

DECISION DCC 12 - 124
DU 07 JUIN 2012

Date : 07 Juin 2012

Requérant : Fidélia A APOVO

Contrôle de Conformité

Droits économiques et sociaux

Droits fondamentaux de la personne et des L P

Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 15 juillet 2009 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1271/111/REC, par laquelle Madame Fidélia A. APOVO porte « plainte contre le Gouvernement de la République du Bénin pour violation » des droits fondamentaux de l'homme en particulier les droits de l'homme à l'alimentation et à l'eau ;

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 Monsieur Jacob ZINSOUNON en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que la requérante expose : «Jean Ziegler, alors

Rapporteur spécial de la Commission des D.H de l'ONU pour le droit à l'alimentation s'est évertué à définir le droit à l'alimentation comme étant "le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne." ; qu'elle développe : « il est connu de tous que depuis l'an dernier, les prix des produits de première nécessité, des denrées alimentaires de base ne cessent d'accroître. La cherté de la vie s'est donc progressivement imposée aux pauvres citoyens béninois. La goutte d'eau qui fait déborder le vase est la décision du Gouvernement du lundi 06 juillet 2009 qui porte l'augmentation des prix de l'eau et de l'électricité. Cette décision éveille la conscience d'un défenseur des droits de l'homme que je suis car, si bon nombre de béninois n'avaient pas accès à l'eau potable, cette décision les éloigne davantage de cette source de vie qui est indispensable à tous. Il y a donc à s'inquiéter pour l'avenir des "sans voix" à un siècle où tous les Etats qui se veulent de droit œuvrent à l'amélioration des conditions de vie de leurs citoyens. » ; qu'elle poursuit : « Le Bénin, Etat apprécié pour sa démocratie et sa maturité politique, reste un pays pauvre où bon nombre de citoyens moyens vivent avec un revenu d'environ 175.000 F CFA par an, ce qui donne un revenu journalier inférieur à 550 FCFA. En conséquence, les populations ont d'une part difficilement accès aux aliments car, elles n'ont pas les ressources nécessaires pour subvenir à leurs besoins élémentaires. Cette situation s'est aggravée depuis l'an dernier avec la hausse des prix des denrées alimentaires de base. Ainsi, une enquête effectuée sur un échantillon de la population d'Allada montre que très peu de béninois jouissent de leurs droits à l'alimentation et à l'eau. Si certains n'ont pas accès aux trois repas minimum par jour, il s'en trouve un bon nombre qui mange à peine une fois par jour ou qui ne mange pas du tout. La grande majorité mange mal. De même plus de la moitié n'a pas accès à l'eau potable compte tenu de l'absence ou l'éloignement des sources d'approvisionnement dans certaines localités. » ;

Considérant qu'elle ajoute : « Le droit à l'alimentation, en effet, a officiellement fait son émergence dans l'esprit de la communauté internationale le 10 décembre 1948, avec l'adoption de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (D.U.D.H), dont

l'article 25 stipule que: "1°) Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, les soins médicaux, le logement, l'habillement (...),." Le droit à l'alimentation, depuis lors, a été consacré dans plusieurs instruments internationaux de nature diverse. Son caractère contraignant général a été stipulé, pour la première fois, par l'article 11, paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PI.DESC) qui stipule que: "Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence (...)". Ce caractère contraignant du droit à l'alimentation a été renforcé par certains engagements étatiques. Le plus important est celui du Sommet Mondial de l'Alimentation (S.M.A) de 1996, où les Chefs d'Etat et de Gouvernement présents (dont celui du Benin), ont affirmé leur volonté de réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition d'ici l'an 2015. Malgré tous ces engagements (juridique et moral), aucun effort n'est fait par les gouvernants béninois pour alléger la tâche aux pauvres citoyens ; au contraire, ils creusent la plaie, et leur demandent de faire plus d'effort et de sacrifices portant ainsi donc atteinte à plusieurs droits humains...

Le Comité des Droits Economiques Sociaux et Culturels (Comite DESC) le 05 mai 1999 ... établissait que" le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux de l'homme."

Ce caractère fondamental du droit à l'alimentation est pareil en ce qui concerne le droit à l'eau car l'eau est omniprésente dans l'alimentation de l'Homme depuis le lait du nourrisson au bouillon du vieillard, et depuis la production des aliments jusqu'à leur consommation en passant par leur assainissement et leur préparation. Il importe de préciser ici que l'aliment désigne "ce qui sert de nourriture à un être vivant" ou "toute substance qui sert à la nutrition des êtres vivants". Selon le Centre de Recherches sur le Droit à l'Alimentation de l'Université Libre de Bruxelles, l'aliment est "l'ensemble des produits ou substances que l'Homme mange ou boit, et qui sont destinés à être ingérés intentionnellement par la

voie buccale en vue de couvrir les besoins nutritifs et ceux du bien-être de la population dans son ensemble". L'eau et la nourriture sont des éléments essentiels auxquels l'être humain doit avoir accès pour vivre. L'accès à "un minimum de nourriture indispensable en quantité suffisante, nutritionnellement adéquate et saine, "ainsi que" de l'eau en quantité suffisante, saine, acceptable, physiquement accessible et à prix abordable" sont considérés comme des droits fondamentaux de l'Homme.

L'eau, c'est la vie. En priver certains ou les contraindre à boire de l'eau souillée, est donc un crime car, l'eau souillée contient plusieurs micro-organismes pathogènes et entraîne d'innombrables infections et dommages. Les victimes, en majorité, sont des enfants (mortalité infantile) et des femmes (les infections sexuelles). 80% des maladies et plus du tiers des décès annuellement constatés sont dus à l'utilisation massive par la population d'une eau contaminée. Il faudrait donc adapter une politique de l'eau et un droit de l'eau appropriés, pour garantir les qualités nutritionnelles de l'eau à travers ses différents modes d'acquisition. L'accès à une eau salubre et en quantité suffisante ainsi qu'à un système adéquat d'assainissement est essentiel pour la réalisation de bien d'autres droits de l'homme. » ;

Considérant qu'elle poursuit : « L'eau est une ressource naturelle qui nous a été donnée par le créateur et à laquelle tous devront gratuitement avoir accès. L'Etat doit à cet effet distinguer l'eau des boissons embouteillées. Elle n'est pas un produit importé ; en voulant donc la commercialiser, l'Etat doit le faire à un prix forfaitaire et à la portée de tous.

Quand on sait que le Bénin contrairement à d'autres Etats ne dispose d'aucune politique de l'eau, quand on connaît les conséquences drastiques de l'eau malpropre sur la santé de l'homme, quand on sent que les décideurs béninois ne font aucun effort pour améliorer les conditions de vie des citoyens (pas le minimum incompressible), quand on sait que plusieurs fonds destinés à des réalisations en faveur des couches vulnérables sont détournés, on peut déduire la mauvaise volonté manifeste des gouvernants béninois pour l'amélioration des conditions de vie des citoyens, en particulier en ce qui concerne le droit à l'alimentation et le droit à l'eau.

En prenant la décision d'augmentation du prix de l'eau, le Gouvernement du Bénin ignore la capacité financière de la majeure partie de la population et crée ainsi une discrimination car seuls les riches pourront avoir accès à l'eau potable. En faisant ainsi, le Gouvernement béninois se soucie très peu de l'image de notre pays sur le plan international et risque d'engager la responsabilité internationale de l'Etat. Avec cette décision, le Gouvernement béninois fuit ses obligations de respecter, de protéger et de donner les effets qui résultent des droits à l'alimentation et à l'eau et aggrave la précarité dans laquelle vivait la population... » ; qu'elle demande à la Cour : « de condamner le Gouvernement béninois pour violation des droits fondamentaux de l'homme à l'alimentation et à l'eau ...» ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Directeur Général de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) Monsieur Adrien T. DOSSOU écrit :

« 1. Au sujet du droit à l'alimentation en eau potable des citoyens :

Il s'agit d'un droit reconnu et consigné dans notre Loi Fondamentale et les divers autres textes supra nationaux auxquels notre pays a adhéré. Toutefois, la jouissance de ce droit par les citoyens est progressive en fonction des capacités de l'Etat.

2. Au sujet de l'organisation de l'alimentation en eau potable en République du Bénin :

L'organisation de l'alimentation en eau potable au Bénin relève de la responsabilité de deux structures à savoir :

- La Direction Générale de l'Eau qui est en charge de l'alimentation en eau potable dans les zones rurales, notamment, dans le cadre de la réalisation des divers projets d'hydraulique villageoise ;

- La Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) qui est en charge de l'alimentation en eau potable des populations des zones urbaines et périurbaines.

Au cours des récentes années, le taux de desserte des populations urbaines et périurbaines pour l'alimentation en eau potable relevant du ressort de la SONEB a évolué de 53 % en 2006 à 54% en 2008.

3. Au sujet de l'évolution des tarifs de vente de l'eau potable par la SONEB :

Les précédents tarifs en vigueur au Bénin avant ceux promulgués le 1^{er} juillet 2009 datent de mai 2002, soit sept (7) ans après.

La comparaison de ces tarifs se présente comme suit :

Catégories	Nouveau prix	Ancien prix	Observations
Branchements individuels			
● Tranche 1 : 0-5m ³ /mois	●198 FCFA/le m ³	198 FCFA/le m ³	Sans changement
●Tranche 1 : 0-5m ³ /mois	●453 FCFA/le m ³	415 FCFA/le m ³	
●Tranche 1 : 0-5m ³ /mois	●658 FCFA/le m ³	415 FCFA/le m ³	Nouvelle tranche
Accès collectif	●330 FCFA/le m ³	415 FCFA/le m ³	Réduction

4. Au sujet de l'éloignement éventuel du plus grand nombre de l'accès à l'eau potable qu'entraînerait la décision d'actualisation des tarifs

Pour favoriser un accès facile à l'eau potable de la majorité des populations, notamment les couches les plus défavorisées, la nouvelle tarification de juillet 2009 a maintenu la tranche au même prix que celle en vigueur depuis mai 2002.

• Ainsi, pour un volume d'eau potable consommée allant de 1 à 5 m³, le prix de vente de 198 F/m³ n'a pas changé. Cette tranche est exonérée de la TVA et concerne 47 % de la clientèle de la SONEB.

A titre de comparaison, 5 mètres cubes d'eau font 25 fûts de 200 litres et suffisent largement pour les besoins d'un **ménage**

moyen pendant 30 jours.

- La création d'un tarif spécifique et préférentiel destiné à l'approvisionnement en eau potable des catégories pauvres et défavorisées n'ayant pas de branchements individuels : il s'agit de l'accès collectif dont le prix est de 330 F CFA le mètre cube contre 415 F CF A précédemment (les bornes-fontaines, les adductions d'eau villageoises raccordées au réseau de la SONEB et les revendeurs organisés et agréés).

- Le maintien du système de tarification de type national qui est basé sur la péréquation des prix, appliqués de manière identique sur l'ensemble du pays pour tenir compte de la problématique de la solidarité nationale et garantir ainsi l'approvisionnement en eau potable des populations des villes secondaires dont les systèmes d'alimentation en eau potable n'ont pas une échelle économique suffisante (aspects sociaux).

- La subvention de la tranche sociale (0 à 5 mètre cubes) et de l'accès collectif par les autres tranches des branchements individuels. En effet, c'est le lieu de mentionner que ces deux tarifs (198 F CFA et 330 F CFA) sont en deçà du coût de revient du mètre cube d'eau traitée qui, en 2008, était de 437 F CFA le mètre cube. Ceci n'est possible que grâce aux tarifs appliqués aux consommations d'eau supérieures à 5 mètres cubes par mois, à savoir 453 F CFA le mètre cube pour la tranche allant de 6 à 50 mètres cubes et 658 Francs CFA le mètre cube pour les volumes d'eau consommée dans la tranche supérieure à 50 mètres cubes d'eau par mois.

En d'autres termes, à travers la nouvelle grille tarifaire, le Gouvernement a bien tenu compte de la capacité financière de la majeure partie de la population dont les conditions d'accès à l'eau potable ont même été améliorées, notamment, pour ceux de l'accès collectif. Eu égard à ce qui précède, l'idée de la requérante selon laquelle «seuls les riches pourraient avoir accès à l'eau potable» se révèle sans fondement.

5. Au sujet de l'eau qui ne serait pas un produit importé :

L'eau est une ressource naturelle captée soit du sous sol, soit des barrages de retenue d'eau de surface, sur le territoire béninois.

Elle n'est donc pas importée.

Toutefois, le traitement, le transport, la distribution de l'eau potable et la gestion des systèmes d'exploitation de l'alimentation en eau potable requièrent l'emploi de produits de traitement et des équipements dont une grande partie est importée et subit également les coûts de l'inflation sur le marché international.

Il en est de même des consommables tels que, l'énergie électrique, qui subissent les fluctuations du marché international des hydrocarbures.

En conséquence, en 2002, le prix de revient moyen de l'eau traitée était de 350 F CFA le mètre cube. En 2008, ce prix de revient moyen était passé à 437 F CFA le mètre cube alors que le prix de vente moyen était de 372 F CFA en 2007, accusant un déficit de 65 F CFA sur chaque mètre cube d'eau traitée et vendue.

6. Les conditionnalités à satisfaire pour accroître l'accès du plus grand nombre à l'eau potable :

L'industrie de l'alimentation en eau potable est une industrie fortement capitalistique : elle requiert de très lourds investissements. En effet, les besoins d'investissements de la SONEB sont évalués à plus de 100 milliards de Francs CFA pour la période 2009-2012 dont 60 milliards pour la seule ville de Cotonou.

Actuellement, plusieurs projets sont en cours de réalisation pour un coût global de 34 milliards dont 24 milliards pour la seule ville de Cotonou.

Si une bonne partie de ce financement est obtenue sous forme de subvention, l'autre partie non négligeable est mobilisée sous forme de prêts bancaires à rembourser par la SONEB avec des frais financiers.

CONCLUSION

Pour assurer la pérennité et le développement de l'entreprise, il est important de veiller à son équilibre financier. La nouvelle tarification mise en application s'inscrit dans cette dynamique tout

en facilitant à la plus grande majorité des populations l'accès à l'eau potable. » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que la Constitution en son préambule dispose :
« Nous, PEUPLE BENINOIS, ...

- *Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un Etat de droit ..., dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle ;*

- *Réaffirmons notre attachement aux principes de la Démocratie et des Droits de l'Homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine... » ; qu'en outre, selon l'article 25 alinéa 1 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires. » ;*

Considérant que le droit du citoyens à l'eau potable fait partie de ses droits fondamentaux ; qu'il s'agit d'un droit-créance opposable à l'Etat ; que toutefois l'Etat ne peut couvrir l'intégralité d'un tel droit que dans la progressivité d'une politique donnée comprenant une contre partie à supporter par tout bénéficiaire ; qu'il résulte des éléments du dossier que contrairement aux allégations de la requérante, le Gouvernement a engagé des actions pour alimenter progressivement la majorité de la population en eau potable ; que les prix de cession de l'eau potable tels que fixés par le Gouvernement (198 F/m³ pour le branchement individuel et 330 F/m³ pour l'accès collectif) sont en deçà du coût de revient du mètre cube d'eau traitée (473/m³), preuve de la détermination du Gouvernement à permettre à la majorité de la population l'accès à l'eau potable ; que, dès lors, on ne saurait conclure à une violation des droits de l'homme, à l'alimentation et à l'eau ;

D E C I D E :

Article 1er .- Il n'y a pas violation de la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Madame Fidélia A. APOVO, à Madame le Ministre de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables, à Monsieur le Directeur Général de la SONEB et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le sept juin deux mille douze,

Monsieur	Robert S.M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Jacob ZINSOUNON.-

Robert S. M. DOSSOU.-