

DECISION DCC 16-128 DU 18 AOÛT 2016

Date : 18 août 2016

Requérants : Didier IDOHOU, Bernard ALLINGLA, Jean-Claude ALAPINI, Jean Benoît ALOKPON, Louis KPADONOU et Flavien SASSE

Contrôle de conformité :

Loi

Loi fondamentale

Défaut d'adresse

Défaut de qualité

Irrecevabilité

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 15 mai 2016 enregistrée à son secrétariat le 26 mai 2016 sous le numéro 0949/061/REC, par laquelle Messieurs Didier IDOHOU, Bernard ALLINGLA, Jean-Claude ALAPINI, Jean Benoît ALOKPON, Louis KPADONOU et Flavien SASSE forment un recours aux fins de « la promulgation de la loi n° 2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite votée le 02 avril 2015» ;

Saisie d'une autre requête du 15 juillet 2016 enregistrée à son secrétariat le 18 juillet 2016 sous le numéro 1226/082/REC, par laquelle Monsieur Frédéric G. HOUNGBO, se fondant sur les mêmes arguments que les premiers requérants, sollicite la promulgation de la même loi ;

Saisie d'une troisième requête du 25 juillet 2016 enregistrée à son secrétariat le 27 juillet 2016 sous le numéro 1279/094/REC, par laquelle le requérant Bernard ALLINGLA forme le même recours aux mêmes fins;

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 Madame Marcelline C. GBEHA AFOUDA et Monsieur Akibou IBRAHIM G. en leur rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que les requérants Didier IDOHOU, Bernard ALLINGLA, Jean Claude ALAPINI, Jean Benoît ALOKPON, Louis KPADONOU et Flavien SASSE exposent : « Les hommes disposant d'une expertise avérée deviennent de jour en jour rares au sein de l'administration, ce qui nécessite une stratégie proactive dont la base ultime a été posée par le vote de la loi n° 2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite qui a retenu la condition d'âge comme le critère unique de départ à la retraite au sein de la Fonction publique béninoise.

En effet, en vue de remédier aux graves déficits du Fonds national des Retraites du Bénin (FNRB), le gouvernement a commis en 2010 un cabinet d'études, le "Cabinet Actuarial international", qui a fait des propositions pour réformer le code des pensions civiles et militaires. Ces propositions ont été examinées par plusieurs instances paritaires comprenant les représentants de l'administration et ceux des travailleurs... L'ensemble des propositions a été examiné et entériné par le gouvernement qui a adopté les mesures qui ont servi de base à l'élaboration du projet de loi modifiant et complétant le code des pensions civiles et militaires de retraite. Les innovations majeures concernent notamment :

-l'affiliation des agents contractuels de l'Etat au FNRB ;

-l'adoption de la condition d'âge comme le critère unique de départ à la retraite en rapport avec les cas dans la plupart des pays de la sous-région (Burkina-Faso : 60 ans, Togo : 60 ans, Niger : 60 ans, Mali : 60 ans, Sénégal : 60 ans, Centrafrique : 62 ans, Guinée : 65 ans, Tchad: 65 ans).

Ce projet de loi, qui a pris le critère d'âge comme critère unique de départ à la retraite (60 ans pour les cadres A, 58 ans pour les cadres B et 55 ans pour les cadres C et D), a été adopté par le gouvernement et transmis à l'Assemblée nationale qui l'a voté le 02 avril 2015. Devenu dès lors la loi n°2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite, celle-ci a été soumise pour contrôle de conformité de votre auguste Cour, qui, par la décision DCC 15-208 du 15 octobre 2015 ... a déclaré "conformes à la Constitution toutes les dispositions de la loi n° 2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite votée par l'Assemblée nationale le 02 avril 2015".

A ce jour, et en violation des dispositions de l'article 57 de la Constitution, cette loi n'a pas été promulguée dans les quinze (15) jours qui ont suivi la notification de la décision de la Cour constitutionnelle.» ;

Considérant qu'ils poursuivent : « En effet, le gouvernement d'alors, dans la quête d'un électorat de jeunes, avait demandé une seconde lecture de cette loi afin d'y remettre le critère de 30 ans de service pour le départ à la retraite. L'Assemblée nationale, ayant estimé qu'elle ne pouvait plus modifier une loi que la Cour a déjà déclarée conforme à la Constitution, du fait de la chose jugée, n'a pu effectuer cette deuxième lecture. C'est dans cet imbroglio juridique que les départs à la retraite du 1^{er} janvier et du 1^{er} avril 2016 sont intervenus alors que les intéressés devraient bénéficier des dispositions de la nouvelle loi. Cette situation qui perdure mérite d'être corrigée dans un Etat de droit dont la primauté est le respect des textes et l'équité de traitement des citoyens.

Paradoxalement, la loi n° 2015-20 du 02 avril 2015 portant statut des personnels des forces de sécurité publique et assimilées votée le même jour et qui consacre le critère unique d'âge en matière de départ à la retraite a été promulguée par le président de la République d'alors. Cette loi précise, en effet, à son article 120 que le critère unique d'âge pour le départ à la retraite est fixé comme suit:

- corps des officiers : 60 ans ;
- corps des sous-officiers : 58 ans ;
- corps des hommes de rang : 55 ans.

La promulgation, depuis le 15 juin 2015, de cette loi relative au statut des forces de sécurité publique et assimilées a aggravé la disparité en matière de critère de départ à la retraite au sein de la même Fonction publique, entre les magistrats, les militaires, les

personnels des forces de sécurité publique et assimilées, les enseignants du supérieur et les autres agents civils de l'Etat "délaissés".

L'état des lieux de la Fonction publique à fin décembre 2015, révèle un effectif de soixante-treize mille quatre-vingt-dix (73.090) agents dont quarante-neuf mille huit cent trente-quatre (49.834) agents contractuels de l'Etat (ACE) constitués pour la plupart d'agents reversés des catégories C et D et 23.247 agents permanents de l'Etat (APE).

Or, à chaque trimestre, le nombre d'agents permanents de l'Etat diminue en raison des départs à la retraite. Selon les statistiques, sept mille sept cent seize (7.716) APE seront admis à la retraite entre 2016 et 2020 avec la grande vague des cadres supérieurs programmée pour le 1^{er} juillet 2016. Ces départs laisseraient à notre pays une administration publique quasiment tenue par des cadres dont la plupart n'auraient pas toujours les qualifications, les compétences, les expériences et la dévotion nécessaires pour l'occupation des postes de façon rationnelle et responsable. A titre d'illustration, les quelques cadres les plus gradés qui seraient dans la Fonction publique appartiendraient à la catégorie A, échelle 1, échelon 6 ou 7 au maximum.

La promulgation de la loi n° 2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 ... permettra de :

- réduire sensiblement le déficit du FNRB ;
- éviter une pénurie de cadres compétents et expérimentés avec un préjudice au bon fonctionnement de l'administration ;
- harmoniser la législation nationale en matière de départ à la retraite des agents ayant les qualifications semblables ;
- harmoniser la législation en matière de départ à la retraite avec celle des Etats de la sous-région ;
- bénéficier encore pour un temps du savoir-faire, des compétences, voire de l'expertise avérée ... des cadres, particulièrement dans des secteurs sensibles comme l'éducation, la santé ... la haute administration (en 2017, il ne resterait dans l'enseignement maternel et primaire qu'une dizaine d'inspecteurs et cent seize (116) conseillers pédagogiques ...).» ;

Considérant qu'ils concluent : « Eu égard à ce qui précède, et pour des raisons, d'une part, d'équité en matière d'unicité de critère de mise à la retraite pour tous les agents permanents de l'Etat (égal accès des citoyens à l'emploi, article 8 de la Constitution ...), d'autre part, d'utilisation optimale des cadres de l'administration , au risque d'une gestion très prochaine des conséquences dommageables d'une aggravation du déficit généralisé et profond de

compétences dans l'administration avec le départ à la retraite à partir du 1^{er} juillet 2016 du reliquat des cadres les plus performants, le collectif sollicite de votre autorité la prise des dispositions nécessaires, en liaison avec le président de l'Assemblée nationale, afin de:

- rendre la loi exécutoire à compter du quinzième jour après la déclaration de conformité pour non-respect de l'équité et du délai constitutionnel pour sa promulgation ; ou
- renvoyer au gouvernement pour promulgation par le chef de l'Etat, la loi votée et déclarée conforme à la Constitution et qui ne doit plus être modifiée par une autre lecture. A cet effet, c'est à juste titre que la mise en conformité de la loi n° 2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite n'a plus été prévue dans l'ordre du jour de la session en cours de l'Assemblée nationale... » ;

Considérant que pour sa part, Monsieur Frédéric G. HOUNGBO expose : « L'Assemblée nationale a voté le 2 avril 2015 la loi n° 2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite.

Déférée au contrôle de constitutionnalité, la Cour constitutionnelle a rendu, le 15 octobre 2015, la décision DCC 15-208 par laquelle elle a déclaré conformes à la Constitution toutes les dispositions relatives à cette loi.

Au même moment (c'est-à-dire ce 2 avril 2015), l'Assemblée nationale a également voté la loi n° 2015-20 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées (agents des douanes, des eaux et forêts, etc.). Cette loi a été aussi déclarée conforme à la Constitution par la haute juridiction. Elle contient la condition d'âge comme seul critère en matière de départ à la retraite des agents de l'Etat. Ce critère unique d'âge figure aussi dans la loi n° 2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 portant code des pensions civiles et militaires de retraite. Chose curieuse, le gouvernement d'alors a promulgué la loi n° 2015-20 portant statut des personnels des forces de sécurité publique et assimilées le 15 juin 2015. Il n'a pas promulgué la loi n° 2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 portant code des pensions civiles et militaires de retraite, texte fondamental en matière de régime de retraite des agents permanents de l'Etat, faisant ainsi montre d'une politique de deux poids deux mesures. Cette situation crée une injustice flagrante, une iniquité de traitement et une discrimination entre les agents concernés qui

étaient dans la même position au cours de leurs activités professionnelles et qui bénéficient des mêmes conditions en matière de départ à la retraite.

Le gouvernement d'alors n'ayant pas promulgué la loi n° 2015-19 dans les quinze (15) jours en violation de l'article 57 de la Constitution... le président de l'Assemblée nationale devrait saisir votre autorité pour demander de rendre exécutoire ladite loi qui pourrait avoir une date d'effet rétroactif (c'est-à-dire le 19 juin 2015). » ; qu'il conclut : « Suivant 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". Les Hommes étant égaux en droit, ils devraient être soumis au même traitement. C'est pourquoi, je sollicite votre intervention aux fins de corriger cette injustice et cette discrimination et de permettre aux personnes concernées de bénéficier du même traitement. » ;

Considérant que le requérant Bernard ALLINGLA, reprenant les mêmes faits, ajoute cependant : « ... Par ailleurs, selon les informations, l'Assemblée nationale a attendu le départ à la retraite, le 1^{er} juillet 2016, de la plupart des derniers cadres civils de l'administration pour demander à votre Cour de rendre la loi exécutoire.

Par ce fait, l'Assemblée nationale vient de créer un deuxième cas d'iniquité de traitement entre les agents de l'Etat, ceux partis pour défaut de non promulgation de la loi et ceux, promotionnaires ou retardataires, qui vont rester parce que, peut-être pour diverses raisons, ont pris service dans la Fonction publique après le 1^{er} juillet 1986.

Eu égard à ce qui précède, et pour corriger la discrimination en matière de traitement pour la mise à la retraite de tous les agents permanents de l'Etat..., je sollicite de votre autorité la prise de dispositions nécessaires, en liaison avec le président de l'Assemblée nationale, afin de rendre la loi exécutoire à compter du quinzième jour après la déclaration de conformité de ses dispositions par rapport à la Constitution afin de respecter, d'une part, le principe de l'équité, d'autre part, le délai constitutionnel.» ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant que faisant suite à la mesure d'instruction de la haute juridiction sollicitant les observations du président de la

République, le secrétaire général du gouvernement, Monsieur Edouard OUIH OUIRO, écrit : « ... Après la demande d'une seconde lecture, et à la suite d'une seconde délibération par l'Assemblée nationale des lois n° 2015-18 et n° 2015-19 portant respectivement statut général de la Fonction publique en République du Bénin et modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite, l'Assemblée nationale a été saisie par le gouvernement pour la mise en conformité des deux textes.

En effet, dans le cadre de la promulgation de la loi n° 2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite, il a été constaté que son article 3 fait référence à la loi n° 2015-18 portant statut général de la Fonction publique en République du Bénin, en attente de mise en conformité par l'Assemblée nationale. Il s'ensuit que la promulgation de la loi n° 2015-19 modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite ne pourra intervenir qu'après celle de la loi n° 2015-18 portant statut général de la Fonction publique en République du Bénin.

Qu'il plaise à la haute juridiction d'en dire et d'en juger.» ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les trois recours sous examen portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant qu'aux termes de l'article 31 alinéa 2 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle : « *Pour être valable, la requête 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'en application de ces dispositions, toute personne qui saisit la Cour doit mentionner dans sa requête une adresse précise ;

Considérant que dans le cas d'espèce, Monsieur Jean-Claude ALAPINI, en lieu et place d'une adresse précise, n'a indiqué qu'un numéro de téléphone qui ne saurait tenir lieu d'adresse au sens de la disposition précitée ; que Monsieur Flavien SASSE, quant à lui, n'a donné aucune information y relative ; que, dès lors, la requête sous examen, en ce qui les concerne, doit être déclarée irrecevable ;

Considérant que selon l'article 29 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *La publication d'une déclaration de la Cour Constitutionnelle constatant qu'une disposition n'est pas contraire à la Constitution met fin à la suspension du délai de promulgation suivant les dispositions de l'article 120 de la Constitution.* » ; qu'aux termes de l'article 57 alinéas 2, 4, 6 et 7 de la Constitution : « *Il [Le Président de la République] assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le président de l'Assemblée nationale.*

Il peut, avant l'expiration de ces délais, demander à l'Assemblée nationale une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette seconde délibération ne peut être refusée.

*Le vote pour cette seconde délibération est acquis à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Si après ce dernier vote, le Président de la République refuse de promulguer la loi, la Cour constitutionnelle, **saisie par le président de l'Assemblée nationale**, déclare la loi exécutoire si elle est conforme à la Constitution.*

*La même procédure de mise à exécution est suivie lorsque, à l'expiration du délai de promulgation de quinze jours prévu à l'alinéa 2 du présent article, il n'y a ni promulgation, ni demande de seconde lecture » ; qu'il résulte de la lecture croisée et combinée de ces dispositions qu'en cas de refus du président de la République de promulguer une loi déclarée conforme à la Constitution, **seul le président de l'Assemblée nationale est habilité à saisir la Cour aux fins de la rendre exécutoire** ;*

Considérant que les requérants Didier IDOHOU, Bernard ALLINGLA, Jean Benoît ALOKPON, Louis KPADONOU et Frédéric G. HOUNGBO ne justifient pas de cette qualité ; qu'en conséquence, leurs requêtes doivent être déclarées irrecevables ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La requête de Messieurs Jean-Claude ALAPINI et Flavien SASSE est irrecevable pour défaut d'adresse précise.

Article 2.- Les requêtes de Messieurs Didier IDOHOU, Bernard ALLINGLA, Jean Benoît ALOKPON, Louis KPADONOU et Frédéric G. HOUNGBO sont irrecevables pour défaut de qualité.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Messieurs Jean-Claude ALAPINI, Bernard ALLINGLA, Jean Benoît ALOKPON, Frédéric G. HOUNGBO, Didier IDOHOU, Louis KPADONOU, Flavien SASSE, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le dix-huit août deux mille seize,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplex Comlan	DATO	Membre
	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Les Rapporteurs,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-

Akibou IBRAHIM G.-

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-