

DECISION DCC 17-186 DU 05 SEPTEMBRE 2017

Date : 05 septembre 2017

Requérant : Agapit Napoléon MAFORIKAN

Contrôle de conformité

Acte administratif : (lettre n° 1169/MJL/SP-C du 15 décembre 2016 du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation portant reprise de désignation du communicateur devant siéger à l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) est contraire à la Constitution)

Atteintes aux biens

Principe de la présomption d'innocence

Non-conformité

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 18 janvier 2017 enregistrée à son secrétariat le 19 janvier 2017 sous le numéro 0084/007/REC, par laquelle Monsieur Agapit Napoléon MAFORIKAN forme un recours «pour violation de la Constitution et de mes droits fondamentaux par le gouvernement dans le processus de désignation des communicateurs devant siéger au sein de la deuxième mandature de l'Autorité nationale de lutte contre la Corruption (ANLC)» ;

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 Akibou IBRAHIM G. en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ... Le mode opératoire mis en route depuis juillet 2016 est d'éjecter de la prochaine mandature de l'ANLC des membres préalablement désignés par les structures concernées, au mépris de plusieurs dispositions et principes constitutionnels liés, entre autres, à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance des institutions, au respect des droits de l'Homme, notamment le droit à la défense et la présomption d'innocence...

En effet, le mandat de la première mandature de l'ANLC a pris fin depuis le 14 mai 2016. Des dispositions ont été prises, aux fins de désignation par les structures concernées, des treize (13) membres devant composer la deuxième mandature. Le Gouvernement en a été régulièrement informé, dans la mesure où les noms des représentants des corps concernés, ont été transmis par les autorités compétentes, au ministre en charge de la Justice. Par les lettres n° 383/ANLC/SPe/SA/2016 du 31 mai 2016 et n° 404/ANLC/SPe/SA/2016 du 16 juin 2016, l'ANLC a également communiqué la liste des treize (13) noms au ministère en charge de la Justice. La suite de la procédure appelait :

- l'enquête de moralité à faire réaliser par le procureur de la République compétent ;
- la prise du décret de nomination ;
- la prestation de serment devant la Cour suprême.

Jusqu'en juin 2016 tout se passait pratiquement dans les normes. Le processus suivait son cours ; les enquêtes de moralité ont même été lancées lorsque brusquement, le Gouvernement fait volte-face. Pour quelles raisons ?

Selon des informations obtenues de sources fiables, le Gouvernement a fait arrêter les enquêtes de moralité pour "remplacer certains noms". Effectivement dans la foulée, le remplacement de l'officier de police judiciaire de la Police nationale et de l'inspecteur des Douanes a été opéré, sans que les intéressés soient informés des raisons de leur remplacement. Aussi, ai-je appris, en ce qui me concerne, qu'une réunion aurait eu lieu à la Présidence de la République le samedi 02 juillet 2016, au cours de laquelle il avait été question de demander à la HAAC de me remplacer en qualité de communicateur désigné pour siéger au sein de la deuxième mandature de l'ANLC. Pour convaincre les

conseillers de la HAAC à se dédire, les initiateurs de la réunion auraient décidé de se servir de l'enquête de moralité. Dès lors, des événements vont se succéder et qui ressemblent fort bien à de l'acharnement contre ma personne devenue gênante. On me reprocherait, entre autres, de faire campagne trop tôt pour devenir président de l'ANLC alors que le poste aurait été proposé par eux à quelqu'un d'autre, d'avoir utilisé la couverture du Président TALON pour me faire désigner par la HAAC, de faire du zèle à l'ANLC, notamment dans le dossier de déclaration de patrimoine. Comme actes posés en prévision de mon éjection de la future mandature de l'ANLC je citerai, entre autres :

- La publication par le sieur Raphaël de CAMPOS sur son compte facebook et sur les réseaux sociaux, d'une lettre de dénonciation par laquelle il m'accuse des faits pour la plupart infondés. En effet, conducteur de véhicule administratif à l'ex Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC), régulièrement licencié (au terme d'un processus de licenciement collectif), avec l'avènement de l'ANLC, par Monsieur Jean-Baptiste ELIAS alors président de l'OLC, le sieur de CAMPOS a régulièrement perçu ses droits. Il n'a travaillé pour l'ANLC que du 04 au 30 juillet 2013, dans le cadre d'un "contrat d'occasionnel de trente jours expressément renouvelable" proposé par l'ANLC, son contrat d'occasionnel n'a pas été renouvelé. Il a alors perçu son unique paye, soit 60 % de sa rémunération mensuelle à l'ex-OLC et a quitté l'organe depuis le 30 juillet 2013. Contre toute attente, ce Monsieur se fait passer pour victime, et déblatérant sur mon compte au moyen de correspondances adressées à plusieurs Administrations publiques, à des structures aussi bien privées, diplomatiques qu'autres. Il se fait en outre porte-parole d'un autre Conducteur de véhicule administratif (CVA) que j'avais à ma disposition à titre privé, en qualité de "gens de maison" qu'il a associé à son entreprise de dénigrement et de calomnies ...

Mon commentaire : Il convient de préciser que mon chauffeur privé est classé dans la catégorie "gens de maison" pris en charge par l'ANLC, à travers des chèques libellés en mon nom, en vertu d'une décision du bureau de l'ANLC en mars 2014. Ce conducteur de véhicule administratif privé que j'ai recruté par le biais de l'ONG FIFA, a travaillé pour moi entre avril et mai 2014 et a décidé librement d'aller faire d'autres expériences, après avoir été régulièrement rémunéré par moi-même, au montant et aux conditions arrêtés de commun accord avec l'ONG FIFA. Les

chèques de rémunération des CVA étant faits aux noms des membres du bureau de l'ANLC bénéficiaires de ce service, je n'ai plus senti la nécessité de faire remplacer son nom sur la décision, surtout que mes chauffeurs se succédaient et ne restaient pas longtemps à leur poste. C'est le fait que ce nom soit resté sur les actes, des mois après son départ qui m'est reproché. Certes, le dossier est présentement en instruction et je sais que votre haute institution n'est pas le lieu indiqué pour me défendre. Je dirai néanmoins que nulle part je n'ai tiré de profits indus de cette situation, les chèques étant d'ailleurs libellés en mon nom. Néanmoins, c'est un autre chauffeur qui signait à la place de celui qui est parti, et ce, sur recommandation de l'agent financier de l'ANLC. Tout comme d'autres chauffeurs faisaient des missions à la place de celui qui est parti et dont le nom n'a pas été remplacé. Mais cette situation était bien sue au sein de l'ANLC... » ;

Considérant qu'il poursuit :

« - La convocation et l'audition d'un certain nombre de responsables et agents de l'ANLC dont moi-même à la sous-direction des affaires économiques et financières de la direction centrale de la police judiciaire, les 24 et 28 septembre 2016, suivies, en ce qui me concerne personnellement, de ma mise en garde à vue du 28 au 30 septembre 2016, avant ma présentation au procureur de la République, le 29 septembre 2016 pour les motifs ci-dessous énumérés :

- * usurpation de fonction ;
- * abus de fonction ;
- * faux et usage de faux en écriture publique.

Le 14 octobre 2016, après une seconde présentation au procureur de la République, le dossier a été affecté au juge du 5^{ème} cabinet d'instruction qui m'a inculpé des chefs d'accusation précisés ci-dessus.

Mon commentaire : Je suis soupçonné par ailleurs d'usurper et d'abuser de la fonction du président de l'ANLC par le simple fait que j'ai signé une correspondance à l'attention du conducteur du véhicule administratif ayant sollicité un poste à l'ANLC. Ce faisant, j'ai signé le courrier en lieu et place du président sans ajouter la mention "pour ordre" ou "par délégation". J'ai beau expliquer à la police judiciaire que c'était une regrettable omission, car j'ai eu à

signer des centaines de courriers dans les mêmes conditions sans tomber dans un pareil manquement et que je n'ai tiré aucun profit personnel de cette situation. Mais, je n'ai pas été entendu.

Il convient de noter que l'ANLC n'a jamais été informée au préalable par voie officielle d'une telle procédure mais, la police judiciaire était détentrice des documents comptables et administratifs internes. Selon quelle orthodoxie se les est-elle procurés ? Sur la base de quelle enquête ? Auprès de quelle source ?

En outre, le président de l'ANLC n'a pas du tout été écouté dans la procédure à la police judiciaire, alors qu'il est ordonnateur du budget de l'ANLC, d'une part, et qu'on m'accuse d'usurpation et d'abus de sa fonction, d'autre part.

Mon audition par le directeur adjoint de la police judiciaire, dans le cadre de ladite enquête de moralité relancée. Au cours de l'audition, le commissaire évoque mon "statut actuel d'inculpé" et je me suis efforcé de faire comprendre au commissaire, sans succès, que l'affaire est pendante devant la justice et que j'étais par conséquent, présumé innocent.

Mon commentaire : Pour moi, toutes les pièces du puzzle sont désormais à leur place. Il paraît impossible que le directeur adjoint de la police judiciaire puisse ignorer la notion de présomption d'innocence. Il ne faisait plus l'ombre d'aucun doute que cet officier avait une "mission à accomplir..." » ;

Considérant qu'il ajoute :

«La relance le 14 octobre 2016 de l'enquête de moralité, en ce qui me concerne. Cette fois-ci, seul mon dossier a été transmis à la direction centrale de la police judiciaire, les autres l'ayant déjà été au moins deux semaines plus tôt.

Mon commentaire : En juin 2016, tous les dossiers avaient été transmis ensemble. Que cache cette double procédure si ce n'est la suite logique des manœuvres entreprises des mois plus tôt ? Au moment où j'ai été désigné par la HAAC au terme d'un processus d'appel à candidatures lancé en mai 2016, aucune procédure n'était engagée contre moi. Même le 27 juin 2016 où j'ai été écouté par le commissaire de l'OCERTID dans le cadre de

l'enquête de moralité, aucune procédure n'était en cours. Si les enquêtes de moralité avaient été conduites à leur terme, fin juillet 2016, le processus aurait déjà abouti. Mais, l'objectif du Gouvernement était plus que clair : la seconde enquête de moralité, lancée en violation des textes en vigueur, avait pour finalité de constater et d'exploiter mon inculpation intervenue opportunément, suite à la suspension irrégulière de la première enquête.

La lettre n° 1169/MJL/SP-C ... du 15 décembre 2016 par laquelle le ministre en charge de la Justice a saisi la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) lui demandant de procéder au remplacement du communicateur désigné en mai 2016 pour siéger à la deuxième mandature de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption. Le ministre fait cette requête, motif pris de ce que les enquêtes de moralité du communicateur précédemment désigné n'auraient pas été favorables dans la mesure où il serait inculpé pour des faits d'usurpation de fonction, d'abus de fonction, et de faux et usage de faux en écriture publique dans l'exercice de sa mission à la première mandature de l'ANLC, de 2013 à 2016.

De tout ce qui précède il est aisé de constater que le Gouvernement, ne pouvant pas me remplacer aussi facilement, comme ce fut le cas pour les cadres de la Police et des Douanes, a dû s'employer à exploiter le processus des enquêtes de moralité pour demander mon éjection. Ce faisant, le Gouvernement se méprend sur un certain nombre de dispositions constitutionnelles ou relevant du bloc de constitutionnalité ainsi que des lois en vigueur dans notre pays.

De la violation de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin et ses décrets d'application.

Aux termes des dispositions de l'article 7 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin : "Les membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption sont soumis à une enquête de moralité et sont tenus de déclarer leurs biens avant leur nomination. Leur mandat est de trois (03) ans renouvelable une fois". L'article 8 précise qu'un "décret pris en Conseil des Ministres détermine les conditions et les modalités de

l'enquête de moralité et de fonctionnement de l'organe". Le décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption complète ces dispositions en ses articles 12 et 13 qui disposent :

"Article 12 : Avant leur entrée en fonction, les membres de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption font l'objet d'une enquête de moralité diligentée par le procureur de la République compétent sur requête du ministre en charge de la Justice.

La durée de l'enquête est de trente (30) jours francs après la requête adressée par le ministre en charge de la Justice au procureur de la République.

Tous les membres de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption doivent avoir au moins quinze (15) ans d'expérience avérée dans leur domaine respectif de compétence."

"Article 13 : A l'issue de l'enquête de moralité, le procureur de la République compétent, transmet au ministre en charge de la Justice pour nomination en Conseil des Ministres, le dossier d'enquête de moralité comportant les pièces suivantes :

- un acte de naissance ;
- un certificat de résidence ;
- un certificat de nationalité ;
- un casier judiciaire ;
- un certificat de vie et de charges".

A travers ces dispositions on retient que les rôles sont bien partagés entre les structures impliquées dans le processus de la mise en place de l'équipe de l'ANLC. Mais, le Gouvernement sur la base des préalables au décret de nomination, s'est octroyé les pouvoirs discrétionnaires qui lui servent de tremplin pour agir suivant ses buts inavouables, confisquant ainsi, à son profit exclusif, le processus de nomination, par décret, des membres de l'ANLC.

De la violation de l'article 12 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption.

Les enquêtes de moralité ont été d'abord lancées en juin 2016. Si on admet que ces enquêtes ont démarré le 27 juin 2016,

où j'ai été personnellement écouté, elles devront prendre fin le 26 juillet 2016 conformément aux dispositions du décret n° 2012-366 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption, en son article 12 ; en suspendant délibérément lesdites enquêtes pour ne les reprendre que quatre (04) mois plus tard, sans aucune explication fournie aux personnes concernées, le Gouvernement a méconnu les dispositions de l'article 12 du décret sus-visé. Il se rend ainsi coupable d'un abus de fonction.

De la violation de l'article 13 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption.

L'article 13 du décret cité supra précise la composition du dossier d'enquête de moralité. Il s'agit de cinq (05) pièces. Nous avons été amenés à en produire neuf (09), dont une fiche de renseignement policière. Nulle part, dans cet article 13, il n'est question de l'appréciation à donner par le ministre en charge de la Justice, encore moins par la police judiciaire. Ayant reçu toutes les pièces expressément énumérées à l'article 13 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 concernant chacun des treize membres désignés, le ministre de la Justice ne devrait plus avoir un droit d'appréciation subjective sur la moralité d'un membre désigné pour siéger à l'ANLC. La procédure de nomination par décret, devrait tout simplement suivre son cours. Toute autre attitude est constitutive d'un abus de position.» ; qu'il précise : « ... Le processus de désignation du communicateur par la HAAC a été décliné dans la décision n° 16-039/HAAC du 28 avril 2016 portant appel à candidatures pour la sélection d'un communicateur devant siéger au sein de la deuxième mandature de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption. A l'occasion, la HAAC a exigé dans les pièces à fournir, un casier judiciaire datant de moins de trois (03) mois qui, de mon point de vue, atteste de la bonne moralité du candidat. Il me semble que c'est dans ce sens que la même pièce est exigée des candidats à l'élection présidentielle censés être de "bonne moralité et de grande probité", selon les termes de l'article 44 de la Constitution ... En effet, aux termes des dispositions de l'article 340 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin, "la déclaration doit mentionner les nom, prénom (s), profession,

domicile, adresse, date et lieu de naissance du candidat. Elle doit être accompagnée de : ...

* un extrait de casier judiciaire datant de moins de trois mois ; ...

En sus des pièces ci-dessus mentionnées, la déclaration de candidature doit être complétée, avant son examen, par le bulletin n° 2 du casier judiciaire adressé par la juridiction compétente à la Commission électorale nationale autonome, sur demande de celle-ci" ;

La Cour a veillé à respecter strictement ces dispositions, notamment pour l'élection présidentielle de 2016 où des candidats soit faisant l'objet de poursuites (cas du Feu Candidat Kamarou FASSASSI), soit ayant été condamnés par la Cour elle-même pour des comportements peu moraux (cas du candidat Sébastien AJAVON), ou faisant l'objet de plusieurs procédures judiciaires (cas des candidats Soumanou MOUDJAÏDOU, Patrice TALON) ont été autorisés à concourir. Les candidats Soumanou MOUDJAÏDOU, Patrice TALON) ont été autorisés à concourir. Le candidat Patrice TALON devenu Président de la République n'aurait pas été à cette position si la Cour constitutionnelle s'était substituée au juge pénal en le jugeant de mauvaise moralité dans le cadre des faits dont il est soupçonné et pour lesquels il existait bien plus que des faisceaux d'indices ...

Le ministre de la Justice et de la Législation devrait s'inspirer de ces situations là et s'en tenir aux dispositions de l'article 13 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012...

Je voudrais en outre convoquer à l'appui de mon développement la décision DCC 13-062 relative au recours intenté par le sieur Armand BOGNON contre la nomination de El-Hadj Akibou Gbaguidi IBRAHIM à la Cour constitutionnelle en qualité de magistrat au motif qu'il ne répondrait pas au critère de bonne moralité objet de l'article 115 de la Constitution, dans laquelle votre haute juridiction a estimé 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 (...)" et poursuivi 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 (...)"

Dans le cas me concernant, et au regard de la jurisprudence de votre haute juridiction, le dossier étant par ailleurs à l'instruction, il n'appartient pas au ministre en charge de la Justice, au procureur de la République, encore moins à la Police judiciaire, de donner, alors même que mon casier judiciaire est vierge, une mauvaise appréciation sur ma moralité. En réclamant mon remplacement comme communicateur, en l'absence de toute condamnation, le ministre en charge de la Justice viole les principes constitutionnels de la présomption d'innocence et du droit à la défense.» ;

Considérant qu'il fait observer :

« De la violation de l'article 17 de la Constitution ... et de l'article 7.1 a, b et c de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

Dans le préambule de la Constitution béninoise, on peut déjà lire :

"Nous Peuple béninois,

- Réaffirmons notre opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire (...), l'injustice, (...) et le pouvoir personnel ;

- Exprimons notre ferme volonté de (...) retrouver la place et le rôle de pionnier de la démocratie et de la défense des Droits de l'Homme qui furent naguère les nôtres ;

- (...) ;

- Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle ;

- Réaffirmons notre attachement aux principes de la démocratie et des Droits de l'Homme tels qu'il ont été définis par

la Charte des Nations-Unies de 1945 et la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981, par l'Organisation de l'Unité Africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne (...)"

La requête du ministre DJOGBENOU adressée à la HAAC constitue l'étape importante ou clé orchestrée par l'Exécutif, en vue de m'éjecter de la seconde mandature de l'ANLC où la HAAC, seule institution habilitée à y envoyer un communicateur, m'a retenu, au terme d'un appel à candidatures. Ce faisant, le Gouvernement, à travers son ministre en charge de la Justice, se méprend sur les dispositions de l'article 17 de la Constitution ... et de l'article 7.1 a, b et c de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatives à la présomption d'innocence et au droit à la défense.

De la présomption d'innocence.

"La présomption d'innocence est un principe ... qui consiste à considérer toute personne mise en cause dans une procédure pénale comme innocente tant qu'il n'existe pas de condamnation devenue définitive contre elle. Le doyen CORNU l'entend comme une sorte de préjugé qui doit jouer en faveur de la non-culpabilité de la personne poursuivie". C'est "une règle fondamentale gouvernant la charge de la preuve, en vertu de laquelle toute personne poursuivie pour une infraction est, a priori, supposée ne pas l'avoir commise, et aussi longtemps que sa culpabilité n'est pas reconnue par un jugement irrévocable".

Votre haute juridiction constitutionnelle a produit une jurisprudence abondante en la matière. Ainsi, dans la décision DCC 07-020 du 27 février 2007, on peut lire :

"Considérant qu'aux termes de l'article 17 alinéa 1 de la Constitution : "Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées" ; que selon l'article 7. 1b) de la Charte africaine des

droits de l'Homme et des peuples : "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : ...b) le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente" ; qu'il découle de ces dispositions que la présomption d'innocence est un principe selon lequel, en matière pénale, toute personne poursuivie est considérée comme innocente des faits qui lui sont reprochés tant qu'elle n'a pas été déclarée coupable par la juridiction compétente ; que le prévenu ou l'accusé continue à bénéficier de la présomption d'innocence tant que la décision de condamnation n'a pas acquis autorité de chose jugée".

En demandant la reprise de la procédure de désignation sur la base d'une inculpation dans un dossier encore en instruction et dont l'issue est du ressort des juridictions compétentes, le ministre de la Justice a mis la charrue avant les bœufs, et méconnu les dispositions sus évoquées, au prix d'une violation flagrante de mon droit à la présomption d'innocence. Alors que l'issue finale de mon inculpation ne peut être prévue par quiconque, la lettre du ministre Joseph DJOGBENOU à la HAAC, apparaît comme le verdict de culpabilité définitive du Garde des Sceaux à mon encontre. Il viole de ce fait le principe de la séparation des pouvoirs. Et en sa qualité de ministre de la Justice, Garde des Sceaux, il n'a même pas daigné m'offrir l'occasion de me défendre avant ladite saisine". » ;

Considérant qu'il indique :

« * De la violation de mon droit à la défense.

La Cour constitutionnelle, à travers plusieurs décisions, est revenue sur la portée du droit à la défense qui ne se limite pas qu'aux frontières de la justice pénale. Se fondant sur les dispositions de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples selon lesquelles "1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : c) Le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix...", la haute juridiction poursuit : "Le droit à la défense, principe fondamental de l'Etat de droit, commande que lorsqu'une décision administrative doit prendre le caractère d'une sanction et qu'elle porte atteinte à une situation individuelle l'intéressé doit au préalable être mis en mesure de discuter les griefs articulés contre lui avant la prise de la sanction". Déjà en 2008, la haute juridiction, sur les mêmes fondements avait décidé

que le droit à la défense "s'exprime à travers le principe du caractère contradictoire de toute procédure ; qu'entrent dans le champ d'application du principe les mesures d'éviction ou de licenciement qui constituent des sanctions, que lorsqu'une décision administrative prend le caractère d'une sanction et qu'elle porte atteinte à une situation individuelle, il est de principe constant que l'intéressé doit être mis en mesure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe (...)".

A la date d'aujourd'hui, je n'ai pas connaissance du contenu des allégations articulées contre moi dans le dossier d'enquête de moralité. Le ministre de la Justice ne m'a même pas mis en position de me défendre avant de saisir, depuis plus de trois semaines déjà, la HAAC, aux fins de pourvoir à mon remplacement. Le président de l'ANLC dont on m'accuse d'avoir usurpé la fonction et d'en avoir abusé, n'a, à ce jour, jamais été écouté, ni consulté par qui que ce soit. Il y a là, manifestement, violation de mon droit constitutionnel à la défense.

Par ailleurs, l'attitude du Gouvernement apparaît comme une méprise du statut d'indépendance et d'autonomie de l'ANLC et de la protection de ses membres. En effet, l'article 9 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin dispose : "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 ... et des articles 42, 52 et 54 de la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001.

Dans sa décision DCC 11-064, la Cour constitutionnelle est revenue sur cette notion d'autonomie, en précisant que l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi prévoit "une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République" ; que le mode de désignation des membres de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption, l'élection du bureau laissée à la discrétion des membres, sont autant d'éléments constitutifs de la réelle autonomie de ladite autorité par rapport au pouvoir exécutif ; (...)" . En procédant, sans autre forme de procès, au remplacement des cadres de la Police et des Douanes, courant août 2016, alors que l'enquête de moralité

a régulièrement débuté en juin 2016 et a été suspendue abusivement, et en usant de manœuvres peu orthodoxes pour demander le remplacement du communicateur désigné par la HAAC après appel à candidatures, le Gouvernement, met à mal cette "réelle autonomie". En ce qui concerne plus spécifiquement la demande de remplacement du communicateur, sur la base d'une inculpation, le Gouvernement à travers le ministre en charge de la Justice, se substitue à la justice et méconnaît les garanties de protection dont bénéficient les membres de l'ANLC.

- Des garanties de protection en qualité de membre de l'ANLC.

L'article 15 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption précise qu'"aucun membre de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption ou de ses organes ne peut être inquiété pour des actes accomplis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions". L'article 16 alinéa 2, quant à lui, dispose : "Toutefois, en cas de faute grave dûment constatée conformément au règlement intérieur, de l'un des membres de l'Autorité (...) il est mis fin à son mandat et procédé à son remplacement, conformément aux dispositions de la loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin et du règlement intérieur de l'Autorité".

Par ailleurs, l'article 53 du règlement intérieur de l'Autorité précise que "dans l'exercice de leur fonction, les membres de l'ANLC sont couverts par l'immunité".

Toutes ces dispositions ont été méconnues par le ministre en charge de la Justice.» ;

Considérant qu'il conclut :

« Au regard de tout ce qui précède, ... qu'il plaise à la Cour constitutionnelle de dire et juger que :

1 – le Gouvernement a méconnu la présomption d'innocence et le droit à la défense, principes constitutionnels immuables, en demandant à la HAAC de procéder au remplacement du

communicateur désigné par appel à candidature sous prétexte qu'il est inculpé par le juge pénal ;

2 – le Gouvernement a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs notamment, l'autonomie de la HAAC prévue à l'article 5 de la loi organique n° 92-020 du 20 août 1992 portant loi organique de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ;

3 – le Gouvernement a méconnu l'article 35 de la Constitution 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", en se servant des enquêtes de moralité pour essayer d'évincer illégalement le communicateur désigné par la HAAC, retardant ainsi le processus d'installation à temps de l'ANLC ;

4 – le Gouvernement a violé l'autonomie de l'ANLC et le principe de protection de ses membres ;

5 – le Gouvernement est tenu de nommer les conseillers dont la liste a été envoyée au procureur de la République, en juin 2016, pour réalisation des enquêtes de moralité, à moins que le dossier d'un postulant soit incomplet au regard de l'article 13 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption» ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, Monsieur Adam BONI TESSI, écrit : «... Les observations de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) seront articulées en deux points :

- le processus de sélection du communicateur,
- le courrier du ministre et la suite réservée.

1 – Le processus de sélection du communicateur.

Dans la perspective de la mise en place de la deuxième mandature de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC), son président, Monsieur Guy OGOUBIYI, a, par la lettre n° 181/ANLC/SPe/SA/2016 ... du 24 mars 2016, saisi le président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) à l'effet de désigner le représentant de l'institution de régulation des médias du Bénin au sein de ladite Autorité.

Pour désigner le meilleur profil de communicateur, la plénière des conseillers a décidé de procéder par appel à candidatures pour la sélection d'un communicateur devant siéger au sein de la deuxième mandature de l'ANLC. Par suite, le président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) a, par un communiqué ... du 28 avril 2016, lancé un appel à candidatures invitant les candidats à déposer leur dossier, au plus tard le vendredi 06 mai 2016 à 18 heures, au secrétariat administratif, à l'annexe de la HAAC sise au quartier Guinkomey, à Cotonou, avec la mention "Dossier pour la sélection d'un communicateur. A n'ouvrir qu'en séance plénière de la HAAC".

Une Commission temporaire chargée du suivi de la procédure de l'appel à candidatures de l'ANLC a été mise en place conformément à l'article 50 du règlement intérieur de la HAAC et par la décision n° 16-039 BIS/HAAC du 28 avril 2016.

Dans l'ordre de dépôt, les candidatures se présentaient comme suit :

- Monsieur Roland Yves ALAYE ;
- Monsieur Agapit MAFORIKAN ;
- Madame Pélagie Lucie SOLOTE ;
- Monsieur Alain ASSOGBA.

Pour un bon déroulement de la phase de présélection, la Commission a élaboré et retenu les modalités d'analyse des pièces fournies par les candidats. Le barème proposé tient compte de la validité ou non des sept (07) pièces demandées, à savoir : la lettre de motivation, le curriculum vitae détaillé, les photocopies légalisées des diplômes obtenus, l'attestation de travail, la photocopie légalisée du certificat de nationalité, les deux (02) lettres de recommandation avec contacts et l'original de l'extrait du casier judiciaire datant de moins de trois (03) mois. C'est ainsi qu'au cours de la plénière du mardi 10 mai 2016, l'Assemblée des

conseillers a procédé à l'ouverture et au dépouillement des dossiers de candidature selon la procédure retenue. Il ressortait de cette opération que seul le candidat Alain ASSOGBA n'avait pas fourni l'original de l'extrait du casier judiciaire. Cette défaillance a conduit à son élimination.

Trois (03) candidats restaient en lice. Après l'étape de dépouillement, les conseillers ont, conformément à l'article 6 de la décision n° 16-039/HAAC du 28 avril 2016, présélectionné deux (02) candidats sur les trois (03), à savoir :

- 1 – Monsieur Agapit MAFORIKAN ;
- 2 – et Madame Pélagie Lucie SOLOTE.

En effet, l'analyse des pièces fournies par les candidats a révélé que Monsieur Yves ALAYE n'avait que huit (08) années d'expérience professionnelle dans le secteur de la communication ; ce qui est contraire au profil requis par l'appel à candidatures (quinze années d'expérience professionnelle). L'attestation de travail valable produit par l'intéressé date seulement de l'année 2008. Par contre, celle délivrée par la radio "NON SINA" de Bembèrèkè témoigne que le postulant a suivi une formation de trois (03) jours en 2011, l'année d'obtention de son diplôme académique ; ce qui n'est pas suffisant pour valider l'année 2011 comme une année d'expérience professionnelle acquise.

De même, les lettres de recommandation contenues dans son dossier sont mal présentées et ne renseignent pas suffisamment sur ses performances, ses aptitudes et ses qualités à occuper le poste. Aussi, les répondants n'ont-ils pas décliné leur qualité. Lesdites lettres n'ont pas été prises en compte.

A l'issue des travaux de cette phase, les candidats présélectionnés ont été invités pour le mercredi 11 mai 2016 à 10 heures précises au siège de la HAAC pour un entretien devant l'Assemblée des conseillers. Les lettres d'invitation ont été transmises le même jour aux membres de la Commission qui ont également proposé le barème de notation de l'entretien des candidats. Ledit barème est motivé par les critères de transparence et d'égalité de traitement entre les candidats. Les

points à évaluer et les notes attribuées ont été validés par la plénière des conseillers avant la sélection proprement dite.

A l'issue des entretiens, la plénière des conseillers a pris la décision n° 16-044/HAAC du 11 mai 2016 portant résultats de la sélection d'un communicateur devant siéger au sein de la deuxième mandature de l'ANLC. Le nom du communicateur sélectionné a été communiqué au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, de la Législation, chargé des Relations avec les Institutions en sa qualité de ministre en charge du dossier.

Cette dernière étape marque la fin de l'implication de la HAAC dans le processus.» ;

Considérant qu'il poursuit :

« Il convient d'aborder la question relative à la lettre n° 1169/MJL/SP-C du Garde des Sceaux ... du 15 décembre 2016.

II – La lettre n° 1169/MJL/SP-C en date du 15 décembre 2016.

Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, de la Législation, chargé des Relations avec les Institutions a, par la lettre n° 1169/MJL/SP-C ... du 15 décembre 2016 informé le président de la HAAC du caractère infructueux de l'enquête de moralité diligentée sur Monsieur Agapit Napoléon MAFORIKAN, motif pris de ce qu'il est "actuellement inculpé pour des faits d'usurpation de fonction, d'abus de fonction et de faux et usage de faux en écriture publique, qu'il a commis pendant l'exercice de son mandat à l'ANLC de 2013 à 2016".

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) a accusé réception de ladite lettre et se préparait à appeler le dossier à l'Assemblée générale des conseillers quand elle a été informée par vos soins que Monsieur Agapit Napoléon MAFORIKAN a saisi la haute juridiction pour violation de ses droits à la présomption d'innocence et à la défense ; ce qui naturellement oblige la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) à attendre l'issue qu'en donnera la Cour constitutionnelle» ;

Considérant que le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation, Monsieur Joseph DJOGBENOU, en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, écrit : « Dans le cadre du renouvellement du mandat des membres de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC), différents organes ont procédé à la désignation de leur représentant conformément à la loi. C'est ainsi que Monsieur Agapit Napoléon MAFORIKAN avait été désigné par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), à l'effet de représenter cet organisme en qualité de communicateur pour siéger à la deuxième mandature de l'ANLC.

Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin et de l'article 12 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ANLC, mon département a engagé auprès des services compétents, notamment le parquet du tribunal de première Instance de Cotonou, la procédure d'enquête de moralité avant l'entrée en fonction des membres désignés. Il a été procédé ainsi à l'égard de tous les candidats et en particulier à l'égard du requérant.

Le rapport d'enquête parvenu par les soins du procureur de la République n'était malheureusement pas favorable à l'intéressé, motif pris de ce qu'il est "actuellement inculpé pour des faits d'usurpation de fonction, d'abus de fonction et de faux et usage de faux en écriture publique, qu'il a commis pendant l'exercice de son mandat à l'ANLC de 2013 à 2016".

Il est à rappeler que ce rapport d'enquête de moralité est lui-même fondé sur le rapport d'enquête effectué à l'occasion de la plainte déposée par le nommé Idrissou AMOUSSOU OLAGBADA pour les mêmes faits et dans lequel le requérant avait reconnu les faits et restitué les fonds pour lesquels il avait été poursuivi... Ayant reçu les conclusions du rapport d'enquête sur Monsieur Agapit Napoléon MAFORIKAN, nous les avons transmises par une correspondance ... du 15 décembre 2016 au président de la HAAC à l'effet d'en tirer les conséquences et de procéder à nouveau à la désignation d'un communicateur ...» ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 17 alinéa 1^{er} de la Constitution : « *Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées* » ; que la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples stipule en son article 7. 1. b) : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend... b) le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente* » ; qu'il découle de ces dispositions que la présomption d'innocence est un principe selon lequel, en matière pénale, toute personne poursuivie est considérée comme innocente des faits qui lui sont reprochés tant qu'elle n'a pas été déclarée coupable par la juridiction compétente, et que la décision de condamnation n'est pas devenue définitive ;

Considérant que dans le cas d'espèce, Monsieur Agapit Napoléon MAFORIKAN a été inculpé pour des faits d'usurpation de fonction, d'abus de fonction, de faux et usage de faux en écriture publique ; que jusqu'au 19 janvier 2017, date de la saisine de la Cour, aucune décision définitive d'une juridiction compétente n'est intervenue ; que la culpabilité de Monsieur Agapit Napoléon MAFORIKAN n'est donc pas légalement établie. En sollicitant une nouvelle candidature de communicateur à la HAAC motif pris de ce que le rapport de l'enquête de moralité est défavorable au requérant alors même qu'il n'est pas encore condamné par une juridiction compétente pour les faits d'usurpation de fonction, d'abus de fonction, de faux et usage de faux en écriture publique qui lui sont reprochés, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation a méconnu le principe de la présomption d'innocence garanti par les dispositions précitées ; qu'en conséquence, la lettre n° 1169/ MJL/SP-C du 15 décembre 2016 portant reprise de désignation du communicateur devant siéger à l'ANLC doit être déclarée contraire à la Constitution sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La lettre n° 1169/MJL/SP-C du 15 décembre 2016 du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation

portant reprise de désignation du communicateur devant siéger à l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) est contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Agapit Napoléon MAFORIKAN, à Monsieur le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le cinq septembre deux mille dix-sept,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Akibou IBRAHIM G.-

Professeur Théodore HOLO.-