

DECISION DCC 12-012
DU 24 JANVIER 2012

Date : 24 janvier 2012

Requérant : Monsieur Jonas GANKPE et autres (Me aboubakar BAPARAPE)

Contrôle de conformité

Décrets – Amnistie

Droits économiques et sociaux

Discrimination

Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 15 octobre 2010 enregistrée à son Secrétariat le 24 novembre 2010 sous le numéro 2065/201/REC, par laquelle Messieurs Jonas GNANKPE et neuf autres, assistés de Maître Aboubakar BAPARAPE, forment un recours pour traitement inégal ;

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 le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que les requérants exposent : « Messieurs Jonas GNANKPE, Ibrahim SANDA, EL HADJ Salifou MOKO, Batouré ZIME, Guio LAFIA, Boni Boukary YOROU, Daniel T. SAGUI, Soulémane DJIBRIL, Souma N'KIA NANDI sont bénéficiaires de la loi 98-028 du 22 décembre 1998 portant Amnistie de certains faits commis entre le 1^{er}/01/1990 et le 30/06/1996. En application de cette loi, le Conseil des Ministres en sa séance du 25 août 2005, a ordonné le paiement aux intéressés par le Ministre de l'Economie et des Finances, de la somme de 579 479 100 F CFA représentant le montant total des indemnités allouées à l'ensemble des amnistiés par l'Etat Béninois.

Cette enveloppe financière a été accordée par le Conseil des Ministres sur la base du Rapport de la Commission Interministérielle chargée d'évaluer les coûts des réclamations des civils et militaires bénéficiaires de la Loi d'amnistie n°98-028 du 22/12/1998 qui a fixé les barèmes d'indemnisation et arrêté les montants dus à chacun sur cette base.

Par communication orale à Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement en Conseil des Ministres en date du 19/07/2005, le Ministre des Finances et de l'Economie a fait le point des réclamations d'un collectif des civils et militaires exilés et/ou poursuivis par les juridictions et amnistiés.

Un tableau complet aussi bien des noms et prénoms, durée de détention et les montants alloués à chacun des bénéficiaires a été établi.

Ainsi, suivant ce tableau, les sommes ci-après devraient être allouées aux personnes ci-dessous :

- Ibrahim GNAMI devrait percevoir	:	7 089 000 FCFA ;
- Martin FORONGA	:	3 513 000 FCFA ;
- TAHOUN Noël	:	7 289 000 FCFA ;
- KONTI Martin	:	7 177 000 FCFA ;
- Colonel SAGUI Raymond	:	8 900 000 FCFA ;
- BODJRENOU Benoît	:	7 900 000 FCFA ;
- TCHANDO Moussa	:	7 100 000 FCFA ;
- Colonel TAWES	:	7 960 000 FCFA.

etc. pour ne citer que ceux là parce que la liste est longue.

..... Ni la loi d'amnistie ni le tableau ne mentionne les femmes et enfants du colonel TAWES qui ont été indemnisés comme par hasard !!! Ces divers montants comme l'indique le tableau, ont été accordés sur la base de la durée de détention et des préjudices subis par chacun. » ;

Considérant qu'ils poursuivent : « ... C'est en exécution de toutes ces décisions du Conseil des Ministres que le Ministre des Finances et de l'Economie a décidé de procéder au paiement desdites sommes aux bénéficiaires... Sur cette base, une enveloppe financière de 738 859 100 F CFA a été dégagée à cet effet par le Ministre des Finances afin de permettre au Trésor Public d'effectuer les paiements, soit un dépassement de 159. 380. 000 F CFA par rapport à l'enveloppe dégagée par le Conseil des Ministres qui est, faut-il le rappeler, de 579 479 100 F CFA.

Malheureusement, les requérants ont eu la désagréable surprise de constater des disparités étonnantes et énormes entre les montants entérinés par le Conseil des Ministres pour chacune des victimes et les montants affichés au moment du paiement effectif sur la base de la communication orale faite en Conseil des Ministres.

En effet, après enquête, il s'est révélé qu'après avoir rendu publics la liste officielle et les montants contenus dans la communication ..., le Ministre des Finances en complicité avec le Directeur de Cabinet Militaire a unilatéralement et frauduleusement instruit de façon arbitraire, illégale et discriminatoire, l'Agent Judiciaire du Trésor de relever en dehors de toute procédure et orthodoxie administrative et financière, les montants initiaux accordés à certaines personnes triées sur le volet de façon tout aussi arbitraire, en violation des barèmes et montants retenus pour chacun par la Commission Interministérielle et approuvés par le Conseil des Ministres.

C'est donc en exécution de ces instructions prises en complicité avec le Directeur de Cabinet Militaire de la Présidence de la République et le Conseil des sieurs TAWES que l'Agent Judiciaire du Trésor a relevé lesdits montants et rendu compte au Ministre des Finances suivant la note querellée. » ;

Considérant qu'ils allèguent : « ... A l'examen de la note de l'Agent Judiciaire du Trésor en date du 10/10/2005 à l'attention du Ministre des Finances et de l'Economie, on peut lire ce qui suit :

“ Suite à vos instructions en date du 03/10/2005 en présence du Directeur de Cabinet Militaire du Président de la République et de Me Louis FIDEGNON, Avocat à la Cour, des corrections ont été apportées aux montants dans l’affaire TAWES.

Je vous transmets la liste corrigée en collaboration avec Me FIDEGNON qui prend en compte toutes les indemnités et préjudices subis par les intéressés....

Ces montants corrigés qui ne concernent que certains amnistiés, clients de Me FIDEGNON dont parle l’Agent Judiciaire du Trésor se présentent comme suit désormais :

- Ibrahim GNAMI 14 889 000 au lieu de 7 089 000 FCFA ;
- Martin FORONGA 11 313 000 au lieu de 3 513 000 FCFA ;
- Noël TAHOUN 15 089 000 au lieu de 7 289 000 FCFA ;
- Martin KONTE 14 997 000 au lieu de 7 177 000 FCFA ;
- Edouard KOUTCHORO 11 267 000 au lieu de 3 467 000 ;
- Benoît BODJRENOU 15 700 000 au lieu de 7 900 000 FCFA ;
- Colonel Raymond SAGUI 16 700 000 au lieu de 8 900 000 FCFA ;
- Moussa TCHANDO 14 900 000 au lieu de 7 100 000 FCFA ;
- Colonel TAWES 50 000 000 au lieu de 7 960 000 FCFA etc.

Plus grave, dans cette liste corrigée, on note cette fois-ci la présence de Madame Christine KATA TAWES avec un montant de 3 936 000 F CFA et des enfants de TAWES Reine, Angel et Modeste bénéficiant de 3 936 000 F CFA. Sur quelle base ? Et suivant quelle décision ? On ne sait !!!

Or d’une part, le Conseil des Ministres n’a nullement entériné les montants alloués unilatéralement par l’Agent Judiciaire du Trésor sur instruction de son Ministre et le relèvement n’a été fait que sur une base purement arbitraire en dehors des barèmes retenus par le Rapport Interministériel résultant des travaux de la commission interministérielle.

D’autre part, ni la loi d’amnistie, ni le rapport interministériel n’ont retenu la femme et les enfants TAWES.

Mais assez curieusement, de façon arbitraire et unilatérale, l’Agent Judiciaire du Trésor sur instruction arbitraire du Ministre des Finances a inscrit leurs noms et les a indemnisés alors que les femmes et les enfants de mes clients qui ont été également victimes n’ont fait l’objet d’aucune attention de la part du Ministre, parce que leurs doléances avaient été rejetées par la Commission au motif qu’ils ne sont pas des victimes directes au sens de la loi d’amnistie. » ;

Considérant qu'ils affirment : « Cette note doit être déclarée anticonstitutionnelle avec toutes ses conséquences de droit parce qu'elle viole la légalité externe pour vice de forme ainsi que la légalité interne pour vice de fond.

II- Moyens de droit

A- Sur le moyen tiré de la violation de la légalité externe : Vice de forme

... La note de l'Agent Judiciaire du Trésor déférée à la censure des sages de la Cour est anticonstitutionnelle dans sa forme en ce qu'elle a été prise de façon unilatérale et frauduleuse en dehors de la Commission Interministérielle qui était habilitée à corriger les montants, si nécessité de réajustement y avait... La violation des parallélismes de forme qui devraient présider la prise de cette note et la correction des montants qui relevait de la compétence de la Commission habilitée à le faire ...

... les instructions du Ministre données à l'Agent Judiciaire du Trésor en présence du Directeur de Cabinet et de l'avocat Me FIDEGNON ont un caractère irrégulier, unilatéral, discriminatoire et arbitraire en ce qu'elles violent tant l'orthodoxie en matière de procédure tant administrative que financière... que ses instructions violent la Constitution de notre pays en ce que leur exécution par l'Agent Judiciaire du Trésor a eu pour conséquence de créer une injustice, une inégalité et une discrimination de fait entre les amnistiés qui sont tous égaux devant la loi et doivent bénéficier des mêmes traitements...

B- Sur la violation de la légalité constitutionnelle : Vice de fond

... En l'espèce, il résulte des faits de la cause et des pièces versées au dossier judiciaire, que :

1- les montants initiaux accordés par la Commission Interministérielle ont été fixés sur la base des barèmes retenus et appliqués par ladite Commission à tous les amnistiés en fonction du temps passé en prison ou en exil et des préjudices subis par chacune des victimes ;

2- la note adressée par l'Agent Judiciaire du Trésor à l'attention du Ministre des Finances et de l'Economie fait apparaître des disparités criardes dans l'octroi des indemnités à certaines victimes ;

... les montants corrigés et relevés sont contraires aux montants contenus dans la note de communication orale du Ministre des Finances adressée au Président de la République et arrêtés au Conseil des Ministres sur la base des conclusions du rapport de la Commission interministérielle.

.... On ne sait ... sur quelle base et sur quel critère, les personnes dont leurs montants revus, corrigés et relevés de façon exorbitante parfois au quintuple du montant initial comme par exemple celui de Pascal TAWES qui est passé de 7 960 000 F CFA à 50 000 000 F CFA sans aucun justificatif légal et sans aucune procédure appropriée...

... C'est sur la base d'une simple instruction verbale du Ministre et de la position sociale de Pascal TAWES qui était chef de la Garde Présidentielle du Président Mathieu KEREKOU et un de ses proches collaborateurs militaires à la Présidence de la République.... pour les autres, leur relèvement ne reposant sur aucun fondement juridique légal conforme à la Constitution...

.... Ladite note mérite d'être déclarée anticonstitutionnelle ainsi que les montants arbitrairement relevés avec elle, en ce que les instructions orales du Ministre des Finances ont aussi porté sur la prise en compte de la femme et les enfants de TAWES qui bien que ne figurant pas sur la loi d'amnistie ont néanmoins obtenu une indemnisation illégale et frauduleuse juste parce qu'ils sont femme et enfants de TAWES, alors que le même traitement avait été refusé aux requérants dont les femmes et les enfants ont également subi des préjudices aussi bien moraux que matériels du fait de l'absence de leurs parents poursuivis, arrêtés ou exilés.

...Il ne fait aucun doute que ce comportement des autorités du Ministère des Finances en complicité avec le Directeur du Cabinet Militaire en faveur de certains militaires amnistiés triés sur le volet de façon arbitraire est discriminatoire et viole le principe constitutionnel de l'égalité de tous devant la loi prescrite par les articles 1^{er} al.1 et 7 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, art. 3 de la Charte Africaine et 26 al.1 de la Constitution du 11/12/1990. » ; qu'ils demandent en conséquence à la Cour de dire et juger que les requérants ont été victimes de traitements discriminatoires et arbitraires ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse aux mesures d'instruction diligentées par la Cour, le Ministre de l'Economie et des Finances écrit : «... Je voudrais porter à votre connaissance ce qui suit :

I- Le Contexte des discussions avec les personnes amnistiées

Après le vote de la Loi n° 98-028 du 22 décembre 1998 portant amnistie de certains faits commis entre le 1^{er} janvier 1990 et le 30 juin 1996, les personnes intéressées par cette mesure d'amnistie ont saisi le Président de la République de demandes de réparation de dommages qu'elles auraient subis. Cette requête transmise au Garde des Sceaux, Ministre chargé des Droits de l'Homme a été soumise à l'analyse de la Commission Permanente d'Indemnisation des préjudices causés par l'Etat.

Au terme des travaux de cette Commission, il a été retenu qu'il n'était guère opportun d'indemniser les personnes amnistiées. Cependant, le Conseil des Ministres, pour des raisons d'ordre social, a décidé de leur accorder des indemnités et a chargé mon Département d'en évaluer le coût. Par Arrêté n° 1468/MEF/DC/AJT/BPC/SA du 25 novembre 2004, cette mission a été confiée à une Commission interministérielle.

II- Les travaux de la Commission interministérielle chargée d'évaluer les coûts

- Méthodologie de travail

Dès sa première séance qui s'est déroulée en présence des trois conseils des amnistiés, Maîtres Louis FIDEGNON, Raphaël CAPO-CHICHI et Aboubacar BAPARAPE, la Commission interministérielle a recommandé que :

1. Les discussions se fassent dans l'esprit d'un règlement amiable ;
2. lorsque la Commission interministérielle examine des dossiers, seul l'avocat conseil des amnistiés intéressés devra prendre part aux travaux et ce, afin d'éviter que les deux autres n'utilisent les informations recueillies au cours des débats pour modifier leurs prétentions ;

3. les taux devant servir au calcul des indemnités tiennent compte des préjudices effectivement subis car tous les amnistiés n'ont pas subi les mêmes préjudices : certains ont été gardés à vue, d'autres ont fait l'objet de mandat de dépôt puis connu l'exil à tort (puisqu'acquittés par les Cours d'Assises) ou avec raison (car condamnés par lesdites Cours) ; il y en a qui ont subi des sanctions disciplinaires ou administratives.

Par ailleurs, la Commission a identifié les personnes concernées par la loi d'amnistie et dont les noms ont été omis dans le Décret n° 99-310 du 22 juin 1999 portant application de la loi d'amnistie. Il s'agit essentiellement des proches du Colonel TAWES (son épouse et ses trois enfants) qui ont subi des tortures morales et des harcèlements pendant l'exil de leur père.

- Travaux d'évaluation

Les travaux se sont déroulés en présence successivement d'abord de Maître Louis FIDEGNON, puis de Maître Aboubacar BAPARAPE et enfin de Maître Raphaël CAPO-CHICHI.

A- Examen des dossiers de Maître Louis FIDEGNON

Bien que certains de ses clients aient été en exil, Maître Louis FIDEGNON n'a demandé que des indemnités de garde à vue, de dépôt et au titre de préjudices matériels. La Commission a statué sur ces demandes et calculé le montant des indemnités à payer à ses clients.

B- Examen des dossiers de Maître Aboubacar BAPARAPE

Maître Aboubacar BAPARAPE a d'abord demandé des indemnités relatives aux préjudices au titre de garde à vue, de dépôt et d'exil. Mais ayant noté que Maître Louis FIDEGNON a fait des demandes au titre de préjudices matériels, il a également demandé la réparation de préjudices matériels. Après de longues discussions, la Commission, se fondant sur l'esprit de règlement amiable, a accepté de les prendre en compte.

C- Examen du dossier de Maître Raphaël CAPO-CHICHI

Maître Raphaël CAPO-CHICHI a présenté le dossier du sieur CHITOU Ibrahim qui était en examen au niveau de la Cour Suprême. Il a demandé à la Commission des indemnités de garde à vue, de dépôt et la réparation de préjudices matériels qui lui ont été calculées.

III- Le fondement des corrections apportées aux travaux de la Commission interministérielle

Après l'adoption par le Conseil des Ministres du rapport des travaux de la Commission interministérielle et avant le paiement des indemnités, Maître Louis FIDEGNON, s'étant rendu compte que les clients de Maître Aboubacar BAPARAPE ont reçu des indemnités d'exil, a formulé également des demandes à ce titre au profit de ses clients.

Toujours dans l'esprit de régler à l'amiable ce dossier et dans un souci d'équité, le Ministre de l'Economie et des Finances d'alors a instruit l'Agent Judiciaire du Trésor en vue de la correction des indemnités accordées aux clients de Maître Louis FIDEGNON et la prise en compte des personnes omises par le décret d'application de la loi d'amnistie, notamment l'épouse et les enfants du Colonel TAWES, omission que la Commission interministérielle a d'ailleurs relevée dans son rapport.

En conclusion, l'Administration a veillé à un traitement équitable des demandes des personnes amnistiées. Il convient de relever que Maître Aboubacar BAPARAPE n'a saisi la Cour Constitutionnelle qu'après que ses clients ont accepté et perçu les indemnités calculées à leur profit. » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 26 de la Constitution : « *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...* » ; que, selon l'article 3 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : « *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 » ; qu'il ressort de ces dispositions et d'une jurisprudence constante de la Cour que l'égalité s'analyse comme une règle selon

laquelle les personnes se trouvant dans une même situation doivent être soumises au même traitement sans discrimination ;

Considérant que dans le cas d'espèce, il ressort des éléments du dossier, notamment de la réponse du Ministre de l'Economie et des Finances, que les trois conseils qui ont piloté le dossier des amnistiés bénéficiaires de la loi d'amnistie n°98-028 du 22/12/1998 n'ont pas formulé les mêmes demandes vis-à-vis de leurs clients ; qu'après la décision du Conseil des Ministres, Maître Louis FIDEGNON, n'ayant pas demandé les indemnités d'exil pour ses clients et pour avoir constaté que les clients de Maître Aboubacar BAPARAPE ont été indemnisés pour l'exil, a formulé à nouveau des demandes au profit de ses clients ; que la Commission interministérielle au cours de ses travaux a identifié les personnes concernées par la loi d'amnistie et dont les noms ont été omis dans le Décret n° 99-310 du 22 juin 1999 portant application de la loi d'amnistie ; que ces omissions ont porté sur Madame TAWES et ses trois enfants ; que, dans le cadre d'un règlement à l'amiable, des instructions ont été données par le Ministre des Finances à l'Agent Judiciaire du Trésor pour corriger les indemnités accordées aux clients de Maître Louis FIDEGNON et prendre en compte les personnes omises par le décret d'application de la loi d'amnistie ; qu'il suit de ce qui précède que les personnes concernées par la loi d'amnistie n'ont pas la même durée de détention et n'ont pas subi les mêmes préjudices ; que, dès lors, la différence d'indemnités perçues par les intéressés n'est ni discriminatoire ni arbitraire ;

D E C I D E :

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

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Maître Aboubakar BAPARAPE, Conseil de Messieurs Jonas GNANKPE, Ibrahim SANDA, EL HADJ Salifou MOKO, Batouré ZIME, Guio LAFIA, Boni Boukary YOROU, Daniel T. SAGUI, Soulémane DJIBRIL, Souma N'KIA NANDI, à Madame le Ministre de l'Economie et des Finances et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt quatre janvier deux mille douze,

Messieurs	Robert S. M.	DOSSOU	Président
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

Robert S. M. DOSSOU.-