

DECISION DCC 18 – 093

DU 12 AVRIL 2018

Date : 12 avril 2018

Requérant : Emmanuel ZOUNMENO

Contrôle de conformité

Décision administrative

Droit à la défense : (tentative de conciliation)

Pas de violation de la Constitution

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 25 octobre 2017 enregistrée à son secrétariat le 02 novembre 2017 sous le numéro 1820/308/REC, par laquelle Monsieur Emmanuel ZOUNMENO forme un recours contre le préfet du département de l'Ouémé pour violation de ses droits à la défense ;

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 : « ... I- Exposé des faits et procédure : ... Le 20 octobre 2016, mon élection au poste de maire de la commune de Bonou a été constatée par l'autorité de tutelle par l'arrêté année 2016 n° 10-736/SG/STCCD/SA du 20 octobre 2016 portant constatation du résultat de l'élection du maire ... Alors que mon élection n'a nullement été contestée, le préfet du

département de l'Ouémé, en se fondant à tort sur l'arrêt du 02 décembre 2016 de la Cour suprême, a, par message radio du 08 février 2017, demandé la convocation d'une session extraordinaire en vue de la reprise des élections du maire de Bonou, de ses adjoints et des chefs d'arrondissement suite à la nouvelle majorité au conseil communal de Bonou ... Poursuivant sa volonté de m'expulser en violation de tous mes droits, le préfet a mis en exécution mon éviction illégale de ma fonction de maire de la commune de Bonou ... Face aux arrêtés ainsi pris et aux actes posés par le préfet pour m'évincer arbitrairement et illégalement de ma fonction de maire de la commune de Bonou et au regard des faits du dossier, j'ai saisi les tribunaux pour voir dire le droit :

- d'une part, par une citation directe ... du 20 mars 2017, du fait des actes d'abus de fonction et d'abus d'autorité commis par le préfet dans l'exercice de ses fonctions ;

- d'autre part, par assignation en la cessation de troubles manifestes à l'ordre public que commettent le préfet du département de l'Ouémé et le sieur Julien G. AFFOHOUNHA ... Mes deux actions ci-dessus citées, pour la violation des lois en vigueur, faites contre le préfet sont toujours pendantes devant les tribunaux jusqu'à ce jour ... Heureusement, la Cour suprême a annulé les arrêtés pris arbitrairement et en violation des textes par le préfet du département de l'Ouémé pour m'évincer de mes fonctions de maire de la commune de Bonou par un arrêt contradictoire du 26 juillet 2017 auquel étaient parties tant la préfecture que tous les membres du conseil communal de Bonou ... Il est constant que la Cour suprême, par son arrêt contradictoire, m'a rétabli dans mes fonctions de maire de la commune après mon éviction illégale organisée par le préfet du département de l'Ouémé ... Au regard des menaces verbales, j'ai dû me résigner à attendre l'invitation du préfet avant de reprendre mes fonctions de maire de la commune de Bonou ... L'arrêt du 26 juillet 2017, rendu contradictoirement en présence de la préfecture du département de l'Ouémé, a été notifié au préfet le 14 août 2017. » ; qu'il fait remarquer : « ... C'est seulement le 22 août 2017 que le préfet de l'Ouémé m'a invité à reprendre mes fonctions de maire de la commune de Bonou à compter du lendemain ... J'ai repris effectivement mes fonctions de maire le 23 août 2017 comme le constatent le procès-verbal de reprise de fonction ainsi que les constats d'huissier et dans des conditions déplorables pour m'empêcher d'exercer pleinement mes fonctions ... A cette reprise de fonction, mécontent de la décision rendue par la Cour suprême,

aucun représentant de la préfecture n'était présent ... comme il est de coutume dans l'Administration puisque c'est l'autorité de tutelle qui constate les prises de fonction par un représentant.

... Au regard des faits ci-dessus évoqués, dès ma reprise de fonction ... afin de mieux comprendre ce que me reproche l'autorité de tutelle et chercher à agir conformément aux instructions de celle-ci tout en veillant au respect des lois applicables, j'ai adressé, le 25 août 2017, une lettre de demande d'audience au préfet de l'Ouémé qui ne m'a pas reçu à cet effet jusqu'à ce jour.

... A cette même date, le "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou" m'a adressé une lettre du 25 août 2017 me demandant de convoquer une session extraordinaire pour un vote de défiance à mon sujet avec ampliation au préfet du département de l'Ouémé ... Pour fonder sa demande de session extraordinaire, le "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou" me reproche cinq (05) différentes catégories de fautes que j'aurais commises dans l'exercice de mes fonctions de maire reprises seulement il y a deux (02) jours ... Au nombre de ces faits, le "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou" affirme que j'aurais posé des actes ci-après comme la haute Juridiction peut les lire sur sa lettre ... du 25 août 2017...

1 – la signature de contrat de travail contre l'avis des membres du conseil communal alors que la commune aurait un budget limité qui ne permet pas de telles charges ;

2 – la passation de marchés dans les conditions opaques et spé cieuses ;

3 – le défaut d'information des membres du conseil communal par rapport à certaines correspondances provenant de l'autorité préfectorale ;

4 – l'incitation de certains agents à l'insubordination ;

5 – des comportements conflictuels permanents ;

6 – etc...

... Je n'ai repris mes fonctions de maire que le 23 août 2017 alors que la lettre ... du collectif a été établie le 25 août 2017 ... Il ne s'est écoulé qu'un seul jour franc de la date de reprise de ma fonction à la date de demande de vote de défiance du collectif ... Déjà, le 27 décembre 2016, le conseil communal de la commune de Bonou, à l'unanimité, avait approuvé ma gestion par voie de vote d'adoption de mon rapport d'activités de la commune de Bonou sur la période de ma gestion ... La lecture des articles 1 et 2 de la

délibération du conseil communal n° 1G/041/CC-SG du 27 décembre 2016 dont on peut extraire ce qui suit : "Est adopté le rapport d'activités du 4^{ème} trimestre 2016 du maire de la commune de Bonou ; le maire est autorisé à prendre toutes les dispositions nécessaires ..." Dans mon rapport d'activités ainsi adopté par le conseil communal de Bonou, il est aisé de constater, comme votre honneur peut aussi le lire, entre autres éléments : "Aussi, il faudrait remarquer la cohésion et la bonne collaboration qui règnent entre le maire Emmanuel ZOUNMENO et les conseillers communaux" ... Donc, il existe une bonne cohésion au sein du conseil communal de Bonou ... Au surplus, non seulement le collectif de la majorité absolue a fait publier sa lettre ... du 25 août 2017 dans plusieurs journaux, mais aussi, le sieur Alexandre ZANNOU a tenu les mêmes accusations en public à mon encontre sur la radio OCEAN FM, ce qui a été constaté par voie d'huissier ... Donc les faits qui me sont ainsi reprochés visent à provoquer la sanction de ma destitution ... » ;

Considérant qu'il indique : « ... Au regard de ces faits, et pour demander le respect de mon droit à la défense et le bénéfice effectif de l'exercice de mes droits à la défense, j'ai immédiatement répondu au "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou" avec ampliation à l'autorité de tutelle qu'est le préfet du département de l'Ouémé, leur demandant de me fournir les preuves qui fondent les accusations portées à mon encontre, dans un délai de soixante-douze (72) heures, afin de me permettre de me défendre ... Curieusement, le collectif de la majorité ainsi que tous les membres du conseil communal de Bonou ont refusé de recevoir ma lettre, ce qui montre déjà que je n'avais donc aucun droit à la défense malgré les accusations portées à tort contre ma personne ... Ma lettre de demande de communication des preuves des accusations portées sans justificatifs par le collectif, donc du dossier à mon encontre, a été également déposée au préfet du département de l'Ouémé comme constaté par la décharge de ses services ...

... Passé le délai de soixante-douze (72) heures, et n'ayant reçu la communication d'aucun dossier ni d'aucune preuve relativement aux accusations et allégations portées à mon encontre par le collectif de la majorité absolue, j'ai saisi l'autorité de tutelle par une lettre ... du 04 septembre 2017 pour lui signaler une fois encore les faits et porter à sa connaissance que je ne disposais d'aucun élément pour préparer ma défense ... Pour faire suite à la

lettre du 25 août 2017 du "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou" par laquelle ce dernier me demandait de convoquer une session extraordinaire pour un vote de défiance, le préfet du département de l'Ouémé a pris un arrêté le 08 septembre 2017 pour mettre en place un comité chargé de la conciliation des conseillers communaux... Curieusement, ledit arrêté du préfet vise la lettre du collectif, mais ne vise aucune de mes lettres demandant le bénéfice de l'exercice de mon droit à la défense ... Sans que j'ai pu avoir communication des pièces fondant les allégations pour me défendre, par un message radio ... du 18 septembre 2017, le préfet me faisait inviter à une séance de mise en œuvre du processus de destitution qui doit se tenir le lendemain, soit le 19 septembre 2017... Au regard de mon état de santé, j'ai immédiatement saisi le préfet par une lettre ... du 18 septembre 2017 pour lui transmettre mon certificat médical et solliciter un report ... Une fois ma lettre parvenue à la préfecture, contrairement aux dispositions légales, cette dernière s'est refusée à la prendre... Il a fallu la présence d'un huissier de justice pour que la lettre soit reçue par la préfecture qui est un service public ... Le 20 septembre 2017, j'ai envoyé une seconde lettre au préfet lui demandant de reporter ladite séance et me communiquer les éléments de preuve afin de me mettre en mesure de préparer, d'organiser et de présenter ma défense, tout en prenant le soin de :

- lui rappeler que je n'ai à ce jour aucun élément pour préparer ma défense au regard des allégations et accusations portées à mon encontre, objet de ladite séance, et pour lesquelles le préfet a fait droit au "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou" en faisant convoquer la séance ;

- signifier au préfet que je ne disposais d'aucun délai pour préparer ma défense ni des éléments de preuve sollicités ;

- demander au préfet qui fait droit au Collectif de bien vouloir leur demander de me communiquer directement ou par son entremise les éléments de preuve qui justifient les accusations portées à mon égard et auxquelles il fait droit et m'accorder un délai suffisant pour préparer ma défense avant ladite séance de conciliation qu'il a convoquée pour la mise en œuvre de ma destitution... Sans donner aucune suite à mes lettres, le préfet me fait convoquer par un message radio du 21 septembre 2017 pour une autre séance devant se tenir le lendemain, c'est-à-dire, le 22 septembre 2017 pour la poursuite, disait-il, des travaux» ; qu'il

soutient : « ...Au regard de l'évolution de mon état de santé, j'ai immédiatement saisi le préfet par une lettre ... du 21 septembre 2017 lui transmettant mon certificat médical, d'une part, et, d'autre part, lui demandant de bien vouloir me transmettre les éléments de preuve des allégations qui justifient la sanction de destitution qu'il entend prendre afin de me mettre en mesure de préparer, d'organiser et de présenter ma défense ... Par la même occasion, j'ai indiqué à l'autorité que dès réception des éléments de preuve qui fondent les mesures prises à mon encontre, je fournirai toutes les réponses utiles dans le cadre de l'exercice de mes droits de la défense aussitôt que mon état de santé le permet ... Malgré mon absence à la séance du 22 septembre 2017 pour les raisons de santé et mes lettres ci-dessus évoquées, le comité mis en place par le préfet, sans m'avoir jamais écouté ni me donner l'occasion d'exercer mon droit à la défense au regard des accusations qui sont portées à mon encontre, a établi un procès-verbal d'échec de conciliation et de la tentative de conciliation faite en mon absence alors que je suis la personne accusée injustement et mise en cause à qui aucune preuve n'a été fournie pour préparer ma défense ... Sur cette base, le 25 septembre 2017, sans que je n'ai jamais été écouté ni par le préfet ni par le comité qu'il a mis en place, lequel a dressé son rapport en mon absence, le préfet a pris l'arrêté n° 10-365/SG/STCCD/SA pour constater l'échec de la tentative de conciliation sans jamais me permettre d'exercer mes droits à la défense ... Ledit arrêté du préfet de l'Ouémé vise simplement la lettre du collectif qui m'accuse injustement, mais ne vise aucune de mes lettres de demande ... des preuves pour exercer mon droit à la défense ... Curieusement, ledit procès-verbal d'échec de conciliation et de la tentative de conciliation dans ses visas à la première page :

- comporte le visa de "la requête ... du 25 août 2017 du collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou"... et plus surprenant encore, alors que la demande du collectif, comme vous pouvez le noter ... a été faite par le "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux de Bonou" et non par des conseillers communaux comme le vise le préfet dans son arrêté ;

- ne comporte nulle part le visa de mes six correspondances ... demandant le bénéfice de l'exercice de mes droits de la défense.

... Le 29 septembre 2017, le préfet prend un nouvel arrêté pour convoquer une session extraordinaire pour opérer un vote de défiance à mon égard en me sanctionnant ainsi de destitution sans

m'avoir accordé l'exercice de mon droit à la défense ... C'est dans ces conditions que le 03 octobre 2017, le préfet a fait tenir la session extraordinaire qui a voté ma destitution ... Dans les mêmes conditions le préfet a pris un arrêté constatant ma destitution.

C'est dans ces conditions, privé de mes droits à la défense et objet de partialité de l'action administrative du préfet du département de l'Ouémé, que je m'adresse à la ... Cour pour voir déclarer inconstitutionnels les arrêtés ci-après du préfet aux motifs tirés de la violation des droits de la défense et de partialité de l'action de l'administration conformément aux dispositions de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution ... Il s'agit de :

- l'arrêté année 2017-n° 10-354/SG/STCCD/SA portant mise en place d'un comité de conciliation des membres du conseil communal de Bonou du 08 septembre 2017 ;

- l'arrêté année 2017-n° 10-375/SG/STCCD/SA portant convocation d'une session extraordinaire du conseil communal de Bonou pour statuer sur le vote de défiance à l'encontre du maire de Bonou du 29 septembre 2017 ;

- l'arrêté année 2017-n° 10-402/SG/STCCD/SA portant constat de destitution du maire de la commune de Bonou du 05 octobre 2017.

... A l'évidence, ces arrêtés ont été pris en violation des droits de la défense et de l'impartialité, droits fondamentaux garantis et protégés par la Constitution ... » ;

Considérant qu'il poursuit : « II – De la violation des droits de la défense et de l'impartialité de l'action administrative.

... Le préfet a pris, en violation des droits de la défense et du principe d'impartialité, les arrêtés ci-dessus évoqués : ... Le bloc de constitutionnalité protège le droit de la défense ... Conformément à l'article 7 alinéa 1^{er} 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 : a) le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, les règlements et coutumes en vigueur.

b) le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente.

c) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix.

d) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale"... Ce texte fait partie intégrante de la

Constitution ... Les droits de la défense, d'une part, et, l'impartialité d'autre part, sont des principes constitutionnellement garantis et protégés par notre Constitution.

A – Violation des droits de la défense.

... Le droit à la défense est défini par la doctrine comme "L'ensemble de garanties procédurales assurant aux justiciables la possibilité de se défendre efficacement contre les prétentions formulées à leur encontre"

... Le droit à la défense a pour composante le principe du contradictoire ou principe de la contradiction. Le principe du contradictoire est le principe fondamental de procédure en vertu duquel les parties doivent avoir la possibilité de discuter dans le cadre d'un débat loyal les prétentions et les moyens développés par les autres parties ou envisagés par le juge... Au Bénin, le bloc de constitutionnalité fait une place de choix au droit à la défense... En effet, l'article 7.1. de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples garantit à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : "Le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix"... L'article 17 alinéa 1^{er} de la Constitution ... dispose : "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".

... La lecture combinée des dispositions de la Charte et de la Constitution permet à la Cour constitutionnelle d'assurer une protection efficace du droit à la défense... De façon constante, la haute Juridiction a classé le droit à la défense parmi les droits fondamentaux de la personne humaine. Cinq décisions de la ... Cour sur un nombre impressionnant suffisent à convaincre de la violation flagrante du droit à la défense :

- d'une première part, la Cour a jugé contraire à la Constitution un arrêté sous-préfectoral suspendant deux chefs de village et de quartier de leurs fonctions sans qu'ils aient été "préalablement mis en mesure d'exercer leur droit à la défense, principe consacré par la Constitution" (Décision DCC 99-024 du 11 mars 1999, rendue sur saisine d'office) ... donc ma personne concernée doit impérativement être mise en mesure de préparer, d'organiser et de présenter ma défense ;

- d'une deuxième part, le juge constitutionnel a déclaré inconstitutionnel l'arrêté ministériel suspendant Monsieur

Clément HOUENONTIN de ses fonctions de directeur de la télévision nationale du fait qu'il n'a pas été mis en mesure d'exercer son droit à la défense (Décision DCC 99-026 du 11 mars 1999) ;

- d'une troisième part, un arrêté ministériel de suspension, édicté avant une audition du mis en cause, est jugé contraire à la présomption d'innocence et au droit à la défense (Décision DCC 00-024 du 10 mars 2000) ;

- d'une quatrième part, dans la décision DCC 17-023 du 02 février 2017, les requérants n'ont pas été mis à même d'exercer leur droit à la défense ... dès lors, la Cour a dit et jugé qu'il y a violation de la Constitution de ce chef ;

- d'une cinquième part enfin, en vertu du principe du respect du contradictoire préalable à toute action, dans la décision DCC 98-005 du 08 janvier 1998, la haute Juridiction affirmait que : "...Le droit à la défense est affirmé et protégé par la Constitution ; qu'il comprend notamment, le droit pour toute personne à ce que sa cause soit entendue ; que le respect de ce droit s'impose à toute autorité pour toute mesure qui fait grief ... Considérant qu'il ressort du dossier que le sieur X n'a pas été entendu préalablement à la décision de suspension prononcée à son encontre ; que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens invoqués, il y a lieu, dès lors, de déclarer cette décision contraire à la Constitution" ... Dès lors, le droit à la défense est opposable dans toute procédure, qu'elle soit civile, administrative, pénale ou disciplinaire, juridictionnelle ou quasi-juridictionnelle... Au regard du bloc de constitutionnalité, lorsqu'une décision administrative fait grief à une personne, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle exige que l'intéressé ait été mis en mesure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe ... Ainsi, conformément à la jurisprudence de la Cour, dès lors que la décision est prise en fonction du comportement de la personne concernée ou de ses activités, l'Administration doit respecter le principe du contradictoire.»

Considérant qu'il soutient : « ... Les décisions constantes de la haute Juridiction permettent de rappeler qu'en vertu des droits de la défense, toute personne contre qui une décision administrative fait grief, doit être informée qu'une procédure est engagée contre elle et doit recevoir communication des griefs invoqués à son encontre ... De jurisprudence constante, cette communication (information) obligatoire prévue dans le cadre des droits de la défense consacrés par la Constitution doit me mettre en mesure de présenter utilement ma défense et doit intervenir dans un délai

raisonnable avant l'édition de la mesure me concernant, c'est-à-dire, ni trop tôt (CE Sect. 8 nov. 1963, ministre de l'Agriculture c. Coopérative d'insémination artificielle de la Vienne, précité n° 54.3) ni trop tard (CE Sect. 20 jan. 1956, Nègre, précité n° 54.2)... En vertu du principe des droits de la défense, comme le juge constitutionnel du Bénin, le Conseil constitutionnel français a jugé aussi que "le principe constitutionnel des droits de la défense s'impose à l'autorité administrative, sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence ... Il incombera à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de respecter les droits de la défense" (Conseil constitutionnel, 22 avril 1997, déc n° 97-389 DC).

... En l'espèce, c'est consécutivement à des faits qui me sont reprochés que tous les trois arrêtés ... ont été pris, sans que le principe du contradictoire ait été respecté et que j'ai pu exercer les droits de la défense qui sont consacrés et protégés par la Constitution... Il appartient donc au préfet de respecter et de faire respecter mes droits de la défense.

... En la matière, il convient de souligner que l'article 7 de Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 qui fait partie intégrante de notre Constitution énonce que "Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination" ... Le préfet, en donnant suite à la requête par la lettre du 25 août du "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou" ... par des mesures de sanctions à mon encontre par les arrêtés cités ci-dessus, n'a jamais donné aucune suite à mes demandes du respect de mes droits de la défense ... face à la violation de mes droits fondamentaux de la défense.

... Pour un langage plus simple, schématisant l'affaire autrement, c'est comme si l'on vous accuse d'avoir volé ... sans vous dire ce que vous avez volé ni chez qui vous l'avez volé et quand vous l'avez volé malgré vos demandes de précisions pour préparer votre défense ... puis sur la base de cette accusation injustifiée, et sans aucune précision portée à votre connaissance ni aucune preuve discutable, un préfet, autorité ayant la stricte obligation du respect des droits de la défense ... que ne sauraient violer aucun texte ni aucune autorité administrative sans violer la Constitution, prend des arrêtés ... pour vous sanctionner... De plus, le préfet, en me punissant par les trois arrêtés cités ci-dessus, sur le fondement

des accusations du "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou", n'a jamais vérifié le bien fondé des accusations qu'il a alléguées pour fonder l'édition de ses actes, ni qu'il ne m'a jamais mis en état de préparer, d'organiser et de présenter ma défense... Il y a lieu de conclure que les trois arrêtés : arrêté année 2017 n° 10-354/SG/STCCD/SA portant mise en place d'un comité de conciliation des membres du conseil communal de Bonou du 08 septembre 2017, arrêté année 2017 n° 10-375/SG/STCCD/SA portant convocation d'une session extraordinaire du conseil communal de Bonou pour statuer sur le vote de défiance à l'encontre du maire de Bonou du 29 septembre 2017 et arrêté année 2017 n° 10-402/SG/STCCD/SA portant constat de destitution du maire de la commune de Bonou du 05 octobre 2017 pris par le préfet sans, d'une part, que j'aie été écouté par le comité qu'il a mis en place, d'autre part, sans que j'aie pu disposer de tous les éléments utiles à la préparation de ma défense constituent une violation manifeste du principe du contradictoire et du droit à la défense... Ces trois arrêtés violent la Constitution.» ;

Considérant qu'il ajoute : «B- L'impartialité violée dans la prise des décisions.

... L'impartialité se définit comme "l'absence de parti pris, de préjugé, de préférence, d'idée préconçue, exigence consubstantielle à la fonction juridictionnelle dont le propre est de départager des adversaires en toute justice et équité" (Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, Paris, 8^{ème} éd., PUF, 2009. P. 468) ... Conformément à l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, l'impartialité est une donnée constitutionnelle en droit positif béninois... Le principe de l'impartialité s'impose également à toute action administrative ... Il y a lieu de rappeler que l'exigence d'impartialité des organes administratifs de tout ordre et de toute nature exige que tant les organes administratifs que les autorités administratives agissent en toute impartialité...

Il convient de plaider l'impartialité sur deux volets :

... Sur le premier volet ... comme il a été déjà jugé, il incombera à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de respecter les droits de la défense ...

... Aussi, convient-il de souligner que l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 qui fait partie intégrante de notre Constitution dispose que "Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale

protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination" ... Conformément à l'article 4 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : "La personne humaine est inviolable. Tout être humain a droit au respect de sa vie et à l'intégrité physique et morale de sa personne. Nul ne peut être privé arbitrairement de ce droit"... Les accusations portées à mon encontre ne respectent pas mon intégrité morale et violent ma personne... De plus, le silence entretenu par l'accusateur, à savoir, le collectif malgré mes multiples demandes de communication des pièces...pour préparer ma défense, lequel silence a été soutenu par les arrêtés du préfet pris à mon encontre sur le fondement des mêmes accusations pour lesquelles aucune preuve discutable ne m'a été rapportée...Puisque "le principe constitutionnel des droits de la défense s'impose à l'autorité administrative, sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence ... il incombera à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de respecter les droits de la défense" (Conseil constitutionnel, 22 avril 1997, déc. n° 97-389 DC, loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration)... Il s'ensuit que le préfet n'avait besoin d'aucune autre disposition ou autre texte de droit pour respecter mes droits de la défense... Il ne peut non plus se réfugier derrière un décret ou une loi pour violer un principe à valeur constitutionnelle, à savoir, le respect des droits de la défense... Il appartenait donc au préfet de respecter mes droits de la défense.

... En la matière, il convient de rappeler que l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 ... affirme que "Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination" ... Il y a lieu de rappeler que le Conseil constitutionnel français avait aussi affirmé dans sa décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 que "... La Commission ... est, à l'instar de tout organe administratif, soumise à une obligation d'impartialité pour l'examen des affaires qui relèvent de sa compétence et aux règles déontologiques qui en découlent" ... Donc le préfet, en traitant l'affaire déférée à sa compétence, demeure soumis à l'obligation d'impartialité pour l'examen de l'affaire concernant la demande de ma destitution par le Collectif ... Le préfet, en donnant suite à la requête du 25 août 2017 du "Collectif de la majorité absolue des conseillers

communaux du conseil communal de Bonou" par ... sanctions à mon encontre par les arrêtés cités ci-dessus, n'a jamais, et paradoxalement, donné aucune suite à mes demandes de respect de mes droits de la défense ... face à la violation de mes droits fondamentaux de la défense et encore moins que le principe du contradictoire n'a pas été respecté avant l'édiction des trois arrêtés pris par l'autorité préfectorale à mon encontre... De plus, le préfet, en me punissant par les trois arrêtés cités ci-dessus, sur le fondement des accusations du "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou", n'a jamais demandé le bien fondé des accusations qu'il a alléguées pour fonder ses actions, ni ne m'a mis en état de me défendre ... Cette manière d'agir du préfet viole les dispositions constitutionnelles contenues dans les articles 7.1. et 4 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ainsi que l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et prouve à suffisance sa partialité.

... Le préfet m'a privé arbitrairement du droit au respect de l'intégrité morale de ma personne en me sanctionnant par ses trois arrêtés sans m'avoir mis en mesure de défendre utilement ma cause... De plus, en ne recherchant aucunement la preuve des accusations portées à mon encontre par le collectif ... malgré mes multiples demandes ... avant de prononcer des sanctions à mon égard par les trois arrêtés qu'il a pris à mon sujet, le préfet a arbitrairement choisi :

- premièrement, de me priver du respect de mon droit à l'intégrité morale en violation de la Constitution ;
- deuxièmement, de me priver de l'égalité de protection contre les discriminations en violation de la Constitution... En agissant ainsi, le préfet a montré qu'il était suffisamment partial à mon sujet.

... En violation de l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, le même préfet, en donnant suite à la lettre du collectif qui porte des accusations contre ma personne, s'est abstenu de donner suite à mes demandes de preuves des accusations portées à mon encontre et s'est refusé de me laisser bénéficier de mes droits de la défense ... Le préfet a ainsi manifestement pris parti pour le collectif... En effet, ce collectif fait suite à mon éviction illégale organisée par le préfet et qui a été annulée par la Cour suprême... C'est pour défendre son parti pris dans l'affaire que le préfet, après son échec devant la Cour suprême qui a dit le droit, a choisi de violer mes droits constitutionnels avec un manque d'impartialité dans la prise de ses trois arrêtés à mon

encontre ... Il y a donc lieu pour la haute Juridiction de constater que le préfet a manqué à son obligation d'impartialité et de déclarer les trois arrêtés qu'il a pris à mon sujet, contraires à la Constitution. » ;

Considérant qu'il déclare : « - Sur le deuxième volet : selon la jurisprudence du Conseil d'Etat français par exemple, la seule présence dans un organisme collégial appelé à donner un avis d'une personne qui a un intérêt à l'affaire suffit à vicier la procédure (CE 16 novembre 1998 n° 181041, Mme Bastard-Valentinis : Lebon p. 414, deux des quatre membres de la chambre départementale des huissiers de justice, consultée sur le transfert de l'office des requérants dans la ville d'Annecy, étaient titulaires d'office dans cette ville).

... Suivant toujours les décisions du Conseil d'Etat français, il y a partialité dès lors que celui qui va siéger ou prendre une décision ou apprécier les faits pour prendre une décision ou un avis serait "intéressé" pour des raisons diverses à la décision qui sera prise (voir les conclusions de Sylvie Hubac au titre de la décision du Conseil d'Etat-Section du 27 avril 1988 n° 66650, Sophie : Lebon p. 160).

... Il y a lieu de rappeler que la constatation de l'existence d'un manque d'impartialité subjective n'exige pas que la préfecture ait par avance manifesté sa partialité par une attitude ou une démarche expresse préalable... En effet, il y a simplement lieu de constater que tant le préfet qui décide et/ou le comité qu'il a mis en place soit placé dans une situation telle qu'aux yeux des tiers, il risque d'être influencé par des considérations personnelles (voir l'arrêt CE 13 novembre 1989 n° 73896, min. éducation c/Navarro : Lebon T. 719) ... Il est constant que : "...La Commission ... est, à l'instar de tout organe administratif, soumise à une obligation d'impartialité pour l'examen des affaires qui relèvent de sa compétence et aux règles déontologiques qui en découlent" (décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989).

... L'impartialité étant un droit fondamental consacré à protéger par la Constitution, il convient de rappeler qu'en l'espèce, on peut légitimement douter de l'impartialité du préfet et du comité qu'il a mis en place... Il y a lieu de rappeler, d'une première part, que le préfet avait d'abord prononcé mon éviction en qualité de maire de la commune de Bonou en violation du code électoral, ce que la Cour suprême a annulé, d'une deuxième part, il faut rappeler que les arrêtés pris en mon encontre ainsi que la lettre du

collectif de la majorité sur laquelle se fondent ces trois arrêtés sont consécutifs à l'échec de mon éviction par le préfet de la tête de la mairie de Bonou grâce à l'arrêt rendu par la Cour suprême pour me rétablir dans mes fonctions ... Ce mécontentement de l'autorité de tutelle est tellement palpable au regard des éléments appuyés de preuve que :

- la haute Juridiction peut constater qu'il n'y avait aucun différend au sein du conseil communal jusqu'à mon éviction illégalement faite par le préfet, comme l'atteste mon rapport d'activités validé par tous les membres du conseil communal par la délibération du conseil communal n° 1G/041/CC-SG du 27 décembre 2016 ... et dans lequel il est mentionné "Aussi, faudrait-il remarquer la cohésion et la bonne collaboration qui règne entre le maire Emmanuel ZOUNMENO et les conseillers communaux"

- la Cour peut aussi constater que déjà en un seul jour de gestion, soit seulement le 24 août 2017, on me reproche une liste de faits, alors que les mêmes personnes venaient d'approuver mon rapport d'activités et ont été dans l'incapacité totale d'appuyer leurs accusations d'une seule preuve discutable ;

- la préfecture n'a pas cru devoir me recevoir suite à ma lettre de demande d'audience après la décision de la Cour suprême qui m'a rétabli dans mes fonctions de maire de la commune de Bonou ;

- la préfecture, Administration publique, va jusqu'à refuser de recevoir ma lettre si ce n'est qu'en présence d'huissier ...» ; qu'il poursuit : «...D'une troisième part, les membres du comité ainsi que le préfet sont soumis aux dispositions de l'article 35 de la Constitution qui énoncent : " 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 "... Aussi, dans ce même ordre "...La commission ... est, à l'instar de tout organe administratif, soumise à une obligation d'impartialité pour l'examen des affaires qui relèvent de sa compétence et aux règles déontologiques qui en découlent" (décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989)... Au surplus, pour prendre un exemple des faits qui me sont reprochés ... le préfet ne peut ignorer ni disconvenir qu'il existe une loi sur la passation des marchés publics, et que dès lors que je suis accusé devant son autorité par le collectif à qui il fait droit de ce que j'aurais passé des marchés dans des conditions opaques et spéieuses, le préfet se devait à tout le moins, avant de prendre ses arrêtés, de vérifier les dispositions du code des marchés publics que j'aurais violées et concernant précisément

quels marchés ; encore que les plaignants n'ont pris aucune peine de dire dans leur demande ... de quels marchés il s'agit et se sont refusés à me donner les précisions utiles sur les faits qu'ils me reprochent ... En sus, c'est au service technique de la préfecture et au préfet d'approuver les marchés ... Il est donc étonnant que l'autorité qui approuve les marchés passés me sanctionne pour un marché passé sous son contrôle sans me mettre en mesure de me défendre utilement... Il est alors surprenant que ni l'autorité préfectorale ni le comité qu'il a mis en place n'ont jamais cherché la justesse des faits qui me sont reprochés.

...D'une quatrième part ... il y a partialité de l'autorité préfectorale qui a pris les trois arrêtés à mon encontre sur le fondement de la lettre du Collectif de la majorité puisqu'elle était assignée par mes soins pour avoir posé des actes de troubles à l'ordre public comme l'indiquent les actes de procédure ... Du moment où j'ai des assignations à l'encontre du préfet, son impartialité est raisonnablement remise en cause quant aux arrêtés qu'il a pris à mon sujet et sa méthode de conduite de l'affaire déferée à sa compétence ... Il en est de même des incitations des agents, je ne sais de quels agents parle le Collectif et de quelles incitations il parle ; aussi concernant les comportements conflictuels, n'en sais-je rien et pareillement pour tout ce qui m'est reproché devant l'autorité préfectorale ... Il s'ensuit donc qu'au regard des actes de procédure ... et des faits ci-dessus, que l'autorité préfectorale avait tout intérêt à me faire destituer en violation du principe d'impartialité et des droits de la défense.

... D'une cinquième part enfin, les membres du comité ne m'ont jamais écouté avant de clôturer leur rapport encore moins que je n'ai eu aucune précision sur les faits qui me sont reprochés pour me défendre ... Je ne sais précisément aucune teneur des faits, les dates, les personnes concernées, les marchés concernés.

... Dans toutes ces conditions, le rapport du comité mis en place par le préfet peut être légitimement considéré comme étant biaisé, non sincère et partial...En l'espèce, le préfet a pris les arrêtés ...avec un parti pris évident, en violation flagrante du principe constitutionnel de l'impartialité...A l'évidence, les décisions litigieuses formées des arrêtés ci-dessus sont contraires à la Constitution, elles doivent être considérées comme telles par la haute Juridiction » ;

Considérant qu'il allègue : « II – De la violation de l'article 35 de la Constitution : ... La Cour constitutionnelle, dans de nombreuses

décisions, a estimé que certains citoyens visés à l'article 35 n'ont pas respecté des obligations mises à leur charge par cette disposition ... La jurisprudence de la haute Cour est abondante en la matière ... Conformément à l'article 35 de la Constitution : "Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun" ... Ainsi, la Constitution consacre le devoir de l'éthique et de la probité de même que celui de la loyauté, pour ne citer que ceux-là, parce qu'exactement, notre Constitution a consacré le principe selon lequel "Il n'y a pas d'Etat sans fonction publique, ni de fonction publique sans éthique"... Il est constant que le préfet de l'Ouémé est un citoyen chargé d'une fonction publique... Par conséquent, pour tout arrêté qu'il prend, il se doit de le prendre en respectant le devoir sacré d'éthique, de conscience, de compétence, de probité, de dévouement et de loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun ... Déjà, la probité implique ce qui est probant, appuyé de preuves, aussi qu'elle évoque l'équité, la justice, la droiture et le fait de traiter les causes des citoyens déférées à son autorité avec éthique, équité, droiture et justice sans aucun parti pris... Il n'y a aucune justice sans preuve... Par définition, on entend par probité :

- la droiture qui porte à observer les droits et les devoirs de la justice ;

- la rigueur, l'exactitude appliquées à serrer la vérité, la justesse au plus près. Pour agir avec probité, il revenait au préfet de s'assurer que son action est fondée sur des faits probants et qu'il agit ainsi avec justesse et en se serrant à la vérité... Il est constant que des décisions non fondées sur la vérité des faits, mais sur l'utilisation abusive ou aveugle des dispositions légales sont constitutives de l'abus de droit qui est contraire à l'article 35 de la Constitution en ce qui concerne les actes pris par les autorités publiques... Les arrêtés pris par le préfet sont des décisions qui sont déférées à la compétence et pour lesquelles, il se doit, en respect de l'article 35 de la Constitution ... d'agir avec probité, conscience et loyauté... A aucun moment de la procédure avant l'édiction des trois arrêtés à mon encontre, le préfet n'a recherché la preuve des allégations et accusations formulées par le collectif en violation tant des articles 7.1. et 4 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ainsi que l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 que du principe selon lequel "... Tout organe administratif a une obligation

d'impartialité pour l'examen des affaires qui relèvent de sa compétence et aux règles déontologiques qui en découlent" (décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 du Conseil constitutionnel) ... Sans avoir recherché ces preuves qui ne m'ont été jamais communiquées d'ailleurs, le préfet fait droit à la demande du collectif en fondant ainsi ses trois arrêtés sur des faits non probants qui me sont reprochés, faits qui ne sont appuyés d'aucune preuve... De plus, le comité mis en place par le préfet n'a aucunement recherché le bien fondé des accusations comme la haute Juridiction peut d'ailleurs le constater.

... Par ailleurs, la loyauté porte sur un comportement qui contribue à toute discussion utile et qui présente une "précision suffisante"... Les arrêtés du préfet devraient donc être pris après avoir permis à toute personne accusée devant son autorité pour réclamer un droit de bénéficier de sa part, la discussion utile (faits et preuves) avec des précisions suffisantes pour que l'administration soit à même de constater les faits et les preuves... L'obligation de loyauté considérée comme le prolongement du devoir de l'administration d'agir de bonne foi, n'induisant pas les administrés en erreur, impose au préfet de dire aux citoyens qui le saisissent ce qui est de droit en se fondant sur les preuves, sur des faits probants et en prenant ainsi des décisions qui sont justes sans causer du tort aux citoyens... Dès lors, le préfet ne peut se fonder sur aucune disposition inférieure à la Constitution pour échapper au respect de son devoir de loyauté consacré par l'article 35 de la Constitution et toutes les autres dispositions citées-dessus... Il a donc l'obligation de vérifier le bien-fondé et les preuves des faits qui sont soumis à son attention avant de prendre toute décision administrative et de faire droit à tel ou à tel citoyen... Le préfet ne peut donc faire droit au collectif qui l'a saisi en violation de son obligation de respect des dispositions de l'article 35 de la Constitution qui lui imposent la probité, la loyauté, la justice dans la prise de ses décisions... De plus, en faisant droit à mes accusateurs sans me permettre de disposer des précisions utiles à ma défense ainsi que des preuves des accusations alléguées injustement à mon encontre, le préfet manque à son devoir de loyauté envers un citoyen » ; qu'il conclut : « ... Au regard de tout ce qui précède, il échet à la haute Juridiction de constater que :

- les décisions prises par le préfet au travers des arrêtés année 2017 n° 10-354/SG/STCCD/SA portant mise en place d'un comité de conciliation des membres du conseil communal de Bonou du 08

septembre 2017 ; n°10-375/SG/STCCD/SA portant convocation d'une session extraordinaire du conseil communal de Bonou pour statuer sur le vote de défiance à l'encontre du maire de Bonou du 29 septembre 2017 ; n° 10-402/SG/STCCD/SA portant constat de destitution du maire de la commune de Bonou du 06 octobre 2017 me font grief ;

- ces arrêtés ont été pris par le préfet pour faire suite à la demande du "Collectif de la majorité absolue des conseillers communaux du conseil communal de Bonou" ;

- mes droits au contradictoire ont été violés ;

- les droits de la défense ont été violés ;

- sans m'avoir auditionné le préfet a pris les arrêtés années 2017-n° 10-354/SG/STCCD/SA portant mise en place d'un comité de conciliation des membres du conseil communal de Bonou du 08 septembre 2017 ; n° 10-375/SG/STCCD/SA portant convocation d'une session extraordinaire du conseil communal de Bonou pour statuer sur le vote de défiance à l'encontre du maire de Bonou du 29 septembre 2017 ; n° 10-402/SG/STCCD/SA portant constat de destitution du maire de la commune de Bonou du 06 octobre 2017 ;

- la partialité du préfet dans les décisions qu'il a prises à mon sujet ;

- le préfet a manqué à son devoir de probité, de loyauté et conscience, et de dire et juger que :

- il y a violation des droits de la défense ;

- des arrêtés qui me font grief ont été pris en violation de l'impartialité consacrée par la Constitution... ;

- le préfet a violé la Constitution par la violation des articles 7. 1 et 4 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ainsi que l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 ;

- les arrêtés années 2017 n° 10-354/SG/STCCD/SA portant mise en place d'un comité de conciliation des membres du conseil communal de Bonou du 08 septembre 2017 ; n° 10-375/SG/STCCD/SA portant convocation d'une session extraordinaire du conseil communal de Bonou pour statuer sur le vote de défiance à l'encontre du maire de Bonou du 29 septembre 2017 ; n° 10-402/SG/STCCD/SA portant constat de destitution du maire de la commune de Bonou du 06 octobre 2017 sont inconstitutionnels ;

- le préfet de l'Ouémé a violé l'article 35 de la Constitution, sous toutes réserves » ;

Considérant qu'il joint à son recours divers documents ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le préfet du département de l'Ouémé, Monsieur Joachim Marie-Florès V. APITHY, écrit : « ... Pour rappel, la commune de Bonou créée avec le découpage territorial de 1978, est aujourd'hui peuplée de 44.349 habitants selon le RGPH4 de 2013, avec une superficie de 250 km². Elle est administrée par un conseil communal composé de neuf (09) membres ayant à sa tête un maire élu. Malheureusement, elle est aujourd'hui classée parmi les collectivités territoriales décentralisées les plus pauvres des soixante-dix-sept que compte notre pays, malgré ses immenses ressources naturelles pouvant lui permettre d'amorcer un véritable développement local pour le bonheur de ses braves populations qui n'aspirent qu'à un mieux-être.

A la suite de la proclamation, le mercredi 15 juillet 2015, par la Commission électorale nationale autonome (CENA) des résultats des élections communales, municipales et locales du dimanche 28 juin 2015, le conseil communal de Bonou de la troisième mandature composé de neuf (09) membres a été installé avec une configuration politique de deux (02) sièges pour l'Alliance nationale pour la Démocratie (AND), deux (02) sièges pour l'Alliance Eclaireur, quatre (04) sièges pour les Forces Cauris pour un Bénin émergent (FCBE) et un (01) siège pour l'Union fait la Nation (UN) ... Le conseiller Alexandre ZANNOU de la liste AND ayant obtenu deux (02) sièges a été élu, le jeudi 06 août 2015, maire de la commune sur la base d'une majorité de circonstance, contrairement aux dispositions de l'article 400 alinéa 2 du code électoral en vigueur.

Chemin faisant, après quelques mois seulement de gouvernance, sur la base d'intrigues politiciennes, une majorité absolue de six (06) conseillers, avec à sa tête le conseiller Emmanuel ZOUNMENOUI alors 1^{er} adjoint au maire et requérant dans le présent recours, saisit par exploit d'huissier, le maire en exercice d'une demande de convocation d'une session extraordinaire en vue de statuer sur un vote de défiance à son encontre avec ampliation au préfet de département, conformément à l'article 2 du décret n° 2005-376 du 23 juin 2005 fixant les modalités de destitution du maire ...

La procédure de destitution, "malgré tout ce qui lui est reproché aujourd'hui" ayant suivi son cours, le maire d'alors Alexandre ZANNOU sera victime d'un vote de défiance constaté par arrêté préfectoral n° 10-707/SG/STCCD/SA du 30 septembre

2016... Ce dernier a passé calmement service à son successeur, le conseiller Emmanuel ZOUNMENO, lequel a réussi à se faire élire, à l'unanimité des neuf (09) conseillers, maire de la commune de Bonou au cours de la session extraordinaire du conseil communal convoquée à cet effet par le maire ainsi destitué...

En cours d'exercice du pouvoir par le maire nouvellement élu, la Cour suprême, saisie entre-temps d'une requête en annulation de siège d'un conseiller communal de l'arrondissement de Hounviguè, commune de Bonou, procède le 02 décembre 2016 à la réformation des résultats dudit arrondissement et proclame le candidat Jean AMONLE de la liste FCBE élu conseiller en lieu et place de Bernard D. BODEHOU de la liste UN précédemment proclamé élu par la CENA, lequel occupait déjà le poste de deuxième adjoint au maire...

La liste FCBE désormais créditée de cinq (05) sièges au lieu de 04, cette formation va chercher à contrôler le perchoir de l'exécutif communal puisqu'ayant dorénavant la majorité du conseil communal, c'est-à-dire cinq (05) sièges sur 09.» ; qu'il poursuit : «Une rude bataille juridique d'interprétation des dispositions du code électoral va donc commencer entre les protagonistes, c'est-à-dire, la formation politique devenue majoritaire au conseil communal (FCBE), le maire en exercice Emmanuel ZOUNMENO dont le poste est menacé, la préfecture autorité de tutelle des communes et le ministère en charge de la décentralisation, supérieur hiérarchique de la préfecture.

C'est ainsi que suite aux échanges de correspondances entre les intéressés dans ce dossier et la préfecture, et faisant suite à mes comptes rendus en direction de ma hiérarchie sur ma conviction de ne procéder qu'au remplacement du deuxième adjoint au maire, j'ai été instruit suivant la correspondance n° 017/MDGL/SP-C du 03 février 2017 à faire convoquer dans les meilleurs délais le conseil communal de Bonou et de faire reprendre l'élection de l'exécutif communal en veillant à l'application de l'article 400 du code électoral tout en rendant compte de mes diligences ...

Déférant aux instructions de ma hiérarchie, en faisant reprendre l'élection, le conseiller Julien AFOHOUNHA de la liste FCBE devenue majoritaire sera plébiscité maire de la commune au cours du scrutin organisé le lundi 03 avril 2017 dans la salle de délibération de la mairie ...

Le maire Emmanuel ZOUNMENOU évincé de son poste n'avait d'autres choix que de saisir la Chambre administrative de la Cour suprême qui, dans l'arrêt n° 417/CA/ECML du 26 juillet 2017, a non seulement annulé l'arrêté préfectoral n° 10-084/SG/STCCD/SA du 17 mars 2017 portant convocation des membres du conseil communal de Bonou, mais aussi rétabli le conseiller ZOUNMENOU dans ses fonctions de maire ...

En exécution de la décision de la haute Juridiction suite à la notification de l'arrêt, j'ai saisi le maire en exercice de la commune de Bonou à prendre les dispositions nécessaires pour la reprise de service du maire réhabilité. Ce qui fut fait le 23 août 2017 à la mairie de Bonou.» ;

Considérant que le préfet affirme : «Non contents de cette reprise de service, sept (07) conseillers, ayant à leur tête le maire Julien AFOHOUNHA fraîchement déchu, saisissent le 25 août 2017 le maire Emmanuel ZOUNMENOU réhabilité d'une demande de convocation d'une session extraordinaire du conseil communal en vue de statuer sur un vote de défiance à son encontre avec ampliation au préfet du département...

Une fois ampliation de cette correspondance reçue à mon cabinet sous le n° 2261 du 28 août 2017 et en application des dispositions du décret n° 2005-376 du 23 juin 2005 fixant les modalités de destitution du maire, sans faiblesse ni passion, j'ai mis en place, par l'arrêté préfectoral n° 10-354/SG/STCCD/SA du 08 septembre 2017, un comité de conciliation de trois (03) membres qui a conduit en toute impartialité suivant les textes en vigueur le processus à son terme malgré le refus de collaboration du maire Emmanuel ZOUNMENOU à travers ses manœuvres dilatoires ... Ce qui malheureusement a permis la destitution du maire réhabilité qui a été aussitôt remplacé à la suite d'une nouvelle élection organisée en toute transparence, le jeudi 19 octobre 2017, consacrant ainsi le retour aux affaires publiques du conseiller Julien AFOHOUNHA en qualité de maire.

Somme toute, du 06 août 2015, date de l'élection du premier maire, au 19 octobre 2017, date du plébiscite du maire actuellement en exercice, le feuilleton de succession au fauteuil communal de Bonou a écrit ses épisodes les plus lugubres à telle enseigne que l'instabilité politique qui a caractérisé le fonctionnement de son conseil lui confère tous les attributs de commune malade de la troisième mandature à l'ère de la décentralisation.

Au regard de tout ce qui précède, accuser l'autorité administrative, fût-elle le préfet du département de l'Ouémé, de violation de l'article 35 de la Constitution et des droits de la défense ainsi que du principe d'impartialité de l'action administrative à travers la prise d'actes administratifs sérieux et légitimes pour mettre fin à l'imposture ne me paraît pas juste et fondé.» ; qu'il explique : «En effet, dans cette affaire, le choix était difficile à faire au regard de la menace grave qui a pesé pendant plus de deux (02) ans sur le fonctionnement régulier de l'administration communale de Bonou qui a perdu complètement ses repères, une administration devenue partisane, dépourvue de toute autorité, un conseil communal malade de son fonctionnement, une population fatiguée de voir ses élus s'entredéchirer pour des intérêts purement égoïstes, ignorant ainsi la mission de développement qui leur est confiée.

Comment ne pas considérer la lettre ouverte d'interpellation en date à Bonou du 04 août 2017 des cadres face à l'instabilité à la tête de la mairie adressée aux conseillers communaux par le cercle de réflexion et d'action des cadres de la commune de Bonou (CRAC-CB)... et les nombreuses démarches des sages, autorités morales traditionnelles et religieuses à mon endroit, tous fatigués de vivre cette scène inédite à laquelle s'adonnent leurs mandants à qui ils ont confié la gestion de leur saine émulation à la tête de la commune ?

Cette situation indéfinissable qui n'a que trop duré méritait, à mon avis, un regard attentif et bienveillant de l'autorité administrative éprise de paix et de justice pour des populations dont l'état d'esprit ne fait que se dégrader chaque jour davantage puisque prises en otage par une poignée de conseillers.

Fallait-il considérer le dilatoire savamment orchestré par le conseiller Emmanuel ZOUNMENOUSANT usant de stratagèmes pour se soustraire aux exigences de l'application du décret fixant les modalités de destitution du maire dont lui-même avait bénéficié allègrement quand il était parti à l'assaut du perchoir de la commune pour obtenir la destitution du maire d'alors, Alexandre ZANNOU ? Refuser toute collaboration avec le comité de conciliation, en brandissant un certificat médical présumé douteux puisque délivré par une structure de santé non qualifiée pour solliciter de la haute Juridiction de déclarer anticonstitutionnels les actes de l'autorité de tutelle relèverait d'une lâcheté légendaire.

Aussi, voudrais-je appeler l'attention de la ... Cour que dans sa logique de refus de collaboration exprimé par des manœuvres

dilatatoires, le conseiller Emmanuel ZOUNMENO qui prétend gérer les affaires de la cité pour sortir sa commune du sous-développement n'a pas daigné prendre part aux côtés de ses autres pairs conseillers tous présents, le mercredi 08 novembre 2017 à la mairie de Bonou, à la tournée statutaire du préfet prévue par les lois de décentralisation...

Dans le souci de faire toute la lumière sur l'authenticité du certificat médical présenté par le requérant pour faire obstruction à la mise en œuvre de la procédure de destitution à son encontre et m'accuser par la suite d'avoir posé des actes administratifs en violation de la Constitution ... j'ai sollicité le 21 novembre 2017, de la direction des Affaires intérieures du ministère en charge de la Sécurité, copie du récépissé de déclaration de l'association dénommée "Amour sans Frontières" qui serait propriétaire du centre de santé sis à Adjohoun dans le département de l'Ouémé aux fins de vérifier l'objet de ladite association, d'une part, et demander aux autorités de la direction départementale de la Santé de l'Ouémé, une investigation sur le certificat médical querellé, d'autre part. Les résultats de mes diligences m'ont permis de conclure que le requérant a fait usage de ce que je ne voudrais pas qualifier et que je souhaiterais aux sages de la Cour d'en apprécier le bien-fondé ...

A mon humble avis, je pense qu'il y a lieu d'aller à l'essentiel pour sauver encore ce qui peut l'être comme le commande l'intérêt général en balayant du revers de la main les prétentions du requérant et considérer que c'est plutôt lui qui a violé l'article 35 de la Constitution. Les paisibles populations de Bonou n'attendent qu'à être mieux gouvernées. » ;

Considérant qu'il joint à sa réponse divers documents ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 7.1.c) 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 : le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix* » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que par une lettre du 25 août 2017, Monsieur Emmanuel ZOUNMENO, maire de la commune de Bonou, a été invité à une session extraordinaire pour un vote de défiance ; que par la même lettre, il lui a été notifié

les griefs portés contre lui ; qu'en réponse à cette lettre, le préfet du département a, par l'arrêté n° 10-354/SG/STCCD/SA du 08 septembre 2017, mis en place un comité de conciliation des conseillers communaux ; que le maire invité à une tentative de conciliation par ledit comité les 19 septembre et 22 septembre 2017, n'a pu s'y rendre ; qu'à la séance du 22 septembre, un procès-verbal d'échec de la tentative de conciliation a été établi par le comité ; qu'ayant constaté l'échec de la tentative de conciliation, le préfet du département de l'Ouémé, par un arrêté n° 10-375/SG/STCCD/SA du 29 septembre 2017, a convoqué une session extraordinaire pour un vote de défiance pour le 03 octobre 2017 ; qu'advenue cette date, par vote, le maire de la commune de Bonou a été destitué de ses fonctions de maire ;

Considérant que de tout ce qui précède, il découle que les griefs portés à l'encontre du requérant ont été portés à sa connaissance par la lettre du 25 août 2017 ; qu'une tentative de conciliation a eu lieu les 19 et 22 septembre 2017 ; que le vote de défiance est intervenu le 03 octobre 2017 ; qu'ainsi, le requérant a été suffisamment mis en demeure et en état de préparer et d'exercer son droit à la défense ; que c'est donc à tort qu'il allègue d'une présumée violation de son droit à la défense ; qu'en conséquence, il y a lieu de dire et juger que le préfet du département de l'ouémé n'a pas violé la Constitution, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres chefs ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Le préfet du département de l'ouémé n'a pas violé de la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Emmanuel ZOUNMENO, à Monsieur le Préfet du département de l'Ouémé, Joachim Marie-Florès V. APITHY, et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le douze avril deux mille dix-huit.

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-président
Bernard D.	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.-