

DECISION DCC 15-006

DU 15 JANVIER 2015

Date : 15 Janvier 2015

Requérant : Noël Olivier KOKO

Contrôle de conformité

Loi ordinaire

Article 9 alinéa 4 de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 (portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin)

Loi fondamentale (Application de l'article 35 de la Constitution)

Conformité / Pas de violation de la Constitution

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 21 janvier 2014 enregistrée à son secrétariat le même jour sous le numéro 0110/013/REC, par laquelle Monsieur Noël Olivier KOKO introduit un recours devant la haute juridiction pour « Contrôle de constitutionnalité du comportement du ministre de l'Economie et des Finances... qui refuse de donner les moyens à l'ANLC afin que cette institution assure sa mission » ;

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 : «...En vertu des articles 3 et 122 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, nous voudrions demander à la haute juridiction de déclarer contraire à la Constitution... le comportement du ministre des Finances et de l'Economie... qui refuse de donner les moyens à l'ANLC afin que cette institution assure sa mission » ;

Considérant qu'il développe : « Dans sa déclaration le 16 janvier 2014, lors des vœux aux professionnels des médias, le président de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC), M. Guy OGOUBIYI, a indiqué que "l'article 7 de la loi précise qu'il est accordé à l'Autorité nationale de lutte contre la corruption, l'indépendance nécessaire, pour lui permettre d'exercer efficacement ses fonctions à l'abri de toute influence indue. Elle jouit d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République (...). Elle est sous la tutelle du président de la République et élabore son budget intégré au budget général de l'Etat, qui est géré selon les règles de la comptabilité publique. Les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires, ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions doivent leur être fournis".

Malgré ces dispositions et la bonne intention maintes fois affichée par son Excellence Monsieur le Président de la République, l'ANLC est très tôt apparue, plus comme un organe vulgaire, mis en place pour contenter les partenaires techniques financiers et peut-être pour servir d'épouvantail à une certaine opinion publique, que comme une structure en qui l'Etat, qui l'a pourtant créée, accorde vraiment de crédit. En effet, après leur prestation de serment, les membres de l'Autorité ont eu la première désillusion de constater qu'aucun cadre d'accueil ne leur était réservé et qu'aucun budget ne leur était prévu. Mais l'audience avec le président de la République le 12 juillet dernier a rassuré plus d'un. Seulement l'espoir a été de courte durée, car toutes les sollicitations en direction du ministère de l'Economie et des Finances sont, pour la plupart, restées sans suite ; et le recours au secrétaire général de la présidence de la République n'a pas non plus fait avancer les choses. Ainsi, l'ANLC a

évolué sans crédits, donc sur des dettes et des demandes de moratoire qui n'ont pas porté leurs fruits.

Ce comportement qui consiste à ne pas octroyer les moyens financiers appropriés à l'ANLC constitue une violation de l'article 35 de la Constitution du 11 décembre 1990 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". » ;

Considérant qu'il poursuit : « La lutte contre la corruption est l'une des exigences contenues dans la Constitution du 11 décembre 1990. En prenant en compte la mauvaise gestion des biens publics, notamment les cas des affaires actuellement pendantes devant les juridictions de droit commune (affaire CENSAD, affaire siège de l'Assemblée nationale...), et accepter que l'ANLC soit privée pendant plus de six mois après son installation des moyens financiers dont elle a besoin pour ses activités et son fonctionnement, constituent une méconnaissance de la Constitution du 11 décembre 1990 » ; qu'il demande à la haute juridiction de « déclarer que le ministre des Finances et de l'Economie... a violé la Constitution du 11 décembre 1990 en son article 35 » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le président de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC), Monsieur Guy OGOUBIYI, écrit :

« I- les attributions de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption

L'Autorité nationale de lutte contre la corruption a pour attributions conformément à l'article 10 du décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 de :

- exploiter, à toutes fins utiles, les informations sur les doléances ou plaintes relatives aux faits relevant de la corruption et infractions connexes dont elle est saisie et les dénoncer au procureur de la République compétent ;

- rechercher, dans la législation, les règlements, procédures et pratiques administratives, les dispositions et usages favorisant la corruption afin de proposer des mesures visant à leur correction ;
- dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne ou à tout organisme public ou privé ;
- s'assurer que toutes les institutions publiques disposent de manuels de procédures effectivement appliqués ;
- recevoir et conserver les copies des déclarations de patrimoine des personnalités visées à l'article 3 de la loi sur la lutte contre la corruption ;
- prêter son concours aux autorités judiciaires, lorsqu'elles en font la demande ;
- coopérer avec les organismes visant les mêmes objectifs tant sur le plan national, régional, qu'international ;
- élaborer des rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.

Les membres de L'ANLC ont prêté serment le 15 mai 2013, adopté le règlement intérieur de l'organe et procédé à l'élection de leur bureau, le jeudi 23 mai 2013. Ils ont en outre adopté leur plan d'actions pour l'année 2013 en 7 axes, à savoir :

Axe n°1 : Mobilisation de ressources financières et matérielles et opérationnalisation du siège.

Axe n°2 : Recrutement de ressources humaines pour l'administration et adoption d'un plan stratégique.

Axe n°3 : Organisation de rencontres avec les autres structures impliquées dans la lutte contre la corruption au niveau national (la société civile, les partenaires techniques et financiers...).

Axe n°4 : Organisation du travail en plénière et en commission (études de dossiers, méthodes d'analyse et présentation des synthèses et conclusions).

Axe n°5 : Organisation de voyages d'études aux niveaux sous-régional et international.

Axe n°6 : Tournée de prévention (conseil, sensibilisation, information, éducation, communication) dans quelques secteurs retenus par les commissions.

Axe n°7 : Bilan d'étape et rapport d'étape à la présidence de la République et autres institutions.

Mais ce plan n'a pu être mis en œuvre faute de moyens financiers à mettre à disposition par l'Etat » ; qu'il poursuit :

« II- Les difficultés de financement

Aux termes des dispositions de l'article 9 alinéa 4 de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin reprises par l'article 8 du décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'ANLC : "le budget de fonctionnement de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption fait partie du budget général de l'Etat (...)". Sur cette base, l'ANLC a élaboré et transmis au gouvernement, en l'occurrence au ministre de l'Economie et des Finances, son projet de règlement financier et projet de budget pour la période mai - décembre 2013, par bordereau n°005/ANLC/Pdt/GB du 25 juin 2013. Sur ce budget qui se chiffre à huit cent vingt-six millions cinq cent quarante mille quatre cent soixante-six (826 540 466) francs CFA, le ministère de l'Economie et des Finances a mis à la disposition de l'ANLC une enveloppe de quatre cent millions (400 000 000) de francs CFA par lettre n°2091/MEF/DC/SGM/DG

B/DEB/SDCNR du 27 août 2013.

Cette somme n'a été mise à la disposition de l'ANLC qu'en décembre 2013, suite à une sortie médiatique du président de l'Autorité le 17 novembre 2013. En l'absence d'un règlement financier, l'ANLC n'a pu exécuter, dans les conditions requises, la subvention reçue, se contentant de faire face aux charges de fonctionnement, avec un personnel restreint composé d'occasionnels et de payer des avances de primes et indemnités aux conseillers.

Le projet de budget exercice 2014 de l'ANLC d'un montant de deux (02) milliards deux cent cinquante millions soixante-sept mille trois cent soixante (2 250 067 360) F CFA a été transmis au

secrétaire général de la présidence de la République par lettre n°135/ANLC/PR/GB/2013 en date du 10 octobre 2013, transmis le même jour et au ministère de l'Economie et des Finances par lettre n°136/ANLC/PR/GB/2013 en date du 11 octobre 2013. Jusqu'au vote du budget général de l'Etat, l'ANLC n'a été informée de l'issue de son projet ni fixée sur la dotation budgétaire prévue pour elle pour l'année 2014 » ;

Considérant qu'il développe : « Le vendredi 7 mars 2014, son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du gouvernement a reçu en audience le bureau de l'ANLC et s'est étonné des difficultés évoquées par l'ANLC au sujet de son financement et a invité le ministre de l'Economie et des Finances à faire le nécessaire, en vue de mettre à la disposition de l'ANLC les moyens nécessaires à son fonctionnement. Ce jour-là même, une séance de travail a eu lieu au palais de la présidence de la République entre le ministre de l'Economie et des Finances et les membres du bureau de l'ANLC. A cette occasion, le ministre Jonas GBIAN a informé la délégation de l'ANLC qu'il a décidé de reconduire les quatre cent millions (400.000.000) F CFA de 2013 pour l'exercice 2014, même s'il est conscient que ce montant n'est pas suffisant pour permettre à l'ANLC d'accomplir diligemment sa mission. Il a promis de compléter la somme de trois cent millions F CFA qu'il devra rechercher auprès des partenaires techniques et financiers. L'ANLC lui a alors notifié l'insuffisance de cette somme et la nécessité de mettre à sa disposition un minimum de crédits lui permettant de faire face aux défis qui sont les siens dans le contexte actuel. La délégation de l'ANLC lui a expliqué que les conseillers travaillent dans des conditions difficiles, sans véhicules, sans sécurité, sans sécurité sociale et sans règlement financier leur permettant de consommer selon les normes réglementaires les crédits mis à sa disposition. Le ministre de l'Economie et des Finances a dit apprécier à sa juste valeur les contraintes auxquelles l'ANLC fait face et a promis de faire de son mieux pour lui permettre de travailler dans de meilleures conditions.

Le règlement financier de l'ANLC a été finalement adopté le 30 mai 2014 sous le numéro 2014-338 et a fixé les conditions de

traitement des avantages, primes et indemnités des membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption. Mais à cette date, même la dotation de 400 millions de F CFA annoncée par le ministre de l'Economie et des Finances à la délégation de l'ANLC le 7 mars 2014 n'était pas encore disponible, malgré l'appel de fonds datant du mois de mars 2014. Quant à la dotation reçue en 2013, il ne restait en compte que le crédit alloué aux équipements, à cause de la lenteur des procédures. L'ANLC a d'ailleurs dû y puiser pour payer certaines charges courantes de fonctionnement. C'est finalement en fin août 2014 que la subvention de quatre cent millions (400.000.000) francs CFA a été virée dans le compte de l'ANLC. Cette subvention n'a pas permis à l'Autorité de mettre en œuvre les activités inscrites dans son Plan de travail annuel (PTA) 2014-2017. Même les charges de fonctionnement qui se chiffrent à la somme de six cent trente-six millions six cent quarante un mille trois cent quatre-vingt-quatre (636 641 384) francs CFA n'ont pu être couvertes. Aussi, les conseillers accusent-ils un retard de paiement de leurs traitements, primes et indemnités depuis le mois de mars 2014. La liquidation de ces dépenses, à l'heure actuelle, bien que plausible à cause de la disponibilité d'une partie des subventions prévues pour l'achat de véhicules, équipements et mobiliers de bureau, rendrait l'Autorité débitrice et donc incapable de faire face à certaines contraintes de souveraineté.

Compte tenu de toutes ces réalités et se basant cette fois-ci sur les dispositions du décret n°2014-338 du 30 mai 2014 portant "règlement financier de l'ANLC", le projet de budget exercice 2015 a été élaboré conformément à la nomenclature budgétaire et s'équilibre en ressources et emplois à la somme de un milliard cinq cent quarante-neuf millions quatre-vingt-onze mille trois cent quatre-vingt-quatre (1 549 091 384) francs CFA. Ce montant qui est inférieur au projet de budget de 2014 comprend :

1-Les dépenses de personnel

Elles comprennent les traitements, indemnités et primes réglementaires alloués aux conseillers de l'ANLC conformément au décret n°2014-338 du 30 mai 2014 portant règlement financier de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) ainsi que les salaires et accessoires du personnel administratif et d'appui.

Ces charges sont évaluées à quatre cent quarante-cinq millions six cent quarante un mille trois cent quatre-vingt-quatre (445.641.384) francs CFA en 2015 contre huit cent quatre-vingt-quinze millions cinq cent quarante-sept mille trois cent soixante (895. 547.360) francs CFA en 2014, soit une baisse de 50,24 %. Cette diminution s'explique par le fait que le budget 2015 a fixé des traitements, salaires et avantages à des proportions inférieures aux prévisions de 2014.

2-Les dépenses d'achat de biens et services

Elles se chiffrent à cent quatre-vingt-onze millions (191.000.000) francs CFA en 2015 contre deux cent quatre-vingt-huit millions (288.000.000) francs CFA en 2014, soit une baisse de 33,70%. Cette diminution se traduit par la nécessité d'ajuster cette nature de dépenses en tenant compte de l'exécution du budget exercice 2014. Il s'agit des dépenses de prestations de services, d'entretien et de maintenance, de communication, des assurances, des frais de transport et de mission.

3-Les dépenses d'équipement

Elles s'élèvent à deux cent trente-sept millions quatre cent cinquante mille (237 450 000) francs CFA en 2015 contre trois cent soixante-dix-huit millions huit cent vingt mille (378 820 000) francs CFA en 2014, soit une baisse de 37,32%. Cette diminution s'explique par le fait que les prévisions relatives aux équipements au titre de l'exercice 2015 viennent compléter celles de l'exercice 2014. Ces équipements concernent les matériels informatiques, le reste des véhicules à acquérir pour les conseillers, les matériels et mobiliers de bureau.

4-Les dépenses relatives aux missions prévues par la loi

Il s'agit des dépenses relatives à des missions prévues par la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

Elles s'élèvent à six cent soixante-quinze millions (675 000 000) francs CFA en 2015 et restent le même montant qu'en 2014. Ceci s'explique par le fait que la subvention reçue au titre de l'exercice 2014 n'a pas permis à l'ANLC de mener les activités relevant de ses attributions.

Ce projet a été transmis au ministre de l'Economie et des Finances par lettre n°405/ANLCPR/SPe/GB/AC/SA 2014 en date du 8 septembre 2014. Cette fois encore, aucune notification officielle n'est parvenue à l'ANLC sur l'issue de ce projet de budget. Ce projet n'a fait l'objet de discussion ou d'arbitrage entre le ministère de l'Economie et des Finances et l'ANLC » ;

Considérant qu'il ajoute :

« III- Une situation de fragilité, de dépendance propice à l'inaction

Selon les dispositions de l'article 9 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011, " il est accordé à l'Autorité nationale de lutte contre la corruption, l'indépendance nécessaire, pour lui permettre d'exercer efficacement ses fonctions à l'abri de toute influence indue. Elle jouit d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République, sous réserve des dispositions des articles 49, 81 alinéa 2 et 117, 1^{er} et 2^{ème} tirets de la Constitution du 11 décembre 1990 et des articles 42, 52 et 54 de la loi n°91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001. Elle est sous la tutelle du président de la République et élabore son budget intégré au budget général de l'Etat, qui est géré selon les règles de la comptabilité publique. Le gouvernement fixe par décret, le règlement financier de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption. Elle élabore son rapport annuel dont elle envoie copie à la chambre administrative de la Cour suprême et à la chambre des comptes. Les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions doivent leur être fournis". » ; qu'il précise : « Au regard du contenu de cet article, il importe de mettre l'accent sur les points ci-après :

- La manière dont le gouvernement assure le financement de l'ANLC n'offre pas à l'organe l'indépendance nécessaire pour planifier et conduire les activités susceptibles de lui permettre d'assurer sa mission. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que le gouvernement respecte les dispositions de l'article 9 selon lesquelles elle "élabore son budget intégré au budget général de l'Etat". Cette disposition implique l'inscription effective d'une ligne budgétaire au profit de

l'ANLC dans le budget général de l'Etat, laquelle devant être "l'intégration" dans le budget général de l'Etat du budget élaboré par l'ANLC. Il importe que le gouvernement rectifie le tir à ce niveau afin de sortir l'Autorité de la précarité ;

- Même si on convient que les moyens limités de l'Etat doivent obliger à une plus grande prudence dans la gestion des ressources publiques, force est de constater que la modicité des crédits alloués à l'ANLC en 2013 et en 2014 et le temps pris à les libérer, sont des facteurs qui ont inhibé les performances de l'organe. En effet, en tenant compte des dispositions du règlement financier de l'ANLC, les charges du personnel de l'ANLC dépassent déjà les 400 millions F CFA. Du coup, les seules activités relevant de la mission de l'ANLC prévue à l'article 5 de la loi n°2001-20, financées sur budget de l'ANLC, sont quelques voyages à l'extérieur pour participer à des réunions statutaires, plus précisément de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD). Jusqu'à présent, les activités menées sont financées par des PTF selon leurs priorités et leurs options. Et lorsqu'on sait que les PTF ne financent pas tout, le problème reste entier. C'est ainsi que depuis son installation, l'ANLC n'a pu conduire au bout aucune mission, ne disposant pas à temps de moyens qui, du reste, s'avèrent insuffisants.

- A l'étape actuelle par exemple, l'Autorité a prévu éditer, sur plusieurs supports, des guides des usagers de l'administration, afin de faciliter la tâche aux usagers, et les libérer des emprises des agents indéclicats. Cette activité d'un coût de près de 70 millions de F CFA est en phase de finalisation, sans assurance de financement, car l'ANLC n'a pu encore trouver un financement conséquent. Aussi, l'organe a-t-il planifié des missions à l'intérieur du pays (dans les départements et les communes) pour des campagnes de sensibilisation, de vulgarisation de la loi et d'échanges avec les autorités sur la corruption et ses effets néfastes, ainsi que sur les dispositions de la loi qui constituent de notables avancées; mais ces missions n'ont pu se tenir, faute de certitudes sur la disponibilité des ressources. On pourrait citer beaucoup de cas...

- Les conditions de travail de l'ANLC pâtissent également de cette situation d'insuffisance de ressources : insuffisance de bureaux,

locaux non sécurisés, conseillers sans véhicule et non assurés. Ce qui n'est pas de nature à conduire à l'atteinte des résultats » ;

Considérant qu'il conclut : « il résulte de la dernière phrase de l'article 9 cité plus haut que le gouvernement est tenu de mettre à la disposition de l'ANLC "les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions" ». Ce qui n'est pas le cas présentement, car l'ANLC est obligée de tourner avec une équipe très restreinte, ne pouvant lui permettre de répondre aux exigences de la complexité et de la transversalité de sa mission.

- En adoptant la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, le législateur a manifesté sa volonté à faire avancer la lutte contre la corruption et l'impunité. Mais, en s'abstenant de donner à temps à l'ANLC les moyens nécessaires à l'accomplissement effectif et dans les conditions acceptables de sa mission, le gouvernement ne donne pas la preuve de sa réelle détermination à faire de ce combat sa priorité. Et si l'exécutif peut arguer de l'absence des ressources pour expliquer son peu d'enthousiasme à financer déceimment l'ANLC, force est de reconnaître que tout est question de priorité. D'ailleurs, la mise en œuvre de certaines politiques gouvernementales le démontre bien, s'il en est encore besoin.

Au moment où elle aborde la seconde moitié de son mandat, l'ANLC apparaît aujourd'hui plus comme un organe vulgaire, mis en place plus pour contenter les partenaires techniques et financiers et peut-être pour servir d'épouvantail à une certaine opinion publique, que comme une structure en qui l'Etat, qui l'a pourtant créée, accorde un crédit certain.

Le gouvernement peut inverser cette tendance en satisfaisant complètement aux dispositions de l'article 9 sus-cité. Il en va de l'intérêt du pays et de son développement durable » ;

Considérant que les correspondances n°0133/CC/SG/IV du 03 février 2014, n°0397/CC/SG/IV du 07 mars 2014 et n°0725/CC/SG/IV du 12 mai 2014 adressées par la Cour au ministre de l'Economie et des Finances pour connaître ses

observations aux critiques qui lui sont faites par le requérant sont restées sans suite ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort de l'analyse du dossier, notamment de la réponse du président de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption, Monsieur Guy OGOUBIYI, que contrairement aux allégations du requérant, deux décaissements de fonds ont été faits au profit de l'institution ; qu'il suit de ce qui précède que le grief de refus du ministre de l'Economie et des Finances de donner les moyens à l'ANLC afin que cette institution assure sa mission n'est pas fondé ; que, dès lors, il échet de dire et juger qu'il n'y a pas violation de la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il n'y a pas violation de la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Monsieur Noël olivier KOKO, à Monsieur le Président de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le quinze janvier deux mille quinze,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Simplice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard D. DEGBOE.-

Professeur Théodore HOLO.-