

DECISION DCC 07 - 146

Date : 20 Novembre 2007
Requérant : AHOUSSOU GBEMEY Erick Yves

Contrôle de conformité :
Ordonnance
Principe d'égalité
Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 11 octobre 2006 enregistrée à son Secrétariat le 17 octobre 2006 sous le numéro 2534/199/REC, par laquelle Monsieur Yves Eric AHOUSSOUGBEMEY a saisi la Haute Juridiction d'un « recours en inconstitutionnalité contre l'Ordonnance n° 2006-108/H CJ/PT du 28 septembre 2006 pour traitement discriminatoire » ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

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

VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oùï Madame Conceptia L. D. OUINSOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le requérant expose : « ... Par lettre n° 0038/MAEIA/SP-C du 06 janvier 2006, ... j'ai été mis à la disposition de la Haute Cour de Justice pour y servir en qualité de Chef de Protocole. Le vendredi 16 juin 2006, ... j'ai introduit au Secrétariat Particulier du Président de l'Institution deux courriers.

Le premier ... est relatif à une demande d'autorisation de jouissance de soixante jours de mes congés administratifs pour compter du 1er octobre 2006.

La seconde correspondance ... concerne la demande de ma remise à la disposition du Ministère des Affaires Etrangères à l'expiration de mes congés administratifs dont j'ai sollicité la jouissance pour compter du 1er octobre 2006.

Depuis cette date, je suis resté au poste jusqu'au jeudi 28 septembre où j'ai reçu une correspondance ... portant la signature de Madame le Président de la Haute Cour de Justice qui me transmettait l'ordonnance n° 2006-108/H CJ/PT du 28 septembre 2006 portant ma remise à la disposition du Ministère des Affaires Etrangères pour compter du 29 septembre ainsi qu'une attestation de non jouissance de mes congés administratifs au titre de l'année 2006.

C'est alors que je me suis aperçu qu'il a été implicitement opposé une fin de non recevoir à la demande de jouissance de congés administratifs que j'avais introduite.

Or, aux termes de l'article 80 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 : « L'Agent permanent de l'Etat en activité a droit à un congé annuel avec traitement d'une durée de 30 jours consécutifs pour une année de service accomplie, avec possibilité de cumul n'excédant pas trois (03) mois ».

L'article 82 de la même loi prévoit en son alinéa 2 : « Les Agents permanents de l'Etat chargés de famille bénéficient d'une priorité pour le choix des périodes de congés annuels » ; qu'il développe : « Contrairement au traitement qui a été fait de ma requête, Monsieur Benoît DANGBE, ancien Directeur Administratif et Financier, Monsieur Pierre E. EHOUMI, ancien Directeur de Cabinet et Monsieur Richard KPENOU ... ont eu droit à l'application des deux dispositions précitées de la loi portant statut général des Agents Permanents de l'Etat pour avoir avant la fin de leurs fonctions à la Haute Cour de Justice sollicité et obtenu la jouissance de leurs congés administratifs.

D'autre part, l'ordonnance n° 03-46/H CJSG/DAF du 06 juin 2003 ... donne droit au maintien des salaires et des indemnités diverses au profit des Agents de la Haute Cour de Justice pendant trois (03) mois après la fin de leurs fonctions sauf en cas d'abandon ou de sanction.

Alors que je ne suis concerné par aucun des deux cas d'exception susmentionnés, l'article 2 de l'ordonnance portant ma remise à disposition de mon ministère de tutelle me refuse le bénéfice des indemnités de sevrage contrairement à ce qui a été fait lorsque Messieurs Benoît DANGBE, Pierre EHOUMI et F. Richard KPENOU qui ont perçu intégralement leurs indemnités de sevrage à la fin de leurs fonctions au sein de l'institution ... » ; qu'il conclut : « ... J'ai été victime d'un traitement discriminatoire défavorable ... d'injustice et d'arbitraire en ce qui concerne le traitement qui a été fait de ma demande de jouissance de congés administratifs et pour ce qui est de l'article 2 de l'ordonnance n° 2006-108/H CJ/PT du 28 septembre 2006 qui me refuse le droit

aux indemnités de sevrage.

Ce traitement discriminatoire est contraire à la déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 ... en son article 7 ... ainsi qu'à l'article 3 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ... » ; qu'il demande en conséquence à la Cour de déclarer contraire à la Constitution, l'ordonnance n° 2006-108/H CJ/PT du 28 septembre 2006 relative à « sa » remise à disposition du Ministère des Affaires Etrangères. » ;

Considérant que suite à la mesure d'instruction adressée à la Haute Cour de Justice, le Président de l'Institution déclare : «

1. Genèse de la remise à disposition de M. Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY de son ministère d'origine

Par ordonnance n° 2006-108/H CJ/Pt ... du 28 septembre 2006, M. Yves Eric AHOUSSOUGBEMEY a été remis à disposition du Ministère des Affaires Etrangères. Ladite ordonnance lui a été notifiée le même jour par lettre n° 113-C/H CJ/Pt du 28 septembre 2006 ...

Mais il convient de rappeler la succession de faits qui ont conduit à la prise d'une telle décision.

- **Sur l'octroi des congés**

M. Yves Eric AHOUSSOUGBEMEY, Attaché des services administratifs de Grade A3-4 mis à disposition du Président de la Haute Cour de Justice par lettre n° 0038/MAEIA/SP-C du 06 janvier 2005 a été nommé Chef du Protocole par ordonnance n° 2005-020/H CJ/PT/SG/DAF du 11 février 2005 ...

Par lettre datée du 30 janvier 2006 et enregistrée au Secrétariat administratif le 31 janvier 2006, il a sollicité, auprès du Président de l'Institution, l'autorisation de jouir de quarante-cinq (45) jours de congés annuels au titre des années 1998 et 1999 pour compter du mercredi 1^{er} février 2006 ...

Sur la foi de ses prétentions et sans exiger qu'il produise une attestation de non-jouissance de congés annuels au titre de ces deux années, le 31 janvier 2006, une autorisation de jouissance de congés administratifs au titre des années 1998 et 1999 a été établie au nom de l'intéressé pour compter du mercredi 1^{er} février au vendredi 17 mars 2006 inclus ...

Alors que les congés dont jouissait l'intéressé n'étaient pas achevés, il a

introduit à nouveau auprès du Président de l'Institution, le 14 mars 2006, une demande de jouissance de congés administratifs d'un (01) mois, au titre de l'année 2000 pour compter du 17 mars 2006.

A cette autre demande, j'ai opposé un refus et demandé à mes services de lui faire produire un certificat de non-jouissance de ses congés ...

En juin 2006, Monsieur AHOUSSOUGBEMEY a sollicité et obtenu un entretien au cours duquel il m'a informé de sa décision de retourner à son Ministère d'origine, donc de quitter son poste au sein de l'Institution. Il devrait, expliquait-il, aller en poste afin de faire profiter ses enfants des avantages liés à la fonction de diplomate. Je lui ai alors demandé d'introduire une lettre dans laquelle devrait être consignée sa décision de quitter son poste.

Le 16 juin 2006, l'intéressé a introduit une troisième demande de congés annuels de soixante (60) jours au titre des années 2000 et 2001, pour compter du 1^{er} octobre 2006. Cette fois-ci, il a produit à l'appui de sa demande, une attestation de non-jouissance de deux cent dix (210) jours de congés annuels, au titre des années 1999 à 2005, délivrée par le directeur de l'administration du Ministère des Affaires étrangères. Il a introduit le même jour une demande de remise à disposition du Ministère des Affaires étrangères pour compter de la fin des congés dont il a demandé la jouissance ...

Le 19 juin 2006, j'ai ... donné mon *accord de principe* pour que lui soient attribués les congés sollicités.

Sur la fiche accompagnant le second courrier dans lequel il avait sollicité sa remise à disposition, ... je demandais à mes services de faire les diligences nécessaires pour que soit mis au plus tôt à disposition de l'Institution un fonctionnaire des affaires étrangères qui remplacerait M. AHOUSSOUGBEMEY, afin de préserver la continuité du service.

N'ayant obtenu de la part du Ministère des Affaires étrangères aucune réponse relativement à ma demande d'un nouveau Chef du Protocole, j'ai ordonné, début septembre, à mes services de préparer son titre de congés en même temps que l'ordonnance portant sa remise à disposition de son ministère de tutelle.

Au moment d'établir le titre de congé de M. Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY, lors de l'examen par les services compétents de la Haute Cour de Justice de la demande de congés, il est notamment apparu que :

- l'attestation de non-jouissance de congés administratifs délivrée par le directeur de l'administration du Ministère des Affaires étrangères a reconnu que l'intéressé n'a pas joui, entre autres, de ses congés au titre des années 1999 à 2005. Or, M. AHOUSSOUGBEMEY a pris fonction à la Haute Cour de Justice le 11 février 2005. Il est donc incompréhensible que, n'ayant pas accompli au cours de l'année

2005, douze (12) mois de service effectif au ministère des affaires étrangères, il lui ait été établie une attestation de non-jouissance de congés administratifs prenant en compte l'année 2005 où il était en service à la Haute Cour de Justice ;

- l'attestation de non-jouissance de congés ne lui reconnaît des congés que pour compter de l'année 1999. C'est donc indûment qu'il a sollicité, obtenu et joui des congés au titre de l'année 1998 ;
- l'attestation de non-jouissance de congé lui octroie deux cent dix (210) jours soit sept (07) mois de congés. Or, le Statut des Agents Permanents de l'Etat dispose en son article 80 : « *L'Agent Permanent de l'Etat en activité a droit à un congé annuel avec traitement d'une durée de trente (30) jours consécutifs pour une année de services accomplis, avec possibilité de cumul n'excédant pas trois (03) mois* ».

Pour toutes ces raisons, les services compétents ont porté de sérieuses réserves quant à la validité de l'attestation produite par M. Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY.

En tout état de cause, l'attestation de non-jouissance de congés apparaissant comme une attestation de complaisance, il m'a paru plus judicieux de délivrer à l'intéressé une attestation de non-jouissance de congés administratifs au titre de l'année 2006 et de le remettre à disposition afin qu'il aille faire valoir auprès de son ministère d'origine le reste des congés que lui confère notamment l'attestation en date du 5 juillet 2005 qui lui a été délivrée.

- **Sur le comportement de M. Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY**

Après la formulation de sa demande de remise à disposition, M. Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY a eu des comportements qui étaient de nature à me faire porter de sérieuses réserves quant à son engagement véritable à servir, pour le reste du temps sollicité, l'Institution et moi-même.

Pour preuve, au cours des actes préparatoires devant aboutir à l'établissement de son titre de congé et du projet d'ordonnance le remettant à disposition, le requérant s'est rendu au secrétariat où il a pris en fraude connaissance du contenu des actes en cours d'établissement. Ayant su les dispositions qui étaient en train d'être prises et s'étant trouvé en désaccord avec lesdites dispositions, il s'est rendu dans le bureau du Directeur Administratif et Financier pour manifester avec véhémence son mécontentement et provoquer une altercation verbale.

Par ailleurs, l'intéressé a, en tant que Chef de protocole, accompli toutes les démarches nécessaires pour la tenue effective de la mission que la Haute Cour de Justice a effectuée au Mali du 16 au 23 septembre 2006 ; mais contre toute attente, il a refusé d'y prendre part alors qu'il était membre de la délégation. Il

ne m'a fait connaître son refus de participer à ladite mission qu'à la veille du départ de la délégation le vendredi 15 septembre 2006 vers 20 heures ...

En outre, après sa remise à disposition, celui-ci a donné le mercredi 4 octobre 2007 une conférence de presse au cours de laquelle il a tenu des propos discourtois tendant à jeter le discrédit sur l'honorabilité du Président de la Haute Cour de Justice ...

2. Sur le traitement discriminatoire tiré de la jouissance des congés administratifs par Messieurs Benoît DANGBE, Pierre EHOUMI et Richard KPENOU.

... Il convient de relever que la situation administrative de Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY n'est pas identique à celle des personnes auxquelles il se compare.

En effet, Messieurs Benoît DANGBE, Pierre EHOUMI sont tous deux anciens Agents Permanents de l'Etat déjà admis à la retraite mais qui étaient en situation contractuelle avec l'Institution.

N'étant pas en mesure d'accumuler des congés administratifs auxquels ils ont droit pour espérer en jouir en dehors de l'Institution, ils ont été autorisés à jouir de leurs congés en fin de contrat.

Ainsi, Monsieur Pierre EHOUMI a pu jouir de deux (02) mois de congés du 1^{er} avril 2005 au 30 mai 2005 au titre des années 2003 et 2004. Monsieur Benoît DANGBE quant à lui, a bénéficié en fin de contrat d'un (01) mois de congés, du 07 juillet 2005 au 05 août 2005.

S'agissant de Monsieur Richard KPENOU, Agent Permanent de l'Etat comme le requérant, il n'a pas demandé à jouir de ses congés administratifs à son départ ainsi que l'affirme Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY.

Nonobstant cette différence de situation, il n'est pas conforme à la réalité que Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY soutienne qu'il n'a pas bénéficié de congés administratifs avant la fin de ses fonctions à la Haute Cour de Justice comme les personnes sus-citées.

En effet, comme il a été rappelé au point 1 de la présente réponse ... Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY qui a pris service dans l'Institution le 11 février 2005, a bénéficié d'un congé administratif de quarante cinq (45) jours, du 1^{er} février 2006 au 17 mars 2006, au titre des années 1998 et 1999, suite à sa demande en date du 30 janvier 2006. Qui plus est, sa demande de jouissance de deux mois de congés a été examinée et n'a pu être satisfaite eu égard aux irrégularités relevées dans l'attestation produite par l'intéressé et de la découverte du caractère frauduleux des congés dont il a joui au titre de l'année 1998. Or, selon un adage juridique, la fraude corrompt tout.

En outre, en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 82 du Statut des Agents Permanents de l'Etat, il y a lieu de rappeler que le requérant a eu droit au

bénéfice de cette disposition légale puisque le 28 septembre 2006, Monsieur AHOUSSOUGBEMEY a été mis à la disposition du Ministère des Affaires étrangères et un certificat de non jouissance de congés administratifs au titre de l'année 2006 lui a été délivré pour servir et valoir ce que de droit ...

En effet, conformément à l'alinéa 1^{er} de l'article 82 du Statut général des Agents permanents de l'Etat, " l'Administration a toute liberté pour échelonner, compte tenu des nécessités de service, les départs en congés ". Il s'ensuit qu'en réalité, le départ en congé n'est subordonné qu'à l'autorisation de l'Administration ; cette autorisation dans la pratique est donnée à travers un acte appelé " Autorisation de jouissance de congé administratif ".

Lorsque cette autorisation n'est pas accordée, il est alors délivré un certificat de non-jouissance qui permet au bénéficiaire de conserver son droit à congé dont il pourra jouir de façon indifférente dans n'importe quel service ou Administration au cas où il serait affecté compte tenu des nécessités de service.

Dès lors, Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY ne saurait soutenir qu'un traitement discriminatoire a été fait à sa requête car les situations des personnes précitées, notamment Messieurs Pierre EHOUMI et Benoît DANGBE, ne sont pas identiques à celle dont le requérant se prévaut ...

3. Sur le traitement discriminatoire relatif au non-paiement des indemnités de sevrage

Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY soutient " qu'alors qu'il n'est concerné par aucun des deux cas d'exception mentionnés dans l'ordonnance n° 03-046/H CJ/Pt du 06 juin 2003, l'article de l'ordonnance portant sa remise à disposition de son ministère de tutelle lui refuse le bénéfice des indemnités de sevrage, contrairement à ce qui a été fait lorsque Messieurs Benoît DANGBE, Pierre EHOUMI et François Richard KPENOU qui ont intégralement ... perçu leurs indemnités de sevrage à la fin de leurs fonctions au sein de l'Institution ".

Sur ce point, il convient de relever qu'aucune des personnes sus-visées n'a formulé la demande de quitter son poste au sein de l'Institution comme Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY. Les contractuels n'ont pas bénéficié d'un renouvellement de leur contrat et Monsieur François Richard KPENOU a été remis à la disposition de son ministère d'origine. Or, Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY a expressément renoncé à ses fonctions. En réalité, il a démissionné de son poste au sein de l'institution.

Dans ces conditions, Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY n'est pas en droit de prétendre aux indemnités de sevrage, conformément aux dispositions de l'Ordonnance n° 03-046/H CJ/Pt du 06 juin 2003. » ;

Considérant que les articles 26 alinéa 1 de la Constitution et 3 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples disposent 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.* » ; que selon l'article 1^{er} de l'Ordonnance n° 03-046/H CJ/SG/DAF du 06 juin 2003 portant maintien du bénéfice des salaires et des indemnités diverses au profit des agents de la Haute Cour de Justice pendant une période de trois mois après la fin de leurs fonctions : « *Le bénéfice des salaires et des indemnités diverses est maintenu au profit des agents de la Haute Cour de Justice pendant une période de trois (03) mois après la fin de leurs fonctions, sauf en cas de sanction ou en cas d'abandon volontaire ou involontaire* » ;

Considérant qu'en application des dispositions précitées et que selon une jurisprudence constante de la Cour en la matière, la notion d'égalité doit s'analyser comme étant un principe selon lequel la loi doit être la même pour tous dans son adoption et dans son application et ne doit contenir aucune discrimination injustifiée ; que l'égalité s'analyse comme une règle selon laquelle les personnes relevant de la même catégorie doivent être soumises au même traitement sans discrimination et ce, conformément à la loi ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que Messieurs Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY et François Richard KPENOU sont tous deux des Agents Permanents de l'Etat, régis par le Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ; que Monsieur AHOUSSOUGBEMEY a sollicité de sa hiérarchie la jouissance d'un congé administratif et la remise à disposition de son ministère de tutelle alors que Monsieur KPENOU qui a été remis d'office à la disposition de son ministère d'origine n'a pas demandé à bénéficier d'un congé administratif à la cessation de ses fonctions ; que Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY a donc, de façon volontaire, mis un terme à ses fonctions à la Haute Cour de Justice ; qu'il ne saurait donc, à la suite de cette démission qui s'assimile à un abandon, prétendre au bénéfice du maintien des indemnités prévues par l'ordonnance précitée ;

Considérant que Messieurs Pierre EHOUMI et Benoît DANGBE, quant à eux, ont été des agents contractuels de la Haute Cour de Justice, soumis aux dispositions du code du travail, qui sont différentes de celles du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ; qu'il résulte de tout ce qui précède que la situation administrative de Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY n'est pas identique à celle des personnes auxquelles il se compare ; qu'en conséquence, il échet pour la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas traitement inégal ;

DECIDE:

Article 1^{er}.- Il n'y a pas traitement inégal.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Yves-Eric AHOUSSOUGBEMEY, au Président de la Haute Cour de Justice, au Ministre des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt novembre deux mille sept,

Madame	Conceptia	D. OUINSOU	Président
Messieurs	Jacques	D. MAYABA	Vice-Président
	Idrissou	BOUKARI	Membre
	Christophe	KOUGNIAZONDE	Membre
	Lucien	SEBO	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Conceptia L. D. OUINSOU.-

Conceptia L. D. OUINSOU.-

