

DECISION DCC 13-022

DU 14 FEVRIER 2013

Date : 14 Février 2013

Requérant : Mesdames Symphorose Béatrice LAKOUSSAN, Clémentine LOKONON et Messieurs Joseph H. GNONLONFOUN, Gédéon K. DASSOUNDO, Emmanuel B. KOUAGOU, Dieudonné BOCOVO, Iréné Josias AGOSSA et Agapit Napoléon MAFORIKAN

Contrôle de conformité

Principe d'égalité

Discrimination – Traitement inégal

Irrecevabilité - Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 04 mai 2012 enregistrée à son Secrétariat le 18 mai 2012 sous le numéro 0931/069/REC, par laquelle Mesdames Symphorose Béatrice LAKOUSSAN, Clémentine LOKONON et Messieurs Joseph H. GNONLONFOUN, Gédéon K. DASSOUNDO, Emmanuel B. KOUAGOU, Dieudonné BOCOVO, Iréné Josias AGOSSA et Agapit Napoléon MAFORIKAN de la troisième mandature de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) introduisent devant la Haute Juridiction un recours en inconstitutionnalité contre la situation financière discriminatoire qui leur est faite ;

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 Bernard D. DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que les requérants exposent : « ... Les Conseillers de cette mandature ont été installés le 20 juillet 2004 et ont terminé leur mandat le 19 juillet 2009. Jusqu'à la fin de leur mandat, ils ont perçu un traitement et bénéficié des avantages conformes à ceux fixés par la Loi n° 2001-29 du 11 décembre 2001 en ses articles 2, 3, 4, 5 et 6.

Quant aux indemnités qui leur ont été allouées, les montants sont restés inférieurs à ceux fixés par le Décret n° 2006-187 du 30 avril 2006..., faisant apparaître ainsi des moins-perçus au détriment du Président et des Conseillers de la troisième mandature. Ces moins-perçus couvrent la période du 30 avril 2006 au 19 juillet 2009 inclusivement. S'y ajoutent les trois (03) mois qui suivent la cessation de la fonction. Il convient de signaler que la Loi n° 2001-29 du 11 décembre 2001 n'a pas fixé de montant des émoluments autres que le traitement. Elle s'est contentée d'indiquer à son chapitre 3 relatif aux indemnités ce qui suit :

Article 7 : Les éléments constitutifs des indemnités dues aux membres de la HAAC sont :

- l'indemnité forfaitaire ;
- l'indemnité de logement.

Article 8: L'indemnité forfaitaire représente l'indemnité de sujétion et les indemnités d'électricité, d'eau et de téléphone.

Son montant ne peut être ni inférieur ni supérieur à celui alloué aux membres du Gouvernement.

Article 9: L'indemnité de logement est accordée au membre de la HAAC qui n'est pas logé par l'Etat. Son montant est celui fixé par la réglementation en vigueur pour les membres du Gouvernement » ; qu'ils affirment : « Au Conseil des Ministres du 07 juillet 2010, le Gouvernement a pris la décision de faire payer "exceptionnellement" aux membres de la quatrième mandature de la HAAC les

indemnités allouées aux membres du Gouvernement par le Décret n° 2006- 187 du 30 avril 2006, ce pour compter du 20 juillet 2009, date de leur entrée en fonction...

Le Conseil des Ministres n'a pas tenu compte des moins-perçus découlant automatiquement de sa décision pour les membres de la troisième mandature. Il crée ainsi une discrimination au préjudice de ces conseillers qui, depuis leur installation en juillet 2004, n'avaient pas cessé de réclamer l'adoption d'un texte harmonisant les avantages et indemnités des membres du Gouvernement avec ceux des conseillers à la HAAC.

Désireux sans doute de trouver une solution automatique et durable à la mise en œuvre de l'identité entre les indemnités et primes des membres du Gouvernement et celles des membres de la HAAC, le même Conseil des Ministres a demandé au Ministre chargé des Relations avec les Institutions ce qui suit : "inviter le Président de la HAAC à prendre les dispositions en vue d'introduire à l'examen de l'Assemblée Nationale, en procédure d'urgence, un projet de loi modificative de la Loi n° 2001-29 du 11 décembre 2001 portant détermination du traitement des avantages et des indemnités des membres de la HAAC dans le sens d'une revalorisation de ces émoluments en portant leur montant brut à un million sept cent trois mille cinq cent dix huit (1.703.518) Francs CFA pour les membres de la HAAC, correspondant au montant payé aux membres du Gouvernement et à un million huit cent soixante six mille trois cent quatre vingt dix sept (1.866.397) Francs CFA pour le Président". Cette mesure nous paraît inopérante pour deux raisons : d'une part, le Président de la HAAC n'est pas qualifié pour introduire un projet de loi à l'examen et au vote de l'Assemblée Nationale aux termes de la Constitution du 11 décembre 1990 ; d'autre part, le Chef de l'Etat lui-même l'aurait fait que cela signifierait que chaque fois que les avantages et indemnités des membres du Gouvernement viendraient à changer, l'Assemblée Nationale devra en conséquence voter une loi pour fixer les avantages et les indemnités des membres de la HAAC » ; qu'ils ajoutent : « Quoi qu'il en soit, l'Assemblée nationale n'a pas été saisie à ce jour, deux (02) ans après. Face à cette passivité du Gouvernement les Conseillers de la troisième mandature de la HAAC ont écrit :

- Au Ministre des Finances et de l'Economie pour demander le paiement des moins-perçus couvrant la période d'avril 2006 (date de prise d'effet du décret du 30 avril 2006) au 19 juillet 2009, date de fin de leur mandat.

- Au Président de la HAAC (quatrième mandature) aux fins qu'il contribue à expliquer la situation au Gouvernement.

Mais il leur a fait comprendre qu'il ne revenait pas à la HAAC de saisir le Gouvernement en leur lieu et place.

- Au Médiateur de la République qui a demandé au Ministre des Finances et de l'Economie de faire droit à la requête des Conseillers.

- Au Premier Ministre qui a invité le Ministre des Finances et de l'Economie à étudier la requête avec les diligences requises.

Des séances de travail ont été organisées et tenues avec les services du Ministère des Finances et de l'Economie. Mais aucune suite n'a été donnée aux conclusions desdites réunions.

Le Chef de l'Etat a même été sollicité pour une audience. Aucune suite n'y a encore été donnée » ; qu'ils concluent : « Face à cette situation, nous, Conseillers de la troisième mandature de la HAAC, avons décidé de saisir la Haute Juridiction aux fins :

- 1- d'obtenir la confirmation de nos droits et le paiement des moins-perçus couvrant la période d'avril 2006 au 19 juillet 2009, date de fin de notre mandat ;
- 2- qu'elle invite le Gouvernement à élaborer et faire adopter une loi pour régler une fois pour toutes la question des avantages et des indemnités dus aux membres de la HAAC pour éviter que chaque mandature soit condamnée à se débrouiller pour la régler de son mieux.

En effet, depuis l'installation le 14 juillet 1994 de la première mandature de la HAAC, la Cour Constitutionnelle peut constater que les conseillers de chaque mandature ont dû avoir recours à son arbitrage pour entrer dans leurs droits » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction, la 1^{ère} Secrétaire Générale Adjointe du Gouvernement écrit : « Les observations du Gouvernement s'articuleront autour de deux (02) moyens à savoir au principal, l'irrecevabilité de la requête et au subsidiaire l'inexistence de la discrimination alléguée.

1- De l'irrecevabilité de la requête des conseillers de la troisième mandature de la HAAC

1-1 : Sur la première branche tirée de l'irrecevabilité de la requête

Attendu que par courrier en date du 14 mai 2012, "les Conseillers de la troisième mandature de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) (juillet 2004-juillet 2009)" ont saisi la Cour Constitutionnelle d'un recours en inconstitutionnalité contre la situation financière discriminatoire qui leur a été faite.

Attendu qu'il ressort de la présentation (timbre) et de la lecture de la requête que les conseillers de la troisième mandature de la HAAC se sont constitués en un collectif pour la défense de leurs intérêts communs ;

Attendu que ce collectif n'a pas rapporté la preuve que la structure dénommée "les conseillers de la troisième mandature de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) (Juillet 2004-Juillet 2009)" possède la personnalité juridique pour ester en justice ;

Qu'à supposer même que le requérant ait eu une personnalité juridique, il aurait fallu qu'il eût un représentant légal à même d'agir au nom et pour son compte ;

Attendu que les "conseillers de la troisième mandature de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) (Juillet 2004-Juillet 2009)" pour n'être pas une personne morale dûment constituée et jouissant de la personnalité juridique, n'a pas qualité pour agir au nom et pour le compte de l'ensemble des conseillers de la HAAC ;

Qu'il échet de déclarer le recours introduit par "les conseillers de la troisième mandature de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) (Juillet 2004-Juillet 2009)", irrecevable pour défaut de qualité.

1-2 : Sur la deuxième branche tirée de l'irrecevabilité du recours

Attendu que les huit (8) conseillers de la HAAC à savoir :

- Joseph H. GNONLONFOUN
- Gédéon K. DASSOUNDO
- Emmanuel B. KOUAGOU
- Symphorose Béatrice LAKOUSSAN
- BOCOVO Dieudonné
- LOKONON Clémentine
- Iréné Josias AGOSSA
- Agapit Napoléon MAFORIKAN

ont tous apposé leur signature au bas de la requête, signature suivie de leur contact téléphonique respectif à l'exception de Monsieur Joseph H. GNONLONFOUN qui a en outre mentionné le numéro de sa boîte postale ;

Attendu qu'aux termes de l'article 29 alinéa 2 nouveau du règlement intérieur de la Cour Constitutionnelle : "Pour être recevable, la requête émanant d'une organisation non gouvernementale, d'une association ou d'un citoyen doit comporter ses noms, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale";

Attendu que selon le vocabulaire juridique de Gérard Cornu (8^{ème} édition) mise à jour en avril 2007, l'adresse se définit comme "l'indication du nom d'une personne et du lieu où elle demeure (domicile ou résidence)";

Attendu qu'au sens de l'article précité, l'adresse suppose la réunion de la double mention des noms, prénoms et du domicile ou à défaut des noms, prénoms et de la résidence ;

Attendu que dans leur requête, "les conseillers de la HAAC de la troisième mandature" n'ont pas fait mention de leur adresse;

Attendu que suivant une jurisprudence bien établie de la Cour Constitutionnelle, celle-ci a déclaré irrecevables des recours pour défaut d'adresse ou défaut d'adresse précise ;

Qu'il en a été notamment ainsi des décisions suivantes :

- décision DCC 99-024 du 11 mars 1999 ;

- décision DCC 02-019 du 27 mars 2002 ;
- décision DCC 02-039 du 17 avril 2002 ;

Attendu qu'en ne mentionnant pas leur adresse sur la requête dont ils ont saisi la Cour Constitutionnelle, "les conseillers de la troisième mandature de la HAAC" ont méconnu l'article 29 alinéa 2 nouveau du règlement intérieur de la Cour Constitutionnelle ;
Qu'il échet de déclarer irrecevable leur requête.

II- De l'inexistence de la discrimination alléguée par les Conseillers de la troisième mandature de la HAAC

Attendu que les conseillers de la troisième mandature de la HAAC allèguent avoir été victimes d'un traitement discriminatoire au motif qu'au conseil des ministres du 7 juillet 2010, le Gouvernement a pris la décision de faire payer "exceptionnellement" aux membres de la quatrième mandature de la HAAC, les indemnités allouées aux membres du gouvernement par le Décret n° 2006-187 du 30 avril 2006, ce pour compter du 20 juillet 2009, date de leur entrée en fonction ;

Attendu que la mesure prise par le gouvernement au profit des membres de la quatrième mandature avait pour finalité de donner une suite **conjoncturelle** à leur doléance tendant à voir atténuer à leur égard les effets de l'inflation ;

Attendu que le mandat des conseillers de la troisième mandature de la HAAC a pris fin le 19 juillet 2009 ;

Que ceux-ci ont bénéficié du traitement et des avantages tels qu'ils ont été fixés par la Loi n° 2001-29 du 11 décembre 2001 ;

Attendu qu'il est constant en droit que la discrimination ne s'analyse que par rapport aux personnes se trouvant dans la même situation juridique ;

Que dès lors, le moyen tiré de la discrimination ne pourra être valablement invoqué que par rapport aux personnes relevant d'une même catégorie ;

Attendu que le Gouvernement a fixé la date d'effet de la mesure exceptionnelle prise au profit des membres de la quatrième mandature pour compter du 20 juillet 2009, date de leur entrée en fonction ;

Attendu que les requérants ne justifient pas de la qualité de membres ou de conseillers de la quatrième mandature de la HAAC pour prétendre au bénéfice du traitement exceptionnel et conjoncturel fait à ceux-ci ;

Qu'il ressort de ce qui précède, qu'aucun traitement discriminatoire n'a pu être fait ou infligé aux conseillers de la troisième mandature de la HAAC ;

Qu'il échet de les déclarer mal fondés en leur demande ;

Par ces motifs

Et tous autres à déduire ou à suppléer s'il échet :

Au principal

Déclarer irrecevable le recours introduit par "les Conseillers de la troisième mandature de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (juillet 2004-juillet 2009)"

Au subsidiaire

Dire et juger "les Conseillers de la troisième mandature de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication" mal fondés en leur demande » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 31 alinéa 2 du Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ; « pour être valable, la requête émanant d'une organisation non gouvernementale, d'une association ou d'un citoyen doit comporter ses nom, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale » ; qu'à l'exception de Monsieur Joseph H. GNONLONFOUN tous les autres requérants n'ont indiqué en guise d'adresse qu'un numéro de téléphone ; que le numéro de téléphone ne saurait à lui seul tenir lieu d'adresse, celle-ci se définissant comme l'indication entre autres, de la boîte postale, du lien de domicile ou de résidence ; qu'il y a lieu de déclarer irrecevable la requête de Mesdames Symphorose Béatrice LAKOUSSAN, Clémentine LOKONON, Messieurs Gédéon K. DASSOUNDO, Emmanuel B. KOUAGOU, Dieudonné BOCOVO, Iréné Josias AGOSSA et Agapit Napoléon MAFORIKAN ;

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 discrimination 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 » ; qu'en application des dispositions précitées et 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 la requête de Monsieur Joseph H. GNONLONFOUN, Conseiller à la HAAC (3^{ème} mandature) vise à réclamer l'application à son profit, des dispositions du Décret n° 2006-187 du 30 avril 2006 portant fixation du traitement des membres du Gouvernement ; que depuis leur installation, le 20 juillet 2004, les Conseillers de la HAAC (3^{ème} mandature) ont été rémunérés suivant la Loi n° 2001-29 du 11 décembre 2001 portant détermination du traitement, des avantages et indemnités des membres de la HAAC, loi prise en application de l'article 21 de la Loi n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC, qui prescrit : « les membres de la HAAC reçoivent un traitement, des avantages et indemnités fixés par la loi » ; qu'il ne saurait prétendre au bénéfice de la décision prise par le Gouvernement de faire payer "exceptionnellement" aux membres de la quatrième mandature de la HAAC les indemnités allouées aux membres du Gouvernement postérieurement à la fin de son mandat ; qu'en conséquence, il échet pour la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas traitement inégal ;

Considérant par ailleurs, que le requérant sollicite l'intervention de la Cour pour l'élaboration et l'adoption d'une loi pour régler une fois pour toute la question des avantages et des indemnités dus aux membres de la HAAC ; que l'appréciation d'une telle demande ne rentre pas dans le champ de compétence de la Cour

tel que défini aux articles 114 et 117 de la Constitution ; que, dès lors, la Cour doit se déclarer incompétente de ce chef ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La requête est irrecevable en ce qui concerne Mesdames Symphorose Béatrice LAKOUSSAN, Clémentine LOKONON, Messieurs Gédéon K. DASSOUNDO, Emmanuel B. KOUAGOU, Dieudonné BOCOVO, Iréné Josias AGOSSA et Agapit Napoléon MAFORIKAN.

Article 2.- Il n'y a pas traitement inégal.

Article 3.- La Cour Constitutionnelle est incompétente pour inviter le Gouvernement à élaborer une loi pour régler une fois pour toute la question des avantages dus aux membres de la HAAC.

Article 4.- La présente décision sera notifiée aux Conseillers de la troisième mandature de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), au Président de la République du Bénin et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le quatorze février deux mille treize,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard D. DEGBOE.-

Robert S. M. DOSSOU.-