

DECISION DCC 18-077 DU 20 MARS 2018

Date : 20 mars 2018

Requérant : Wallis BOUKARY

Contrôle de conformité

Atteinte aux biens

Conflit de travail : (Nomination de chef secrétariat)

Conformité

Nomination : (Ministre)

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 07 mars 2017 enregistrée à son secrétariat le 17 mars 2017 sous le numéro 0528/060/REC, par laquelle Monsieur Wallis BOUKARY forme un recours « contre Monsieur le Ministre délégué auprès du Président de la République chargé de la Défense pour violation de la Constitution par népotisme et violation de l'article 35 de la Constitution » ;

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 Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « Le 12 décembre 2016, j'ai déposé une plainte contre Monsieur le Ministre de l'Intérieur auprès de la Cour constitutionnelle du Bénin. Et, le 14 février 2017, je déposais une plainte contre Monsieur le Président de la République pour parjure et violation des articles 35 et 59 de la Constitution. Dans ma plainte contre Monsieur le Président de la République, j'ai fait une offre de règlement amiable, mais à ce jour, je n'ai été contacté par personne dans ce cadre. Au contraire, je constate que les agissements "déplacés" du Gouvernement se poursuivent et ne laissent augurer d'aucune suite favorable à un règlement amiable tel que je l'ai pourtant clairement indiqué ... Il y en a qui visiblement conseillent au chef du Gouvernement de ne pas négocier un règlement amiable parce qu'ils viennent à peine d'être recrutés et à peine ont-ils commencé à effectuer leur basse besogne qu'on les informe que c'est déjà la fin? Non ! Ils ne veulent pas que cela s'arrête d'aussi tôt. Il y a à manger quand on est avec le pouvoir en place et, leur protecteur n'étant plus là, ils cherchent une nouvelle protection; ils tentent donc de jouer les prolongations ... Je sais aussi qu'il y a une règle non écrite au Bénin et qui consiste pour les gouvernants à ne jamais donner des moyens financiers à ceux qui s'opposent à eux. Pourquoi ils opèrent ainsi? Parce qu'avec de l'argent, vous êtes plus libres dans vos choix et dans vos actions. Les gouvernants n'aiment donc pas les gens libres; ils veulent des gens soumis ou qu'ils contrôlent. C'est pourquoi le Gouvernement bloque mon activité commerciale et refuse maintenant un règlement amiable ... » ; qu'il poursuit : « ... Ma plainte contre Monsieur le Ministre de la Défense a deux (02) volets :

- Premier volet : par l'arrêté n°01575/MDN/DC/SG/DRH/SGCS ... du 30 mai 2016, sauf erreur de ma source, Monsieur le Ministre de la Défense aurait nommé sa fille, chef de son secrétariat particulier.

- Deuxième volet : à Parakou, ma famille loue une maison voisine au domicile de l'ancien Président de la République YAYI Boni ... Dans la période de la campagne électorale des dernières législatives au Bénin, alors qu'il y avait de vifs échanges entre le Président de la République YAYI Boni et l'actuel ministre de la Défense, un des militaires de la garde du Président YAYI Boni m'a confié que l'actuel ministre de la Défense a été dans sa jeunesse un gangster et un proxénète à Jonquet à Cotonou. Il faut appeler un chat, un chat; c'est ce qui m'a été dit que je rapporte et je n'ai plus actuellement le droit de prendre la moindre information à la

légère ! » ;

Considérant qu'il développe : « ... Sur le premier volet : Monsieur le Ministre de la Défense actuel a nommé sa propre fille, chef de son secrétariat particulier. Si cette nomination a été commentée par l'opinion, je n'ai jamais entendu de démenti, ni de démission. La fille de Monsieur le Ministre de la Défense touche donc un salaire et profite d'avantages liés à sa fonction. Je n'ai ni lu ni entendu personne lui rappeler le patrimoine acquis par son père tout au long de sa longue carrière politique et les revenus qu'il a au poste juteux actuel qu'il occupe. D'autre part, quand Adrien HOUNGBEDJI, dont on dit qu'il a une dizaine d'appartements rien qu'en France, est à l'Assemblée nationale et positionne son fils à la Commission électorale nationale autonome (CENA), est-ce que je saisis la Cour constitutionnelle ou toute autre institution pour m'en plaindre ? Il y a aussi l'autre à qui je voulais donner le nom d'emprunt d'Augias, ce que je me refuse de faire à cause de sa femme, qui s'arrange pour être dans toutes les écuries à la veille d'importantes courses pour pouvoir être à l'arrivée avec le gagnant quel qu'il soit ... Y a-t-il un groupe qui a un " titre foncier" sur les finances publiques au Bénin ? Non ! On ne veut simplement pas voir d'autres grandir économiquement. On ne veut pas voir des citoyens jouir de leurs efforts et de leur droit à obtenir réparation quand ils ont subi des dommages » ; qu'il ajoute : « Le népotisme se définit comme l'abus qu'une personne en place fait de son influence en faveur de sa famille et de ses amis. Je ne crois pas que la fille du ministre de la Défense ait passé un test ou un concours avant d'être nommée et je ne crois pas non plus qu'elle était dans la Fonction publique avant sa nomination. On est donc bien dans un cas de népotisme de la part de Monsieur le Ministre de la Défense par cette nomination.

Du préambule de la Constitution ... je retiens le passage suivant : "NOUS, PEUPLE BENINOIS,

Réaffirmons notre 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".

La Constitution béninoise s'oppose donc au népotisme, et en nommant sa fille qui n'était pas déjà dans la Fonction publique sans test ni concours régulièrement organisé par les services compétents de l'Etat, Monsieur le Ministre de la Défense s'est rendu coupable de népotisme et a violé la Constitution.

L'article 35 de la Constitution ... prévoit 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 rendant coupable de népotisme, Monsieur le Ministre de la Défense a violé l'article 35 de la Constitution. » ;

Considérant qu'il déclare : « Sur le deuxième volet : Ici, je parlerai encore de femmes et de ceux qui, à la moindre occasion, désertent pour se retrouver en France ... Je rappelle que pendant les dernières élections législatives de 2015, le Président YAYI Boni a associé l'actuel ministre de la Défense à Jonquet à Cotonou. Quelques jours plus tard, un élément de sa garde à son domicile de Parakou m'a confié que l'actuel ministre de la Défense était, dans sa jeunesse, un gangster (membre d'un gang) et proxénète au quartier Jonquet à Cotonou.

Quand je discute avec un élément de la garde présidentielle, je ne lui demande pas son matricule ni sa pièce d'identité ; je ne leur demande même pas souvent leur nom. Et je ne suis pas à l'origine de cette histoire de Jonquet. Je suis prêt à démontrer la réalité de mon domicile à Parakou que le Gouvernement connaît bien, si la Cour le demande. En ce qui concerne la réalité de l'information qui m'a été communiquée par ce militaire, il appartient à la Cour qui en a les moyens d'investiguer si nécessaire. Celui qui a parlé en premier de cette affaire n'est pas n'importe qui ; il s'agit d'un ancien président de la République qui a certainement des éléments de renseignement. Lui aussi a dû fouiller comme le font certains. Mais, je peux analyser la ligne de défense du "candidat" de l'époque qui est actuellement ministre de la Défense suite aux déclarations de l'ancien Président YAYI Boni. Sur la chaîne de télévision Canal 3, en tentant de se défendre dans une émission en langue française, il avait été suffisamment vague. Il avait expliqué que Jonquet était un quartier huppé où avait résidé un autre ancien Président de la République et que ce quartier était le siège de plusieurs banques. Il n'a pas nié sa présence ou son appartenance à ce quartier, de même qu'il n'a été précis ni sur le lieu qu'il fréquentait ni sur les activités qu'il y menait. Il est pourtant de notoriété publique qu'il n'était pas copain avec l'ancien Président de la République qui résidait dans ce quartier et il n'a pas non plus prouvé dans laquelle des banques qu'il citait, il avait travaillé. Il était resté flou ... Le Bénin est un pays de dix (10) millions d'habitants qui ne peut pas continuer à être dirigé en 2017 par des gangs ou des personnes ayant appartenu à des gangs. Personne n'est

indispensable. Il y a forcément d'autres personnes qualifiées pour ce poste ...

Alors, quand je me suis entraîné dans la douleur pendant longtemps et que je cours mon marathon intercontinental sur une très longue distance et que j'aperçois la ligne d'arrivée, qu'on ne me distraie pas avec tous les événements de parcours laissés derrière et qui font partie de ma formation ou encore avec tous ceux et celles que j'ai laissés derrière et que je ne reverrai plus jamais volontairement. La vie, c'est des choix, je fais les miens et je les assume ...

Le Gouvernement et son chef s'amuse avec le feu s'ils croient qu'ils peuvent ignorer tout ce que je demande et faire de moi ce qu'ils veulent. Je n'ai pas de médias pour faire de l'intox, je n'ai pas un Gouvernement, je n'ai pas d'espions, je ne collecte les données personnelles de personne dans aucun pays, mais j'ai des oreilles ... Aujourd'hui, il y a une justice internationale et le Chef de l'Etat a déclaré ses biens qui peuvent être traqués partout dans le monde pour dédommager ses éventuelles victimes. Qu'il sache donc que je ne vais pas verser dans la paranoïa et ne parler à personne parce qu'il me fait suivre. Je n'ai donc pas peur qu'il me fasse suivre dans mes déplacements. J'espère, qu'entre temps, le dangereux serpent qui est beaucoup plus vulnérable sur l'arbre que dans la brousse, contrairement à ce qu'il pensait et à ce qu'il continue à penser en mobilisant ses semblables, aurait été contraint de descendre de cet arbre, ou qu'il aurait été capturé et mis en cage par un dresseur de serpents ; ou encore qu'il aurait été grillé par le feu de bois qu'il a lui-même attisé avec de l'essence depuis là-haut, se croyant à l'abri. » ;

Considérant qu'il demande à la Cour, eu égard à tout ce qui précède, de :

- « constater que Monsieur le Ministre délégué auprès du Président de la République chargé de la Défense a nommé sa propre fille qui n'était pas dans la Fonction publique, chef de son secrétariat particulier, sans test ni concours régulièrement organisé par les services compétents de l'Etat béninois ;
- dire et juger qu'il s'agit d'un cas flagrant de népotisme prohibé par le préambule de la Constitution du Bénin ;
- dire et juger que Monsieur le Ministre délégué auprès du Président de la République chargé de la Défense a violé la Constitution ...

- dire et juger qu'en violant la Constitution par népotisme, Monsieur le Ministre de la Défense a violé l'article 35 de la Constitution ;
- enjoindre à Monsieur le Président de la République, sur le fondement de l'article 114 de la Constitution et des éléments de l'affaire, de procéder à la poursuite de l'exécution du contrat qui lie l'Etat à la fille de Monsieur le Ministre de la Défense pour éviter toute rupture abusive, mais de procéder sans délai au remplacement de Monsieur le Ministre chargé de la Défense. » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le ministre délégué auprès du Président de la République, chargé de la Défense nationale, Monsieur Fortunet Alain NOUATIN, écrit : « ... Les prétentions du requérant : Monsieur Waliss BOUKARY a exposé devant la haute Juridiction les deux prétentions ci-après :

1ère prétention : Monsieur Waliss BOUKARY estime que Monsieur Armand Marie Candide AZANNAI, ministre délégué auprès du Président de la République, chargé de la Défense nationale, en édictant l'arrêté n°1575/MDN/DC/SG/DRH/SGSC du 30 mai 2016 portant nomination de sa fille, Mademoiselle AZANNAÏ Marie Candace, en qualité de chef du secrétariat particulier, a fait preuve de népotisme et a ainsi violé les dispositions du préambule et de l'article 35 de la Constitution ...

2ème prétention : Monsieur Waliss BOUKARY conteste la nomination de Monsieur Armand Marie Candide AZANNAI lui-même comme membre du Gouvernement au poste de ministre délégué auprès du Président de la République, chargé de la Défense nationale, au regard de ce que l'intéressé aurait été dans sa jeunesse, "... Un gangster (membre d'un gang) et proxénète au quartier Jonquet à Cotonou". » ;

Considérant qu'il développe : « ... De la 1ère prétention : dans sa récrimination contre l'arrêté n°1575/MDN/DC/SG/DRH/SGSC du 30 mai 2016, Monsieur Waliss BOUKARY appuie principalement son argumentaire sur le fait que Mademoiselle AZANNAÏ Marie Béthania Candace "... n'était pas déjà dans la Fonction publique" et qu'elle n'avait subi "...ni test ni concours régulièrement organisé par les services compétents de l'Etat." »

Des textes applicables : le décret n°2016-412 du 17 mai 2016 fixant la structure type des ministères dispose que “Le Secrétaire particulier du Ministre ... est nommé par arrêté du Ministre parmi les cadres de catégorie B, échelle 1 de la Fonction publique, ou de niveau équivalent s’il devrait être choisi en dehors de l’Administration publique.”

De la contestation au regard de ce que Mademoiselle AZANNAI Marie Béthania Candace “...n’était pas déjà dans la Fonction publique” et qu’elle n’avait subi “...ni test ni concours régulièrement organisé par les services compétents de l’Etat.” : comme l’indiquent les dispositions réglementaires rappelées ci-dessus, aucune procédure particulière n’a été instituée pour la sélection du secrétaire particulier du ministre. Il s’en déduit que le choix du secrétaire particulier du ministre est à la discrétion du ministre et que le candidat peut ne pas être agent de l’Etat.

En l’occurrence, et à titre subsidiaire, Mademoiselle AZANNAI Marie Béthania Candace réunissait les critères de qualification (qu’il n’est pas nécessaire de rappeler ici, étant donné que la Cour constitutionnelle n’est pas juge de la légalité). En outre, elle n’était pas agent de l’Etat et a été discrétionnairement choisie par le ministre. Il ne s’agit donc ni d’un cas de violation des lois et règlements ni d’un cas de favoritisme.

Du népotisme : il serait utile de rappeler enfin que le népotisme est la pratique consistant pour un dirigeant à favoriser les membres de sa famille en leur octroyant des pouvoirs et des postes, alors qu’ils n’ont pas la compétence pour les remplir. Or, comme le précise l’arrêté contesté en son article 1^{er}, “... titulaire d’une licence professionnelle en Communication et Commerce international...”, Mademoiselle AZANNAI Marie Béthania Candace a bel et bien la compétence pour la fonction de secrétaire particulier du ministre, fût-elle la fille du ministre Armand Marie Candide AZANNAI. Il ne s’agit donc pas d’un cas de népotisme. » ; qu’il poursuit : « 2^{ème} prétention : Monsieur Waliss BOUKARY porte un jugement moral sur la personnalité de Monsieur Armand Marie Candide AZANNAI. Le ministre de la Défense nationale n’est pas compétent pour apprécier cette récrimination. Par ailleurs, et à toutes fins utiles, il est à noter avec stupéfaction que le requérant qui semble bien être imprégné du droit, ne conteste pas pour autant que la nomination des membres du Gouvernement auquel avait appartenu Monsieur Armand Marie Candide AZANNAI ait été conforme à la procédure prescrite par la Constitution en son article 54, notamment que “... Il (le Président de

la République) nomme les membres du Gouvernement, après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée nationale" » ; qu'il conclut : « ...La nomination de Mademoiselle AZANNAÏ Marie Béthania Candace au poste de chef du secrétariat particulier du ministre Armand Marie Candide AZANNAÏ ne relève ni d'une violation des lois et règlements ni du favoritisme, ou du népotisme. En outre, le ministre de la Défense nationale n'est pas compétent pour apprécier les récriminations morales contre la personne de Monsieur Armand Marie Candide AZANNAÏ... Qu'il plaise à la Cour de déclarer irrecevable le recours de Monsieur Waliss BOUKARY et de l'en débouter définitivement, sous toutes réserves et ce sera justice.» ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que le requérant demande à la Cour de dire et juger que, d'une part, le ministre délégué auprès du Président de la République chargé de la Défense nationale, Armand Marie Candide AZANNAÏ, pour avoir nommé sa fille qui n'était pas dans la Fonction publique en qualité de chef de son secrétariat particulier, s'est rendu coupable de népotisme et a, ce faisant, violé la Constitution en son article 35, d'autre part, le Président de la République devra procéder sans délai à son remplacement ;

Sur la violation par le ministre de la Constitution par népotisme :

Considérant que selon le préambule de la Constitution : « *Nous, Peuple béninois,*

- *Réaffirmons notre 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...* » ;

Considérant que le népotisme s'analyse comme l'abus qu'une autorité en place fait de son crédit, de son influence pour procurer des avantages, des emplois à sa famille, à ses amis, ou comme la pratique qui consiste pour lui à favoriser les membres de sa famille en leur octroyant des pouvoirs et des postes alors qu'ils n'ont pas la compétence requise pour les occuper ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier, en l'occurrence, de la réponse du ministre délégué auprès du Président de la

République, chargé de la Défense nationale, Monsieur Fortunet Alain NOUATIN, à la mesure d'instruction de la Cour, que le décret n°2016-412 du 17 mai 2016 fixant la structure type des ministères en vigueur donne compétence au ministre pour nommer, par arrêté et sans aucune procédure particulière, son secrétaire particulier parmi les cadres de catégorie B, échelle 1 de la Fonction publique, ou de niveau équivalent s'il devrait être choisi en dehors de l'Administration publique ; que dans le cas d'espèce, Mademoiselle Marie Béthania Candace AZANNAÏ, titulaire d'une licence professionnelle en Communication et Commerce international, niveau d'instruction équivalent à celui requis pour occuper la fonction de secrétaire particulier d'un ministre, a été nommée par l'arrêté n° 1575/MDN/DC/SG/DRH/SGSC du 30 mai 2016 par le ministre chargé de la Défense en qualité de secrétaire particulier du ministre ; que ladite nomination répond aux critères fixés par les textes en vigueur ; qu'il ne saurait dès lors être fait grief au ministre d'avoir, ce faisant, violé la Constitution ;

Sur le remplacement de Monsieur Armand Marie Candide AZANNAÏ au poste de ministre :

Considérant que selon l'article 54 alinéa 3 de la Constitution, le Président de la République « *nomme, après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée nationale, les membres du Gouvernement ; il fixe leurs attributions et **met fin à leurs fonctions*** » ; qu'il résulte de cette disposition que le pouvoir de nomination ou de démission de fonctions d'un ministre relève de la compétence exclusive du Président de la République ; que la Cour n'est donc pas compétente pour donner des injonctions au Président de la République pour le remplacement d'un membre de son Gouvernement ; qu'il y a dès lors lieu pour la Cour de dire et juger qu'elle n'est pas compétente ;

D E C I D E :

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

Article 2.- La Cour est incompétente.

Article 3. La présente décision sera notifiée à Monsieur Wallis BOUKARY, à Monsieur le Ministre délégué auprès du Président de la

République, chargé de la Défense nationale et publiée au Journal officiel.

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

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,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.- Professeur Théodore HOLO.-