

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE
CONTRE LA RADICALISATION,
L'EXTREMISME VIOLENT
ET LE TERRORISME

Cotonou, le 15 avril 2019

SECRETARIAT PERMANENT

A

Monsieur le Ministre de l'Intérieur

et de la Sécurité Publique

COTONOU

Objet : Réponse à votre demande d'explications.

Référence : V/L n°0199 MISP/SP-C

Pièces jointes : Copies de dix (10) différentes versions de l'avant-projet de décret.

Monsieur le Ministre,

En déférant à votre demande d'explications citée en référence, j'ai l'honneur de vous communiquer humblement mes observations sur les faits évoqués. De la même manière, je profite de l'occasion pour partager avec vous mes vues sur l'état de l'administration que vous dirigez avant de vous signifier que juridiquement ma posture est l'expression d'une résistance à l'illégalité. Je tiens à marquer que s'agissant de la résistance à l'illégalité comme l'enseigne Georges BURDEAU, *"elle ne doit pas être confondue avec la résistance à l'oppression. Il faut en effet supposer qu'un fonctionnaire agit en dehors de sa fonction ou sans y être autorisé par la loi. Le particulier qui lui résiste n'a pas l'intention de violer la loi, mais, au contraire, de la faire respecter par l'agent public qui la méconnaît. « La loi, disait Armand CARREL en 1832, lors de son célèbre procès (S.1832.2.178), n'est pas abandonnée au monopole du gouvernement, elle est la propriété, la garantie de tous ». L'individu qui s'en réclame ne commet pas un délit."*¹.

En effet, si mon but avait été de défier votre autorité, j'aurais pu purement et simplement soulever l'exception d'illégalité de votre demande d'explications et vous inviter, si je devrais recourir au vocabulaire juridique processuel, à mieux vous pourvoir. Mais, mon dessein n'étant pas de ridiculiser votre autorité, et pour maintenir de très bonne relation

¹ Georges BURDEAU, *Manuel de droit public, Les libertés publiques. Les droits sociaux*, L.G.D.J., Paris, 1948, p.97-98.

avec votre ministère et votre personne, pour qui je n'ai aucun dédain, aucun mépris, aucune adversité, je voudrais m'exercer à appeler votre attention sur les faits.

Sur les faits, il y a deux situations distinctes : mes réprimandes à l'endroit de votre Secrétaire Général et ma réaction contre vos injures et votre manquement à l'obligation de courtoisie lors de nos échanges dans votre bureau en date plutôt du mercredi 27 mars 2019 et non du jeudi 28 mars 2019 comme il est écrit dans le courrier que vous m'avez adressé.

S'agissant de mes réprimandes à l'endroit du Secrétaire Général du ministère, elles sont destinées à rappeler à l'ordre ce fonctionnaire de Police qui, de par ses agissements, a mis à mal le processus d'institutionnalisation de la Commission nationale de lutte contre la Radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme.

Monsieur le Ministre, je rappelle à votre attention et à votre mémoire que deux (02) semaines après ma nomination, ayant cru qu'il était urgent pour le gouvernement auquel vous appartenez d'activer son agenda institutionnel et sa politique, dans un domaine aussi sensible que celui du terrorisme et de l'extrémisme violent, je vous ai déposé la première proposition de l'avant-projet de décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement. Ce n'est que deux (02) mois plus tard que vous m'avez invité à une séance de travail sur les corrections et les amendements à y apporter. Pendant les deux (02) mois qui ont suivi la première séance de travail, nous avons eu plusieurs rencontres qui ont permis d'améliorer la qualité du texte de l'avant-projet de décret. Et, nous sommes parvenus à un accord sur le contenu essentiel du document. Ce n'est que deux (02) mois plus tard, soit six (06) mois après ma nomination qu'à ma surprise vous m'avez rappelé pour de nouvelles corrections et de nouveaux amendements. Sous votre présidence effective, d'échanges en échanges, nous sommes parvenus à un nouveau contenu. Et, de là, vous m'avez signifié, à plusieurs reprises, que le Secrétaire Général du ministère, a trouvé de nouveaux amendements. Après plusieurs séances infructueuses caractérisées par des débats interminables, vous avez mis sur pied un comité regroupant les experts du secrétariat permanent, le Secrétaire Général, le conseiller technique aux cultes, le conseiller technique à la sécurité, la conseillère technique juridique, le tout, dirigé par le Directeur de cabinet. Vous avez ordonné à cette équipe de travailler à parfaire l'avant-projet de décret. L'équipe est parvenue à une nouvelle version définitive du document à transmettre en Conseil des Ministres. Vous avez validé cette dernière version devant le comité.

Mais contre toute attente, je suis venu m'enquérir de vos diligences administratives en direction de l'administration présidentielle quand vous m'avez à nouveau informé que le Secrétaire Général du ministère est venu vous proposer de nouvelles corrections et de nouveaux amendements sur ce que vous, Ministre, moi, officier général, le Directeur de cabinet et les experts du secrétariat permanent avons retenu de commun accord et bon à transmettre au Gouvernement. Et le cycle est reparti à nouveau et à chaque fois vous m'avez toujours répété que le Secrétaire Général du ministère à trouver à redire. Les séances de travail se sont multipliées sur la rédaction de l'avant-projet de décret et, le Secrétaire Général a toujours présenté un nouveau document. Chaque fois que je me suis rapproché de vous à nouveau, vous avez toujours estimé que le Secrétaire Général est le seul à avoir reçu

une formation sur la formalisation des décrets et que sans son avis favorable vous n'étiez pas disposé à transmettre le document au Gouvernement. Ce cercle vicieux "d'amendements-corrrections" sous la poussée du Secrétaire Général du ministère a abouti à onze (11) versions de l'avant-projet de décret après neuf (09) mois de travail sur un document juridique de moins d'une cinquantaine d'articles. Et poursuivant sa manœuvre d'attentisme forcé, le document a été communiqué à d'autres ministères pour requérir leurs avis et amendements. A la séance de l'après-midi du mardi 26 mars 2019, les experts du secrétariat permanent ont fait l'amère découverte que le document transmis aux autres ministères n'était pas celui retenu conjointement par le ministre, eux-mêmes, le Secrétaire Général, le Directeur de cabinet et les autres cadres du ministère pour être transmis à l'administration présidentielle. Et, c'est sur le point de savoir les raisons des modifications unilatérales portées au document que la tension est née.

Monsieur le Ministre, cette manière de fonctionner du Secrétaire Général est un manquement grave à l'article 35 de la Constitution du 11 décembre 1990 qui dispose : « *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* »². Le Secrétaire Général appartenant à la Police Républicaine, son grade de Contrôleur général, - nomination pour ordre sur laquelle je vous saisisserai incessamment- le place d'office sous la préséance d'un officier général. En le réprimandant verbalement j'ai exercé les prérogatives que la loi me reconnaît au titre de l'ordre d'autorité et de grade.

Monsieur le Ministre, je m'en voudrais de ne pas appeler votre attention sur le fait qu'il est excessif que vous ayez qualifié mes réprimandes verbales à l'endroit d'un fonctionnaire de Police nettement moins gradé qu'un Inspecteur Général de Police de « *propos discourtois, malveillants et injurieux* », sauf si vous me déniez le rang, la préséance et les honneurs dus à ce grade car, « *à raison du rang qu'ils occupent dans la nation, de l'importance ou de la nature des fonctions qu'ils exercent, du dévouement qu'ils manifestent à la chose publique, des fonctionnaires se voient attribuer certains honneurs et certaines prérogatives.* »³. Mon grade me permet donc de réprimander verbalement tous les fonctionnaires de la Police Républicaine à l'exception de l'Inspecteur Général de la Police Républicaine qui est le seul fonctionnaire de Police à avoir rang sur moi. L'institution policière possède une organisation et une mission spécifique qui sont celles d'une « *armée de droite* »⁴. Un fonctionnaire de Police qui, à mon entendement, adopte un comportement incompatible avec l'intérêt du service public mérite au minimum réprimande. A l'heure actuelle j'aurais pu demander à votre autorité d'engager contre lui une procédure disciplinaire pour les faits de manque de loyauté envers vous Ministre et envers moi Inspecteur Général, expert à qui le Gouvernement a confié le pilotage de son agenda institutionnel dans le domaine de la lutte contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le

² Article 35 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

³ V. le texte de votre demande d'explications ; Alain PLANTEY, Traité pratique de la fonction publique, L.G.D.J., Paris, 1956, p.329.

⁴ Jean-Jacques GLEIZAL, *Figures du secret*, Presses Universitaires de Grenoble, Paris, 1981, p.235.

terrorisme. C'est donc des agissements du Secrétaire Général que depuis plus de neuf (09) mois je garde l'arrière-goût du sentiment d'avoir perdu mon temps avec vous, sauf si pour un juriste de mon rang je manque d'expertise, d'expérience et de lucidité dans la rédaction d'un avant-projet de décret contenant moins de cinquante (50) articles. Pris en analyse objective, le rythme de lenteur imprimé au processus d'institutionnalisation de la Commission nationale de lutte contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme porte gravement atteinte à ma réputation professionnelle et me fait ressentir une interminable douleur morale⁵. Pour le moment, je me réserve le droit de ne pas encore me pourvoir contre les agissements du Secrétaire Général. Sur ce volet de ma réponse, je préfère donc continuer de garder mon silence. Seulement je préfère en appeler à votre mémoire en vous faisant tenir copie des onze (11) versions de l'avant-projet du décret, versions qui expliquent tout ce que je dénonce.

En ce qui concerne le second volet de votre demande d'explications, relativement à « une posture agressive, irrespectueuse, avec des propos désobligeants et menaçants », très humblement, ces qualificatifs que vous avez employés à l'égard d'un officier général, même si l'intéressé est jeune et peut être compté au rang de vos enfants comme vous l'avez prétendu, sont encore une preuve de votre mépris personnel à mon égard. Même si vous et votre cabinet m'avez constamment dans le nez, vous auriez pu faire preuve de retenue et ne pas recourir, dans vos écrits à des qualificatifs prohibés dans le langage administratif et rigoureusement contrôlés et sanctionnés par les juges constitutionnel, administratif et répressif dans le cadre de la protection accordée à un fonctionnaire de mon rang.

Monsieur le Ministre, très sincèrement, il n'y a qu'en République du Bénin, et seulement sous votre plume qu'un ministre peut insulter et injurier aussi aisément un officier général. En attendant de revenir sur les faits, quand j'ai reçu votre demande d'explications, j'ai consulté mes nombreux dictionnaires pour finalement découvrir que le qualificatif « irrespectueux » est synonyme d'« impoli », d'« insolent », d'« irrévérencieux ». Il s'agit de votre part, de propos injurieux qui s'adressent certainement à mes parents qui, à en croire ce que vous avez écrit, ont manqué d'éduquer leur enfant. Quant au qualificatif « agressive » accompagnant le substantif féminin « posture », il exprime l'attitude d'une personne qui marque la volonté d'attaquer sans ménagement. Être agressif c'est avoir eu une attitude qui a un caractère d'agression. Or, le mercredi 27 mars 2019, je n'avais même pas prévu vous visiter au bureau.

Pour rappeler les faits à votre attention, ce mercredi 27 mars 2019, j'ai été invité par le Procureur Spécial de la C.R.I.E.T. en ma qualité de sachant dans le fameux dossier de détournement des fonds de sécurisation des élections législatives de 2015 et des fonds de sécurité reprochés à certains de vos prédécesseurs et à leurs collaborateurs immédiats. L'audience n'ayant pas été utile parce que reportée au mercredi suivant par le Procureur Spécial près la C.R.I.E.T., cette autorité judiciaire m'a confié pour vous, un document

⁵ V. par exemple Guy ISAAC, « Après l'arrêt Letisserand : dix années de réparation de la douleur morale par le Conseil d'Etat » in

Mélanges offerts à Paul COUZINET, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, pp.387- 409.

analysant la prégnance du risque terroriste que les états côtiers dont le Bénin, pourraient avoir à résorber dans les semaines, mois et années à venir. Vous m'avez reçu avec mon collègue Désiré HESSOU. Je vous ai transmis le document que le Procureur Spécial m'a demandé de vous délaisser après vous en avoir résumé le contenu. J'ai profité de l'occasion pour critiquer les agissements du Secrétaire Général du ministère et vous ai rendu compte de ce que je l'ai réprimandé verbalement sur le fait que l'avant-projet de décret communiqué à certains ministères pour la finalisation était différent de la version que nous avons retenue ensemble.

Mais à ma surprise, vous avez reconnu être l'auteur des modifications apportées au document, modifications qui pour moi ont vidé le texte de son contenu, parce que limitant les attributions de la commission seulement à la prévention, négligeant donc les volets "répression", "riposte", et "coordination" de la politique et de la stratégie de lutte contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme. Cette limitation des attributions de la commission induit un déséquilibre dans la cohérence de la politique. A ceci s'ajoute le fait que l'architecture institutionnelle du secrétariat permanent a été dénaturée et ne répond plus aux objectifs visés par le Gouvernement. J'ai tenté de vous convaincre sur ce que l'expertise requiert techniquement dans ce domaine. Ayant compris finalement que vous avez banalisé l'institutionnalisation de la commission, je vous ai souligné qu'avec la montée de la menace djihadiste dans la sous-région particulièrement au Burkina et au Nigéria, frontaliers de l'Etat béninois, celui-ci ne saurait continuer dans l'attentisme forcé que vous et votre cabinet imprimez au processus d'institutionnalisation ; que cet attentisme est porteur de périls pour l'agenda institutionnel du gouvernement ; que ma réputation professionnelle encourt un risque parce que finalement le secrétaire permanent risque de recevoir la patate chaude de la responsabilité de l'incapacité à conduire l'agenda gouvernemental ; qu'en dernière analyse je refuse de prendre la responsabilité historique d'adopter pour la commission une architecture institutionnelle à l'inverse de celle que l'expertise technique requiert, expertise que je symbolise bon gré mal gré, expertise que vous et votre cabinet semblez banaliser constamment ; qu'il y a lieu pour moi alors de laisser ma place à un homme nouveau qui prendra ma place pour accorder au Bénin toute sa chance de pouvoir anticiper sa politique et sa stratégie dans le domaine de la radicalisation, de l'extrémisme violent et du terrorisme. J'ai souhaité donc venir le lendemain, c'est-à-dire le jeudi 28 mars 2019 – comme vous n'avez pas voulu de ma nomination et que ma collaboration avec vous est devenue difficile parce que caractérisée désormais par un dialogue de sourd entre nous deux- communiquer à votre secrétariat ma lettre de démission du poste de secrétaire permanent.

Monsieur le Ministre, c'est exactement à ce moment précis de nos échanges que, vous vous êtes brutalement levé de votre siège pour balancer vos deux (02) mains en ma direction violemment avant de crier énergiquement "Quittez là !". Vous avez continué de me gronder en des termes très injurieux et très menaçants. J'ai pris soin de vous rappeler votre obligation de courtoisie envers moi puisque, nous sommes dans une relation de service public. Par la suite je suis sorti de votre bureau parce que éconduit et déçu par votre manière

d'agir.

Monsieur le Ministre, cette attitude de nature à m'infliger toujours des humiliations n'est pas nouvelle dans nos relations. Pour prendre un exemple parmi tant d'autres, le vendredi 04 janvier 2019, à 09h 58', pour avoir manqué de répondre promptement à un appel de votre part, vous m'avez envoyé un message dont la teneur suit : « *Général je vous demande de bien vous comporter avec moi. Votre attitude est inacceptable* ». En fait, j'avais laissé mon sac et mon portable dans ma voiture pour aller prendre quelques cachets d'aspirine en pharmacie. A peine y ai-je passé cinq (05) minutes pour revenir à la voiture. Je vous ai rappelé en vain. N'ayant pu échanger avec vous téléphoniquement, je me suis transporté dans votre bureau au ministère. J'ai été renseigné que vous vous êtes rendu à la Cour Constitutionnelle. Je vous y ai rejoint immédiatement. Vous étiez en audience avec un conseiller. L'audience a pris fin. Vous êtes sorti de la Cour où je vous attendais debout au portail. Tout comme si vous parliez à un garnement, vous n'avez même pas daigné recevoir mon salut. Vous m'avez abandonné au garde-à-vous et vous vous êtes mis à m'insulter. Je vous ai suivi à la portière de votre voiture tout en essuyant vos insultes devant toute votre garde. La portière de la voiture m'a été claquée au nez. J'ai gardé ma patience pour vous suivre jusqu'au ministère de la défense. J'ai tout juste eu le temps de vous dire que si j'ai manqué de décrocher le téléphone, ce n'était pas pour manquer de respect à votre personne. Là encore vous m'avez rabroué. Pour ne pas attirer l'attention sur vous et moi, je me suis tu.

Monsieur le Ministre, pendant neuf (09) mois j'ai toujours quitté ma maison pour le ministère avec ma voiture personnelle, sans carburant, sans chauffeur, sans garde, pendant que les moins gradés que moi tel que votre Secrétaire Général ont voiture de service, carburant, chauffeur. Pendant neuf (09) mois, tout mon service a eu pour bureau la salle de conférence du septième (7^{ème}) étage de l'ancien bâtiment du ministère en voie de démolition puis, la salle de conférence du bâtiment qui abrite vos bureaux actuels. Pendant neuf (09) mois, vous avez entretenu avec moi, sur tous les documents que le secrétariat permanent vous a communiqués, un dialogue de sourd. Vous avez souvent tenu des propos banalisant mon expertise dont, particulièrement un (1) ne cesse de susciter en moi de vives interrogations. Echangeant avec vous sur l'architecture du secrétariat permanent, vous avez trouvé le croquis institutionnel que je vous proposais très ambitieux pour le Bénin en disant, qu'avant d'adopter un tel croquis administratif « *il faut laisser les terroristes perpétrer deux (02) à trois (03) attaques, nous ne sommes ni le Mali, ni le Burkina* ». Et aujourd'hui vous trouvez opportun d'écrire que ces « *agissements d'un officier général de votre rang, est d'une extrême gravité et sont de nature à décrédibiliser les institutions de la République.* ». Le manque d'accord entre l'auxiliaire "être" et son sujet pluriel "agissements" d'une part et l'emploi du verbe "décrédibiliser" justifient que le texte de la demande d'explications n'émane pas de vous, parce que ayant commercer avec vous ces derniers temps je vous sais d'un niveau très élevé dans la pratique de la grammaire française. D'autre part, dans le vocabulaire français, le mot "décrédibiliser" n'existe dans aucun dictionnaire, encore moins dans les lexiques des différentes branches du Droit. Si c'est pour dire que les faits que vous

évoquez dans le texte de votre demande d'explications sont de nature « à diminuer le crédit » des institutions de la République, ou « à les priver de la considération », le vocable consacré est plutôt « décréditer » ou « discréditer ». Pour ce qui est du crédit des institutions de la République, il est étrange pour moi que vous liez leurs valeurs à la personne d'un homme, je veux dire à un officier général de Police qui est astreint à une obligation de réserve politique.

Sur le plan de l'analyse juridique, et ceci emporte ma conviction que le texte de la demande d'explications ne doit pas certainement émaner de vous, le Ministre de l'Intérieur n'est pas l'autorité investie du pouvoir disciplinaire des officiers généraux. C'est plutôt l'autorité investie du pouvoir de nomination des officiers généraux qui en a l'exercice. Analysant le pouvoir disciplinaire des ministres sur leurs subordonnés, Céline WIENER est formelle sur la question quand elle écrit : « le problème se pose en termes différents pour les autorités administratives qui ne sont pas soumises au pouvoir hiérarchique du ministre, mais à un simple contrôle de tutelle, comme les établissements publics et les collectivités locales : le pouvoir de tutelle exclut en principe les pouvoirs d'injonction et de réformation »⁶. Si la Commission nationale de lutte contre la Radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme existait déjà formellement dans un texte, le lien hiérarchique qui existerait entre le Secrétaire permanent et le Ministre de l'Intérieur, est la tutelle administrative qu'on appelle encore la tutelle fonctionnelle donnant au ministre, pris en sa qualité de président de la Commission, un pouvoir d'évocation et non un pouvoir disciplinaire. Si le ministre passe outre ses pouvoirs, ses actes sont frappés d'un vice de nullité absolue que j'aurais pu simplement évoqué⁷.

Enfin, je m'en voudrais de ne pas appeler votre attention sur un des grands principes de la fonction publique selon lequel « les fonctionnaires ont droit, conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, à une protection contre les menaces, outrages, injures et diffamations dont ils peuvent faire l'objet. »⁸. Vos faits et gestes en date du mercredi 27 mars 2019, sont justiciables du juge correctionnel sans que vous puissiez faire valoir un quelconque privilège de juridiction. Je voudrais vous suggérer en conséquence de savoir raison gardée parce que je sais toujours résister juridiquement à l'illégalité.

Tout en vous souhaitant, en toute courtoisie, d'aviser dans l'intérêt du service public, je vous prie de recevoir l'expression de mon parfait dévouement et de ma considération renouvelée.

**Ministère de l'Intérieur et de la
Sécurité Publique
Commission Nationale de Lutte contre la
Radicalisation, l'Extrémisme Violent
et le Terrorisme**

Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON

Inspecteur Général de Brigade
Secrétaire permanent de la CNL-CREVT

⁶ Céline WIENER, Recherches sur le pouvoir réglementaires des ministres, L.G.D.J., Paris, 1970, p.108 ; voir notamment les arrêts Contarel, 8 novembre 1961, Rec., p.632 ; Vernazobres, 14 février 1964, Rec., p.817 ; et T. A. Bordeaux, 4 décembre 1964, Caisse chirurgicale mutuelle de la Gironde, Rec., p.776.

⁷ V. sur ce point Clément CHAUVET, *Le pouvoir hiérarchique*, L.G.D.J., Paris, 2013 ; René LADREIT de LACHARRIERE, *Contrôle hiérarchique de l'administration dans la forme juridictionnelle*, Recueil SIREY, Paris, 1937.

⁸ Alain PLANTEY, *Traité pratique de la fonction publique*, L.G.D.J., Paris, 1956, p.357.



Cotonou, le 12 avril 2019

Le Ministre

N° 0199 MISP/SP-C


A

Monsieur l'Inspecteur Général de Police de 2^e classe
HOUNDEGNON Louis Philippe Sessi, Secrétaire
permanent de la Commission nationale de Lutte
contre la Radicalisation, l'Extrémisme violent, et le
Terrorisme.

Cotonou

Objet : Demande d'explications.

Demande	Réponse
<p>Dans l'après-midi du mardi 26 mars 2019, au cours de la séance de travail présidée par le Directeur de cabinet assisté du Secrétariat général du ministère, vous avez eu à tenir des propos discourtois, malveillants et injurieux à l'endroit du Secrétaire Général, ceci en présence de vos collaborateurs.</p> <p>Aussi, le jeudi 28 mars 2019, vous-ai-je reçu dans mon bureau accompagné de votre collaborateur HESSOU Désiré à votre demande, pour une préoccupation. Mais contre toute attente, vous avez adopté à mon égard, une posture agressive, irrespectueuse, avec des propos désobligeants et menaçants.</p> <p>Ces agissements d'un officier général de votre rang, est d'une extrême gravité et sont de nature à décrédibiliser les institutions de la République.</p> <p>Vous voudrez- bien me fournir dans les quarante-huit (48) heures, en deux (2) exemplaires, les raisons qui ont motivé de pareils comportements contraires aux principes d'éthique et de déontologie de l'administration publique.</p>	


Sacca LAFIA