

# **DECISION DCC 13-054**

**DU 23 MAI 2013**

*Date : 16 Mai 2013*

*Requérant : Mesdames et Messieurs Gilles Tognissè TCHEHOUALI et Théodore GBETIE, Jeanne Sika ASSINOÛ, Rita MENSAH et Messieurs Dossou Roger ABATAN, Alphonse HOUNKPE et Basile HOUNDAGBA, Christiane d'ALMEIDA Epouse CHITOU, Béatrice LOKONON, Cyprienne C. HOUENON Epouse DADJO et Monsieur Raymond Hossou AHOANGONOU, Aliou KEGNIDE*

*Contrôle de conformité*

*Acte administratif*

*Contrôle de légalité*

*Décret 2004-121 portant modalité d'application de l'article 17 de la loi 86-013 du 26/02/86)*

*Incompétence*

## ***La Cour Constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 16 août 2012 enregistrée à son Secrétariat le 20 août 2012 sous le numéro 1482/122/REC, par laquelle Messieurs Gilles Tognissè TCHEHOUALI et Théodore GBETIE forment un recours en inconstitutionnalité des dispositions de l'article 5 du Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 portant modalités d'application de l'article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ;

Saisie d'une autre requête du 30 août 2012 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1556/130/REC, par laquelle Mesdames Jeanne Sika ASSINOÛ, Rita MENSAH et Messieurs Dossou Roger ABATAN, Alphonse HOUNKPE et Basile HOUNDAGBA forment un recours en inconstitutionnalité du décret sus visé ;

Saisie par ailleurs d'une troisième requête du 12 septembre 2012 enregistrée à son Secrétariat le 13 septembre 2012 sous le numéro 1627/135/REC, par laquelle Mesdames Christiane d'ALMEIDA Epouse CHITOU, Béatrice LOKONON, Cyprienne C. HOUENON Epouse DADJO et Monsieur Raymond Hossou AHOUANGONOU introduisent devant la Haute Juridiction un recours contre le même décret ;

Saisie enfin d'une requête du 11 avril 2013 enregistrée à la même date sous le numéro 0710/048/REC, par laquelle Monsieur Aliou KEGNIDE, Président de l'Association des Retraités de l'Administration du Trésor du Bénin, agissant pour le compte de ladite association, demande le contrôle de conformité à la Constitution du même décret ;

**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 DES RECOURS**

**Considérant** que **Messieurs Gilles Tognissé TCHEHOUALI et Théodore GBETIE** exposent : « 1-... Tous les Agents Permanents de l'Etat sont régis par la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat modifiée par la Loi n° 89-020 du 29 avril 1989 portant approbation de la

Décision - Loi n° 89- 006/ANR/ CP du 29 avril 1989 et par la Loi n° 2004-27 du 31 janvier 2005.

2- La Loi n° 86-013 du 26 février 1986 dispose en son article 17 que “la nomination dans les corps d'une hiérarchie immédiatement supérieure peut être faite par intégration directe sur une liste d'aptitude. Peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude les Agents Permanents de l'Etat particulièrement méritants ayant accompli au moins 25 années de service effectif dont cinq années au moins dans le corps d'appartenance. Les Agents Permanents de l'Etat promus au titre des présentes dispositions sont reclassés dans les conditions prévues aux articles 71 et 72 ci-dessous. Un décret déterminera les modalités d'application du présent article.”

3- L'article 180 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 stipule que le Statut Général des Agents Permanents de l'Etat prend effet pour compter de 1980. Les statuts particuliers des corps des Agents Permanents de l'Etat précisent même que la date d'entrée en vigueur du Statut Général des APE est le 1<sup>er</sup> janvier 1980.

4- Le Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 portant modalités d'application de l'article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat stipule en son article 5 que “le présent décret qui entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 sera publié au journal officiel.”

5- En fixant au 1<sup>er</sup> janvier 2003 la date d'entrée en vigueur des modalités d'application de l' article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 dont la date d'entrée en vigueur est le 1<sup>er</sup> janvier 1980, le gouvernement exclut du champ d'application des dispositions statutaires des Agents Permanents de l'Etat tous les Agents Permanents de l'Etat régis par le même statut en service du 1<sup>er</sup> janvier 1980 au 31 décembre 2002 créant ainsi une discrimination entre les Agents Permanents de l'Etat remplissant les conditions qui leur permettent de bénéficier des dispositions de l'article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986. » ; qu'ils

affirment : « Ce faisant, le gouvernement viole par ce Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 les dispositions de l'article 26 de la Constitution béninoise qui stipule "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." . Tous les Agents Permanents de l'Etat étant égaux devant la loi en l'occurrence devant la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 qui prend effet pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 1980, la date d'effet du décret portant modalités d'application de l'article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 ne saurait être le 1<sup>er</sup> janvier 2003.» ; qu'ils concluent : « Voilà pourquoi nous voudrions prier la Cour ... de ... déclarer inconstitutionnel l'article 5 du Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 qui fixe une discrimination, une injustice.» ;

**Considérant** que **Mesdames Jeanne Sika ASSINOU, Rita MENSAH et Messieurs Dossou Roger ABATAN, Alphonse HOUNKPE et Basile HOUNDAGBA**, dans leur recours, font observer : « En prenant le Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 portant modalités d'application de l'article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat, le Gouvernement a introduit deux éléments qui ne permettent pas à tous les Agents Permanents de l'Etat ayant accompli 25 ans de service effectif dont 5 ans au moins dans leur corps d'appartenance de bénéficier des dispositions de l'article 17. Ces éléments sont :

- 1- A l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> alinéa, il est mentionné "Les intéressés doivent être à l'échelle supérieure de leur corps". Ce qui exclut les Agents Permanents de l'Etat évoluant à l'Echelle 3 et à l'Echelle 2 des catégories de leurs corps ;
- 2- A l'article 5, il est précisé que le Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003. Cette disposition exclut tous les Agents Permanents de l'Etat en service du 1<sup>er</sup> janvier 1980, date d'entrée en vigueur de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat au 31 décembre 2002, ... veille du 1<sup>er</sup> janvier 2003. » ;

**Considérant** qu'ils développent : « Ces deux dispositions sont discriminatoires pour les raisons suivantes :

1- La section III du chapitre II portant organisation des carrières, notation, avancement, formation professionnelle et promotion hiérarchique indique clairement en son article 69, ce que l'on entend par promotion hiérarchique ;

2- Pour les catégories B - C - D et E, il s'agit du passage d'une catégorie à une autre ;

3- Pour la catégorie A, il s'agit du passage de l'Echelle 3 et de l'Echelle 2 à l'Echelle 1.

Pour preuve, après leur réussite aux examens ou concours professionnels, les Agents Permanents de l'Etat de l'Echelle E (Echelle unique) passent à la catégorie D dans le cadre de leur promotion hiérarchique. Les Agents Permanents de l'Etat des catégories B - C - D de l'Echelle 1, de l'Echelle 2 et de l'Echelle 3 connaissent leur promotion hiérarchique en passant tous de D1, D2, D3 à C1, de C1, C2, C3 à B1 et de B1, B2, B3 à A3 sans distinction d'Echelle conformément aux dispositions de l'article 69 du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat respectant ainsi le principe d'égalité de tous devant la loi.

En ce qui concerne l'intégration, les Agents Permanents de l'Etat de l'Echelle 3 de la catégorie A passent à l'Echelle 2 par exemple, alors que ceux des catégories B - C et D des Echelles 2 et 3 sont exclus du bénéfice des dispositions de l'article 17 du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat. Seuls les agents de l'Echelle 1 en bénéficient de façon discriminatoire. Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> alinéa du Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 ne respectent donc pas le principe de l'égalité de tous devant la loi.

Il en est de même pour la date du 1<sup>er</sup> janvier 2003 qui ne saurait s'expliquer lorsqu'on sait que la date d'effet du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat est le 1<sup>er</sup> janvier 1980 » ; qu'ils concluent : « Tous les Agents Permanents de l'Etat étant égaux devant la loi conformément aux dispositions de

l'article 26 de la Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, nous vous prions de ... déclarer contraires à la Constitution ... les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> alinéa et celles de l'article 5 du Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 afin de permettre aux agents des catégories B - C et D Echelle 2 et Echelle 3 d'intégrer leurs hiérarchies immédiatement supérieures au même titre que leurs collègues évoluant à l'échelle 1 » ;

**Considérant** que **Madame Christine d'ALMEIDA Epouse CHITOU, Béatrice LOKONON, Cyprienne C. HOUENON Epouse DADJO et Monsieur Raymond Hossou AHOANGONOU**, quant à eux, exposent : « Nous avons été exclus des examens et concours professionnels pendant vingt ans. A la reprise de ces examens et concours au profit des agents de nos catégories respectives, l'Etat nous a encore lésés par le rythme de programmation qui variait entre quatre et cinq ans. Bloqués par la non organisation des examens et concours professionnels, nous sommes admis à la retraite dans nos catégories initiales sans pouvoir bénéficier des dispositions de l'article 17 du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat autorisant notre promotion hiérarchique par intégration, faute de l'existence du décret devant définir les modalités d'application des dispositions de l'article 17 cité plus haut. Nous avons entre temps saisi le Médiateur de la République sur cette situation demeurée sans solution jusqu'à ce jour. En effet, grande a été notre déception de constater à la parution de ce décret en 2004 que certaines de ses dispositions nous excluent du champ de son application » ; qu'ils ajoutent : « C'est pourquoi nous vous prions de ... déclarer inconstitutionnelles les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> alinéa et l'article 5 dudit décret qui sont discriminatoires pour les raisons suivantes :

Pour les catégories B, C, D seuls les agents qui sont à l'échelle 1 bénéficient de l'intégration alors que si les agents de ces mêmes catégories évoluant aux échelles 1, 2 et 3 devraient être admis aux catégories supérieures après examens ou

concours professionnels, aucune distinction n'est faite entre eux en ce qui concerne les échelles. Tous ces agents quelle que soit leur échelle bénéficient de la même promotion hiérarchique.

Tous les Agents Permanents de l'Etat étant égaux devant la loi selon l'article 26 de la Constitution béninoise, nous vous prions de ... déclarer contraire à la Constitution notre exclusion du champ d'application du Décret n° 2004 - 121 du 10 mars 2004 portant modalités d'application de l'article 17 de la Loi n° 86 - 013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat afin de nous permettre de connaître notre promotion hiérarchique au même titre que nos jeunes collègues qui évoluent à l'échelle 1. Nous avons servi l'Etat béninois avec loyauté pendant trente (30) années et nous méritons de bénéficier, même à la retraite, des conséquences de droit découlant de l'application du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat qui nous a régis et qui régit nos jeunes collègues venus dans l'Administration publique après nous » ;

**Considérant** que **l'Association des Retraités de l'Administration du Trésor du Bénin**, représentée par son Président, **Monsieur Aliou KEGNIDE**, dénonce en ce qui la concerne « ... le caractère injuste et discriminatoire du Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 portant modalités d'application des dispositions de l'article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat » ; qu'elle soutient que la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 susvisée est une loi d'Etat qui a pris effet pour compter de l'année 1980 bien que promulguée en 1986 et que le Décret n° 2004-121, seul et unique décret d'application de la Loi n° 86-013, a été seulement appliqué aux agents encore en activité, rejetant systématiquement les agents permanents à la retraite au seul motif que la date de prise d'effet dudit décret est le 1<sup>er</sup> janvier 2003 ; qu'elle relève le caractère injuste et discriminatoire du Décret n° 2004-121 qui selon elle « viole la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 et par voie de conséquence viole également notre

Constitution du 11 décembre 1990 » et demande à la Cour de « faire reprendre sans délai ledit décret incriminé pour que satisfaction soit donnée » à sa requête ;

## ***INSTRUCTION DES RECOURS***

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour aux fins de connaître les raisons qui expliquent que le Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 portant modalités d'application de l'article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 relative au Statut Général des Agents Permanents de l'Etat a fixé la date de son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2003, alors que cette loi est entrée en vigueur à une certaine date, le Ministre du Travail et de la Fonction Publique, par son Directeur de cabinet, Monsieur Karim GBANI, écrit : « ... l'article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat dispose : "La nomination dans le corps d'une hiérarchie immédiatement supérieure peut être faite par intégration directe sur la liste d'aptitude.

Peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude, les Agents Permanents de l'Etat particulièrement méritants ayant accompli au moins 25 années de services effectifs dont cinq années au moins dans le corps d'appartenance.

Les Agents Permanents de l'Etat promus au titre des présentes dispositions sont reclassés dans les conditions prévues aux articles 71 et 72 ci-dessous.

Un décret déterminera les modalités d'application du présent article".

Eu égard au dernier alinéa dudit article qui a bien précisé qu'un décret déterminera les modalités d'application du présent article, la détermination est donc pour le futur et son effet ne saurait remonter à la date d'effet de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat.

Il en résulte donc que le décret, en précisant que la date de

son effet est le 1<sup>er</sup> janvier 2003, s'est conformé aux dispositions de la Loi n° 86- 013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat comme d'autres décrets d'application intervenus bien des années après la mise en application de cette même loi (décret sur le régime indemnitaire).

Par ailleurs, l'application, pour un décret, est l'action d'apporter à la loi au sens organique les précisions et les éclairages nécessaires qui permettent sa mise en œuvre pratique, c'est-à-dire sa reconnaissance d'application par le juge à la matière déterminée et son champ de couverture. Le caractère délicat de cette disposition légale, les contours techniques difficiles à maîtriser, les effectifs susceptibles d'être concernés par une telle mesure et enfin les incidences financières de l'application entraîneraient des aspects difficiles et contraignants.

Les deux (02) ministères les plus impliqués (MTFP et MEF) ne pouvaient donc amener le Gouvernement à s'engager dans l'application de cette disposition légale sans en maîtriser les contours. Beaucoup de fonctionnaires à la retraite depuis 1986 auraient pu s'en prévaloir. Le Gouvernement n'était certainement pas en mesure de supporter les charges financières.

Les réflexions des assises et autres travaux techniques conduits même avec les syndicats avaient fini par aboutir au texte faisant l'objet du Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 qui a d'ailleurs fixé la date de mise en vigueur telle que prévue par ladite loi elle-même, à savoir qu'un décret déterminera les modalités d'application ... » ;

## ***ANALYSE DES RECOURS***

***Considérant*** que selon l'article 31 alinéa 2 du Règlement intérieur sur 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.* » ;

**Considérant** que la requête de l'Association des Retraités de l'Administration du Trésor du Bénin introduite par son Président, Monsieur Aliou KEGNIDE, ne comporte pas d'adresse précise ; qu'elle est en conséquence irrecevable ;

**Considérant** que les trois (03) autres 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 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 : « *La nomination dans les corps d'une hiérarchie immédiatement supérieure peut être faite par intégration directe sur une liste d'aptitude.*

*Peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude les Agents Permanents de l'Etat particulièrement méritants ayant accompli au moins 25 années de service effectif dont cinq années au moins dans le corps d'appartenance.*

*Les Agents Permanents de l'Etat promus au titre des présentes dispositions sont reclassés dans les conditions prévues aux articles 71 et 72 ci-dessous.*

*Un décret déterminera les modalités d'application du présent article. » ; que l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 du Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004 portant modalités d'application de cet article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 relative au Statut Général des Agents Permanents de l'Etat dispose : « **En application de l'article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat, il est établi pour chaque corps des personnels de l'Etat par ordre de mérite et par service, une liste annuelle d'aptitude en vue de la nomination dans le corps hiérarchiquement supérieur, des agents particulièrement méritants et ayant accompli au moins vingt-cinq (25) années de services effectifs dont cinq (05) ans au moins dans le corps d'appartenance. Les intéressés doivent être à l'échelle supérieure de leur corps d'origine.** » ;*

**Considérant** que les requérants font grief au décret de faire

remonter ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 2003 au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 1980, date d'effet de la loi portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ;

**Considérant** que le décret est un acte administratif qui vient préciser les conditions d'application de certaines dispositions d'une loi ; que l'acte de base, à savoir la loi, n'ayant impartit lui-même aucun délai, l'on ne saurait valablement faire grief à l'autorité compétente pour prendre les règlements d'application d'avoir fixé la date de prise d'effet ainsi qu'elle l'a fait ; que cette autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans ce domaine et n'est soumise qu'au contrôle du juge administratif qui appréciera compte tenu des difficultés d'élaboration et de l'ensemble des circonstances ;

**Considérant** au surplus que contrairement aux allégations des requérants, le fait de remonter la date d'effet du décret au 1<sup>er</sup> janvier 1980 ne signifierait pas que tous devraient pouvoir bénéficier automatiquement des dispositions de l'article 17 du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ; qu'en effet, il découle des termes mêmes de l'alinéa 2 dudit article que l'inscription sur la liste d'aptitude n'est qu'une **possibilité** accordée « aux Agents Permanents de l'Etat **particulièrement méritants** ayant au moins 25 années de service effectif dont cinq années au moins dans le corps d'appartenance », condition qui, du reste, ne peut être appréciée par les requérants eux-mêmes ;

**Considérant** qu'au demeurant il ressort des éléments du dossier que les présentes requêtes tendent en réalité à faire apprécier par la Cour les modalités d'application de l'article 17 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat contenues dans le Décret n° 2004-121 du 10 mars 2004, et donc la conformité dudit décret à la loi ; qu'il s'agit d'un contrôle de légalité dont la Cour, juge de la constitutionnalité, ne saurait connaître ; qu'en conséquence, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

# ***D E C I D E :***

**Article 1<sup>er</sup>.** – La requête de l'Association des Retraités de l'Administration du Trésor du Bénin introduite par son Président, Monsieur Aliou KEGNIDE, est irrecevable.

**Article 2.** – La Cour est incompétente.

**Article 3.**- La présente décision sera notifiée à Mesdames Jeanne Sika ASSINOUE, Rita MENSAH, Christiane d'ALMEIDA Epouse CHITOU, Béatrice LOKONON, Cyprienne C. HOUENON Epouse DADJO, à Messieurs Gilles Tognissé TCHEHOUALI, Théodore GBETIE, Dossou Roger ABATAN, Alphonse HOUNKPE, Basile HOUNDAGBA, Raymond Hossou AHOUEANGONOU, Aliou KEGNIDE, au Ministre du Travail et de la Fonction Publique et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-trois mai deux mille treize,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

**Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-**

**Robert DOSSOU.-**