

DECISION DCC 13-062

DU 4 JUILLET 2013

Date : 04 Juillet 2013

Requérant : Armand A H BOGNON

Contrôle de conformité

Désignation des membres des institutions

Incompatibilité de fonctions

Nomination

Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 27 juin 2013 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1326/096/REC, par laquelle Monsieur Armand A. H. BOGNON sollicite de la Haute Juridiction, sur le fondement des articles 3 et 122 de la Constitution, de « déclarer contraire à la Constitution, notamment en ses articles 35 et 115, et à la Loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant Statut de la Magistrature en République du Bénin, le fait que El Hadj IBRAHIM GBAGUIDI Akibou cumule ses fonctions de Magistrat avec la charge de Président du Conseil d'Administration de AFRICA MANAGEMENT EXPERTISES AND TECHNOLOGY » ;

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 un curriculum vitae déclaré sincère suivant la formule suivante: “Je certifie exacts tous ces renseignements me concernant”, EL Hadj IBRAHIM GBAGUIDI Akibou, Magistrat désigné par le Président de la République pour être membre de la Cour Constitutionnelle suivant le Décret n° 2013-274 du 25 juin 2013, a rendu public au lendemain de sa nomination en tant que sage à la Cour Constitutionnelle, son curriculum vitae détaillé dans la presse nationale et consultable sur les réseaux sociaux.

La lecture de ce curriculum vitae détaillé (Cf. La Nouvelle Tribune, parution n° 2579 du mercredi 26 juin 2013) nous interpelle quant à l'incompatibilité de certaines fonctions avec d'autres dans la République. En effet, dans la rubrique VII dudit curriculum vitae et titrée AUTRES EXPERIENCES en son point 5, EL Hadj IBRAHIM GBAGUIDI Akibou a écrit ce qui suit: “A assuré les fonctions de Président du Conseil d'Administration du Bureau d'Etudes, cabinet d'expertise et de conseil AFRICA MANAGEMENT EXPERTISES AND TECHNOLOGY (AMET) de mars 1995 à ce jour soit dix-huit 18 ans durant”.

L'analyse du curriculum vitae en question révèle qu'EL Hadj IBRAHIM GBAGUIDI Akibou, Magistrat, est devenu Substitut du Procureur de la République près le Tribunal de Première Instance de Cotonou en 1995 et occupe cumulativement à la charge de Magistrat, le poste de Président du Conseil d'Administration de AFRICA MANAGEMENT EXPERTISES AND TECHNOLOGY soit depuis 18 ans.

En affirmant clairement qu'il a exercé jusqu'à ce jour les fonctions de Président du Conseil d'Administration de AFRICA MANAGEMENT EXPERTISES AND TECHNOLOGY, EL Hadj IBRAHIM GBAGUIDI Akibou, en sa qualité de «Magistrat» a choisi depuis mars 1995 de violer l'article 11 de la Loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant Statut de la Magistrature en République du Bénin qui dispose que: “ L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toute autre

fonction publique et de toute autre activité lucrative, professionnelle ou salariée.

Des dérogations individuelles peuvent toutefois être accordées aux magistrats par leurs chefs hiérarchiques pour donner des enseignements ressortissant à leur compétence. Compte-rendu doit être fait immédiatement au Garde des sceaux, ministre chargé de la justice par leurs chefs hiérarchiques.

Pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à leur dignité et à leur indépendance, l'autorisation doit émaner du Garde des sceaux, ministre chargé de la justice après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Les magistrats peuvent, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques” » ;

Considérant qu'il développe : « Si nous savons que le Magistrat doit assurer la stricte, rigoureuse et légale observation des lois et règlements, il n'est pas acceptable de tolérer une pareille violation. Ce comportement mettant en cause le critère de moralité prévu à l'article 115 de la Constitution qui dispose que : “ 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.

Les membres de la Cour Constitutionnelle sont inamovibles

pendant la durée de leur mandat. Ils ne peuvent être poursuivis ou arrêtés sans l'autorisation de la Cour Constitutionnelle et du Bureau de la Cour Suprême siégeant en session conjointe sauf les cas de flagrant délit. Dans ces cas, le Président de la Cour Constitutionnelle et le Président de la Cour Suprême doivent être saisis immédiatement et au plus tard dans les quarante-huit heures.

Les fonctions de membres de la Cour Constitutionnelle sont incompatibles avec la qualité de membre de Gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale, sauf dans le cas prévu à l'article 50 alinéa 3.

Une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, la procédure suivie devant elle, notamment les délais pour sa saisine de même que les immunités et le régime disciplinaire de ses membres” » ;

Considérant qu'il conclut : « ... l'intérêt de ce recours est de rappeler aux uns et aux autres que l'exercice de certaines fonctions obéit à des restrictions légales, à des exigences qui méritent d'être respectées.

C'est pourquoi, nous demandons à votre Haute Juridiction de déclarer contraire à la Constitution le comportement d'EL Hadj IBRAHIM GBAGUIDI Akibou qui a manifestement violé les règles d'incompatibilité liées à sa fonction de Magistrat et de tirer les conséquences de cette violation parce qu'exerçant cumulativement les fonctions de Magistrat avec celles de Président du Conseil d'Administration de AFRICA MANAGEMENT EXPERTISES AND TECHNOLOGY contrairement à la Constitution, notamment en son article 35 qui dispose que : “ Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun” » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction, Monsieur AkibouEl Hadj IBRAHIM GBAGUIDI écrit : «...Le recours de Monsieur Armand A. H. BOGNON est irrecevable d'une part en raison de ce que sur le fondement de l'article 24 de la Loi Organique sur la Cour Constitutionnelle, tout citoyen qui saisit la Cour Constitutionnelle doit indiquer ses noms, prénoms et adresse précise, sous peine d'irrecevabilité.

Or, dans le cas d'espèce, il est aisé de constater que les précisions quant au requérant n'ont pas été portées à ma connaissance.

A défaut de ces précisions et de la sincérité ou de la certitude de la signature ou de l'empreinte digitale apposée sur la requête, il plaira à la Cour de céans de déclarer le recours de l'espèce irrecevable de ce premier chef.

...En outre et d'autre part, sur le fondement des dispositions des articles 117, 121 et 122 notamment de la Constitution, un requérant ne peut saisir cette Cour que sur la constitutionnalité des lois ou d'un texte réglementaire censé porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine ou aux libertés publiques ou généralement sur les violations des droits de la personne humaine. En somme aucune disposition constitutionnelle explicite n'autorise un citoyen quelconque à solliciter que soit déclarée contraire à la Constitution la nomination d'un membre de la Cour Constitutionnelle.

A titre illustratif, dans sa Décision DCC 97-008 du 02 avril 1997, la Cour Constitutionnelle... a eu à se déclarer "incompétente pour apprécier la légalité du Décret n° 96-78 du 02 avril 1996" aux motifs que "divers avis sur les nominations contestées ont été émis par un Conseil Supérieur de la Magistrature constitué sur le fondement des (...) lois ordinaires, lesquelles ne font pas partie du bloc de constitutionnalité; qu'en conséquence, il n'appartient pas à la haute juridiction, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, d'en connaître"... Or le requérant ne justifie pas d'un intérêt et ne démontre pas que l'objet de son recours entre dans le cadre des domaines dans lesquels tout citoyen peut saisir la Cour Constitutionnelle. Ceci rend son recours irrecevable de ce second chef » ;

Considérant qu'il développe : « ... L'article 115 alinéa 6 de la Constitution béninoise dont la violation est alléguée par le requérant indique exactement en substance que les fonctions de

membre de cette Cour sont incompatibles avec l'exercice de toute autre activité professionnelle. L'article 9 de la Loi n°91-009 du 31 mai 2001 portant Loi Organique sur la Cour Constitutionnelle précise en ses alinéas 3 et 4 pour sa part que:

“Les membres du Gouvernement, de l'Assemblée Nationale, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, de la Cour Suprême ou du Conseil Economique et Social nommés à la Cour Constitutionnelle sont réputés avoir opté pour ces dernières fonctions s'ils n'ont exprimé une volonté contraire dans les huit jours suivant la publication de leur nomination.

Les membres de la Cour Constitutionnelle nommés à des fonctions gouvernementales ou élus soit à l'Assemblée Nationale, soit dans une Assemblée municipale ou départementale, ou désignés comme membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, à la Cour Suprême ou au Conseil Economique et Social, sont remplacés dans leurs fonctions, à l'expiration du délai d'option fixé au troisième alinéa du présent article. ”

L'article 13 de la même loi pour sa part souligne que la sanction applicable pour le cas d'incompatibilité est la démission d'office constatée par la Cour Constitutionnelle s'agissant de celui de ses membres qui aurait exercé une activité ou accepté une fonction incompatible avec sa qualité de membre de la Cour Constitutionnelle, sans imposer un délai d'option pour renoncer aux fonctions incompatibles.

Il découle de ce qui précède qu'une sanction quelconque pour cause d'incompatibilité professionnelle ne peut être prononcée que si le membre concerné de la Cour Constitutionnelle continue d'exercer la profession incompatible cumulativement avec ses fonctions de membre de cette Cour.

Ceci est d'autant plus justifié qu'un délai d'option de huit (08) jours est accordé dans les cas prévus à l'article 9 alinéas 3 et 4 de la loi organique précitée.

La Haute Juridiction de céans, dans un cas analogue, a déjà eu l'occasion de préciser implicitement dans sa Décision DCC 02-066 du 05 juin 2002, que pour qu'il y ait incompatibilité entre le mandat de Conseiller à la Cour Constitutionnelle et la qualité de Président ou de membre d'une association, il faut que le Conseiller concerné soit toujours Président de l'association en question et que ladite association ait une existence juridique... » ;

Considérant qu'il poursuit : « S'agissant de la violation

prétendue des articles 35 de la Constitution et 11 de la Loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant Statut de la Magistrature en République du Bénin, du fait du cumul querellé qui mettrait, selon le requérant, en cause le critère de moralité prévu par l'article 115 de la Constitution précité, il convient:

D'une part, de faire observer au requérant, que l'article 11 in fine de la loi portant Statut des Magistrats permet, ainsi qu'il l'a indiqué dans son recours, aux magistrats de se livrer sans autorisation à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques ;

D'autre part, que la liberté d'association est reconnue aux magistrats et réaffirmée, comme développé ci-dessus, par la Haute juridiction de céans dans l'espèce analogue du Magistrat SEBO (DCC n° 02-066 du 05 juin 2002...) ;

De troisième part, qu'il ne rapporte pas la preuve de l'existence légale de l'association et du caractère lucratif des activités de celle-ci, ou en quoi l'exercice de cette activité est incompatible avec la fonction de Magistrat, alors que comme l'indique la dénomination de cette association, elle ne s'occupe que des formations, et donc de simples occasions de connaissances et d'échanges de connaissances sans caractère lucratif ;

De quatrième part, la publication volontaire dans le curriculum vitae de cette mention relative à ladite association est plutôt expressive de ma bonne foi; ceci prouve en effet que je n'ai rien à dissimuler, de sorte à induire en erreur ceux chargés d'apprécier ma modeste personne; j'aurais été reprochable si c'est le requérant lui-même qui avait découvert ce cumul et l'avait fait connaître à la juridiction de céans ;

De cinquième part, le requérant ne prouve pas que le cumul querellé m'a empêché d'accomplir ma fonction de Magistrat avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun ; ceci lui aurait permis de justifier la violation qu'il allègue, de mon fait, de l'article 35 de la Constitution Béninoise ;

Enfin et de dernière part, j'ai déjà déposé ma démission de ma fonction antérieure de Président du Conseil d'Administration du Bureau d'Etudes du Cabinet d'Expertise et de Conseil AFRICA Management Expertises And Technologies (AMET) dès ma nomination et ce, suivant correspondance en date du 25 juin 2013 signifiée au Directeur Exécutif de l'association suivant exploit en date du 1^{er} juillet 2013. » ;

Considérant qu'il conclut : « Dans le cas d'espèce, eu égard à tout ce qui précède, je remplis à mon humble avis les conditions exigées par l'article 115 de la Constitution du Bénin, en ce que notamment j'ai la qualité de Magistrat selon les critères retenus par la Loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant Statut de la Magistrature et que je possède en outre une expérience professionnelle de quinze (15) ans au moins. Il faut préciser que la Cour Constitutionnelle de céans a déjà retenu dans sa Décision DCC 02-094 du 13 août 2002 en ses deux avant derniers Considérant, que le terme Magistrat utilisé par la Constitution et les lois de la République désigne les Magistrats de carrière, c'est-à-dire les personnes qui concourent à rendre la justice comme juge ou comme membre du Ministère Public.

Au jour du recours de l'espèce, je n'ai ni encore prêté serment, ni été installé, et n'exerçais donc plus aucune profession incompatible avec les fonctions de membre de la Cour Constitutionnelle avec les fonctions de Magistrat, de sorte que ma nomination à ce poste ne peut être jugée contraire à la Constitution. En conclusion, il sied de déclarer le recours de l'espèce irrecevable pour les motifs développés ci-dessus, et pour cause de précocité, ou en tout cas mal fondé et de le rejeter. » ;

Considérant qu'il joint à sa réponse un exploit d'huissier portant signification de sa lettre de démission au Directeur Exécutif de l'AMET ainsi que plusieurs autres documents ;

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 ... » ; que la loi organique sur la Cour Constitutionnelle, conformément à la disposition précitée de la Constitution, édicte en son article 1^{er} alinéa 2 : « 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...** » ;*

Considérant que Monsieur Akibou El Hadj IBRAHIM GBAGUIDI a été désigné par Décret n° 2013-274 du 25 juin 2013 du Président de la République pour siéger en qualité de Magistrat au titre de la cinquième mandature de la Cour Constitutionnelle ; que l'examen du curriculum vitae qu'il a produit en application de l'article 1^{er} alinéa 2 de la Loi organique sur la Cour Constitutionnelle révèle qu'il a été intégré dans le Corps de la Magistrature suite au Décret n° 91-202 du 5 septembre 1991, pour compter du 21 avril 1991 ; **qu'entre le 21 avril 1991 et le 25 juin 2013, date de sa nomination en qualité de membre de la cinquième mandature de la Cour Constitutionnelle, il s'est écoulé plus de quinze années**; que l'intéressé remplit donc les conditions de quinze années d'expérience au moins dans le corps de la Magistrature ;

Considérant que le requérant affirme qu'en cumulant les fonctions de Magistrat et de Président du Conseil d'Administration de AFRICA MANAGEMENT EXPERTISES AND TECHNOLOGY, Monsieur Akibou El Hadj IBRAHIM GBAGUIDI ne

remplit pas le critère de bonne moralité prévu à l'article 115 de la Constitution ;

Considérant que la bonne moralité doit être comprise comme le comportement d'une personne conforme aux normes morales admises dans le milieu sociétal de référence, un comportement ou une attitude qui n'est pas attentatoire à la dignité de la personne humaine ou aux bonnes mœurs ; que le fait d'assurer la Présidence du Conseil d'Administration d'une association ou d'une entreprise publique ou privée, en l'absence d'actes attentatoires à la dignité du juge tels que, entre autres, détournements, malversations ou condamnations, ne saurait dès lors être analysé comme une violation de l'exigence de la bonne moralité prévue à l'article 115 de la Constitution non plus comme celle de l'article 35 de la même Constitution ; qu'au demeurant, l'incompatibilité qui serait liée à l'exercice simultané de la fonction de Magistrat et de celle de la Présidence du Conseil d'Administration serait constitutive de la violation de la loi portant Statut de la Magistrature ; que son appréciation résulterait alors d'un contrôle de légalité et non de constitutionnalité ; qu'en conséquence, il y a lieu de dire et juger que la nomination par le Président de la République de Monsieur Akibou El Hadj IBRAHIM GBAGUIDI en qualité de Magistrat pour siéger à la Cour Constitutionnelle est conforme à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1er- La nomination de Monsieur Akibou El Hadj IBRAHIM GBAGUIDI en qualité de Magistrat au titre de la cinquième mandature de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Armand A. H. BOGNON, à Monsieur le Président de la République, à Monsieur Akibou El Hadj IBRAHIM GBAGUIDI et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le quatre juilletdeux mille treize,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
ZiméYérima	KORA-YAROU	Vice-Président	
	SimpliceComlan	DATO	Membre
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre	
Mesdames	Marcelline-C. GBEHA AFOUDA	Membre	
Lamatou	NASSIROU	Membre	

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-Professeur Théodore HOLO.-