

DECISION DCC 16-005

DU 07 JANVIER 2016

Date : 07 Janvier 2016

Requérant : Amédée Vignon Serge WEINSOU

Contrôle de conformité :

Protection de biens publics :

Sanction disciplinaire : (Audit de la gestion du Programme pluriannuel d'appui au secteur de l'eau et de l'assainissement (PPEA-II) par le cabinet KROLL autorisé par le gouvernement)

Loi fondamentale : (Application des articles 54 alinéas 1, 3 et 4, 55 alinéa 1, 56 alinéa 3 et 125 de la Constitution)

Pas de violation de la Constitution

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 15 juin 2015 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1290/147/REC, par laquelle Monsieur Amédée Vignon Serge WEINSOU introduit devant la haute juridiction un recours en inconstitutionnalité ;

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 Maître Simplicite Comlan DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ... Le 08 mai 2015, l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas au Bénin a publié un communiqué pour dénoncer la mauvaise gestion des fonds qu'elle a alloués à notre pays à travers le Programme pluriannuel d'appui au secteur de l'eau et de l'assainissement (PPEA-II). Par le

même communiqué, elle a recommandé "aux autorités du Bénin, de réaliser un audit d'investigation sur les faits graves révélés, d'en situer les responsabilités et d'entreprendre les mesures appropriées y incluses celles juridiques".

Informé des faits, le gouvernement béninois, sans chercher à donner suite au préalable d'audit approfondi exigé par le Royaume des Pays-Bas, a confié les personnes impliquées dans la gestion dudit projet à la Brigade économique et financière (BEF) pour enquêter sur les faits qui leur sont reprochés.

Saisi le 14 mai 2015 du procès-verbal d'enquête de la BEF, le procureur de la République près le tribunal de première Instance de première classe de Cotonou a ouvert une information judiciaire contre les mis en cause. Inculpés par le juge d'instruction le 20 mai 2015 et déférés au juge des libertés et de la détention, deux des inculpés ont été placés sous mandat de dépôt suivant une ordonnance du 21 mai 2015.

Contre toute attente, le gouvernement, par le truchement du conseiller spécial chargé de la gouvernance des entreprises publiques et du contrôle interne du président de la République, après appel d'offres, a commis le cabinet international d'investigations KROLL aux fins de connaître du dossier du PPEA-II à l'effet de situer les responsabilités ... Or, l'article 125 de la Constitution ... dispose que "Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est exercé par la Cour suprême, les cours et tribunaux créés conformément à la présente Constitution". Les articles 59 et 127 alinéa 1^{er} de ladite Constitution précisent respectivement que "Le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice" ; "Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice". Aux termes de l'article 3 de la loi n° 2011-37 portant organisation judiciaire en République du Bénin, "La justice est rendue au nom du peuple béninois.

Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi. Le juge ne doit faire l'objet d'aucune pression de quelque nature que ce soit dans l'exercice de ses fonctions. Toute immixtion dans le jugement des affaires pendantes devant une juridiction est interdite".

Quant à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme visée par le préambule de notre Constitution, il précise que "Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits

et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle" » ;

Considérant qu'il poursuit : « Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985, stipulent que : "1. L'indépendance de la magistrature est garantie par l'Etat et énoncée dans la Constitution ou la législation nationale. Il incombe à toutes les institutions, gouvernementales et autres, de respecter l'indépendance de la magistrature ;

2. Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit ...

3. Les magistrats connaissent de toute affaire judiciaire et ont le pouvoir exclusif de décider si une affaire dont ils sont saisis relève de leur compétence telle qu'elle est définie par la loi.

4. La justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence, et les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à révision. Ce principe est sans préjudice du droit du pouvoir judiciaire de procéder à une révision et du droit des autorités compétentes d'atténuer ou de commuer des peines imposées par les magistrats conformément à la loi." » ; qu'il précise : « Dans la même dynamique, les Etats ayant le français en partage, à travers la déclaration et le plan d'action du Caire adoptés en 1995 ont pris l'engagement d'inciter les Etats membres de la francophonie à éliminer "Toute entrave à l'indépendance des magistrats, premiers garants d'une justice accessible et efficace en leur assurant les moyens statutaires et matériels nécessaires à l'exercice de leurs fonctions". A travers la déclaration sur la démocratie, les droits et les libertés adoptée à Bamako le 03 novembre 2000, les Etats francophones "se sont engagés à assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du Barreau et la promotion d'une justice équitable et accessible, garante de l'Etat de droit".

L'indépendance, selon le professeur Jean-Marc VARAUT dans le dictionnaire de la justice "est la situation d'une collectivité, d'une institution ou d'une personne qui n'est pas

soumise à une autre collectivité, institution ou personne. Il faut que son titulaire n'ait rien à attendre ou à redouter de personne. Appliquée à la justice, l'indépendance se manifeste par la liberté du juge de rendre une décision non liée par une hiérarchie ou des normes préexistantes".

Pour le professeur René Marie Alphonse Charles CAPITANT, l'indépendance est la "Situation d'un organe ou d'une collectivité qui n'est pas soumis à l'autorité d'un autre organe ou d'une autre collectivité" (Actes du deuxième congrès de l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), Dakar, 7 et 8 novembre 2007) » ;

Considérant qu'il soutient : « Dans un contexte où au plan national et international notre pays s'est engagé à assurer l'indépendance de la justice, il en ressort que lorsque celle-ci est saisie d'une affaire, le pouvoir exécutif ne peut ... prendre aucune mesure dont la finalité est l'engagement de la responsabilité des personnes poursuivies ou leur disculpation. Malheureusement, le gouvernement, sans se préoccuper de ces engagements et principes régissant la séparation des pouvoirs ni mesurer le risque de contrariété de résultats entre cet audit et l'instruction en cours ou de préparation psychologique de l'opinion publique, a recruté le cabinet KROLL pour investiguer, écouter les personnes impliquées et situer les responsabilités ; toute mission qui ne relève que du juge saisi. Par cette option, le gouvernement met le peuple béninois et le Royaume des Pays-Bas en présence de deux enquêteurs (un enquêteur gouvernemental et un enquêteur judiciaire) appelés à poursuivre concurremment et parallèlement l'instruction de ce dossier. Cette ingérence dans le fonctionnement normal du pouvoir judiciaire, proscrite par l'article 4 de la loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature, source évidente "d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes" et qui a tendance à se perpétuer dans les dossiers judiciaires présumés sensibles, porte gravement atteinte au principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs dont l'un des corollaires est l'indépendance de la justice » ; qu'il affirme : « S'il est vrai que le Royaume des Pays-Bas a exigé un audit international pour de plus amples investigations, il est également une évidence que l'Exécutif ne peut pas s'en prévaloir pour violer l'indépendance de la justice garantie par la Constitution, les lois,

traités et accords internationaux. Le Bénin est certes un Etat pauvre, mais respecté et respectueux des textes.

Ce qui est condamnable en l'espèce, ce n'est pas le principe de l'audit en lui-même, mais le moment de sa mise en œuvre. Il est en effet loisible au gouvernement de réaliser cet audit avant la mise en mouvement de l'action publique ou de le faire faire après saisine de la justice par le juge saisi du dossier. Mais, y procéder après saisine de la justice sans ordonnance du juge en charge de l'affaire, ni prestation de serment par les auditeurs, est une interférence flagrante de l'Exécutif dans les missions dévolues au pouvoir judiciaire par l'article 125 alinéa 1^{er} de notre Constitution. Il en résulte que le gouvernement, en commettant un cabinet d'audit international pour amplement investiguer sur le dossier PPEA-II, alors qu'un juge d'instruction est concurremment et concomitamment saisi des faits, a violé les articles 59, 125 et 127 de la Constitution ... » ; qu'il demande à la Cour de déclarer contraire « pour violation des articles 59, 125 et 127 de ... la Constitution, la nomination, après saisine du tribunal de Cotonou, du cabinet KROLL pour auditer la gestion du PPEA-II et situer les responsabilités » ;

Considérant qu'il a joint à sa requête un extrait du quotidien public d'information La Nation n° 6255, parution du 10 juin 2015 ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant que la correspondance n°1077/CC/Pt/SG du 22 juin 2015 rappelée par celles n°s 1242/CC/Pt/SG du 13 juillet 2015 et 1559/CC/Pt/SG du 01 septembre 2015 invitant Monsieur le Président de la République à faire parvenir à la Cour ses observations par rapport au recours sous examen est demeurée sans suite ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que les articles 54 alinéas 1, 3 et 4, 55 alinéa 1, 56 alinéa 3 et 125 de la Constitution énoncent respectivement : « *Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire...*

Il nomme, après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée nationale, les membres du gouvernement ; il fixe leurs attributions et

met fin à leur fonctions ;

Les membres du gouvernement sont responsables devant lui » ; « Le Président de la République préside le Conseil des Ministres » ; « Il nomme également en Conseil des ministres : les membres de la Cour suprême, les Ambassadeurs, les Envoyés extraordinaires, les Magistrats, les Officiers généraux et supérieurs, les Hauts fonctionnaires dont la liste est fixée par une loi organique » ; « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Il est exercé par la Cour suprême, les cours et tribunaux créés conformément à la Constitution » ; qu'il découle de ces dispositions qu'alors que le pouvoir judiciaire est exercé à travers les Cours et tribunaux, le pouvoir réglementaire, quant à lui, est exercé par le président de la République à travers le Conseil des ministres et l'administration ; qu'à ce titre et étant titulaire du pouvoir de nomination des ministres, des agents et hauts fonctionnaires de l'Etat, le président de la République exerce également le pouvoir hiérarchique et le pouvoir disciplinaire ;

Considérant par ailleurs, que l'article 130 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat dispose que « *Sans préjudice de l'application, le cas échéant, de la loi pénale, la faute professionnelle ou extra-professionnelle peut entraîner des sanctions disciplinaires à l'encontre de l'agent permanent de l'Etat en cause* » ; qu'il ressort de cette disposition et de la jurisprudence constante de la Cour, notamment de la décision DCC 13-091 du 16 août 2013, qu'« *Un fait infractionnel commis dans une administration, un établissement ou une société peut également comporter un aspect disciplinaire autonome* » ; qu'ainsi, l'enquête disciplinaire est indépendante de l'enquête judiciaire de sorte que l'autorité hiérarchique n'est pas obligée de tenir compte de l'existence ou non de la poursuite pénale pour décider de l'opportunité de la poursuite disciplinaire quand bien même les deux enquêtes portent sur un même fait ;

Considérant que dans le cas d'espèce, le fait pour le gouvernement de commettre le cabinet KROLL à l'effet d'auditer la gestion du Programme pluriannuel d'appui au secteur de l'eau et de l'assainissement (PPEA-II) dans le cadre d'une procédure disciplinaire alors même qu'une procédure pénale serait ouverte, participe de l'exercice du pouvoir réglementaire du président de la République et ne saurait être considéré comme une violation de la

Constitution ; que, dès lors, il échet pour la Cour 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 Amédée Vignon Serge WEINSOU et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le sept janvier deux mille seize,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Simplex 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,

Simplex Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-