

DECISION DCC 18 – 080

DU 22 MARS 2018

Date : 22 mars 2018

Requérants : Ralmeg GANDAHO

Contrôle de conformité

Désignation des membres des institutions : (Comité doit procéder sans délai à la désignation des membres de Commission béninoise des droits de l'Homme)

Pas de violation de la Constitution

Assemblée nationale : (Veiller à la désignation des membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme)

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 29 mai 2017 enregistrée à son secrétariat le 31 mai 2017 sous le numéro 0949/150/REC, par laquelle Monsieur Ralmeg GANDAHO forme un recours pour voir constater la violation des articles 40 de la Constitution, 25 et 26 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples en raison de la non installation de la Commission béninoise des droits de l'Homme (CBDH) ;

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 Bernard D. DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ...Les faits :

En 2008, l'une des recommandations que la République du Bénin a acceptée après l'examen périodique de 2008 est de mettre en place un organe national de surveillance, de promotion, de protection et de défense des droits humains. Cette recommandation a été formulée conformément aux principes de Paris.

Pour ce faire, les députés ont voté en 2012 la loi n°2012-36 du 15 février 2013 portant création de la Commission béninoise des droits de l'Homme. Ladite loi sera promulguée en 2013. Rappelons qu'en son article 36, il est dit : "Après promulgation de la présente loi, les membres de la commission doivent être installés dans un délai maximum de trois (03) mois après la prise du décret d'application". C'est en 2014, précisément le 06 mai 2014, que ce décret... sera pris. Conformément à l'article 36 ci-dessus évoqué, les membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme devraient être installés au plus tard le 06 août de la même année.

En 2015, et à la veille du terme de la 6^{ème} législature, un semblant de comité fut installé. Un an plus tard, c'est-à-dire, le 17 mai 2016, suite à une décision... l'Assemblée nationale décida de la création d'un comité de sélection des membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme (CBDH)... ce, conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi n°2012-36 du 15 février 2013 portant création de ladite commission » ; qu'il poursuit : « Les moyens :

Adoptés en 1991, les principes de Paris qui recommandent la mise sur pied des institutions nationales des droits reconnaissent à celles-ci deux missions, à savoir, la promotion et la protection des droits de l'Homme. Or, l'article 25 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples qui fait partie intégrante de la Constitution... stipule que "Les Etats parties à la présente Charte ont le devoir de promouvoir et d'assurer, par l'enseignement, l'éducation et la diffusion, le respect des droits et libertés contenus dans la présente Charte et prendre des mesures en vue de veiller à ce que ces libertés et droits soient compris de même que les obligations correspondantes". En outre, l'article 26 de la même Charte fait de l'installation des institutions nationales une obligation pour les Etats. Il énonce : "Les Etats, parties à la présente Charte ont le devoir de garantir l'indépendance des tribunaux et de

permettre l'établissement et le perfectionnement d'institutions nationales appropriées chargées de la promotion et la protection des droits et libertés garantis par la Charte". Mieux, l'article 40 de la Constitution dispose que "L'Etat a le devoir d'assurer la diffusion et l'enseignement de la Constitution, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981 ainsi que de tous les instruments internationaux dûment ratifiés et relatifs aux Droits de l'Homme.

L'Etat doit intégrer les droits de la personne humaine dans les programmes d'alphabétisation et d'enseignement aux différents cycles scolaires et universitaires et dans tous les programmes de formation des Forces Armées, des Forces de Sécurité Publique et Assimilés.

L'Etat doit également assurer dans les langues nationales par tous les moyens de communication de masse, en particulier par la radiodiffusion et la télévision, la diffusion et l'enseignement de ces mêmes droits".

Selon l'article 4 de la loi n°2012-36 du 15 février 2013 portant création de la Commission béninoise des droits de l'Homme en ses cinquième et sixième tirets, la Commission béninoise des droits de l'Homme a, entre autres, pour missions de : " ... - organiser des campagnes de sensibilisation sur les droits de l'Homme et entreprendre toutes actions susceptibles de promouvoir une culture des droits de l'Homme ;

- coopérer à l'élaboration de programme d'enseignement et de recherches en droits de l'Homme..." » ;

Considérant qu'il affirme : « De la lecture combinée de ces dispositions sus-énumérées, il ressort que la création de la Commission béninoise des droits de l'Homme rentre dans le cadre de la mise en œuvre des principes de Paris, des obligations définies à l'article 40 de la Constitution et même celles des articles 25 et 26 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

La Commission béninoise des droits de l'Homme est donc un mécanisme de réalisation de ces obligations constitutionnelles.

Considérant les nombreux avantages liés à la mise en place et à l'opérationnalisation de la Commission, l'on se rend aisément compte du préjudice que porte ce retard inexplicable à l'effectivité

des droits de l'Homme en République du Bénin. Mieux, la non-installation de cette Commission, alors même que l'article 36 de la loi n°2012-36 du 15 février 2013 a prévu un délai de trois mois après son entrée en vigueur pour ce faire, constitue une méconnaissance des obligations de l'Etat prévues à l'article 40 de la Constitution et aux articles 25 et 26 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

Soulignons qu'à ce jour, le Bénin est le seul pays à ne pas voir opérationnaliser sa Commission nationale des droits de l'Homme, ce qui ne favorise pas son adhésion aux associations des Commissions des droits de l'Homme, tant sur le plan international que régional, ainsi qu'au réseau de l'espace UEMOA des Commissions nationales des droits de l'Homme. Mieux, le Bénin ayant adhéré aux principes de Paris, il est inconcevable qu'il ne puisse respecter ses engagements en ce qui concerne l'installation de la Commission béninoise des droits de l'Homme » ; qu'il demande en conséquence à la Cour de « constater la méconnaissance par l'Etat béninois des dispositions sus-mentionnées... de la Constitution » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute Juridiction, le Président de l'Assemblée nationale, Maître Adrien HOUGBEDJI, écrit : « ...Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi n°2012-36 du 15 février 2013, il a été créé, par la décision n° P. 2016-002/AN/PT du 17 mai 2016, le comité de sélection des membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme.

Ledit comité a pour mission de superviser la désignation démocratique des personnalités et de leur suppléant et de veiller au respect de l'approche genre ainsi que des autres équilibres sociaux en tenant compte des réalités sociales du pays. Pour y parvenir, il s'avère indispensable que, après la prise du décret d'application, le Gouvernement lance l'appel à candidatures au niveau des organisations dont relèvent les personnalités à sélectionner (article 7 du décret n° 2014-315 du 06 mai 2014).

Mais malheureusement, cette étape qui est déterminante dans le chronogramme des actions à mener en vue de

l'installation effective de la Commission béninoise des droits de l'Homme n'a pas été franchie, ce qui n'a pas permis au comité de sélection d'accomplir sa mission... » ;

Considérant que de son côté, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation, Monsieur Joseph DJOGBENOU, écrit : « ...La Cour, faisant suite aux observations du Président de l'Assemblée nationale sur le recours, voudrait une indication sur les raisons qui expliqueraient l'absence prétendue de l'appel à candidatures mise à la charge du ministre des droits de l'Homme.

...Après l'adoption le 06 mai 2014 par le Conseil des ministres du décret n°2014-315 portant modalités d'application de la loi n°2012-36 du 15 février 2013 portant création de la Commission béninoise des droits de l'Homme, des diligences ont été faites par mon département ministériel. Ainsi, du 08 au 23 août 2016, un appel à candidatures largement diffusé en vue de la désignation des membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme a été lancé en application des dispositions de l'article 7 du décret sus-cité... Aussi, des correspondances ont-elles été envoyées aux différentes entités, à savoir, l'Union nationale des Magistrats du Bénin, l'Ordre des Avocats, l'Union des Professionnels des Médias du Bénin, l'Ordre des Médecins du Bénin... devant composer la Commission béninoise des droits de l'Homme en respect de l'article 8 du même décret.

J'ai par la suite, saisi par la lettre n° 2440/MJL/DC/SGM/DAPPDH/SA du 05 octobre 2016 le comité de sélection chargé de superviser la désignation desdits membres... aux fins et adressé un rappel au président du comité de sélection par la lettre n°502/MJL/SP-C du 08 août 2017...

A l'étape actuelle, il revient au comité de sélection d'établir un calendrier de désignation pour chaque entité en vue de conduire à terme le processus de désignation des membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme » ;

Considérant que faisant suite à la mesure d'instruction complémentaire de la Cour lui demandant de faire savoir ses observations sur la réponse du Garde des Sceaux, ministre de la

Justice et de la Législation, le Président de l'Assemblée nationale, Maître Adrien HOUNGBEDJI, écrit à nouveau : « ...Par la décision n° P. 2015-003 du 25 août 2015 portant désignation des représentants de l'Assemblée nationale à la Commission béninoise des droits de l'Homme, le premier comité de sélection a été mis sur pied. Mais, les différentes actions à mener contenues dans la décision n'ont pas connu un aboutissement jusqu'ici pour diverses raisons. En effet, à l'installation de la septième législature, certains membres dudit comité n'ont pas été réélus. Cette situation a amené la représentation nationale à prendre une nouvelle décision sous le n° P. 2016-002/AN/Pt du 17 mai 2016 portant création du comité de sélection dont je vous prie de trouver ci-jointe une copie.

Suite à l'installation de ce comité, les deux représentants de l'Assemblée nationale ont été désignés au cours de la séance plénière du 07 août 2017. Il s'agit des députés Léon AHOSSI et Jacques YEMPABOU. Malheureusement, Jacques YEMPABOU a cédé son poste de député pour d'autres fonctions. A ce sujet, le coordonnateur du comité de sélection m'a saisi aux fins de reprendre la désignation de ses deux représentants devant siéger au sein de la Commission béninoise des droits de l'Homme.

En application des dispositions de l'article 48.2 du règlement intérieur qui dispose qu'« aucune affaire ne peut être soumise aux délibérations de l'Assemblée nationale sans avoir, au préalable fait l'objet d'un rapport écrit (ou verbal en cas de discussion immédiate) de la Commission compétente au fond », ce dossier vient d'être affecté à la Commission des lois et des droits de l'Homme pour diligences.

Par ailleurs, le coordonnateur du comité de sélection m'a fait part d'un planning d'actions élaboré pour conduire à terme la mission. Dans ce cadre, des échanges ont déjà été entrepris par les membres du comité avec plusieurs acteurs dont le Garde des Sceaux, ministre en charge de la Justice. L'audience à eux accordée par cette autorité a permis d'obtenir son accord pour la relance de l'appel à candidatures et le transfert des dossiers initialement collectés au niveau du ministère de la Justice. Ce nouvel appel à candidatures lancé par le ministre en charge des droits de l'Homme court du 23 octobre au 10 novembre 2017.

En conclusion, et au regard de tout ce qui précède, il se dégage que le comité de sélection est à pied d'œuvre pour la désignation effective des membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 114 de la Constitution : *«La Cour Constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. »* ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier, notamment de la réponse du Président de l'Assemblée nationale à la mesure d'instruction de la Cour, que le comité de désignation des membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme est à pied d'œuvre pour aboutir à l'installation de ladite Commission ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas violation de la Constitution en l'état ; que toutefois, en vertu du pouvoir de régulation que lui confère l'article 114 précité de la Constitution, il échet pour la Cour d'enjoindre au comité de désignation des membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme de procéder à ladite désignation dans les délais les plus brefs, et au Président de l'Assemblée nationale d'y veiller ;

D E C I D E :

Article 1^{er}: Il n'y a pas violation de la Constitution en l'état.

Article 2 : Le comité de désignation des membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme doit procéder à la désignation desdits membres dans les délais les plus brefs.

Article 3 : Le Président de l'Assemblée nationale est tenu de veiller à la désignation des membres de la Commission béninoise des droits

de l'Homme dans les plus brefs délais.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à Monsieur Ralmeg GANDAHO, à Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice de la Législation, à Monsieur le Président du comité de désignation des membres de la Commission béninoise des droits de l'Homme et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-deux 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,

Bernard D. DEGBOE.-

Professeur Théodore HOLO.-