

DECISION DCC 17-069

DU 23 MARS 2017

Date : 23 mars 2017

Requérant : Cyrus Yanick FABRE

Contrôle de conformité

Acte administratif : (Article 12 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 qui fixe à un mois le délai nécessaire pour la réalisation de l'enquête de moralité des membres désignés de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption

ANLC : Autorité nationale de lutte contre la corruption : (Désignation des membres de la deuxième mandature ; agissements du Gouvernement)

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 17 octobre 2016 enregistrée à son secrétariat le 19 octobre 2016 sous le numéro 1692/141/REC, par laquelle Monsieur Cyrus Yanick FABRE forme un recours contre le Gouvernement au sujet de la désignation des membres de la deuxième mandature de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oùï le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ... J'ai l'honneur de

porter à votre connaissance les manœuvres du Gouvernement tendant à retarder l'installation de la deuxième mandature de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC), en vue de mieux la contrôler, en violation des articles 34 et 35 de la Constitution..., de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin et du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ANLC. En effet, les membres de la première mandature de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption ont été installés dans leurs fonctions à l'occasion de leur prestation de serment à la Cour suprême, le 15 mai 2013, pour un mandat de trois (3) ans, mandat qui a pris fin le 14 mai 2016. Dans ce cadre et afin de faciliter la mise en place de la deuxième mandature, le président de l'ANLC a écrit à toutes les structures impliquées dans la désignation des membres, les invitant à désigner leur représentant et à en informer le ministre en charge de la Justice à qui il revient de faire procéder, par le procureur de la République, à l'enquête de moralité des personnes désignées, conformément à l'article 7 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

Par un courrier, à Cotonou...du 9 mai 2016, le président de l'ANLC a informé Monsieur le Ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence de la République des difficultés administratives et fonctionnelles de l'ANLC et évoqué, dans ce courrier, le processus devant conduire à l'installation de la deuxième mandature de l'organe. Dans le mémoire joint audit courrier, il est précisé ce qui suit : "L' ANLC voudrait inviter le Président de la République à instruire, d'une part, les ministres concernés afin que le reste des représentants de l'Exécutif soit désigné, d'autre part, le Garde des Sceaux, à l'effet de faire procéder à l'enquête de moralité des membres désignés pour siéger à la deuxième mandature de l'ANLC. En outre, il importe d'attirer l'attention de la haute autorité sur la situation de l'inspecteur d'Etat devant siéger dans la nouvelle mandature. En effet, aux termes de l'article 6 de la loi n° 2011-20, l'inspecteur d'Etat est désigné par l'Inspection générale d'Etat (IGE) comme ce fut le cas pour la première mandature. L'IGE a été remplacée par le Bureau de

l'Auditeur général (BAG) créé par le décret n° 2015-394 du 20 juillet 2015. Cet organe de contrôle (BAG) a été dissout à l'occasion de la réunion du Conseil des ministres du 28 avril 2016 alors qu'il avait déjà procédé à la désignation de son représentant par le courrier n° 075/BAG/PR/SP du 18 avril 2016 parvenu à l'ANLC le 19 avril 2016".

Il convient de préciser qu'à l'issue de plusieurs relances et au moyen d'une séance de travail entre une délégation de l'ANLC conduite par le rapporteur en charge du secrétariat permanent et le directeur de cabinet du ministre en charge de la Justice, le processus de désignation a pu aboutir et les treize noms communiqués au ministre en charge de la Justice par les courriers n° 383/ANLC/SPe/SA/2016 du 31 mai 2016 et n° 04/ANLC/SPe/SA/2016 du 16 juin 2016. Au cours de l'audience, le directeur de cabinet a rassuré l'ANLC que les diligences nécessaires seraient accomplies afin que les autres étapes du processus évoquées soient mises en branle. D'ailleurs, des informations concordantes font état de ce que le procureur de la République près le tribunal de première Instance de première classe de Cotonou a été effectivement instruit par le ministre en charge de la Justice aux fins de la réalisation de l'enquête de moralité des membres désignés. Les mêmes informations font état de ce que l'ensemble des treize membres a été écouté dans ce cadre par divers services de Police sous l'autorité de la direction centrale de la Police judiciaire, courant fin juin, début juillet. En toute logique, ces enquêtes de moralité auraient dû s'achever vers la fin du mois de juillet selon les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 12 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 qui précise que : "La durée de l'enquête est de trente (30) jours francs après la requête adressée par le Ministre en charge de la Justice au Procureur de la République".

Plus de deux mois après cette échéance, la nouvelle mandature n'est toujours pas installée. Les membres ne sont pas invités à aller déclarer leur patrimoine et le décret portant leur nomination n'est toujours pas pris. Aussi, des bruits courent-ils des changements de noms et/ou des retraits de noms sans même que les personnes éventuellement remplacées aient été informées des motifs. Ces manœuvres du Gouvernement semblent n'avoir qu'un but : prendre le temps nécessaire pour placer des assujettis

et contrôler *in fine* la future ANLC. Ce faisant, le Gouvernement viole l'article 9 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin qui précise : "Il est accordé à l'Autorité nationale de lutte contre la corruption l'indépendance nécessaire pour lui permettre d'exercer efficacement ses fonctions à l'abri de toute influence indue.

Elle jouit d'une réelle autonomie par rapport aux Institutions de la République, sous réserve des dispositions des articles 49, 81 alinéa 2 et 117, 1^{er} et 2^{ème} tirets de la Constitution ...des articles 42, 52 et 54 de la loi n° 91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001" » ;

Considérant qu'il poursuit : « La non installation de la nouvelle mandature de l'ANLC crée une ambiance morose au sein de l'institution. Le bureau devant gérer des affaires courantes pour quelques jours seulement se pose des questions sur sa légitimité. Aussi, une ambiance de suspicion et de méfiance, voire de dénonciation, s'est-elle instaurée au sein de cet organe très important pour la moralisation de la vie publique. Pire, le pays est privé d'un organe de lutte contre la corruption, en toute violation des conventions et protocoles en matière de lutte contre la corruption que le Bénin a signés et régulièrement ratifiés.

En dehors des textes et articles cités plus haut, la pratique du Gouvernement viole la Constitution, notamment en ses articles 34 et 35. En effet, l'article 34 dispose : "Tout citoyen béninois, civil ou militaire a le devoir sacré de respecter, en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République" et l'article 35 complète : "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 outre, les agissements du Gouvernement violent le Protocole de la CEDEAO sur la lutte contre la corruption, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, la Convention des Nations-Unies contre la corruption et les Principes de Djakarta tendant à promouvoir et renforcer l'indépendance et l'efficacité

des institutions de lutte contre la corruption. Aussi, voudrais-je prier la haute institution de bien vouloir constater ces violations et de demander au Président de la République de prendre les dispositions idoines pour installer la nouvelle mandature de l'ANLC selon la liste soumise aux enquêtes de moralité en juin 2016... » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le Président de la République, Monsieur Patrice TALON, écrit : « ... Il y a lieu de voir la Cour se déclarer incompétente (1) alors même que la situation en elle-même ne permet pas de conclure en une violation des articles 34 et 35 de la Constitution (2).

1- De l'incompétence de la Cour

0

L'incompétence de la haute juridiction s'observe tant dans l'objet du recours (a) que dans son fondement (b).

a) L'incompétence de la Cour quant à l'objet du recours

Il est constant que le champ de compétence de la Cour est délimité par les articles 3 alinéa 3, 114 et 117 de la Constitution. ... La haute juridiction, juge de la constitutionnalité, ne connaît pas des faits qui l'amènent à examiner la légalité d'actes administratifs ou réglementaires.

...En l'espèce, le Gouvernement a joué sa partition à travers le ministre en charge de la Justice qui a, d'une part, œuvré pour l'aboutissement du processus de désignation des treize futurs membres en collaboration avec les représentants de l'ANLC..., et, d'autre part, instruit le procureur de la République compétent aux fins de la réalisation des enquêtes de moralité prévues à l'article 7 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. ... Lesdites enquêtes, légalement prévues pour être terminées au bout de 30 jours francs (alinéa 2 de l'article 12 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012), ne sont pas encore achevées pour diverses raisons dont les vacances judiciaires suivies aussitôt du processus de redéploiement au plan national

du personnel de la justice. ... Il revient à s'interroger sur la nature de ce débordement et de voir s'il peut s'analyser comme une violation du décret susvisé alors même que les trente jours doivent être francs. ... En procédant ainsi, l'on serait amené à vérifier la légalité d'une telle situation. ... Un tel contrôle ne relève pas de la compétence de la Cour constitutionnelle.

b) ...L'incompétence de la Cour quant au fondement du recours

L'article 3 alinéa 3 de la Constitution dispose : "Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenue. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels". Le champ de compétence de la Cour en matière de contrôle de constitutionnalité est ainsi limité aux lois, textes légaux en général et actes bien précis.

En l'espèce, les allégations du requérant font état d'une prétendue violation de la Constitution sur le fondement d'informations uniquement issues de rumeurs... en même temps qu'elles sont constitutives de procès d'intention. Aussi, évoque-t-il en appui à ces allégations des bruits qui courraient et qui feraient état d'un certain changement de noms et/ou de retraits de noms de personnes désignées comme futurs membres de l'organe". Cette situation serait le fait "des manœuvres du Gouvernement" selon les mêmes rumeurs qui seraient parvenues au requérant... Aussi brutes qu'apparaissent ces allégations sans fondement juridique, il y a lieu pour la haute juridiction de dire qu'il n'y a pas matière à statuer de ce chef et qu'en conséquence, elle est incompétente. » ; qu'i poursuit :

« 2- Sur l'absence de violation des articles 34 et 35 de la Constitution

L'absence de violation des articles 34 et 35 se retrouve tant dans les relations légales entre le Gouvernement et l'ANLC (a) que dans les actes de mise en place de cet organe (b).

a) Absence de violation de la Constitution dans les relations Gouvernement-ANLC

L'Autorité nationale de lutte contre la corruption est un organe gouvernemental régi par le décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 qui l'a créée. Elle constitue un moyen au service du Gouvernement dans le cadre de la lutte contre la corruption. C'est en cela qu'elle est placée sous la tutelle du Président de la République par la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes (article 9 alinéa 4). A ce titre, il revient au Gouvernement de déterminer, par décret, les conditions et les modalités de l'enquête de moralité et de fonctionnement de l'organe (article 8 de la loi anticorruption du 12 octobre 2011, dernier alinéa) et de veiller à l'indépendance nécessaire lui permettant d'exercer efficacement ses fonctions "à l'abri de toute influence indue" (article 9 alinéa 1^{er} de la loi anticorruption du 12 octobre 2011).

En dépit de ce que l'ANLC n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de l'Etat au vu de la tutelle du Président de la République, ce dernier lui garantit une totale indépendance et impartialité que requièrent ses spécificités en tant que véritable instrument de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, gage de la réussite de sa politique générale. Il ne saurait donc être retenu contre le même Gouvernement qui utilise l'ANLC à de telles fins, de quelconques "manœuvres en vue de la contrôler".

b) Absence de violation de la Constitution dans les actes de mise en place de l'ANLC

Les articles 34 et 35 dont la violation est prétendue sont relatifs au respect dû par tout citoyen aux textes en vigueur et à la moralité des actes accomplis dans les fonctions de la République. En l'espèce, le Gouvernement a, à travers le ministre en charge de la Justice, d'une part, œuvré pour l'aboutissement du processus de désignation des treize futurs membres (conformément à la loi anticorruption du 12 octobre 2011 en son article 6 alinéa 3) en collaboration avec les représentants de

l'ANLC (voir le recours en sa page 3) et, d'autre part, instruit le procureur de la République près le tribunal de première Instance de première classe de Cotonou aux fins de la réalisation des enquêtes de moralité légalement prévues. Il est seulement attendu les résultats de ces enquêtes pour procéder à la nomination des membres par décret en Conseil des ministres. On peut ainsi constater que les actes accomplis par le Gouvernement dans le cadre de la mise en place de l'ANLC, deuxième mandature, l'ont été dans le respect des lois et règlements qui les ont prévus et qu'en conséquence, il n'y a pas violation des articles 34 et 35 de la Constitution » ; qu'il conclut : « Je prie la Cour de dire qu'elle est incompétente, qu'en tout état de cause, il n'y a pas violation de la Constitution » ;

ANALYSE DU RECOURS

Sur le non-respect du délai requis pour la réalisation de l'enquête de moralité

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que le requérant dénonce la violation par le Gouvernement de l'article 12 du décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 qui fixe à un mois le délai nécessaire pour la réalisation de l'enquête de moralité des membres désignés de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption ; que l'appréciation d'une telle demande relève d'un contrôle de légalité ; que la Cour constitutionnelle, juge de la constitutionnalité et non de la légalité ne saurait en connaître ; qu'en conséquence, il échet pour elle de se déclarer incompétente de ce chef ;

Sur la violation du Protocole de la CEDEAO, de la Convention de l'Union africaine et de la Convention des Nations-Unies

Considérant que le requérant demande à la Cour de constater que les agissements du Gouvernement violent le Protocole de la CEDEAO sur la lutte contre la corruption, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption,

la Convention des Nations-Unies contre la corruption et les Principes de Djakarta tendant à promouvoir et renforcer l'indépendance et l'efficacité des institutions de lutte contre la corruption ; que l'appréciation d'une telle demande, qui relève d'un contrôle de conventionnalité et non de constitutionnalité, pour autant qu'elle ne porte pas sur la violation d'un droit fondamental, n'entre pas dans le champ de compétence de la Cour tel que défini aux articles 114 et 117 de la Constitution ; qu'en conséquence, il échet pour elle de se déclarer à nouveau incompétente ;

D E C I D E :

Article 1er.- La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Cyrus Yanick FABRE, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal officiel.

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

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

Professeur Théodore HOLO.-