

Thème : Corruption et impunité au Bénin : le rôle des conseils de discipline.

PLAN

INTRODUCTION

I- Les conseils de discipline : des piliers de lutte contre la corruption

A- La lutte contre la corruption comme un défi majeur

- 1- Les justifications de la lutte
- 2- Les effets dissuasifs de la répression

B- Les obstacles à l'efficacité de la poursuite

- 1- Les facteurs sociologiques
- 2- La lenteur des procédures

I- L'action disciplinaire

A- Les obstacles légaux liés à la saisine des conseils de discipline

- 1- L'imprécision des fautes disciplinaires
- 2- La règle « le criminel tient le civil en l'état »

B- La mise en œuvre de la procédure disciplinaire

- 1- Les mécanismes de mise en place des conseils de discipline
- 2- Les sanctions disciplinaires

CONCLUSION

INTRODUCTION

Dans sa communication intitulée "les systèmes juridiques et judiciaires de l'espace AA-HJF face à la problématique de la lutte contre la

corruption” le professeur Joseph DJOGBENOU affirmait : « la littérature sur la corruption n’en facilite pas la définition ».

Ce qui veut dire qu’il n’est donc pas facile de définir juridiquement le mot corruption. La loi N° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, tout en réprimant certains comportements déviants que l’on peut qualifier de corruption, n’a pas clairement défini ce mot.

Cependant, selon le dictionnaire LARROUSSE, le mot corruption désigne l’action de corrompre quelqu’un en le soudoyant pour qu’il agisse **contre son devoir**. Le même dictionnaire précise que corrompre c’est engager une personne investie d’une autorité à agir **contre les devoirs de sa charge**.

Par ailleurs, selon le “vocabulaire juridique de CORNU “ le mot signifie détournement ou trafic de fonction.

La corruption est dite donc passive lorsqu’une personne se laisse acheter au moyen d’offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques en vue d’accomplir un acte de sa fonction ou s’en abstenir. Elle est dite active lorsqu’un individu rémunère par les moyens la complaisance d’un professionnel.

Les causes sont multiples et concernent : la mal gouvernance en général, la misère, les bas salaires, la perte des valeurs morales, la volonté de s’enrichir facilement et rapidement, l’attrait du gain facile, le manque de transparence dans la gestion de la chose publique, le manque de contrôle et l’inefficacité du contrôle, l’impunité généralisée, l’absence de volonté politique pour enrayer le mal...

Dans tous les cas, la corruption apparaît comme un fléau qui gangrène la plupart des pays du monde dont le Bénin malgré tous les efforts consentis pour l’éradiquer ou tout au moins pour diminuer son ampleur. Sa généralisation a pour effet de freiner le développement économique des pays. Elle représente donc un danger pour la stabilité sociale parce qu’elle fausse les règles du jeu économique. Son expansion semble se justifier, entre autres, par une certaine impunité qui tranche avec la faiblesse constatée dans l’application de la sanction disciplinaire. Il faut donc lutter efficacement contre le drame car l’ampleur n’est pas mince.

C'est dans le but de contribuer à relever le déficit et de dynamiser le rôle des conseils de discipline dans l'administration publique béninoise que l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) a jugé pertinent de réfléchir sur cette préoccupation à travers la présente communication portant sur le thème :

« Corruption et impunité au Bénin : le rôle des conseils de discipline ».

Notre développement sera axé sur deux volets principaux :

- Les conseils de discipline : des piliers de lutte contre la corruption ;
- La poursuite disciplinaire ;

I- Les conseils de discipline : Des piliers de lutte contre la corruption

Les conseils de discipline constituent des organes institués pour réprimer des actes peu recommandables. La lutte contre la corruption, fait social, est un défi majeur (A) qui se trouve malheureusement confronté à certains obstacles qui handicapent son effectivité (B).

A- La lutte contre la corruption comme un défi majeur

La corruption est un obstacle majeur au développement économique d'un pays. C'est pourquoi le combat contre ce mal par une répression apparaît juste car la sanction infligée à son auteur produira à coups surs des effets dissuasifs sur le reste de la communauté.

1- Les justifications de la répression

Selon Michael HERSMAN, alors ancien responsable du service d'audit de l'Agence américaine pour le développement international « le pire ennemi du développement en Afrique, à l'heure actuelle, c'est la corruption. La démocratisation en Afrique est une utopie si on ne s'attaque pas d'abord et principalement à ce fléau ». Alain ETCHEGOYEN ajouta que « la corruption est un théâtre d'opérations dont la démocratie est la seule victime sûre et certaine ». La corruption est donc l'ennemi du peuple, un danger public à combattre à tout prix, une maladie à laquelle il faut une thérapie de choc parce qu'elle peut freiner et freine le

développement économique du Bénin. Il faut donc réprimer la corruption et tout autre fait connexe.

La corruption entraîne un abaissement du sens moral des agents. Certains ne veulent plus comprendre que la finalité de l'administration n'est pas le confort du fonctionnaire ou de l'agent public en général. Il y a aussi les contingences de la vie administrative. Prenons l'exemple d'un agent qui a envie de refuser les pots-de-vin. Du coup, il jette la suspicion sur ses collègues qui ont l'habitude d'en accepter. Finalement il fera de même s'il n'est pas très résistant

La corruption entraîne une fuite de ressource parce qu'elle peut revêtir plusieurs formes : trafic d'influence, pot-de-vin pour l'obtention d'un marché, d'une décision de justice injuste... Elle finance des campagnes électorales, truque les marchés publics, allège la feuille d'impôt, donc un manque à gagner au trésor public dont dépend le paiement des salaires des Agents Permanents de l'Etat. Elle compromet la croissance économique en ébranlant la confiance des investisseurs.

Elle a ainsi gagné toutes les branches de l'activité économique et si on n'y prend pas garde, elle finira par asphyxier le pays. La répression de la corruption se justifie donc même légalement et plus par l'institution de sanction et d'un organe dénommé ANLC qui implique des coûts, un budget de fonctionnement avec des infrastructures.

Certes, le phénomène n'est pas nouveau. Déjà dans l'antiquité, SALUSTE affirmait que le **Senat romain** était à vendre. Dans l'Afrique des Royaumes et Empires il fallait faire de petits cadeaux aux gardiens des Palais royaux avant d'avoir accès aux Rois. Plus près de nous, tous les régimes ont connu leur lot de fonctionnaires corrompus et de scandales politico-financiers. Les secteurs ou les terrains de prédilection sont : la police, la douane, la justice, les impôts, le sport.... Il s'agit donc de tous les secteurs vitaux, d'où la nécessité d'une répression à la hauteur du préjudice social et ce sont surtout les conseils de discipline et la justice qui sont les mieux outillés pour jouer ce mauvais rôle. A l'inverse de la fraude fiscale, le coût de la corruption est impossible à chiffrer.

En gros, la corruption dérange et détruit l'économie, affecte la morale ce qui justifie toujours sa répression pour dissuader les autres qui ont une certaine prédisposition au drame ;

2- Les effets dissuasifs de la répression

Selon le dictionnaire LAROUSSE, est dissuasif ce qui dissuade quelqu'un. C'est l'exemple de l'effet dissuasif des armes nucléaires. La dissuasion est donc l'action de dissuader. C'est un mode de stratégie, à l'origine militaire, qui vise à détourner un adversaire ou un ennemi d'une intention agressive par la représentation des représailles qu'il pourrait subir en retour.

En ce qui concerne les conseils de discipline et les instances judiciaires, ils peuvent constituer, d'abord de par leur existence, des organes de dissuasion pour de potentiels corrupteurs et corrompus. Ensuite, il s'agira de les rendre plus **opérationnels et plus accessibles** pour mieux jouer ce rôle de catalyseur d'honnêteté et d'intégrité pour faire engager un temps soit peu les choses.

Dans tous les cas, l'effet dissuasif n'est pas encore très perceptible ; sinon, comment comprendre qu'il y a toujours de grands dossiers de scandales financiers ?

Mais rien n'est possible sans une volonté politique car chaque gouvernement a son cortège de dossiers de corruption. On peut donc légitimement se demander ce que sont devenues quelques grosses affaires scandaleuses qui ont agité la presse et secoué l'opinion publique ? Le dossier des machines agricoles ? Le dossier GSM Bénin télécom SA et la société TITAN ? Le prétendu dossier des 70 milliards de francs CFA ? L'affaire dite de « l'achat de la SONACOP avec l'argent de la SONACOP » ? L'affaire CENSAD ? Plus récemment, qu'est devenue cette affaire de substitution de nom dans les concours annulés et le dossier de 2 milliards de la SBEE ? Il s'agit souvent donc de dossiers de haute corruption qui n'ont rien à faire avec la petite corruption de policier, d'infirmier, de commis, de douanier, d'agent de la justice, d'enseignant... Il faut renforcer l'indépendance de la justice pénale pour lui permettre de jouer efficacement son rôle de lutte contre la corruption car elle est au cœur de cette lutte.

Enfin, si les divers organes judiciaires et disciplinaires fonctionnent normalement, leurs décisions auront des effets dissuasifs sur le reste.

Il se pose ici donc le problème de la publication des décisions des différents conseils de discipline.

On sait déjà que les décisions de justices sont rendues publiquement et font souvent l'objet de commentaires publics. Il est possible à ce niveau de médiatiser quelques affaires importantes de corruption dans lesquelles les auteurs sont sanctionnés. Cette médiatisation peut avoir des effets dissuasifs sur d'autres personnes et les détournera d'une intention de corrompre ou de se faire corrompre.

Pour ce qui est des sanctions disciplinaires, l'article 137 de la loi N° 013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat précise in fine que « la décision de sanction doit être motivée et peut prescrire que la décision et ses motifs seront rendus publics ». Il est donc souhaitable que les décisions des conseils de discipline prescrivent une telle publication pour dissuader les tiers une fois que cette voie de la dissuasion est ouverte.

Mais il faut déplorer le fait que les sanctions prononcées par le conseil supérieur de la magistrature, siégeant en conseil de discipline, ne sont pas rendues publiques sauf en cas de révocation qui doit faire l'objet d'un décret pris en conseil des ministres et publié au journal officiel. Ce qui est publié au journal officiel ne peut plus avoir un caractère confidentiel. La non publication peut se justifier dans ce secteur sensible où le justiciable doit avoir du crédit à la justice. Que peut-on attendre d'un justiciable devant un juge qu'il sait avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire surtout si c'est pour corruption ? C'est donc l'image du juge irréprochable qui est préservée si le magistrat sanctionné n'est pas sorti de l'administration.

Tout ce qui précède nous permet d'affirmer que la lutte contre la corruption et les infractions connexes constitue un défi majeur tant pour les organes judiciaires que pour ceux disciplinaires. Mais cette lutte est jonchée de quelques difficultés qui bloquent l'effectivité de la poursuite.

B- Les obstacles à l'effectivité de la poursuite

Ces obstacles ont pour origine des facteurs sociologiques et des lenteurs observées çà et là.

1- Les facteurs sociologiques.

La corruption est une gangrène mais on peut tenter de la juguler si on peut bien diagnostiquer le mal afin d'éviter certains écueils pour

permettre à la justice et aux conseils de discipline de jouer pleinement leur rôle en vue de la répression efficace des actes répréhensibles qui la sous-tendent.

Malheureusement, la corruption judiciaire et la corruption politique se renforcent mutuellement. Or, lorsque le système judiciaire est corrompu, les sanctions applicables aux auteurs de pot-de-vin ont peu de chance d'être appliquées.

Lorsque les justiciables mêmes doutent déjà de l'honnêteté des magistrats et de la procédure judiciaire, ils sont beaucoup plus susceptibles de soudoyer les fonctionnaires de la justice et les autres auxiliaires pour parvenir à leur fin.

En réalité, l'un des facteurs sociologiques déterminant est la pression politique qu'il faut enrayer : Même en France, Madame Isabelle PREVOST-DEPREZ, alors vice présidente à la 15^{ème} chambre (Délits économiques et finances) de NANTERRE, ancien juge d'instruction du pôle financier de Paris, a relevé qu'en France les pressions politiques sont des réalités de plus en plus fortes, notamment depuis 2002. Elle a expliqué que depuis cette période, les relations entre le siège et le parquet ont clairement changé et la confiance s'est évanouie et il apparaissait quasiment impossible d'ouvrir de nouveaux dossiers. Or, il faut que les dossiers soient ouverts et que les juges soient saisis.

Au Bénin, il est aussi aisé de constater qu'avec le système du parrainage politique, tout le monde n'est pas justiciable des juridictions répressives ni des conseils de discipline. **Certains dossiers qui doivent aller au conseil de discipline sont bloqués au ministère parce que l'administration béninoise est actuellement fortement politisée.** C'est ce qui explique les courses effrénées pour les nominations même à la justice.

Il y a des cas où le pouvoir politique fait pression pour accélérer des poursuites pénales ou disciplinaires en procédure d'urgence alors que pour d'autres cas plus criards rien n'est fait. **On peut ici se poser la question de savoir comment combattre la corruption si le combattant lui-même est corrompu ou est corrupteur ?**

D'autres facteurs sociologiques constituant un obstacle à l'effectivité de la poursuite sont : les relations familiales, ethniques et

interpersonnelles dans un espace béninois sensible à ces marques de considération : **qui tu connais ?**

C'est ce qui justifie le fait que la population elle-même est réticente à témoigner contre quelqu'un pour faire aboutir une poursuite dirigée contre un agent public craignant légitimement la perte de l'emploi. C'est l'exemple d'un douanier qui était au poste de douane du port lorsque la cellule de moralisation de la vie publique a débarqué dans son bureau à 11 heures et a constaté à cette heure que déjà il y avait 11.000.000F dans le tiroir. **Il y a quelqu'un qui avait pris soin de photocopier des billets de banque avant de les lui remettre.** Pour se justifier l'agent avait expliqué que c'est sa belle sœur et sa cousine qui lui ont confié des sous pour l'achat et le dédouanement d'un véhicule.

Poursuivi d'abord au plan pénal, le mandat de dépôt décerné entre temps n'a pu être renouvelé et une ordonnance de non lieu a sanctionné la clôture de l'instruction parce que le principal témoin à charge a refusé d'aller faire des dépositions devant le juge d'instruction. Il a été poursuivi également devant le conseil de discipline qui a estimé aussi qu'en l'absence d'une décision de condamnation **il ne peut trouver de faute disciplinaire et le douanier à repris service.**

C'est vouloir dire que tout le monde est appelé à une bonne collaboration pour l'effectivité de la répression de la corruption en facilitant le rôle de la justice et des conseils de discipline.

Il y a aussi le risque pour un procureur de la République de s'autosaisir d'un dossier de corruption dont il a connaissance dans la presse sans l'accord de la hiérarchie.

Ce sont autant d'obstacles qui paralysent l'effectivité de la répression de la corruption et des infractions assimilées. La lenteur observée dans le traitement des procédures constitue un autre obstacle qu'il faut analyser.

2) La lenteur des procédures

Une justice tardive n'est plus une bonne justice dit-on. Mme Isabelle PREVOST-DEPREZ dira de même que lorsque l'on juge une affaire 10 ans après les faits, cela perd réellement de son actualité et donc de son sens.

Cette lenteur tant décriée peut être due aux parties au procès. C'est ainsi que des batailles de procédure se multiplient pour ralentir les dossiers. C'est le cas des exceptions d'inconstitutionnalités soulevées tous azimuts.

Il est également observé que des affaires aboutissent à une décision judiciaire ou disciplinaire plusieurs années plus tard. **L'idéal aurait été qu'une décision tombe dans un délai raisonnable car entre temps peut-être que le mis en cause s'était déjà assagi et tout se passe comme si c'est la sagesse de l'intéressé qui est réprimée.**

En ce qui concerne les procédures disciplinaires engagées après une poursuite pénale, cette lenteur peut s'expliquer par le principe selon lequel le criminel tient le disciplinaire en l'état édicté par l'article 139 du SGAPE. Dans ces conditions il va de soit qu'il y ait lenteur dans la prise de la décision disciplinaire. Cette forme de lenteur est donc légalement justifiée.

De même, la lenteur peut être due aux règles de procédure pénale qui prescrivent des étapes à franchir et des actes à accomplir avant la prise d'une décision sous peine de nullité. C'est ainsi que si l'acte de corruption est puni d'une peine de réclusion criminelle il faut nécessairement une instruction préparatoire ce qui exclut les procédures de flagrant délit (FD) ou de citation directe (CD) qui permettent d'avoir une décision rapide. C'est le cas d'un détournement d'un montant supérieur à 1.000.000 F et inférieur à 10.000.000F que l'article 45 alinéa 2 de la loi du 12 octobre 2011 punit d'une réclusion criminelle de 05 à 10 ans et d'une amende de 5.000.000 à 10.000.000F. La décision ne peut être prise que lors d'une session de la cour d'assises qui ne s'organise pas régulièrement. Ce qui veut dire que même si la procédure rare de crime flagrant était poursuivie la non organisation d'une session de cour d'assises peut retarder la décision.

Ce qui est plus condamnable est la lenteur imposée du fait d'un agent qui fait exprès pour se faire soudoyer avant d'accomplir les devoirs de sa charge.

A ce sujet, au plan pénal, les réformes entreprises ces dernières années ont impartit des délais stricts aux agents de l'Etat sous peine de sanctions disciplinaires et ou pécuniaires.

Ces nouveautés sont inspirées surtout de la France où il a été critiqué dans ce pays que lesdites réformes de procédures pénales ont été « dictées » par la volonté des « délités » de se protéger des juges. **Les délités, c'est le terme générique utilisé en France pour désigner les membres des réseaux corrupteurs occupant de hautes fonctions au sein de l'administration française, des grandes entreprises.....** En y regardant de près, ces évolutions législatives récentes ne visent in fine que la délinquance en « col blanc ».

QUID de l'action disciplinaire ?

II- L'action disciplinaire

Il convient d'observer avec amertume que toutes les fonctions politiques et ou administratives n'ont pas de conseil de discipline pour sanctionner des auteurs de corruption. Il en est ainsi par exemple des députés, des maires, des ministres qui peuvent être des personnes qui ne sont traduisibles devant aucun conseil de discipline. Or, ces hommes politiques peuvent être de grands corrupteurs ou de grands corrompus « **Le pouvoir corrompt et le pouvoir absolu corrompt absolument** ».

Un état des lieux rapide permet aussi de constater que certaines fonctions de juger dont les animateurs ne relèvent d'aucun conseil de discipline. Il s'agit par exemple de certains juges de la cour suprême qui ne relèvent pas disciplinairement du conseil supérieur de la magistrature ; il s'agit également des juges constitutionnels.

Ensuite, il y a lieu de préciser avant tout propos qu'il n'existe pas de procédure particulière devant le conseil de discipline s'agissant des cas de corruption.

Il s'agit toutefois, de voir les obstacles légaux qui paralysent la saisine d'un conseil de discipline (A) avant d'analyser la mise en œuvre de la procédure disciplinaire elle-même.

A- Les obstacles légaux liés à la saisine des conseils de discipline.

La loi n'est pas précise quant à la définition de la notion de faute disciplinaire pouvant entraîner la saisine d'un conseil de discipline

1- L'imprécision des fautes disciplinaires

Le plus souvent, la définition de la faute disciplinaire est rudimentaire et vague. Sa formulation est plus morale que juridique. Les textes se réfèrent à l'honneur de la fonction, à la dignité, à la probité.

Il revient en fin de comptes au juge disciplinaire, dans le cadre de son contrôle juridictionnel de la qualification des faits, de préciser ce qu'il entend par faute disciplinaire. La jurisprudence a, néanmoins, admis que la juridiction disciplinaire ne saurait être tenue de qualifier les faits qu'elle sanctionne, dans les termes de la loi, d'autant plus qu'une telle définition fait le plus souvent défaut. Il reste que le défaut de précisions suffisantes est générateur d'insécurité chez le justiciable, voir d'arbitraire de la part de l'autorité.

On sait que même au sein d'une profession donnée, il est pratiquement impossible d'établir une liste exhaustive des devoirs professionnels ou des fautes ou manquements à ces devoirs ou encore qu'il y a des fautes commises en dehors de l'exercice de l'activité professionnelle, mais qui y portent néanmoins atteinte.

Même parmi les différents termes retenus dans les divers textes, il est pratiquement difficile de faire la part des choses. Il s'agit d'une série de concepts vagues comme : honneur, honnêteté, dignité, loyauté, moralité, discrétion, délicatesse, indépendance, compétence, diligence, rigueur, efficacité, courage....

L'absence d'un code de déontologie est donc la porte ouverte à toutes les interprétations tendancieuses.

Un autre problème qu'on peut soulever est l'ignorance par le droit disciplinaire de l'adage valant principe général de droit : « **Nullum crimen, Nulla poena sine lege** ». C'est le conseil de discipline qui apprécie et décide que tel comportement s'analyse en une

telle faute disciplinaire et correspond à telle sanction contrairement au droit pénal qui définit l'infraction avec ses éléments constitutifs et précise la peine correspondante.

Dans tous les cas, s'agissant de la corruption ses différentes formes sont clairement définies par la loi. C'est seulement la sanction correspondante qui est diversement appréciée par chaque conseil de discipline.

Un autre principe légal qui paralyse la saisine du juge disciplinaire est la règle selon laquelle « le criminel tient le disciplinaire en l'état »

2- Le criminel tient le disciplinaire en l'état

Cette règle dérive de l'article 139 alinéa 1^{er} du statut général des agents permanents de l'Etat qui dispose : «Lorsqu'un agent permanent de l'Etat fait l'objet de poursuite devant un tribunal répressif, la procédure disciplinaire est suspendue jusqu'à intervention de la décision du tribunal ou jusqu'à ce que celle-ci soit devenue définitive ». Cette disposition légale interdit donc de traduire quelqu'un en conseil de discipline tant qu'une poursuite pénale enclenchée contre lui n'a pas encore connu un aboutissement.

Cette disposition paraît, à la fois, inutile et paralysante de l'action disciplinaire ou à la limite, protectrice de la corruption. Elle ne se justifie en rien et ne peut résister devant aucune analyse.

En effet, il faut souligner au préalable la portée spécifique de l'action disciplinaire qui s'exerce dans l'intérêt de la profession et qui a pour objet de rechercher si l'agent a enfreint ou non les règles de déontologie ou de discipline ou a porté atteinte à l'honneur ou à la dignité de la profession.

La faute disciplinaire qui n'est pas nécessairement un délit, est donc distincte de la notion d'infraction. Les critères d'appréciation d'une faute éventuelle sont

donc fondamentalement différents selon que l'on se place sous l'angle du droit pénal ou au contraire de la déontologie.

Soulignons donc que l'action disciplinaire est autonome et indépendante de l'action pénale comme de l'action civile, et le fait, pour l'autorité disciplinaire, de ne pas s'abstenir de statuer sur des faits qui font l'objet de poursuite pénale non encore définitivement clôturées, ne constitue pas une violation de l'autorité de chose jugée.

En définitive, le criminel ne devrait pas tenir le disciplinaire en l'état car, le conseil de discipline n'est pas lié à la chose jugée au pénal. Il en résulte que l'agent peut ne pas être condamné au pénal, et pourtant, une faute disciplinaire va être retenue contre lui devant le conseil de discipline qui va le sanctionner. L'action disciplinaire diffère donc de l'action pénale par son fondement, sa portée et son objectif. C'est donc à tort qu'un conseil de discipline, prétextant d'un non lieu au pénal, ne prétend ne pouvoir retenir aucune faute disciplinaire car, la décision de l'un n'est pas nécessairement subordonnée à celle de l'autre. De même, si l'action publique est éteinte pour cause de prescription, l'action disciplinaire peut continuer son cours normal.

Dès à présent, on peut examiner la mise en œuvre de la procédure disciplinaire.

B- La mise en œuvre de la procédure disciplinaire

Elle passe par la mise en place du conseil de discipline qui peut prendre une sanction à l'encontre de l'agent présumé fautif.

1- La mise en place des conseils de discipline

On parle de mise en place du conseil de discipline parce qu'en général, s'agissant des agents permanents de l'Etat, le conseil de discipline n'est pas un organe permanent.

Les conseils de discipline ont donc des spécificités.

Déjà, il n'est pas trop tôt de signaler que les résultats attendus de certains organes disciplinaires ne sont pas toujours satisfaisants parce qu'il y a souvent plus de corporatisme que de sanctions réelles. C'est l'exemple du corps de la gendarmerie où les actes de corruption quotidienne observée ne sont toujours pas sanctionnés en conseil de discipline. Une enquête faite à ce niveau révèle que les actes criards de corruption sont réglés par des changements de poste au coupable par la hiérarchie.

Une autre particularité réside dans le fait que, en général, pour les agents permanents de l'Etat ? il n'existe pas d'organe disciplinaire permanent comme à la magistrature où il a été encore noté que ce sont les plus jeunes que la sanction frappe plus que les anciens. Peut être que l'ancienneté ou l'expérience rendent plus sage. C'est peut être aussi dû au fait que les contacts des justiciables avec les magistrats se font beaucoup plus dans les juridictions de fonds animées le plus souvent par les plus jeunes dans le corps.

Quant à la mise en place du conseil de discipline des agents permanents de l'Etat, elle souffre d'une grande lenteur qui s'explique selon les uns et les autres par le fait que les ministres de tutelles n'envoient pas à temps les rapports circonstanciés.

Il convient de distinguer selon que le présumé fautif est un agent permanent de l'Etat ou un agent contractuel.

S'agissant des agents contractuels ce sont les dispositions des articles 84 et suivants de la loi N°2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat qui déterminent la composition du conseil de discipline. **Il est composé de deux membres choisis par le ministre du travail dont l'un est un agent de l'Etat d'un grade au moins équivalent à celui du présumé fautif. Le second est un secrétaire ; les deux membres ainsi désignés par arrêté du ministre du travail sont chargés d'auditionner l'intéressé qui peut être assisté d'un représentant syndical, d'un délégué du personnel et d'un témoin.**

Pour les agents permanents de l'Etat, c'est le ministre chargé de la fonction publique qui désigne en principe par arrêté le président auquel

s'ajoutent quatre (04) membres venant du ministère de tutelle de l'agent en cause dont deux (02) du même grade que lui. Les deux (02) autres sont du grade supérieur à celui du mis en cause.

Il faut noter que parmi les quatre membres, deux doivent être de la formation syndicale du présumé fautif.

Quelque soit la catégorie professionnelle de l'agent c'est le ministre de tutelle qui enclenche la procédure en saisissant le ministre en charge de la fonction publique pour la mise en place du conseil de discipline à **l'exception des trois ordres de l'enseignement ou le ministre de la fonction publique n'intervient que pour les sanctions de révocation.** La **procédure disciplinaire** est engagée par une demande d'explication écrite adressée à l'agent par l'autorité hiérarchique dont il dépend. Le conseil de discipline est consulté. Communication du dossier est faite à l'intéressé qui peut faire des observations devant le conseil. Ce conseil peut ordonner une enquête. Ensuite, le conseil émet un avis motivé sur les sanctions qui lui paraissent devoir justifier les faits reprochés à l'intéressé et transmet cet avis à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui peut aussi demander un nouvel examen du dossier avant de décider une sanction.

Il est donc paradoxal ici que le conseil de discipline n'a pas le pouvoir de sanctionner mais son rôle n'est que de proposer une sanction. Donc **en matière de répression de la corruption les conseils de discipline ne peuvent pas véritablement sévir.** Le tout dépend de la volonté du ministre chargé de la fonction publique. Il y a donc un double problème de mise en place du conseil de discipline et de l'effectivité de la sanction. Il est donc souhaitable de revoir les attributions et le fonctionnement des conseils de discipline aux fins d'avoir un organe permanent facile à saisir.

A défaut, il faut toujours veiller, je dirais, mettre la pression sur le Ministre de la Fonction Publique pour la mise en place rapide d'un conseil de discipline avec la **procédure d'urgence** instituée par les dispositions de l'article 138 du SGAPE « En cas de faute grave commise par un agent permanent de l'Etat ... l'auteur de cette faute **peut** être immédiatement suspendu par le Ministre de tutelle ». Les alinéas suivants précisent que la situation de l'agent suspendu doit être définitivement réglée dans un délai de trois mois à compter du jour où la décision de suspension a pris effet. Le mal est que lorsqu'aucune décision n'est intervenue au bout de

trois mois l'intéressé reprend service et a droit au remboursement des retenues opérées sur son traitement.

Il faut préciser que la décision de suspension n'est obligatoire que lorsque le mis en cause est mis en détention préventive auquel cas le délai de trois mois pour rendre une décision disciplinaire n'est plus applicable (art 139 al 3 et art 139 al 4).

N.B Le conseil de discipline a un mois pour se prononcer et en cas d'enquête, le délai est porté à trois mois (art 138 al 3). Mais ce n'est pas encore la décision disciplinaire. C'est le Ministre de la Fonction Publique qui décide. Il n'est lié au délai de trois mois que lorsque l'intéressé est suspendu et ne fait pas l'objet de détention préventive.

Donc en cas de mise sous mandat de dépôt il n'a plus de délai et ni de décision disciplinaire avant l'issue de la procédure pénale.

Les mêmes procédures et observations sont valables pour le **personnel militaire** dont le corps de la gendarmerie où les conseils de discipline sont régis par le règlement de discipline générale dans les forces armées béninoises objet du décret N°2008-493 du 29 août 2008.

Ici l'article 53 de ce décret dit qu'aucun militaire ne peut être envoyé devant le conseil de discipline sans une décision du Ministre de la défense. En plus, on peut se demander si la règle selon laquelle le criminel tient le disciplinaire en l'état demeure applicable pour le personnel militaire lorsque le point 6 de l'article 44 du décret du 29 Août 2008 dispose : « **Lorsque la faute commise est susceptible d'entraîner des poursuites judiciaires, l'autorité ayant statué peut informer de la punition infligée à l'autorité judiciaire en charge de la procédure** » ?

Quant au conseil de discipline du corps de la magistrature il s'agit comme d'autres ordres professionnels tels que les avocats, les notaires, d'un organe permanent dénommé conseil supérieur de la magistrature. Il est saisi par le garde des sceaux et le président de la cour suprême pour les magistrats de cette haute juridiction. Il s'agit d'un organe qui fonctionne normalement et les sanctions prononcées sont souvent très sévères. En tout cas pour les cas de corruption avérée la sanction est la radiation qui entraîne la révocation ou tout au moins c'est la rétrogradation selon la gravité des faits. C'est le cas récemment d'un magistrat radié en 2014 dont la presse a fait largement écho.

Il est également souhaitable d'étendre la saisine du conseil supérieur de la magistrature comme c'est le cas en France où cet organe peut être saisi par les premiers présidents de cour d'appel ou tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

Quant aux **statistiques obtenues** à la fonction publique, au 4 décembre 2014, on note 22 dossiers en instance dont 06 cas de faux diplômes obtenus au Niger. S'agissant des dossiers traités ces dernières années, nous avons 7 cas traités en 2007, 9 en 2008, 7 en 2009, 16 en 2010, 27 en 2011, 7 en 2012, 5 en 2013, et 12 en 2014 soit 90 agents sanctionnés de 2007 à 2014. Ces statistiques ne concernent pas le corps de la magistrature et le personnel militaire.

Mais alors quelles sont les sanctions qui sont applicables aux fautes disciplinaires ?

1- Les sanctions disciplinaires

La sanction est le corollaire nécessaire de la règle : sans la menace d'une sanction, la règle perd beaucoup de son efficacité. LA sanction doit répondre au principe de la proportionnalité. Les sanctions proposables ou applicables sont presque identiques à quelques exceptions près surtout dans les forces armées où la sanction peut revêtir la forme d'arrêts simple ou d'arrêts de rigueur. Ces sanctions selon la gravité des faits reprochés à l'auteur sont en général, regroupées en premier et deuxième degrés.

Pour les agents permanents de l'Etat en général les sanctions du premier degré sont : l'avertissement écrit, le blâme avec ou sans inscription au dossier, la mise à pied avec suppression de traitement pour une durée ne pouvant excéder trente (30) jours, le déplacement d'office, le blocage d'avancement d'échelon pour une année, la radiation du tableau d'avancement.

En ce qui concerne les sanctions du deuxième degré il s'agit de :

l'exclusion temporaire des fonctions pour une période ne pouvant excéder six (06) mois, l'abaissement d'échelon, la rétrogradation, la mise à la

retraite d'office, la révocation sans suspension des droits à pension, la révocation avec perte des droits à pension.

Telles que les sanctions pénales sont lourdes pour les cas de corruption et infractions connexes, il ne peut s'agir ici d'appliquer une sanction du premier degré ; c'est en principe tout au moins la rétrogradation. Il est regrettable que pour des agents de l'Etat condamnés à des peines d'emprisonnement ferme, la sanction ne soit pas la révocation, car, un tel agent n'a plus son casier judiciaire vierge et n'est plus de bonne moralité. Or, la première condition pour être et demeurer APE, c'est être d'une bonne moralité. Les conseils de discipline doivent être sensibilisés sur cet aspect.

On peut se poser aussi la question de savoir si la réhabilitation administrative édictée par l'article 144 du statut général des agents permanents de l'Etat demeure encore possible avec la loi sur la corruption qui déclare à vie le coupable incapable d'exercer certaines fonctions ?

CONCLUSION

Il faut retenir que le phénomène de corruption est devenu au Bénin comme dans les autres pays un élément routinier du fonctionnement des appareils de l'administration publique ou privée, du sommet à la base. Sa dénonciation ne débouche presque pas toujours sur des procédures judiciaires ou disciplinaires pour aboutir à des sanctions appropriées parce qu'elle est assise sur des relations de camaraderie, de voisinage, de promotion, de travail, de parti politique, d'église, de diverses associations qui procurent à chacun un capital de relations sociales bien fournies qui comportent une obligation morale d'assistance mutuelle empêchant ainsi la répression du drame aux conséquences qu'on ne peut évaluer.

On assiste à une sorte de culture de la corruption et les récriminations à son encontre ne sont réellement constituées que de campagnes périodiques de lutte qui ne sont que feux de paille.

C'est donc un problème récurrent qui menace dangereusement le développement économique du pays.

A notre humble avis, la législation sur la corruption et les infractions connexes est trop sévère pour trouver une bonne application au plan pénal dans le contexte béninois actuel de parrainage. C'est pourquoi il va falloir changer de stratégie pour mettre en place un

système de prévention, de détection et de traitement des comportements déviants.

La sanction qu'elle soit disciplinaire ou pénale doit être plus pédagogique.

Il est difficile de combattre ou d'enrayer la corruption par une législation trop rigoureuse parce qu'elle a un parrain, un dieu parrain : Hermès, le conducteur des âmes au ciel. C'est pourquoi nous voulons finir notre présentation par cette citation de Michel SERRES : « Hermès, dieu de la communication, des commerçants et des voleurs. Hermès corrompu par les temps qui courent. Hermès aux pieds ailés et aux vilaines fréquentations. Dieu des carrefours et des dessous de table. Dieu rieur et dieu ricanant de ses tentations et des faiblesses humaines ».

Je vous remercie