

DECISION DCC 18-060

DU 08 MARS 2018

Date : 8 mars 2018

Requérant : Serge Roberto PRINCE AGBODJAN

Contrôle de conformité

Atteinte aux biens

Loi (loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 non applicable)

Contrôle de légalité

Incompétence

Régulation du fonctionnement des institutions

Pas de violation de la Constitution

Décision de la Cour : (allouer chaque année à la Cour suprême les ressources nécessaires à la vérification des déclarations de patrimoine)

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 20 février 2017 enregistrée à son secrétariat le 22 février 2017 sous le numéro 0386/039/REC, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN sollicite de la haute Juridiction un « contrôle de constitutionnalité du comportement du président de la chambre des Comptes de la Cour suprême. » ;

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 : « ... En vertu des articles 3 et 122 de la Constitution ..., nous voudrions demander à la haute Juridiction de déclarer contraire à l'article 35 de la Constitution, ... le comportement du président de la chambre des Comptes de la Cour suprême.

Les faits :

La loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin a prescrit, au titre des mesures préventives, une obligation de déclaration de patrimoine à la charge de plusieurs catégories d'agents publics dont la liste a été fixée par le décret n° 2012-338 portant modalités d'application des articles 3 et 10 de la loi ci-dessus citée. Cette prescription a été édictée, notamment pour prévenir et combattre efficacement l'enrichissement illicite.

Mais, force est de constater que les dispositions pourtant claires, contenues dans cette loi sont violées par les hautes autorités pourtant chargées de l'exécution des lois de la République. Pour inviter le président de la chambre des Comptes de la Cour suprême à jouer sa partition, nous avons pris sur nous de faire constater la situation dans un courrier ... du 3 mai 2016 (dont copie jointe), reçu ce même jour afin d'inviter le président de cette chambre à mettre en œuvre les dispositions légales en la matière. Non seulement, en violation de l'article 36 de la Constitution (qui exige de nous tous le respect et la considération du semblable), l'accusé de réception à cette lettre citoyenne ne m'a pas été donné, mais rien n'a été fait dans le sens de la mise en œuvre de cette dénonciation faite. Malgré cette lettre et les nombreuses décisions prises par la haute Juridiction pour faire appliquer les dispositions de la loi (DCC16-137/DCC16-174/DCC16-192), certaines autorités en fonction continuent à violer allégrement cette disposition légale.

Ainsi, dans le rapport de l'ANLC sur la question (Point

actualisé au 16 novembre 2016), on note, entre autres que : "Sur les vingt-et-un (21) ministres de l'actuel Gouvernement ... du 06 avril 2016, quinze (15) ont déclaré leur patrimoine à l'entrée en fonction. Les six autres ne l'ayant pas fait sont : Romuald WADAGNI, Barnabé Z. DASSIGLI, Hervé HEHOMEY, Lazare C. SEHOUETO, José Didier TONATO et Oswald HOMEKY.

Des 28 ministres sortants du dernier Gouvernement du Président Boni YAYI, neuf (09) n'ont pas satisfait à cette obligation. Il s'agit de : VIAHO Gbédji Christine, ZINSOU Lionel, AZANDE Placide, da-SILVA Evelyne, KOMBIENOU Damè Pocoun Ibrahim, TOGBE Dossou Pascal, Honorine ATIKPA, MENSAH Spéro, Noël FONTON.

Huit (08) des quatre-vingt-trois (83) députés à l'Assemblée nationale, 7^{ème} législature, ont satisfait à l'obligation légale de déclaration de patrimoine à la date du 16 novembre 2016. Autrement dit, et suivant la composition actuelle de l'Assemblée nationale, soixante-quinze (75) députés n'ont pas déclaré leur patrimoine à l'entrée en fonction.

Au niveau de la Cour suprême, on note que le président de la Cour suprême a déclaré son patrimoine à l'entrée en fonction, idem pour le secrétaire général de la Cour suprême qui a également procédé à la déclaration de son patrimoine à l'entrée en fonction le 25 août 2016. Rien n'a été dit en ce qui concerne le président de la chambre des Comptes ou son intérimaire qui est pourtant chargé de prononcer les amendes. La méconnaissance de cette exigence est pourtant sanctionnée par les dispositions de l'article 4 alinéa 6 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin qui prescrivent : "Le refus de déclaration est puni d'une amende dont le montant est égal à six mois de rémunération perçue ou à recevoir dans la fonction occupée". Cette amende est prononcée d'office ou sur dénonciation par le président de la chambre des Comptes.

Il est constant dans le cadre de ce dossier que le président de la chambre des Comptes a la mission légale de "prononcer d'office ou sur dénonciation par le président de la chambre des Comptes l'amende dont le montant est égal à six mois de rémunération perçue ou à recevoir dans la fonction occupée."

Conformément aux dispositions de l'article 5, 6^e tiret, de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, le président de la chambre des Comptes devrait transmettre copie des déclarations de patrimoine à l'ANLC. A s'en tenir aux différents rapports de l'ANLC, les copies des déclarations ne sont toujours pas à la disposition de cet organe plus de 6 ans après la promulgation de cette loi. Enfin, la chambre des Comptes de la Cour suprême devrait exercer un contrôle sur les déclarations de patrimoine reçues et produire un rapport circonstancié annuel faisant état des constats effectués à transmettre aux institutions compétentes pour les suites appropriées » ;

Considérant qu'il poursuit : « Analyse : A la lumière de tout ce qui précède, il y a une volonté de ne pas appliquer les dispositions pertinentes de la loi en matière de contrôle du patrimoine des autorités de notre pays.

Cette situation d'impunité est la cause du comportement des autorités et même du refus du respect de cette disposition malgré les décisions d'injonction de la Cour constitutionnelle. Il faut donc sanctionner ce comportement du président de la chambre des Comptes de la Cour suprême.

Au vu de tout ce qui précède, nous demandons à la haute Juridiction de constater la violation par le président de la chambre des Comptes de la Cour suprême des articles 35 et 36 de la Constitution ... qui disposent : "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." ; "Chaque béninois a le devoir de respecter et de considérer son semblable sans discrimination aucune et d'entretenir avec les autres des relations qui permettent de sauvegarder, de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance réciproque en vue de la paix et de la cohésion nationale".

En application de l'article 114 de la Constitution ..., nous prions la haute Juridiction d'enjoindre au président de la Cour

suprême, premier responsable de cette institution, de :

- faire mettre en application les dispositions de l'article 4 alinéa 6 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin qui énoncent : " Le refus de déclaration est puni d'une amende dont le montant est égal à six mois de rémunération perçue ou à recevoir dans la fonction occupée". Cette amende est prononcée d'office ou sur dénonciation par le président de la chambre des Comptes ;
- transmettre copie des déclarations de patrimoine à l'ANLC conformément aux dispositions de l'article 5, 6^e tiret, de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin ;
- faire produire le rapport circonstancié annuel faisant état des constats des déclarations reçues durant les années antérieures et surtout le rapport de l'année 2016 » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la haute Juridiction, le président de la chambre des Comptes de la Cour suprême par intérim, Madame Ismath BIO TCHANE MAMADOU, écrit : « ... Le contrôle de la déclaration de patrimoine est l'une des attributions nouvelles mises à la charge de la chambre des Comptes par la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. En tant que telle, sa mise en œuvre requiert, non seulement, qu'on s'y prépare en élaborant les stratégies, les outils et les méthodes nécessaires à une bonne exécution de la mission, mais également, en mobilisant les moyens matériels et financiers qui s'y rapportent.

La chambre des Comptes, consciente de l'importance et des enjeux d'un tel contrôle, a travaillé activement en mettant en place et ce, depuis 2014, ce dont elle a besoin pour rendre opérationnel le contrôle à l'exception des moyens matériels et financiers qui ne

relèvent pas de sa compétence, mais plutôt de celle du ministre en charge des Finances.

C'est à cet effet que le président de la Cour suprême a adressé au ministre en charge des Finances d'alors, la lettre n° 0440/PCS/DC/CAB/SA du 31 mars 2014 ainsi que le budget prévisionnel de vérification des déclarations de patrimoine au titre du Programme annuel de vérification (PAV) 2014 en vue de l'inscription de crédits supplémentaires subséquents au budget de l'institution. Mais, à ce jour, rien n'a été fait pour mettre les moyens à la disposition de la chambre malgré les rappels faits chaque année en début d'exercice budgétaire. Aussi, le PAV 2017 n'a-t-il pas manqué de prévoir ce contrôle à condition que les moyens y afférents soient rendus disponibles par le ministre en charge des Finances. C'est ce qui explique l'apparente léthargie qu'on note quant au démarrage effectif dudit contrôle par la chambre des Comptes et qui tend à faire penser à une "mauvaise volonté" d'appliquer les textes.

Par ailleurs, je voudrais vous rassurer, en même temps que le requérant, de ce que l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) et la juridiction financière ont toujours entretenu de bonnes relations de travail. Cette dernière s'est toujours montrée disponible aux sollicitations de l'ANLC quant à la mise à disposition de documents ou toutes autres informations qu'elle détient et qui pourraient lui être utiles. L'ANLC a toujours demandé et obtenu, au fur et à mesure des déclarations de patrimoine, copies des récépissés délivrés par le greffe de la chambre dont ci-joint quelques exemplaires des bordereaux de transmission. Telles sont les observations de la chambre des Comptes de la Cour suprême dans le cadre des mesures d'instruction relatives au recours formulé par le sieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction complémentaire de la Cour, Madame Ismath BIO TCHANE MAMADOU, président de la chambre des Comptes de la Cour suprême par intérim, écrit : « J'ai l'honneur de vous informer que

conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, j'ai régulièrement déclaré mon patrimoine et récépissé m'en a été délivré par le greffier de la chambre des Comptes...

Concernant ma "nomination" au poste de président de la chambre des Comptes par intérim, je me permets de souligner que je n'ai pas été nommée intérimaire par décret, j'ai plutôt été désignée par le premier président de la Cour suprême pour assurer l'intérim du président de la chambre des Comptes par l'ordonnance n° 2016-054PCS/SG/S ... du 30 juin 2016.

Il convient de préciser qu'en application des dispositions de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême, le premier président de ladite Cour désigne toujours par ordonnance un conseiller pour assurer l'intérim d'un président de chambre chaque fois que le titulaire du poste est admis à faire valoir ses droits à la retraite, en attendant que la personne habilitée à occuper le poste soit officiellement nommée par décret pris en Conseil des ministres et ce, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Par ailleurs, le contrôle de déclaration du patrimoine est une activité nouvelle qui s'ajoute aux traditionnelles attributions de la chambre des Comptes. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'en 2014, le président de la Cour suprême avait, par courrier, demandé au ministre en charge des Finances d'accorder un crédit complémentaire à la Cour afin que ce contrôle, régulièrement prévu au Programme annuel de vérification (PAV) de la chambre des Comptes, soit effectif.

Le crédit complémentaire n'a jamais été accordé, malgré les rappels constants faits chaque année budgétaire.

De plus, en 2014, il y avait au moins huit (08) conseillers en service à la chambre. Aujourd'hui, avec les départs successifs à la retraite, il n'en reste plus que trois, y compris le conseiller assurant

l'intérim du président de la chambre des Comptes pour assurer le rôle de rapporteurs dans tous les dossiers inscrits au programme annuel de vérification, étant entendu que la loi portant règles de procédure applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême n'accorde pas cette prérogative aux auditeurs.

Le contrôle de déclaration du patrimoine est une activité importante qui ne peut être exécutée au pied levé. L'amende pour refus de déclaration ne saurait être prononcée sans un contrôle préalable et devrait être sanctionnée par un rapport suivi d'une audience en bonne et due forme.

Avec un tel effectif et vu la consistance du programme annuel de vérification, les dossiers sont traités par ordre de priorité. Cette priorité est notamment déterminée par l'enfermement de l'apurement des comptes dans un délai de cinq (05) ans édicté par les dispositions de l'article 103 de la loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013, relative aux lois de finances. Elle tient également compte des disponibilités financières et matérielles.

En outre, les documents produits lors de la déclaration de patrimoine doivent-ils être scellés et rangés dans des armoires sécurisées, toutes choses qui nécessitent des ressources complémentaires qui n'ont jamais été mises à disposition. » ;

Considérant que le ministre de l'Economie et des Finances n'a pas cru devoir répondre à la lettre n° 1616/CC/SG du 24 novembre 2017 rappelée par celle n° 0167/CC/SG du 1^{er} février 2018 lui demandant de bien vouloir indiquer à la haute Juridiction les raisons pour lesquelles il n'a pas mis à la disposition de la chambre des Comptes de la Cour suprême les moyens financiers pour l'accomplissement de sa mission ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN tend, en réalité, à faire apprécier par la haute Juridiction la non application de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la

corruption et autres infractions connexes en République du Bénin ; qu'une telle appréciation relève du 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 ;

Considérant que toutefois, aux termes de l'article 114 de la Constitution : « *La Cour constitutionnelle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* » ;

Considérant qu'il résulte des éléments du dossier, notamment de la réponse du président par intérim de la chambre des Comptes aux mesures d'instruction, que la chambre des Comptes a toujours mis à la disposition de l'ANLC les documents et toutes autres informations ; que l'ANLC a toujours demandé et obtenu au fur et à mesure des déclarations de patrimoine, copie des récépissés délivrés par le greffe de la chambre ; que la léthargie apparente de la chambre est due à la non mise à sa disposition du budget nécessaire à son fonctionnement normal ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que le président par intérim de la chambre des Comptes n'a pas violé la Constitution ;

Considérant que dans le préambule de la Constitution, le peuple béninois affirme son « **opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel** » ; qu'il découle de cette volonté du peuple souverain que tout doit être entrepris pour rendre effective et efficiente la lutte contre la corruption ;

Considérant qu'il résulte que, par son silence aux différentes mesures d'instruction de la Cour et aux différentes requêtes de la Cour suprême, le ministre de l'Economie et des Finances confirme tacitement la non mise à disposition des moyens nécessaires au contrôle des déclarations de patrimoine des autorités en vue de combattre la corruption ; que dès lors, il échet pour la Cour, en sa qualité d'organe régulateur du fonctionnement des Institutions et de l'activité des pouvoirs publics, de dire et juger que le ministre

de l'Economie et des Finances doit allouer chaque année à la Cour suprême les ressources nécessaires à la vérification des déclarations de patrimoine ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La Cour est incompétente.

Article 2.- Le président par intérim de la chambre des Comptes de la Cour suprême n'a pas violé la Constitution.

Article 3.- Le ministre de l'Economie et des Finances est tenu d'allouer chaque année à la Cour suprême les ressources nécessaires à la vérification des déclarations de patrimoine.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, à Madame Ismath BIO TCHANE MAMADOU, président de la chambre des Comptes de la Cour suprême par intérim, à Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le huit mars deux mille dix-huit,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Professeur Théodore HOLO.-