

DECISION DCC 17-251 DU 05 DECEMBRE 2017

Date : 05 décembre 2017

Requérant : Kpodèto Philibert AZON

Contrôle de conformité

Actes administratifs : (relevé du Conseil des ministres n°22/2017/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 28 juin 2017 en son point 2.6.3)

Atteintes aux biens

Principe du contradictoire

Droit de la défense

Non-conformité

Principe d'égalité

Violation de la Constitution

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 28 juin 2017 enregistrée à son secrétariat le 31 juillet 2017 sous le numéro 1285/221/REC, par laquelle Monsieur Kpodèto Philibert AZON forme un recours en inconstitutionnalité du « relevé du Conseil des ministres du 28 juin 2017, en son point 2.6.3 portant "Mission d'audit organisationnel, technique et financier de la filière coton au Bénin ..." » ;

Saisie d'une autre requête du 02 août 2017 enregistrée à son secrétariat le 03 août 2017 sous le numéro 1295/223/REC, par laquelle Monsieur Komi KOUTCHE, ancien ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation, forme un recours aux mêmes fins ;

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 Maître Simplicie Comlan DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *Les décisions et les avis de la Cour constitutionnelle sont rendus par cinq conseillers au moins, sauf en cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal.* » ;

Considérant que Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA, Messieurs Bernard Dossou DEGBOE et Akibou IBRAHIM G. sont en congé administratif ; que la Cour, conformément à l'article 16 précité, est habilitée à siéger et rendre sa décision avec quatre (04) de ses membres ;

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Kpodèto Philibert AZON expose :
« ... I- LES FAITS :

Sur la base d'un rapport du Cabinet d'audit Mazars, diligenté par le Gouvernement, le Conseil des ministres du mercredi 28 juin 2017, en son point 2.6.3, a jugé de son chef que la gestion de la filière coton par le Gouvernement précédent, sur les trois campagnes ciblées, a entraîné une perte de 125 milliards de francs CFA. Se référant donc à l'audit du Cabinet Mazars, le Conseil des ministres a évoqué "une supposée perte, et non un détournement", relative à la "défaillance dans l'organisation du cadre institutionnel transitoire de gestion de la filière", au "défaut de professionnalisme ou une négligence délibérée de supervision des opérations", à l'"absence d'un mécanisme de coordination efficace", et "des manques à gagner sur les ventes de produits finis estimés à 6,9 milliards de francs CFA sur la période de référence". Selon le Gouvernement, il apparaît à l'examen de cet audit que des responsabilités et complicités de ces actes de mauvaise gouvernance sont à rechercher au niveau, d'une part, des membres de Commissions mises en place par le Gouvernement précédent, d'autre part, de la direction générale des sociétés SONAPRA, ONS, CAIA, des directions régionales et du personnel de ces sociétés. Prenant acte de cette situation qui aurait causé de graves préjudices à l'Etat, le Conseil des

ministres a instruit le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation, en relation avec le ministre de l'Economie et des Finances, à l'effet d'engager des poursuites judiciaires appropriées et de faire prendre des mesures conservatoires pour assurer le remboursement par les membres des Commissions mises en place pour la gestion de la filière coton, les dirigeants de la SONAPRA, de l'ONS, de CAIA et de leurs complices.» ;

Considérant qu'il développe : « II. LES MOYENS

A l'analyse, la compatibilité de cette décision du Conseil des ministres avec les dispositions de la Constitution...reste problématique. En effet, les conclusions de ce Conseil des ministres suscitent trois interrogations majeures : la première est de savoir s'il est possible dans un Etat de droit, d'accuser des citoyens de faits qualifiés de mauvaise gouvernance sans au préalable avoir pris soin de les écouter ? La deuxième interrogation est de savoir s'il est admissible dans un Etat de droit, qu'un Gouvernement condamne aussi facilement et sans aucune précaution des citoyens sans leur permettre de présenter leurs moyens de défense ? La troisième concerne le caractère manifestement arbitraire de la décision du Gouvernement. Un Gouvernement peut-il sérieusement se livrer à l'arbitraire ? Peut-il, sans violer les principes fondateurs de l'Etat de droit, se soustraire à son obligation de traiter ses citoyens avec égalité, équité et justice ? C'est sur le fondement de ses trois moyens que je sou mets à la haute Juridiction, les points suivants :

...Sur le premier point : la violation du principe du contradictoire.

Le principe du contradictoire est un principe de droit qui existe dans toute procédure, qu'elle soit civile, administrative, pénale ou disciplinaire et qui signifie que chacune des parties a été mise en mesure de discuter l'énoncé des faits et moyens juridiques que l'on lui oppose. Ce principe du contradictoire, rapproché de la notion de la présomption d'innocence, trouve son ancrage dans deux (2) instruments juridiques pertinents. Ce sont : la Constitution...et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

En effet, l'article 7.1.b de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples qui stipule : "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : b. le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie

par une juridiction compétente". Cette protection qu'assure la Charte régionale a été renforcée par le constituant béninois de 1990. Ainsi, aux termes de l'article 7 de la Constitution ... "Les droits et devoirs proclamés et garantis par la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine, et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois".

...Le Gouvernement et le Cabinet Mazars, n'ont pas daigné respecter ce principe cardinal du contradictoire en écoutant les présumés mis en cause. Qu'il plaise donc à la haute Juridiction de constater, qu'en agissant ainsi, le Gouvernement a violé la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et donc la Constitution ...

...Sur le second point : la violation du principe du droit de la défense.

Si le principe du contradictoire permet à la partie mise en cause de discuter l'énoncé des faits et moyens juridiques que l'on lui oppose, le principe du droit de la défense constitue un ensemble de droits qui garantissent aux personnes mises en cause, dans n'importe quelle procédure, d'assurer la protection de leurs intérêts de manière efficace. Ces prérogatives s'appliquent à toute procédure et à toutes les étapes de la procédure.

Ce principe est consacré par l'article 17 de la Constitution ... qui 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...". De même, l'article 7.1.c de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples énonce : "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : c. le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix". Ce principe trouve aussi son fondement dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, aux articles 7, 8, 10 et 11 et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en son article 14.

En méconnaissance de toutes ces dispositions, et déclarant se fonder sur les résultats de l'audit du Cabinet Mazars, le Conseil des ministres a indexé des citoyens, les a livrés, sans aucune considération des garanties normatives offertes par notre droit positif, à un lynchage médiatique. A aucun moment de la

procédure, de la réalisation de l'audit à la délibération du Conseil des ministres, les personnes livrées à la vindicte populaire n'ont été en mesure de présenter leurs moyens de défense.

Enfin, le caractère manifestement arbitraire de la décision du Conseil des ministres.

Le caractère arbitraire de la décision du Conseil des ministres est manifeste. Il repose sur trois points et constitue une violation de l'article 35 de la Constitution... La légèreté et l'arbitraire de la décision du Gouvernement sont illustrés par trois points :

- 1^{er} point : c'est le ciblage de la période d'audit, soit 2013-2014 ; 2014-2015 ; 2015-2016 qui, comme par enchantement, correspond au moment où la gestion de la filière a été retirée au PDG Patrice TALON et à ses sociétés, suite à la suspension de l'accord-cadre entre l'Etat et l'association interprofessionnelle du Coton. ...Pourquoi avoir choisi de n'auditer que la période où Monsieur TALON, homme d'affaires, a été absent des campagnes cotonnières ? N'y a-t-il pas confusion entre l'homme d'affaires, devenu Président de la République, qui utilise l'Etat et ses organes pour régler des comptes personnels et ceux de ses sociétés ?
- 2^{ème} point : le choix d'omettre volontairement des personnes qui constituent aujourd'hui un soutien politique pour le Gouvernement. En effet, de 2012 à 2013, les ministres...ont été dans ce dispositif, président du Comité interministériel coton. C'est à la Primature que se faisaient toutes les réunions du Comité auxquelles participaient parfois...tous les membres du Comité interministériel en ce moment. Cette manière de soustraire, sans aucune justification, certaines personnes de l'audit, constitue une violation de l'article 26 de la Constitution ... qui dispose que : "L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale...".
- 3^{ème} point : il s'agit des personnes indexées qui, par la force des choses, ne professent pas la même opinion politique que le Gouvernement. Dès lors, cet audit de 2013-2016, examiné en Conseil des ministres du 28 juin avec une déferlante communication sur certaines personnalités politiques...est purement un acharnement politique en raison de leur courage d'expression et pour avoir fait échec à la révision de la

Constitution.» ; qu'il demande à la Cour : «...de déclarer contraire à la Constitution, le relevé du Conseil des ministres du 28 juin 2017, en son point 2.6.3 portant "Mission d'audit organisationnel, technique et financier de la filière coton au Bénin..."» ;

Considérant qu'il joint à sa requête une copie du compte rendu du Conseil des ministres du 28 juin 2017 ;

Considérant que Monsieur Komi KOUTCHE, de son côté, expose : « J'ai l'honneur de...porter à la connaissance de la haute Juridiction les actes de violation des droits fondamentaux que me garantit la Constitution ... Je vous sou mets dans cette requête, les faits et les dispositions constitutionnelles que violent les décisions du Gouvernement.

I- EXPOSE DES FAITS

...Dans le relevé du Conseil des ministres n°22/2017/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 28 juin 2017 au point 2 ...intitulé : "De graves irrégularités ont été relevées dans la gestion de la filière coton au titre desdites campagnes, portant des préjudices importants à l'Etat"...le Gouvernement cite formellement mon nom parmi les personnes auxquelles sont imputées lesdites irrégularités dans les termes suivants à la page 20 dudit relevé. "Monsieur KOMI KOUTCHE, ancien ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation, Monsieur Servais ADJOVI, directeur de Cabinet du ministre de l'Economie et des Finances, en leur qualité respective de superviseur et de président du Comité chargé du suivi des flux physiques et financiers de la campagne cotonnière 2014-2015 ...".

Au terme de ce Conseil des ministres, le Gouvernement m'a imputé de prétendues irrégularités qui relèveraient de la gestion de la filière coton avec une fixation sur la campagne 2014-2015 alors même que l'audit a porté sur trois exercices qui auraient tous révélé des manques à gagner selon le Gouvernement. Pourquoi alors cette fixation à la seule campagne ? La réponse est simple : il faut viser ma personne. Les accusations portées à la connaissance de l'opinion publique nationale et internationale ainsi que les décisions que prend le Gouvernement seraient fondées sur les conclusions d'un rapport d'audit de la gestion de la filière coton. Or, depuis le 06 avril 2016 à ce jour, je n'ai été sollicité par aucune mission d'audit pour m'expliquer sur mes

fonctions de ministre des Finances, sur le rôle qui fut le mien dans la gestion des campagnes cotonnières, encore moins sur les faits et actes qui me seraient reprochés » ; qu'il poursuit : « ... Il m'apparaît important que la haute Juridiction retienne que l'audit présumé par le Gouvernement et dont les conclusions auraient établi, selon le Gouvernement, "de graves irrégularités... dans la gestion de la filière coton desdites campagnes" et "des préjudices importants à l'Etat", s'est déroulé en méconnaissance de plusieurs obligations.

La première obligation violée par cette mission d'audit est d'ordre professionnel. Cet audit établi, si on en croit le Gouvernement, des irrégularités graves et des responsabilités de personnes qui n'auraient jamais été écoutées et jamais été invitées à s'expliquer, à produire au besoin des éléments de preuve ou de défense qu'elles détiendraient.

La deuxième obligation violée par cette mission d'audit est une conséquence de la première. L'audit, s'il est réellement avéré et si ses conclusions sont effectivement celles qu'exploite le Gouvernement, il aurait été conduit en violation du principe du contradictoire et du droit à la défense que garantissent les instruments juridiques pertinents en vigueur dans notre pays.

Au total...il apparaît clairement que les résultats d'un tel audit, conduit en méconnaissance des exigences professionnelles et des principes cardinaux de notre droit positif, ne sauraient raisonnablement fonder un Gouvernement à mettre aussi imprudemment en cause des citoyens et à ainsi les discréditer et jeter sur ma personne l'opprobre.

Le but de la manœuvre politique est clair dans l'esprit de notre peuple. Personne ne se méprend en effet sur l'intention du Conseil des ministres d'instrumentaliser les rapports d'audit, la Police, la Justice et la Presse de notre pays à des fins politiques inavouées. Mais, s'il est loisible au Gouvernement de tenter d'instrumentaliser les audits, s'il lui est également loisible de se déchaîner contre de paisibles citoyens qui ont loyalement servi l'intérêt général, il ne peut, en revanche, être admis qu'il instrumentalise l'Etat, ses organes, sa Constitution et surtout les principes et règles que nous avons adoptés depuis l'historique Conférence nationale et qui, malgré tout, ont permis de mettre notre pays à l'abri de l'arbitraire et de rendre justice aux citoyens.

C'est à cette responsabilité, assumée avec constance et face à tous les régimes par votre haute Juridiction, que je voudrais humblement appeler votre bienveillante attention afin qu'il ne soit pas possible au Gouvernement de mettre en cause aussi gratuitement des citoyens et de trier arbitrairement ses victimes. Si ça devient possible désormais dans notre pays que le Gouvernement officiel du Bénin se livre à un tel arbitraire, nous aurions fragilisé la démocratie et compromis l'Etat de droit qui restent pour nous tous un bouclier contre la vengeance institutionnalisée, l'acharnement érigé depuis le 6 avril 2016 en option politique.

Sinon, comment comprendre que j'ai été nommément cité en ma qualité de superviseur de Comité des flux physiques et financiers au même titre que...mon directeur de Cabinet et président dudit Comité. Mais curieusement, contre toutes les lois de la logique, en sa séance du 12 juillet 2017... Le Gouvernement, identifiant d'autres Comités de suivi de certains autres aspects de la même campagne auxquels il impute les supposées irrégularités, n'a nommément cité que les présidents desdits Comités, taisant les noms des superviseurs que sont les ministres... ? Comment comprendre que pour un audit portant sur trois ans, fixation n'ait été faite que sur la période à laquelle, vraisemblablement, la manœuvre est de pouvoir trouver mon implication ? Si le Gouvernement a pu épargner la responsabilité des ministres de l'Agriculture qui assurent la tutelle de la SONAPRA, on peut se poser à juste titre la question de savoir comment la responsabilité du ministre des Finances qui n'assure pas la tutelle de la SONAPRA peut être si établie étant entendu que les liens de travail sont plutôt entre ministres et non entre un ministre et une quelconque structure d'un autre ministère. A toutes ces évidences, il faut ajouter que sur les trois campagnes concernées, je n'ai entièrement participé qu'à une seule, celle de 2015-2016. Or, le même dispositif de suivi des flux physiques et financiers existait. Loin de moi l'idée de demander l'implication de ces anciens ministres qui, comme moi, ont accompli un devoir républicain. Ma démarche tend à illustrer la discrimination et le traitement inéquitable dont je fais l'objet et qui donne tout l'air d'une chasse à ma personne » ;

Considérant qu'il poursuit : « II- LES PRINCIPES ET DROITS VIOLES

Ma requête tend à demander à la haute Juridiction de constater, sur la base de faits évoqués plus haut, que le Gouvernement de notre pays a violé les dispositions pertinentes de notre droit positif. Il s'agit précisément de celles de la Constitution...et de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981 qui garantissent l'égalité des citoyens, le principe du contradictoire et le droit de tout citoyen à la défense.

A- De la violation des articles 2, 3, 7.b de la Charte africaine de droits de l'Homme et des peuples.

Les dispositions de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples sont claires à cet égard. L'article 2 stipule : "Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation". L'article 3 énonce aussi : "1-Toute les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi" ; 2-2-"Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi". Quant à l'article 7, il stipule : " 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..."

...Je n'ai pas été écouté par la mission d'audit comme l'exigent les principes élémentaires d'audit si tant est que ma responsabilité est si forte dans les supposées irrégularités. N'ayant pas été approché par la mission d'audit, on pourrait s'imaginer que c'est parce qu'elle n'a pas disposé d'éléments qui m'impliquent au point de devoir être obligé de requérir mes éclairages avant d'avancer et d'établir ma responsabilité comme le Gouvernement l'a insinué. Au regard de ce fait, il reviendrait à la Justice d'établir les responsabilités des acteurs non identifiés par le Cabinet d'audit et qui, de ce fait, ne les a pas écoutés, plutôt qu'au Gouvernement, sur fond de campagne médiatique, comme cela l'a été...en ce qui me concerne. » ; qu'il précise : « Par ailleurs, il convient d'exposer ce qui suit :

Dans la mise en œuvre du mécanisme transitoire de gestion de la campagne mis en place par le Gouvernement...le rôle de la coordination globale des campagnes était assuré par un Comité interministériel qui tient lieu d'instance de préparation des décisions à soumettre au Conseil des ministres qui en est l'instance suprême de décision. Il est donc curieux que dans le

relevé du Conseil des ministres me désignant, sans m'écouter, comme l'un des acteurs des supposées irrégularités, ce rôle de décision ait été attribué au Comité des flux physiques et financiers. La campagne étant financée sur la base d'une syndication de financement par la plateforme bancaire, le Comité des flux physiques et financiers a pour rôle de suivre la campagne strictement en lien avec la conformité des flux physiques et financiers arrêtés par les instances de décision afin de veiller au dénouement des crédits du pool bancaire dont la Banque Ouest africaine de Développement (BOAD) assure l'arrangement.

Ledit Comité n'a donc eu aucun rôle de décision dans la gestion de la campagne et ne saurait d'ailleurs l'avoir, étant entendu que le Comité mis en place par l'arrêté 2015 n°5309/MEFPD/ DC/SGM/CTE/SP du 21 octobre 2015, qui est strictement interne au ministère des Finances dont le rôle est... délimité au suivi (et non aux décisions) des flux physiques et financiers pour assurer le respect des engagements de l'Etat, ne saurait se substituer au ministère sectoriel compétent, encore moins au Comité mis en place par le Gouvernement dans ce cadre. A proprement parler de l'arrêté année 2015 n°1322/MEFPD/DO/CTE/DA du 30 décembre 2014, il faut noter que j'ai pris service en tant que ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation vers la fin du mois d'août 2014. Pour qui connaît le calendrier des campagnes agricoles, la campagne 2014-2015 était déjà à mi-parcours... donc toutes les décisions inductrices de coûts dont je ne saurais répondre étaient déjà prises. A mon arrivée à cette position, ayant été informé du mécanisme, j'ai entrepris de mieux le comprendre et me suis rendu compte que des cadres du ministère dont j'avais la charge étaient impliqués pour le suivi des aspects financiers de la campagne, mais sans que cela n'ait un fondement juridique. Entrevoyant d'engager le Gouvernement dans un audit des campagnes pour me permettre d'avoir une meilleure visibilité des opérations et du fonctionnement du système afin de voir les améliorations à y apporter, j'ai...décidé de corriger cet état de fait par la prise d'un arrêté interne au ministère des Finances pour délimiter la partition du ministère des Finances aux aspects strictement financiers en rapport avec les flux physiques y associés pour assurer le remboursement du pool bancaire. En aucun cas, ce Comité interne n'a eu et ne pouvait d'ailleurs avoir le pouvoir de décision sur les grandes orientations de la campagne. J'ai d'ailleurs régulièrement rappelé, pour éviter toute

confusion, le rôle du ministère de l'Economie et des Finances comme l'illustre la lettre n°2753-c/MEFPD/DC/CTE/ DGAE-DSBD/SP du 25 juin 2015 relative à la situation financière de la campagne. Il est évident qu'en ma qualité de ministre superviseur d'un tel Comité strictement interne et dont le rôle est délimité comme décrit ci-dessus, je ne saurais être comme on tente de le faire accroire, l'auteur d'irrégularités dont les raisons, si elles étaient effectives, ne peuvent être attribuées à un Comité qui ne s'occupe pas des décisions opérationnelles.

Dans ma position de ministre de l'Economie et des Finances, la seule campagne à laquelle j'ai été impliqué est celle de 2015-2016 qui a d'ailleurs donné les meilleurs résultats eu égard aux chiffres publiés par le Gouvernement dans son communiqué des décisions du Conseil des ministres. Ceci est le fait des options que nous suggérions lors des débats en Conseil des ministres et des niveaux auxquels nous avons été impliqués. C'est d'ailleurs sous notre impulsion que les résultats ont été significativement améliorés, en discutant en vue de l'implication effective de toutes les usines d'égrenage dans la campagne 2015-2016 et en faisant mettre en place un Comité qui a évalué le niveau optimal des acquisitions de la campagne.

Il importe de noter que, toujours dans le souci de disposer d'une visibilité complète des chiffres des différentes campagnes transitoires, j'avais suscité un audit dont les rapports ont été rendus disponibles vers la fin du mandat, et tout ceci traduit le souci de transparence et de bonne gouvernance qui m'animait. Si j'avais été entendu par la mission, il ne m'aurait pas jeté ainsi l'opprobre qui me crée déjà des préjudices probants et sérieux. » ;

Considérant qu'il allègue : « Des préjudices déjà subis et qui m'appellent à requérir le secours de la haute Juridiction.

Aux USA où je vis actuellement...pour raison académique, la question de la corruption est impardonnable. Depuis la large diffusion de ce relevé du Conseil des ministres par les réseaux sociaux et autres médias, mon nom s'affiche dans tous les systèmes comme étant une personnalité impliquée dans des cas de corruption dans son pays. La vie quotidienne aux USA étant basée sur le "Backrourng check", c'est-à-dire, que l'accès à tout service est précédé du questionnement de la base des renseignements sur la personne qui demande, cette situation me complique la vie, même pour accéder à mon système d'assurance, m'exposant ainsi à des risques, même sur ma vie... Cela l'a été

également pour un audit du genre réalisé par le Gouvernement sur des concours organisés par l'ancien régime pour le compte du ministère des Finances dont j'avais la charge. Bien que n'ayant jamais été approché par une Commission d'audit et qu'aucun acte ne m'ait été notifié, mon nom a été abondamment cité pour un concours pour lequel je n'avais aucun rôle dans le processus d'organisation pratique. Cela a fait figurer injustement mon nom, sans que je ne le sache, dans le rapport 2016 du "Bureau of Democracy, Human Rights and Labor" du département d'Etat américain au titre des personnalités béninoises sous le coup d'une procédure judiciaire pour corruption alors que je n'ai jamais fait l'objet d'une telle procédure ou du moins qu'elle ne m'a jamais été notifiée. Ceci me crée d'énormes préjudices, limitant mon accès à certains services vitaux relatifs à la qualité d'étudiant que je suis aux Etats-Unis et ce, pour encore quelques mois alors même que, non seulement, je n'ai été approché par aucune Commission d'audit pour faire valoir ma...défense dans le strict respect du principe de contradictoire, mais aussi, je ne suis informé...d'aucune procédure judiciaire tel qu'inscrit dans le rapport qui m'est opposé.

Je ne saurais aucunement, être motivé par le désir de me dérober du devoir de m'expliquer sur des aspects de gestion du pouvoir auquel j'ai été impliqué, si le besoin le suggère. Je me tiens d'ailleurs prêt pour cela. Il importe cependant que les autorités, veillent à ce que cela se passe dans les règles essentielles, qui, tout en obligeant au devoir de répondre en cas de besoin, protègent et garantissent les droits des personnes visées.

Je me suis résolu à adresser ce recours à la haute Juridiction parce que ce fait devient récurrent et porte atteinte à mon image et à mes droits, en même temps que cela me crée des préjudices dont quelques exemples sont évoqués ci-dessus. La succession de certains événements et faits m'amène à déduire que les autorités en place ont choisi...de justifier leur action de lutte contre la corruption par la liquidation de mon image...en me collant des choses dont je ne suis pas acteur et sans, en amont... obtenir ma version des faits...ce qui me crée déjà des préjudices dans ma vie quotidienne pour le peu de temps qui me reste à passer aux USA... » ; qu'il fait remarquer : « Au regard de tout ceci, je n'ai plus d'autres recours que la haute Juridiction, seule et unique garant de l'Etat de droit et du respect des droits et libertés des citoyens. La ... Cour, dans plusieurs de ses décisions,

a toujours rappelé le principe du droit à la défense et en exige à travers ses décisions son respect. La Cour a jugé dans sa décision DCC 17-023 du 02 février 2017 : "Qu'il n'apparaît pas dans le dossier que les griefs ainsi relevés contre les membres de l'ARCEP leur ont été communiqués avant la décision querellée ; qu'en effet, c'est par la lettre...du 12 août 2016 enregistrée au secrétariat du président de l'ARCEP-BENIN le 17 août 2016 sous le numéro 0291 que la société d'audit et d'expertise comptable FIDUCIAIRE d'AFRIQUE a transmis à ladite autorité...une copie du mémorandum des travaux d'audit de cet établissement en vue de recueillir ses commentaires éventuels alors que la décision querellée est prise en Conseil des ministres du 27 juillet 2016 avant d'être confirmée par le décret n°2016-631 du 12 octobre 2016 ; qu'il en résulte que les membres de l'ARCEP-Bénin concernés par la décision du Conseil des ministres du 27 juillet 2016, objet du relevé des décisions administratives du 28 juillet 2016 et du décret n° 2016-631 du 12 octobre 2016, n'ont pas été mis à même d'exercer leur droit à la défense ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger qu'il y a violation de la Constitution de ce chef, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens".

Dans le cas que je vous soumets, il n'y a pas encore certes de sanction, mais il importe de noter qu'une décision a été prise par le Conseil des ministres sur la base d'un rapport élaboré en violation de mes droits à la défense, sans le respect du principe du contradictoire. Ceci me fait subir des préjudices vitaux comme exposés précédemment, dont les conséquences sont même au-delà des conséquences de sanctions administratives ayant découlé des cas du genre, connus par la haute Juridiction... comme par exemple, celui de l'ARCEP. Il y a lieu de constater la violation de la Constitution dans le cas d'espèce » ;

Considérant qu'il affirme : « B- De la violation de l'article 26 de la Constitution.

Il est indiqué à l'article 26 de la Constitution...que : "L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale". J'ai fait l'objet d'un traitement inéquitable. J'ai été nommément cité en qualité de superviseur d'un Comité supposé impliqué dans le processus alors même que je n'ai assumé qu'un...rôle de suivi. Alors que mon nom a été cité et bien mis en évidence dans le relevé en ma qualité de superviseur, en ce qui

concerne les membres des autres Comités supposés impliqués dans les prétendues irrégularités, le Conseil des ministres n'a curieusement mis en cause que les présidents, épargnant ainsi les ministres qui ont joué le même rôle de superviseur comme moi. Il s'agit d'un traitement discriminatoire qui ne permet pas de sauvegarder, de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance réciproque en vue de la paix et la cohésion conformément à l'article 36 de la Constitution ... qui dispose : "Chaque béninois a le devoir de respecter et de considérer sans discrimination aucune et d'entretenir avec les autres des relations qui permettent de sauvegarder, de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance réciproque en vue de la paix et de la cohésion nationale".

Depuis l'avènement du pouvoir en place, je fais spécialement objet d'un acharnement et mon nom est cité pêle-mêle dans presque tous les rapports d'audit alors même que je n'ai jamais été auditionné par une quelconque mission.» ; qu'il conclut : « C'est pourquoi, je viens me référer à la haute Juridiction et ce, conformément aux dispositions de l'article 114 de la Constitution pour qu'elle constate la violation de mes droits fondamentaux et déclarer contraires à la Constitution les mentions du relevé du Conseil des ministres...du 28 juin 2017 faisant état de ma personne dans de prétendues irrégularités relativement à la filière coton ...» ;

Considérant qu'il joint à sa requête divers documents dont le relevé du Conseil des ministres querellé ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le Président de la République, Monsieur Patrice TALON, écrit :

« ... I-FAITS et GRIEFS

A- RESUME DES FAITS

Sur la base du rapport du Cabinet d'audit Mazars, diligenté par le Gouvernement, le relevé du Conseil des ministres n°22/2017/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 28 juin 2017 au point 2 a fait état de graves irrégularités dans la gestion de la filière Coton au titre des campagnes 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016 portant des préjudices importants à l'Etat.

A l'examen du rapport d'audit, la responsabilité de ces irrégularités est à rechercher au sein des membres des Commissions mises en place par le Gouvernement précédent pour les campagnes querellées. Dans ce cadre, certaines personnes dont l'ancien ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation, Monsieur Komi KOUTCHE, ont été visées.

Le Conseil des ministres a instruit le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation, en relation avec le ministre de l'Economie et des Finances, à l'effet d'engager les poursuites judiciaires appropriées et de faire prendre des mesures de saisies conservatoires pour assurer le remboursement par les membres desdites Commissions et structures d'Etat en cause et leurs complices, dès lors que leur responsabilité serait établie.

B-GRIEFS

Relativement aux faits sus-énoncés, les requérants exposent les griefs ci-après :

- 1- la violation du principe du contradictoire au motif que les personnes citées par le rapport d'audit n'ont pas été écoutées au cours de la mission d'audit ;
- 2- la violation des droits de la défense au motif que le Conseil des ministres sans offrir aux personnes citées la possibilité de présenter leurs moyens de défense, les a livrées à un lynchage médiatique ;
- 3- le caractère manifestement arbitraire de la décision du Conseil des ministres au moyen que ladite décision cible une période déterminée, omet volontairement certaines personnes et n'indexe que des personnes ne professant pas la même opinion politique que le Gouvernement.

Sur le fondement de ces griefs, les requérants concluent à la violation des articles 7, 17, 26, 35 de la Constitution... 2, 3, 7.1.b et 7.1.c de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, des articles 7, 8, 10 et 11 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques » ; qu'il développe : « II. DISCUSSION

...Pour une discussion appropriée des griefs des requérants, il importe de préciser au préalable la notion et la portée d'un rapport d'audit.

1- Notion et portée d'un rapport d'audit

L'audit est une opération qui vise, notamment à vérifier l'ensemble des comptes et les rapports annuels d'une entreprise, d'un projet. Il permet de s'assurer du respect des normes comptables en vigueur et de mettre en évidence les éventuelles fraudes ou omissions. L'audit s'effectue selon un référentiel internationalement admis et dans le but d'aboutir à un rapport circonstancié, factuel et objectif. Il convient de rappeler que l'opération d'audit n'a pas de caractère juridictionnel ou judiciaire. Le rapport d'audit fait état des constats auxquels est parvenu l'auditeur et sert à la prise de décision au commanditaire.

2- Mal fondé des griefs

a- Du principe du contradictoire

Les requérants soutiennent la violation par le relevé du Conseil des ministres du 28 juin 2017 du principe du contradictoire au motif que les personnes citées par le rapport d'audit n'ont pas été écoutées au cours de la mission d'audit.

Le principe du contradictoire est un 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. Il s'inscrit essentiellement dans le cadre des procédures juridictionnelles ou à caractère juridictionnel comme la procédure disciplinaire ou celle entreprise par une autorité administrative indépendante. Sous cette vue, ce principe est garanti par l'article 17 de la Constitution... et 7.1.b de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et sont à respecter dans toute procédure juridictionnelle ou judiciaire.

Or, comme il a été souligné, le rapport d'audit n'est que le moyen de capitaliser l'opération visant à vérifier les comptes de la gestion filière coton. Ledit rapport n'a servi au Conseil des ministres qu'à prendre une décision aux fins de saisine des juridictions compétentes.

En exécution de cette décision, une enquête judiciaire a été ouverte par le procureur de la République du tribunal de première Instance de première classe de Cotonou.

b- Des droits de la défense

Les requérants soutiennent également la violation par le relevé du Conseil des ministres des droits de la défense au motif que le Conseil des ministres, sans offrir aux personnes citées la possibilité de présenter leurs moyens de défense, les a livrées à un lynchage médiatique.

Les droits de la défense constituent l'ensemble des garanties fondamentales dont jouissent des plaideurs. En d'autres termes, c'est l'ensemble des procédures qui garantissent à la personne suspecte ou poursuivie, la possibilité d'assurer effectivement sa défense.

Ces droits sont garantis par l'article 17 de la Constitution... et 7.1.c de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et sont à respecter dans toute procédure juridictionnelle ou judiciaire. La mission d'audit n'a, comme nous l'avions expliqué, aucun caractère juridictionnel ou judiciaire. L'autorité judiciaire saisie, dans la conduite de la procédure judiciaire, donnera à coup sûr aux intéressés la possibilité de présenter leurs moyens de défense. Il ne peut donc être valablement soutenu, à cette étape de la procédure, que les droits de la défense n'ont pas été respectés.

c- Du caractère manifestement arbitraire de la décision du Conseil des ministres

Les requérants soutiennent enfin le caractère arbitraire de la décision du Conseil des ministres au moyen que ladite décision cible une période déterminée, omet volontairement certaines personnes et n'indexe que des personnes ne professant pas la même opinion politique que le Gouvernement.

Il est à rappeler qu'en matière pénale, la juridiction d'instruction est saisie "in rem", c'est-à-dire, des faits et rien que des faits. Cette saisine laisse la possibilité au juge d'instruction d'étendre la procédure à toute personne qui serait impliquée dans la commission des faits dénoncés au vu des renseignements.

Or, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation a saisi le procureur de la République près le tribunal de première Instance de première classe de Cotonou à l'effet d'ouverture d'enquête judiciaire. L'enquête et la procédure judiciaire sont le socle de la protection des droits de la défense » ; qu'il conclut : « ... Le Conseil des ministres ne saurait se substituer à l'autorité judiciaire en menant les enquêtes appropriées aux faits révélés par les audits. C'est pourquoi, il a instruit le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la

Législation, comme le mentionne le relevé du même Conseil des ministres, pour engager les poursuites judiciaires (point 2.6.3 page 21).

Au cours de la procédure judiciaire, sans aucun doute, toutes les personnes concernées par les faits seront interpellées, entendues et elles présenteront leurs moyens de défense.

Au regard de tout ce qui précède, nous estimons que les griefs des requérants portés au relevé du Conseil des ministres du 28 juin 2017 en son point 2.6 ne sont pas fondés et nous sollicitons que la haute Juridiction déclare que le relevé du Conseil des ministres en cause n'a pas violé la Constitution » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours sous examen portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Sur le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense

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 :*

c. le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix » ; qu'il découle de cette disposition que le droit à la défense, principe fondamental de l'Etat de droit, commande que lorsqu'une personne est soupçonnée d'un acte délictueux, celle-ci doit être mise en mesure de discuter les griefs articulés contre elle **avant la prise de toute décision à son encontre** ; que par ailleurs, le principe du contradictoire vise le respect des droits de la défense ; qu'il s'applique à tout moment, depuis la phase préliminaire jusqu'à la prise de la décision administrative, judiciaire ou arbitrale ;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort des éléments du dossier, notamment du relevé du Conseil des ministres n°22/2017/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 28 juin 2017 et de la réponse du Président de la République à la mesure d'instruction de la Cour que, sur la base d'un rapport d'audit faisant état de certaines irrégularités dans la gestion des affaires publiques, plusieurs personnes ont été soupçonnées comme étant responsables d'actes de mauvaise

gouvernance ; **que sans s'être assuré qu'elles ont été entendues au cours de cet audit et sans avoir pris la précaution de recueillir leurs observations sur les faits qui leur sont reprochés avant la prise de sa décision d'entreprendre contre elles des poursuites judiciaires appropriées et de faire prendre des mesures de saisies conservatoires pour assurer le remboursement par les membres des Commissions et structures d'Etat en cause et leurs complices**, le Conseil des ministres **n'a pas respecté et n'a pas veillé au respect du principe du contradictoire** ; qu'en conséquence, c'est à bon droit que les requérants soutiennent qu'il y a violation du principe du contradictoire et des droits de la défense ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que le relevé du Conseil des ministres n°22/2017/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 28 juin 2017 en son point 2.6.3 portant "Mission d'audit organisationnel, technique et financier de la filière coton au Bénin (Campagnes 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016)" est contraire à la Constitution ;

Sur le respect du droit à l'égalité

Considérant que les articles 26 de la Constitution et 3 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples énoncent respectivement : « *L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale* » ; « 1- *Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi.* » ; « 2- *Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi* » ;

Considérant qu'en l'espèce, les requérants évoquent un traitement discriminatoire ; qu'ils arguent de ce que, alors que certains ont été soupçonnés d'être responsables d'irrégularités dans la gestion de la filière coton de 2014 à 2016 en leur qualité de superviseur du Comité chargé du suivi des flux physiques et financiers de la campagne cotonnière, les responsabilités d'actes similaires au sein d'autres Comités ont été pressenties en les personnes des présidents de Comités et non des superviseurs ; qu'ils n'établissent cependant pas que le rôle joué par les superviseurs ou les présidents dans chacun des Comités ciblés est identique d'un Comité à l'autre ; qu'en l'absence d'une telle preuve, la Cour ne saurait établir en l'état, l'existence d'un traitement discriminatoire ; que cependant, à la lecture du

compte-rendu du Conseil des ministres du 28 juin 2017 querellé, il apparaît que les personnes identifiées comme responsables d'actes de mauvaise gouvernance ont été citées, pour certains, **nommément**, alors que pour d'autres, leurs noms n'ont pas été cités nommément et il n'est fait allusion qu'à leur qualité en vertu de laquelle ils ont agi ; qu'une telle attitude viole le principe d'égalité des citoyens garanti aux articles 26 de la Constitution et 3 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples précités ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger qu'il y a violation du principe d'égalité des citoyens ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- : Le relevé du Conseil des ministres n°22/2017/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 28 juin 2017 en son point 2.6.3 portant "Mission d'audit organisationnel, technique et financier de la filière coton au Bénin (Campagnes 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016)" est contraire à la Constitution ;

Article 2.- : La présente décision sera notifiée à Messieurs Kpodèto Philibert AZON, Komi KOUTCHE, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le 05 décembre deux mille dix-sept,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Simplice Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-