NASSIROU en qualité de personnalité de grande réputation professionnelle au titre de la cinquième mandature de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Olivier Noël KOKO, à Monsieur le Président de la République, à Madame Lamatou NASSIROU et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-quatre juin deux mille treize,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simlice Comlan	DATO	Membre
	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-

Professeur Théodore HOLO.-