

DECISION DCC 16-169 DU 02 NOVEMBRE 2016

Date : 02 novembre 2016

Requérants : François K. MOUSSOUVIKPO, Laurent AZOMAHOU et Désiré Gilles GANHOU

Contrôle de conformité :

Acte administratif

Conflits de travail

Loi fondamentale : (Application des articles 114, 35 et 26 de la Constitution)

Violation de la Constitution

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 03 août 2016 enregistrée à son secrétariat le 09 août 2016 sous le numéro 1346/102/REC, par laquelle Messieurs François K. MOUSSOUVIKPO, Laurent AZOMAHOU et Désiré Gilles GANHOU forment un recours pour violation de la Constitution ;

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 en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que les requérants exposent : «...Nous avons l'honneur de soumettre à la haute juridiction la violation des textes constitutionnels dont sont victimes des greffiers et officiers de justice formés à l'Ecole nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM). En effet, la loi n°2007-01 du 29 mai 2007 portant statut des corps des greffiers et des officiers de justice en

République du Bénin a prévu, entre autres, et en son article 27, l'indemnité de première installation. L'article 80 de ladite loi dispose: "Les anciens officiers de justice régis par les décrets n° 85-380 du 11 septembre 1985 et n°98-213 du 11 mai 1998 qui sont à l'échelle 3 de la catégorie A seront soumis à une formation à l'issue de laquelle ils seront reversés en A1". L'article 82 de cette même loi précise, quant à lui, que des décrets fixeront, en tant que de besoin, ses modalités d'application.

C'est dans cette optique qu'a été pris le décret n°2015-027 du 29 janvier 2015 portant allocation de l'indemnité de première installation des greffiers et officiers de justice, lequel en son article 1^{er} fixe les montants à allouer à chacun des deux corps...

L'article 2 de ce décret dispose en son alinéa 1^{er} : " Le bénéfice de cette indemnité est accordé une seule fois aux greffiers et aux officiers de justice dès leur entrée dans le corps ou dès leur nomination et après prestation de serment". En son alinéa 2 : "Toutefois, après la date d'entrée en vigueur de la loi n°2007-01 du 29 mai 2007, les greffiers et officiers de justice ayant subi avec succès la formation prévue aux articles 79 et 80 de leur statut et qui sont en fonction à la date d'entrée en vigueur du présent décret bénéficient à titre de régularisation du paiement de cette indemnité".

Ainsi, ce second alinéa apporte des restrictions aux principes posés à l'alinéa 1^{er} et exclut bon nombre de greffiers et officiers de justice du bénéfice de l'indemnité de première installation... La loi portant statut des corps des greffiers et des officiers de justice en République du Bénin qui a prévu l'indemnité de première installation date du 29 mai 2007. A partir de cette date, les officiers de justice encore en fonction ont tous suivi en une seule vague la formation prévue par la loi. Quant aux greffiers, ils ont suivi cette formation en plusieurs vagues en raison de leur effectif. Tous, nous avons régulièrement repris fonction dans nos juridictions respectives et pouvions ainsi légalement prétendre à l'indemnité de première installation.

Malheureusement, le décret qui fixe les montants et les modalités du bénéfice de l'indemnité de première installation n'interviendra que huit (8) années plus tard, le 29 janvier 2015. A cette date, nous étions nombreux à avoir déjà fait valoir nos droits à la retraite et cet alinéa 2 de l'article 2 dudit décret a pris soin de nous exclure du bénéfice de cette indemnité » ;

Considérant qu'ils ajoutent : « ... L'article 35 de la Constitution dispose: "Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun". En ne prenant que huit (8) années plus tard le décret d'application d'une loi qui date de 2007, le Gouvernement de l'Etat béninois a observé un délai anormalement long. De ce fait, le Gouvernement de l'Etat béninois n'a pas accompli avec conscience, compétence, probité et dévouement la fonction réglementaire dont il est chargé et a par conséquent violé l'article 35 de la Constitution.

... Il va sans dire que les greffiers et officiers de justice qui ont rempli toutes les conditions pour prétendre au bénéfice de l'indemnité de première installation ne peuvent pas et ne doivent pas être victimes de cette violation de la Constitution.

D'ailleurs, le Gouvernement lui-même partage cette logique à travers l'arrêté n° 6964/MTFPRAI/SGM/DGFP/DRSC/CRAGOJ portant arrêtés abrogés – reversement - reclassement et avancements d'échelons et de grades. Bien qu'intervenu lui aussi huit (8) années (le 30 septembre 2015) après la loi portant statut des corps des greffiers et des officiers de justice en République du Bénin, cet arrêté prend en compte tous les greffiers et officiers de justice qui ont satisfait à la formation prévue aux articles 79 et 80 de leur statut y compris ceux qui étaient déjà à la retraite ... Des années avant la prise du décret portant allocation de l'indemnité de première installation, tous les greffiers et officiers de justice avaient déjà satisfait à la formation prévue aux articles 79 et 80 de leur statut.

Il en découle qu'en excluant expressément du bénéfice de l'indemnité de première installation certains greffiers et officiers de justice alors même que le retard pris dans l'adoption des textes réglementaires ne leur est pas imputable, mais relève plutôt du fait du Gouvernement de l'Etat béninois, celui-ci a violé le principe de l'égalité de tous devant la loi prévu aux articles 26 de la Constitution et 3 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples » ; qu'ils concluent : « En conséquence, nous prions la haute juridiction de dire, d'une part, que par la prise du décret (d'application) n° 2015-027 du 29 janvier 2015 huit (8) années après la loi n° 2007-01 du 29 mai 2007, le Gouvernement de l'Etat béninois a violé l'article 35 de la Constitution, d'autre part, qu'en excluant expressément du bénéfice de l'indemnité de première installation certains greffiers et officiers de justice à travers l'alinéa 2 de l'article 2 du décret portant allocation de

l'indemnité de première installation, le Gouvernement de l'Etat béninois a violé les articles 26 de la Constitution et 3 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples » ;

Considérant qu'ils joignent à leur recours les photocopies de la loi n° 2007-01 du 29 mai 2007 portant statut des corps des greffiers et des officiers de justice en République du Bénin, du décret n° 2015-027 du 29 janvier 2015 portant allocation de l'indemnité de première installation des greffiers et officiers de justice et de l'arrêté n° 6964/MTFPRAI/SGM/DGFP/DRSC/CRAGOJ portant arrêtés abrogés - reversement - reclassement et avancements d'échelons et de grades.» ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le directeur de cabinet du ministre de la Justice et de la Législation, Monsieur Saturnin Djidonou AFATON, écrit : « ... La loi ... en son article 27 dispose: "Outre les prestations familiales, peuvent être allouées aux greffiers et officiers de justice les indemnités et primes ci-après: indemnité de première installation; indemnité de logement; indemnité de responsabilité; indemnité rétribuant des travaux supplémentaires effectifs; indemnité de sujétion; indemnité de risques inhérents à l'emploi; indemnité de transport; indemnité d'expertise; prime d'incitation et de rendement.

Les taux et les modalités d'attribution des différents accessoires sont déterminés par décret pris en Conseil des ministres ... ».

Au regard du libellé de cet article de la loi, il faut faire observer que ces indemnités et primes ne peuvent être allouées que lorsque l'Etat se sent en mesure de les payer puisqu'elles appellent des incidences financières sur le budget national. En plus, le Gouvernement doit prendre des décrets pour fixer les taux, toujours dans les limites des possibilités financières offertes par le budget national. De ce fait, il est clair que l'Etat a le droit de canaliser l'allocation de ces indemnités et primes pour éviter les dérapages.

Pour en venir au fond du recours déposé par les officiers de justice cités supra, il faut faire observer que le décret accordant l'indemnité de première installation aux greffiers et officiers de justice a été pris suite à un atelier ... organisé à l'hôtel des

Princes à Bohicon du 10 au 20 juin 2014 pour étudier les projets de décrets d'application de la loi n° 2007-01 du 29 mai 2007 portant statut des greffiers et des officiers de justice. Cet atelier fait suite aux revendications des partenaires sociaux et aux grèves multiples qui ont secoué le secteur de la Justice en cette période. Il a réuni pour la circonstance les représentants du ministère de la Fonction publique, du ministère de l'Economie et des Finances, des représentants des partenaires sociaux et les responsables à divers niveaux du ministère en charge de la Justice.

L'objectif premier de cet atelier était surtout d'évaluer les incidences financières de tous les décrets à incidence financière, d'arrêter les montants à communiquer au Gouvernement en vue de la prise de décision. L'étude de tous les décrets d'application a été faite au cours de cet atelier et les observations des uns et des autres ont été prises en compte surtout celles des représentants du ministre de l'Economie et des Finances qui faisaient des calculs et qui donnaient au fur et à mesure leurs avis sur les montants qu'induit chaque décret au regard des positions des uns et des autres. C'est au cours de cet atelier que les montants de un million sept cent cinquante mille (1.750.000) francs pour les officiers de justice et un million cinq cent mille (1.500.000) francs pour les greffiers ont été retenus comme indemnité de première installation sur la base des éléments contenus dans le décret n° 2015-027 du 29 janvier 2015 portant allocation de l'indemnité de première installation des greffiers et officiers de justice.

A cette date, les officiers de justice et greffiers qui ont fait valoir leur droit à une pension de retraite n'ont pas été pris en compte, car ils ne sont plus actifs, et aux dires des représentants du ministre de l'Economie et des Finances, c'est une indemnité qui doit être payée uniquement aux agents encore en activité et ne saurait même être rétroactive. C'est pour remédier un tant soit peu au problème de temps mis par l'Etat pour prendre les décrets d'application que l'alinéa 2 de l'article 2 du décret n° 2015-027 du 29 janvier 2015 dispose: "Toutefois, après la date d'entrée en vigueur de la loi n°2007-01 du 29 mai 2007, les greffiers et officiers de justice ayant subi avec succès la formation prévue aux articles 79 et 80 de leur statut et qui sont en fonction à la date d'entrée en vigueur du présent décret bénéficient à titre de régularisation du paiement de cette indemnité ". Mais, c'était impossible d'accorder le bénéfice aux retraités puisqu'ils sont déjà sortis du portefeuille actif de l'Etat et, à vouloir les prendre en

compte, cela impose de faire le point de tous les greffiers et officiers de justice morts et vivants pour leur accorder cette indemnité si on doit s'en tenir à ce que les plaignants appellent restriction dans leur recours.

Je rappelle, à toutes fins utiles, que d'autres greffiers et officiers de justice qui sont allés à la retraite avant 2008, année de l'ouverture de la formation des anciens greffiers et officiers de justice en vue de leur reclassement, n'ont pas pu suivre la formation pour être reclassés. Ainsi, leur pension de retraite n'a été calculée que sur la base de leurs anciens grades. D'autres ont commencé la formation, mais sont admis à la retraite entre temps avant le terme de la formation. Ceux-là aussi n'ont pas pu se faire reclasser jusqu'à ce jour compte tenu de leur admission à la retraite. C'est dire que le système de gestion du personnel de l'Etat est soumis à certaines exigences conformément aux textes en vigueur sur la gestion de la carrière et des finances publiques.

En conclusion, il ne s'agit pas dans le cas d'espèce d'une restriction pour exclure certains du bénéfice de cette indemnité de première installation, mais plutôt d'une exigence du système de gestion du personnel de l'Etat » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que les requérants demandent à la Cour de dire, d'une part, que par la prise du décret (d'application) n° 2015-027 du 29 janvier 2015 huit (8) années après la loi n° 2007-01 du 29 mai 2007, le Gouvernement de l'Etat béninois a violé l'article 35 de la Constitution, d'autre part, qu'en excluant expressément du bénéfice de l'indemnité de première installation certains greffiers et officiers de justice à travers l'alinéa 2 de l'article 2 du décret portant allocation de l'indemnité de première installation, le Gouvernement a violé les articles 26 de la Constitution et 3 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ;

Sur la violation de l'article 35 de la Constitution

Considérant que les articles 114 et 35 de la Constitution disposent respectivement : « *La Cour constitutionnelle est ... l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* » ; « *Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de*

l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la loi n°2007-01 du 29 mai 2007 portant statut des greffiers et des officiers de justice a été votée par l'Assemblée nationale le 29 janvier 2007 et promulguée par le Président de la République le 29 mai 2007; que les décrets d'application susceptibles de garantir l'effectivité de la loi n'ont été pris par le Gouvernement que le 29 janvier 2015 ; que tout Gouvernement étant tenu aux diligences nécessaires pour adopter en Conseil des ministres les décrets auxquels renvoie la loi pour son application, il échet pour la Cour de dire et juger qu'en ne prenant les décrets d'application de la loi n° 2007-01 du 29 mai 2007 portant statut des greffiers et des officiers de justice que le 29 janvier 2015, soit près de huit (08) ans après la promulgation de ladite loi, les membres du Gouvernement qui se sont succédés du 30 mai 2007 au 29 janvier 2015 ont méconnu l'article 35 précité de la Constitution ;

Sur la violation des articles 26 de la Constitution et 3.1 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples

Considérant que les articles 26 de la Constitution et 3.1 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples énoncent 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* » ; « *Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi* » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que cette demande tend, en réalité, à faire apprécier par la Cour les conditions d'application de la loi n°2007-01 du 29 mai 2007 et du décret n° 2015-027 du 29 janvier 2015 ; qu'une telle appréciation relevant du contrôle de légalité, la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; qu'il échet dès lors pour elle de se déclarer incompétente de ce chef ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Les membres du Gouvernement qui se sont succédés du 30 mai 2007 au 29 janvier 2015 ont méconnu l'article 35 de la Constitution.

Article 2. - La Cour est incompétente pour apprécier les conditions d'application de la loi n° 2007-01 du 29 mai 2007 portant statut des greffiers et des officiers de justice et du décret n°2015-027 du 29 janvier 2015.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Messieurs François K. MOUSSOUVIKPO, Laurent AZOMAHOU et Désiré Gilles GANHOU, à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le deux novembre deux mille seize,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Mesdames Marcelline- C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline C. GBEHA AFOUDA.- Professeur Théodore HOLO.-