

DECISION DCC 15-110

DU 21 MAI 2015

Date : 21 Mai 2015

Requérant : Arouna Aboubacar SANNY

Contrôle de constitutionnalité

Actes administratifs

Conflit de travail

Principe d'égalité

Loi fondamentale (Application de l'article 26 de la Constitution)

Pas de violation de la Constitution

Régularité de mise en formation

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 28 novembre 2014 enregistrée à son secrétariat le 1^{er} décembre 2014 sous le numéro 2531/173/REC, par laquelle Monsieur Arouna Aboubacar SANNY forme un recours pour « violation des articles 26 alinéa 1 et 35 de la Constitution et annulation de la mise en formation professionnelle des préposés et brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003... » ;

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 Lamatou NASSIROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ... Le personnel de l'administration des douanes et droits indirects comprend quatre (04) réguliers corps, à savoir :

a) les préposés et brigadiers des douanes recrutés exclusivement par voie de concours direct parmi les candidats des deux sexes titulaires du brevet d'études du premier cycle ou de tout autre diplôme reconnu équivalent ... (article 7 du décret n° 93-103 du 10 mai 1993 portant statut particulier des corps des personnels de l'administration des douanes) ;

b) les agents de constatation des douanes qui, aux termes des dispositions de l'article 20 du décret n° 93-103 du 10 mai 1993, "sont recrutés exclusivement :

1°) par concours direct parmi les titulaires du baccalauréat ou de tout autre diplôme reconnu équivalent et remplissant les conditions précisées à l'article 12 du statut général des agents permanents de l'Etat ;

2°) par examen professionnel ouvert :

- aux préposés et brigadiers des douanes catégorie C échelle 3 comptant au moins cinq (05) années de service effectif ;

- aux préposés et brigadiers des douanes catégorie C échelle 2 comptant au moins quatre (04) années de service effectif." ;

c) les contrôleurs des douanes qui, aux termes des dispositions de l'article 42 du décret n° 93-103 du 10 mai 1993, sont recrutés exclusivement :

1°) par concours direct parmi les candidats titulaires du diplôme universitaire d'études générales ou de tout autre diplôme reconnu équivalent et remplissant les conditions prévues à l'article 12 du statut général des agents permanents de l'Etat ;

2°) par examen professionnel ouvert :

- aux agents de constatation des douanes catégorie B échelle 3 comptant au moins cinq (5) années de service effectif ;

- aux agents de constatation des douanes catégorie B échelle 2 comptant au moins quatre (4) années de service effectif ;

- aux agents du corps autonome des contrôleurs des douanes catégorie B échelle 1 comptant au moins trois (03) années de service effectif." ;

d) les inspecteurs des douanes qui, aux termes de l'article 65 du décret n°93-103 ..., "sont recrutés exclusivement :

1°) par concours direct parmi les candidats titulaires d'une maîtrise de l'enseignement supérieur ou de tout autre diplôme reconnu équivalent ;

2°) sur titre parmi les inspecteurs adjoints du corps autonome des douanes ;

3°) par examen professionnel ouvert :

- aux contrôleurs des douanes ayant accompli au moins quatre (4) années de service effectif dans le corps des contrôleurs des douanes ;

- à titre exceptionnel aux contrôleurs des douanes du corps autonome des douanes ayant accompli au moins cinq (5) années de service effectif dans le corps...".

En exécution de ces articles, les recrutements par concours directs ont repris au profit de l'administration des douanes et droits indirects en 1999.

Par ailleurs, le second mode de recrutement, à savoir, les concours professionnels a été également utilisé pour la promotion hiérarchique : passage d'un corps inférieur à un corps supérieur des agents de l'administration des douanes et droits indirects qui ont constamment bénéficié au même titre que les autres agents permanents de l'Etat civils, de concours professionnels en 2007 et 2012. » ;

Considérant qu'il poursuit : « Il convient de souligner que la seule condition pour une participation aux concours professionnels est l'ancienneté de service prévue à l'article 69 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 qui dispose : "Conformément aux dispositions de l'article 16 du présent statut, il est prévu des examens professionnels en vue de la promotion d'une catégorie à une autre, aux agents permanents de l'Etat ayant effectué au moins trois (03) années de service effectif à l'échelle 1, quatre (04)

années à l'échelle 2 ou cinq (05) années à l'échelle 3 de la catégorie immédiatement inférieure.

Pour faire acte de candidature aux examens professionnels donnant accès aux corps de la catégorie A échelle 1, les candidats doivent avoir réuni trois (03) années de service effectif à la catégorie A échelle 3 et deux (02) années de service effectif à la catégorie A échelle 2."

C'est dans ce cadre que deux (02) concours professionnels ont été organisés en 2007 et en 2012 au profit des personnels de l'Etat dont ceux de l'administration des douanes. Ont donc pris part au concours de 2007, les personnels de l'administration des douanes dont les préposés des douanes de la promotion 1999 (50 au total) parmi lesquels dix (10) ont réussi et ont accédé au corps des agents de constatation des douanes. Ont fait acte de candidature au concours professionnel de 2012, les personnels de l'administration des douanes recrutés en 1999, 2001, 2003 et 2005.

Pour le corps des préposés et brigadiers des douanes pour lequel la présente requête est introduite, deux cent quarante (240) agents ont pris part au concours à raison de 40 pour la promotion 1999, 50 pour la promotion 2001, 50 pour la promotion 2003 et 100 pour la promotion 2005.

A la proclamation des résultats, soixante-trois (63) préposés des douanes ont été déclarés admis au concours professionnel donnant accès au corps des agents de constatation des douanes, dont vingt-cinq (25) de la promotion 2005. Ce succès des préposés des douanes de la promotion 2005 au concours professionnel donnant accès au corps des agents de constatation des douanes a déclenché une réaction d'adversité incompréhensible.

C'est ainsi qu'une campagne de dénigrement systématique et de délation a été entreprise par l'administration des douanes et droits indirects, en complicité avec certains cadres du ministère du Travail, de la Fonction publique, de la Réforme administrative et institutionnelle (MTFPRAI) ayant à leur tête Monsieur Boniface KIATTI, le célèbre directeur général de la Fonction publique, le

directeur de cabinet du MTFPRAI , Monsieur Karim GBANI et un cadre du ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation (MEFPD), Monsieur Thomas AZANDOSSESSI, Secrétaire général dudit ministère. Ce groupuscule a décidé, en violation de tous les textes, de procéder à la promotion hiérarchique des recalés des concours à l'Ecole nationale des douanes (END) en excluant une partie desdits recalés, notamment ceux de la promotion 2005. » ;

Considérant qu'il ajoute : « Ainsi, un plan machiavélique a été mis en œuvre dont la base est d'empêcher les recalés au concours professionnel de la promotion 2005 d'être pris en compte parmi les agents devant prendre part à la formation de l'END donnant accès au corps des agents de constatation des douanes. Toutes les actions entreprises par les intéressés pour amener leur administration à changer de position ont été vaines.

Aussi, pour couvrir leur forfaiture, ont-ils amené le gouvernement à, par le relevé n°18 des décisions prises par le Conseil des ministres en sa séance du jeudi 23 octobre 2014, autoriser l'organisation de stage de formation professionnelle au profit des préposés-brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003 à l'école nationale des douanes de Porto-Novo, soit au total quatre-vingt-dix-huit (98) agents. A ce jour, les préposés des douanes de la promotion 2005 qui ont pris part au concours professionnel de 2012 et qui ont échoué, ont été arbitrairement exclus de cette formation en violation de tous les principes d'équité.

Face à cette violation flagrante du principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi, je voudrais m'en remettre au jugement de votre auguste Cour pour déclarer contraire à la Constitution, l'organisation du stage de formation professionnelle uniquement au profit des préposés-brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003 en ce que ledit stage de formation professionnelle viole l'article 26 alinéa 1 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin qui dispose : ..."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".

Par ailleurs, je saurais gré à la Cour constitutionnelle de déclarer que les actions et agissements de la direction générale des douanes et droits indirects, de Messieurs Boniface KIATTI, Karim GBANI et Thomas AZANDOSSESSI, dans le dossier de stage de formation professionnelle des préposés-brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001, 2003 violent l'article 35 de la Constitution du Bénin qui 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" » ;

Considérant que par la lettre en date du 29 décembre 2014, il apporte un complément d'information à sa requête du 28 novembre 2014 et expose : « ... Comme pour confirmer le complot ourdi contre la promotion 2005 des préposés et brigadiers des douanes, le ministre du Travail, de la Fonction publique, de la Réforme administrative et institutionnelle vient, par communiqué radio n° 0047/MTFPRAI/SGM/DGFP/DRAE/SECP/SA du 09 décembre 2014, d'ouvrir l'organisation le 04 avril 2015, et ce, "au titre de l'année 2014, des concours professionnels au profit des personnels de l'administration des douanes et droits indirects pour leur accès dans les corps des contrôleurs des douanes et des agents de constatation des douanes."

Comment comprendre ... que dans une même administration, pour des personnels ayant échoué à un même concours, que certains soient mis en formation professionnelle pour accéder directement au corps supérieur, alors que d'autres ... soient interdits de prendre part à ladite formation professionnelle pour être, comble d'injustice, obligés de prendre part à un nouveau concours professionnel ? Et l'argument qu'évoquent les auteurs de cette machination est que le caractère paramilitaire de l'administration des douanes et droits indirects implique le respect de la hiérarchie avec un passage de grade et de catégorie suivant une logique militaire. Il s'agit en fait de faux

fuyant et d'allégations purement fantaisistes ne reposant sur aucune disposition législative ou réglementaire puisque, à ce jour, les personnels de l'administration des douanes continuent d'être régis par la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat et son texte d'application qu'est le décret n° 93-103 du 10 mai 1993, textes dont se prévalent aussi bien le MTFPRAI, le MEFPD que la direction générale des douanes et droits indirects pour l'organisation du concours professionnel du 04 avril 2015.

Par ailleurs, en demandant aux préposés et brigadiers des douanes de la promotion 2005 de prendre part au concours professionnel du 04 avril 2015 avec ceux des promotions 2006 et 2008, le MTFPRAI, le MEFPD et la direction générale des douanes et droits indirects ne violent-ils pas le principe du respect de la hiérarchie évoquée pour justifier leur forfaiture, quand on sait que certains agents des promotions postérieures à celle de 2005 pourraient réussir audit concours, pendant que leurs anciens échoueraient ? » ;

Considérant qu'il demande : « Au regard de ce complément d'information qui vient éclairer votre auguste institution sur la réaction d'adversité dont sont victimes les préposés et brigadiers des douanes de la promotion 2005, je voudrais une fois encore implorer la Cour de déclarer contraire à la Constitution la mise en formation professionnelle des préposés et brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003 en ce que ledit stage de formation professionnelle viole l'article 26 alinéa 1 de la Constitution de la République du Bénin ...

Je saurais gré à la haute institution de déclarer que les actes et agissements de la direction générale des douanes et droits indirects, de Messieurs Boniface KIATTI, Directeur général de la fonction publique, Karim GBANI, un des directeurs de cabinet du MTFPRAI et de Thomas AZANDOSSESSI, Secrétaire général du MEFPD dans le dossier de mise en stage de formation professionnelle des préposés et brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003 violent l'article 35 de la Constitution du Bénin ... » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation, Monsieur Komi KOUTCHE, écrit : « ...Vous m'avez saisi du recours formé par Monsieur Arouna Aboubacar SANNY pour violation des articles 26 alinéa 1 et 35 de la Constitution et requête en annulation de la mise en formation professionnelle des préposés et brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003 à l'Ecole nationale des douanes (END) de Porto-Novo.

En effet, le requérant expose qu'à l'occasion des concours professionnels organisés en 2007 et en 2012, pour le corps des préposés et brigadiers des douanes, deux cent quarante (240) agents ont pris part aux concours, à raison de quarante (40) pour la promotion de 1999, cinquante (50) pour la promotion de 2001, cinquante (50) pour la promotion de 2003 et cent (100) pour la promotion de 2005.

Le demandeur souligne que la seule condition pour une participation aux concours professionnels est l'ancienneté de service prévue par l'article 69 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat.

Il ajoute, que lors de la proclamation des résultats, soixante-trois (63) préposés des douanes ont réussi aux concours professionnels donnant droit au corps des agents de constatation des douanes, dont vingt-cinq (25) de la promotion 2005.

Il allègue par ailleurs que ce succès a déclenché une réaction d'adversité incompréhensible et que pour repêcher les recalés des promotions 1999, 2001 et 2003, l'administration douanière et le ministère de la Fonction publique, suite au relevé n° 18 des décisions administratives du Conseil des ministres en sa séance du jeudi 23 octobre 2014, se sont arrangés pour les mettre en formation au détriment de ceux de la promotion 2005 qui ont échoué comme eux aux concours professionnels.

Le requérant conclut alors qu'il y a violation des articles 26 alinéa 1 et 35 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 et demande à la Cour d'annuler la mise en formation professionnelle des quatre-vingt-dix-huit (98) préposés et brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003. » ;

Considérant qu'il explique : « ... La direction générale des douanes et droits indirects est constituée de corps paramilitaires régis par un statut particulier dont les dispositions sont parfois dérogatoires aux règles de gestion du personnel des corps communs de l'administration publique. Ainsi, le principe hiérarchique s'affirme avec une rigueur plus accrue que dans les corps purement civils. De même, les passages de grades et les changements de catégories se font conformément aux normes militaires. Enfin, les mises en stage de formation sont faites de façon groupée contrairement à la mise en stage individualisée qui se fait au niveau des corps communs de l'administration publique...

Les concours professionnels dans l'administration des douanes ont été longtemps gelés. A la douane, deux (02) concours professionnels ont été organisés en l'espace de quinze (15) ans au profit des corps des préposés et des agents de constatation. Cela a engendré des dysfonctionnements dans la gestion de la carrière de plusieurs agents de douanes appartenant à des promotions différentes. La réouverture des concours professionnels en 2007 a permis de débloquer la situation. Les agents des douanes des promotions 1999 et 2001 avaient bien rempli les critères pour concourir conformément à l'alinéa 2 de l'article 20 du décret n° 93-103 du 10 mai 1993 portant statut particulier des corps des personnels de l'administration des douanes et droits indirects. Mais, seuls les agents des douanes de la promotion 1999 étaient autorisés à postuler à ce concours, compte tenu du respect de la hiérarchie qui demeure une règle fondamentale s'imposant à tout corps paramilitaire et militaire.

L'organisation du concours professionnel en 2012 a suscité des frustrations au sein des agents des douanes. En effet, les agents des douanes des promotions 1999, 2001, 2003 et 2005 ont été tous autorisés, contrairement à l'édition précédente, à

prendre part aux concours professionnels de 2012 et ceci, en méconnaissance du principe hiérarchique qui gouverne les corps militaire et paramilitaire. Les agents de promotion plus jeune qui ont réussi à ce concours professionnel se sont retrouvés subitement en position de supérieurs hiérarchiques. Ils ont pris en termes de grades, la préséance militaire sur leurs aînés de mêmes catégories des promotions antérieures, mais qui ont échoué aux concours professionnels. Cette situation a engendré des frustrations préjudiciables aux performances de l'administration douanière. Le Syndicat des douanes béninoises (SYDOB) a fait du règlement de cette situation un élément important de sa plate-forme revendicative.

A cet effet, un comité a été mis en place par l'arrêté interministériel n° 020/MFPTRAI/MEFPD/DC/SGM/DGFP/SA du 06 octobre 2014 aux fins d'étudier les modalités de mise en formation des préposés et brigadiers des douanes des promotions 1999 à 2003 pour leur permettre d'accéder au corps des agents de constatation des douanes dans le but de rétablir la hiérarchie militaire. Les travaux de ce comité ont fait l'objet d'une communication qui a été examinée par le Conseil des ministres en sa séance du 23 octobre 2014. Ainsi, le Conseil a autorisé la mise en stage des préposés et brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003 conformément aux articles 66 et suivants de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat. Aux termes de ses dispositions : "Chaque ministre prend, en ce qui concerne les unités de production relevant de son autorité, toute mesure propre à assurer la formation professionnelle et le perfectionnement des agents desdites unités en liaison avec les ministres en charge du Travail et des divers ordres d'enseignement.

Il est prévu, compte tenu des nécessités du service et des particularités propres à chaque corps, une formation individuelle et une formation collective en faveur des agents ayant les aptitudes requises et dont le comportement général donne entière satisfaction".

C'est donc en exécution des décisions du Conseil des ministres qu'il a été autorisé de mettre en formation les intéressés en se basant à la fois sur le critère d'ancienneté et les besoins actuels de l'administration douanière. » ;

Considérant qu'il conclut : « Par ailleurs, il faut noter qu'à partir de 2015, les plans de formation du ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation intégreront les besoins en formation des agents de l'administration douanière en prenant en compte les autres promotions progressivement dès la sortie de la première vague en 2015... » ;

ANALYSE DU RECOURS

Sur la violation de l'article 26 alinéa 1 de la Constitution

Considérant que l'article 26 alinéa 1 de la Constitution dispose :

« *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.* » ; qu'il découle de cette disposition que l'égalité s'analyse comme une règle selon laquelle les personnes se trouvant dans une même situation doivent être soumises au même traitement sans discrimination ;

Considérant que les préposés et brigadiers recrutés en 1999, 2001, 2003 et 2005 ont pris part au concours professionnel donnant accès au corps des agents de constatation des douanes organisé par l'administration douanière en 2012 ; qu'à la proclamation des résultats, 63 préposés des douanes sont admis dont 25 de la promotion de 2005 ; que pour corriger le déséquilibre entre les jeunes et les aînés, tenant compte des besoins de l'administration douanière et, **sur la base des critères d'ancienneté**, le Conseil des ministres du jeudi 23 octobre 2014 a autorisé l'organisation de stage de formation professionnelle au profit des préposés et brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003 à l'Ecole nationale des douanes (END) ; que la promotion 2005 ne remplissant pas les conditions d'ancienneté

ne se trouve donc pas dans la même situation que les promotions 1999, 2001 et 2003 ; qu'en conséquence, il y a lieu pour la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas violation de l'article 26 alinéa 1 précité de la Constitution ;

Sur l'annulation de la mise en formation professionnelle des préposés et brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003.

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur Arouna Aboubacar SANNY tend, en réalité, à faire apprécier par la Cour la régularité de la mise en formation professionnelle des préposés et brigadiers des douanes des promotions 1999, 2001 et 2003 par rapport à la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat, de ses décrets d'application ainsi que de l'extrait du relevé n° 18 des décisions prises par le Conseil des ministres du 23 octobre 2014 ; que cette appréciation relève d'un contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; que dès lors, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Il n'y a pas violation de l'article 26 alinéa 1 de la Constitution.

Article 2.- La Cour est incompétente.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Arouna Aboubacar SANNY, à Monsieur le Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-et-un mai deux mille quinze,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre

Madame	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Lamatou NASSIROU.-

Professeur Théodore HOLO.-