

DECISION DCC 17-070

DU 23 MARS 2017

Date : 23 mars 2017

Requérant : Amédée Vignon Serge WEINSOU

Contrôle de conformité

Acte administratif

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 21 octobre 2016 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1708/143/REC, par laquelle Monsieur Amédée Vignon Serge WEINSOU sollicite un contrôle de constitutionnalité de l'immixtion du ministre en charge de la Justice dans les activités de l'Agence judiciaire du Trésor ;

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 Zimé Yérima KORA-YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ... Madame Séverine LAWSON, Messieurs Pascal AFFO et Joseph DJOGBENOU, respectivement agent judiciaire du Trésor, directeur de cabinet du Président de la République et Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation sont auteurs de graves violations de notre Loi fondamentale.

En effet, pour assurer efficacement la défense de ses intérêts, l'Etat béninois a institué l'Agence judiciaire du Trésor. Il est assigné à cette agence trois (03) missions : représenter l'Etat en justice, assurer le recouvrement des créances de l'Etat, donner des consultations à l'Etat et procéder aux transactions.

Initialement sous tutelle du ministre des Finances, l'Agence judiciaire du Trésor a été rattachée en 2006 à la Présidence de la République.

Malheureusement, ce rattachement, loin d'être une chance, est devenu depuis peu le talon d'Achille de cette institution, d'autant plus que le 29 juillet 2016, le directeur de cabinet du Président de la République, Monsieur Pascal AFFO, a instruit l'agent judiciaire du Trésor à l'effet de suspendre tous les contrats en cours, de déconstituer tous les avocats et de n'en commettre de nouveaux que sur instructions du Président de la République. Le 30 septembre 2016, le ministre de la Justice s'est substitué, au mépris du décret de création de l'Agence judiciaire du Trésor, à Madame LAWSON et a désigné son confrère, Maître Elie KPONOU VLAVONOU, pour assister les policiers convoqués par le juge des mineurs du tribunal de première Instance de deuxième classe de Ouidah. Le 05 septembre 2016, Monsieur Pascal AFFO a instruit Madame l'Agent judiciaire du Trésor aux fins de notifier toute correspondance à connotation judiciaire au ministre de la Justice pour suite à donner » ; qu'il soutient : « Ces correspondances révèlent un conflit d'intérêts entre Monsieur Joseph DJOGBENOU, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation et le cabinet DJOGBENOU de Maître Joseph DJOGBENOU. L'argument selon lequel le cabinet DJOGBENOU est devenu cabinet Olga ANASIDE et Nicolin ASSOGBA ne peut prospérer dans la mesure où Maître Joseph DJOGBENOU reste et demeure le seul propriétaire dudit cabinet. Le cabinet Olga ANASIDE et Nicolin ASSOGBA n'est pas inscrit au Barreau du Bénin. Par conséquent, il n'a pas d'existence juridique. Ledit cabinet est sis dans l'immeuble de Maître Joseph DJOGBENOU et utilise ses documents et installations. Il ne dispose d'aucune autonomie vis-à-vis de Maître DJOGBENOU.

En clair, Maître Joseph DJOGBENOU se trouve aux conflits de deux intérêts contradictoires et inconciliables. En faisant mains basses sur les dossiers de l'Etat, Maître Joseph DJOGBENOU est au cœur d'un conflit d'intérêts et est auteur d'abus de fonction. Or, aux termes de l'article 35 de la Constitution ..., "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."

Maître Joseph DJOGBENOU, en faisant office d'agent judiciaire du Trésor et ministre de la Justice, a manqué au devoir de conscience que lui impose l'article 35 sus-cité et n'a pas exercé ses fonctions ministérielles avec probité et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun. Quant à Madame Séverine LAWSON et à Monsieur Pascal AFFO, pour avoir cautionné par action et abstention cette violation constitutionnelle, en sont complices » ; qu'il demande à la haute juridiction de déclarer contraires à la Constitution ... « le comportement de Madame Séverine LAWSON, les actes de Messieurs Pascal AFFO et Joseph DJOGBENOU, respectivement agent judiciaire du Trésor, directeur de cabinet du Président de la République et Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation.» ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, Monsieur Pascal AFFO, directeur du cabinet civil du Président de la République, écrit :

« Les faits...

Pour assurer la défense des intérêts de l'Etat, il est institué l'Agence judiciaire du Trésor chargée de représenter l'Etat en justice. Initialement sous la tutelle du ministre en charge des Finances (Ordonnance n°28/PR-MJL/MFAEP du 28 août 1967), elle a été par la suite rattachée à la Présidence de la République. Monsieur Pascal AFFO est le directeur du cabinet civil de la Présidence de la République et, à ce titre, est l'interface relationnelle et fonctionnelle du Président de la République avec toutes les autorités de l'Administration civile de l'Etat. Quant au ministre de la Justice et de la Législation, il est chargé entre autres, de : "donner, sans préjudice des attributions de l'agent judiciaire du Trésor, des consultations juridiques sur toute action que l'Etat désire intenter devant les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que sur la défense que l'Etat peut opposer devant les mêmes juridictions", aux termes de l'article 3 du décret n°425 du 20 juillet 2016 portant attributions,

organisation et fonctionnement du ministère de la Justice. Monsieur WEINSOU dénonce de leur part, une immixtion dans le fonctionnement de l'Agence judiciaire du Trésor et conclut ainsi à une violation de l'article 35 de la Constitution.

Les questions soumises à la Cour

Au fond, le requérant invite la Cour à se prononcer sur la nature juridique de l'Agence judiciaire du Trésor. Serait-elle un pouvoir ou une autorité administrative indépendante?

Ensuite, au cas où la Cour conclurait que l'Agence judiciaire du Trésor serait un pouvoir indépendant ou une autorité administrative indépendante, les actes supposés accomplis constituent-ils des actes d'immixtion du pouvoir exécutif? L'ensemble des questions soulevées conduira finalement la haute juridiction à vérifier si elle n'est pas invitée à effectuer un contrôle de légalité plutôt que de constitutionnalité.

Les réponses

La Constitution, Loi fondamentale, détermine les institutions de la République qui incarnent le pouvoir d'Etat dont l'efficacité de la distribution fonctionnelle est assurée par l'indépendance organique.

L'Agence judiciaire du Trésor n'est pas une autorité administrative indépendante. Cette prérogative est nécessairement attribuée par le législateur à un organe dont la mission spéciale a vocation à être exercée de manière impartiale et hors de toute considération politique.

En l'espèce, les textes instituant l'Agence judiciaire du Trésor ne lui ont guère conféré ce caractère.

Elle n'est donc ni autonome ni indépendante et n'est pas dotée de personnalité juridique propre. Elle est plutôt un organe gouvernemental régi par le décret n°2007-074 du 22 février 2007 et constitue un moyen au service du pouvoir exécutif dans le cadre de la représentation judiciaire de l'Etat.

A cet égard, l'Agence judiciaire du Trésor est un service déconcentré de l'Etat dont le premier responsable est le Président de la République qui, par ailleurs, nomme ses membres et la pourvoit de moyens financiers et matériels nécessaires à son

fonctionnement.

N'ayant pas de personnalité juridique distincte de l'Etat et à supposer vraies les allégations d'intervention du directeur du cabinet civil de la Présidence de la République et du Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation, l'immixtion ne saurait être retenue, les personnes sus indiquées n'étant que des collaborateurs du Président de la République dont ils répondent et de qui ils tiennent des délégations en vue de leur mission conformément à l'article 54 de la Constitution.

Or, le recours tend à dire qu'il y a violation de la Constitution à raison, d'une part, "du comportement de Madame Séverine LAWSON, de Messieurs Pascal AFFO et Joseph DJOGBENOU", d'autre part, de ce que Monsieur Joseph DJOGBENOU "ferait office d'agent judiciaire du Trésor" et aurait "manqué au devoir de conscience que lui impose l'article 35 de la Constitution".

Au demeurant, le recours tend plutôt à voir la Cour apprécier la légalité des actes supposés accomplis, ce qui ne relève pas de la compétence de la Cour constitutionnelle » ;

Considérant que pour sa part, Madame Séverine LAWSON, l'agent judiciaire du Trésor, en réponse à la mesure d'instruction qui lui a été adressée, écrit : « Pour m'en tenir aux faits tels qu'ils sont articulés contre ma personne, il ressort du recours de Monsieur WEINSOU Amédée Vignon Serge que : le 29 juillet 2016, le directeur de cabinet du Président de la République, Monsieur Pascal AFFO a instruit l'agent judiciaire du Trésor à l'effet de suspendre tous les contrats en cours, de déconstituer tous les avocats et n'en commettre de nouveaux que sur instructions du Président de la République. Le 05 septembre 2016, Monsieur Pascal AFFO a instruit Madame l'Agent judiciaire du Trésor aux fins de notifier toute correspondance judiciaire au ministre de la Justice pour suite à donner. Le 30 septembre 2016, le ministre de la Justice s'est substitué au décret de création de l'Agence judiciaire du Trésor, à Madame LAWSON K. Séverine et a désigné son confrère, Maître Elie KPONOU VLAVONOU, pour assister les policiers convoqués par le juge des mineurs du tribunal de première Instance de deuxième classe de Ouidah.

Au total, le requérant conclut à une violation de l'article 35 de la Constitution ... à travers "un conflit d'intérêts entre Monsieur Joseph DJOGBENOU, Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation et le cabinet DJOGBENOU de Maître Joseph

DJOGBENOU".

Il avance et soutient en indexant personnellement l'agent judiciaire du Trésor qui se serait rendu complice par action ou omission de ladite violation.

Le recours de WEINSOU Amédée Vignon Serge ainsi que la présentation factuelle faite par lui m'amènent à faire deux observations :

Au principal : De l'incompétence de la juridiction constitutionnelle à connaître de la requête de Monsieur WEINSOU Amédée Vignon Serge en ce qui concerne Madame LAWSON K. Séverine

Sans qu'il soit besoin, en ce qui me concerne, d'opiner sur le bien ou le mal fondé de cette accusation, il sied de relever qu'en réalité, le recours de Monsieur WEINSOU tend, en vérité, à contester la régularité d'actes administratifs posés par une autorité administrative, ainsi qu'à déférer devant la juridiction constitutionnelle, le comportement ou l'abstention d'une autorité administrative dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Sous ce rapport, en tout cas, même si la violation de l'article 35 de la Constitution ... a été alléguée, la question soulevée par le requérant ne saurait être tranchée sans qu'il ne soit statué sur le manquement ou non à ses obligations professionnelles par l'agent judiciaire du Trésor. Autrement dit, le requérant soumet à la Cour la question de savoir si l'agent judiciaire du Trésor ou Madame LAWSON K. Séverine aurait commis une faute professionnelle ou personnelle dans l'exercice de ses fonctions en exécutant des instructions provenant du directeur de cabinet du Président de la République et du Garde des Sceaux.

C'est pourquoi, il sied de relever d'office l'incompétence de la juridiction constitutionnelle au principal.

Au subsidiaire : Du mal fondé de la requête de Monsieur WEINSOU Amédée Vignon Serge

Le recours de Monsieur WEINSOU Amédée Vignon Serge est sans fondement dans la mesure où le requérant semble méconnaître les textes applicables en matière de constitution d'avocats pour le compte de l'Etat, ainsi que la pratique administrative en la matière.

a) Les textes applicables

Les conditions de constitution d'avocats pour le compte de

l'Etat sont fixées par l'arrêté n° 2002-1012/MFE/DC/AJT/ASS/SP du 04 septembre 2002 en ses articles 2 et 4 qui disposent :

"Article 2 : sur proposition de l'agent judiciaire du Trésor, il est arrêté tous les deux ans une liste d'avocats et de juristes spécialistes, agréés par le Ministre chargé des Finances qui en arrête la liste.

Article 4 : Sur la base de la liste établie l'agent judiciaire du Trésor peut commettre en cas de besoin un ou plusieurs avocats ou juristes spécialisés qui souscrivent à une convention de prestations de services dans le cadre du suivi d'un ou plusieurs dossiers déterminés".

Par ailleurs, avec le rattachement de l'Agence à la Présidence de la République, le rôle de détermination de la liste des avocats à constituer est dévolu au Chef de l'Etat.

En effet, le décret n° 2007-074 du 22 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence judiciaire du Trésor prévoit en son article 26 ... : "Les conditions d'agrément des avocats, officiers ministériels et experts auprès de l'Agence judiciaire du Trésor sont définies par arrêté du Chef de l'Etat."

Au demeurant, il importe d'indiquer la pratique administrative en matière de choix des avocats pour le compte de l'Etat.

b) De la pratique en matière de choix des avocats pour le compte de l'Etat

Par rapport à la constitution d'avocats, en l'absence de l'arrêté prévu à l'article 26 du décret n°2007-074 du 22 février 2007, le choix des Conseils est souvent l'œuvre des départements ministériels ou d'autorités administratives à l'origine des procédures judiciaires ou dont les structures ont quelque rapport avec les procédures ou avec les fonctionnaires mis en cause. Dans ces conditions, l'Agence judiciaire du Trésor se contente de formaliser la constitution des avocats désignés par ces responsables administratifs. Cette pratique a été celle observée jusqu'à ce jour. Au regard de la lecture des trois textes ci-dessus visés et de la pratique, aucune faute ne saurait être relevée à l'encontre de l'agent

judiciaire du Trésor et par conséquent aucune complicité de violation de l'article 35 de la Constitution ... lorsqu'elle reçoit des instructions du directeur de cabinet du Chef de l'Etat.

Au bénéfice de ces observations, je prie la haute juridiction de :

- au principal : se déclarer incompétente
- au subsidiaire : déclarer la requête de Monsieur WEINSOU Amédée Vignon Serge mal fondée.» ;

Considérant que Maître Joseph DJOGBENOU, Ministre de la Justice et de la Législation n'a pas cru devoir répondre à la mesure d'instruction de la Cour ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur Amédée Vignon Serge WEINSOU tend, en réalité, à faire apprécier par la haute juridiction la régularité des actes posés par l'agent judiciaire du Trésor, le directeur du cabinet civil du Président de la République et le ministre de la Justice et de la Législation par rapport aux dispositions des décrets n° 2007-074 du 22 février 2007 et 2016-425 du 20 juillet 2016 portant respectivement attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence judiciaire du Trésor et du ministère de la Justice et de la Législation ; qu'une telle appréciation relève d'un contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; que dès lors, 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 Amédée Vignon Serge WEINSOU, à Monsieur le Directeur du cabinet civil du Président de la République, à Madame l'Agent judiciaire du Trésor et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-trois mars deux mille dix-sept,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-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,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Professeur Théodore HOLO.-