

DECISION DCC 17 – 049

DU 07 MARS 2017

Date : 7 mars 2017

Requérant : Armand HODONOU

Acte administratif : (lettre n° 093/ PR/MESGPR/DIP/SRH/SP-C relative à la remise des agents de l'ex SAP/CENA à la disposition du ministère de la Fonction publique en vue de leur redéploiement

Atteintes aux biens

Conflit de travail

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 22 août 2016 enregistrée à son secrétariat le 23 août 2016 sous le numéro 1413/112/REC, par laquelle Monsieur Armand HODONOU forme un recours « en régulation des activités du Gouvernement » ;

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 Akibou IBRAHIM G. en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : «... Je viens par la présente, en vertu des dispositions des articles 122, 114 et 117 de la Constitution du 11 décembre 1990 déférer devant la juridiction constitutionnelle l'acte pris par le ministre d'Etat, secrétaire général à la Présidence de la République à travers la

correspondance n° 093/PR/MESGPR/DIP/SRH/SP-C en date à Cotonou du 21 juillet 2016.

I°) LES FAITS.

Avant d'en venir aux faits à proprement parler, faisons un bref aperçu sur les dispositions légales en vigueur.

La loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin a institué la structure de gestion des élections dénommée Commission électorale nationale autonome (CENA). L'alinéa 1^{er} de l'article 13 de ladite loi dispose : " La Commission électorale nationale autonome (CENA) dispose d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République (Exécutif, Assemblée nationale, Cour constitutionnelle, Cour suprême, Haute cour de justice, Conseil économique et social, Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication), sous réserve des dispositions des articles 33, 97 alinéas 1 et 2, 1^{er} et 2^{ème} tirets de la Constitution du 11 décembre 1990 et des articles 42, 52 et 54 de la loi n° 009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001". Mieux, la CENA est dotée d'un secrétariat permanent qui s'occupe de la gestion du personnel de la Commission électorale nationale autonome conformément aux dispositions des articles 33 et 36 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin.

Mais, le non-respect des dispositions ci-dessus énoncées par le ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence de la République à travers la lettre n° 093/PR/MESGPR/DIP SRH/SP-C ... du 21 juillet 2016 constitue une immixtion dans les affaires de la CENA et partant une violation de son autonomie qui nous amène à conclure à un vice procédural que la Cour constitutionnelle se doit de réguler » ; qu'il poursuit :

« II°) PROCEDURE QUERELLEE.

Depuis le mois de mai 1999 où la toute première équipe du Secrétariat administratif permanent de la CENA (SAP/CENA) fut installée, au mois de juin 2014 où les cinq membres permanents de la CENA prirent fonction, les agents de l'ex SAP/CENA sont demeurés stables dans leur position bien que la structure ait connu trois secrétaires administratifs permanents et plusieurs CENA ad 'hoc. Ces derniers ont jusqu'en 2008 émargé au budget du SAP/CENA, régulièrement approvisionné par les structures du

ministère de l'Economie et des Finances. Mais, deux évènements majeurs ont emmené le Gouvernement d'alors à modifier la règle du jeu en mettant sous la tutelle de la Présidence de la République sans aucune forme de procès le SAP/CENA.

D'abord, ce furent les irrégularités relevées dans la gestion administrative et financière du SAP/CENA par les inspecteurs vérificateurs de l'Inspection générale de l'Etat. Somme toute, les quatre membres du SAP/CENA, en 2007, ont été reconnus coupables de détournement de deniers publics suivant un compte-rendu du Conseil des ministres.

Ensuite, il y a eu la mesure prise par le Gouvernement en 2008 de reverser tous les agents contractuels locaux, agents contractuels du PIP, agents occasionnels, agents payés sur mesures sociales etc..., en agents contractuels de l'Etat. Ainsi, tout le personnel du SAP/CENA, recruté sur la base de contrat conformément au code du travail, fut ... reversé en agents contractuels de l'Etat. Il est de notoriété publique qu'aucune des institutions de la République n'a échappé à cette nouvelle réglementation en matière de gestion du personnel jusqu'alors non Agent permanent de l'Etat mais émargeant au budget national.

La combinaison de ces deux évènements majeurs a conduit le Gouvernement, d'une part, à mettre sous haute surveillance tous les fonds alloués au SAP/CENA en les sortant de la rubrique charges non réparties du budget général de l'Etat, d'autre part, à mettre sous tutelle du secrétaire général de la Présidence le Secrétariat administratif permanent de la CENA, y compris tout le personnel qui, depuis lors, émarge au budget de la Présidence à titre indicatif, car le SAP/CENA ne dispose pas d'un budget sectoriel qui soit incorporé au budget général de l'Etat.

Mais, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin, ce qui a ... occasionné la mise en place de la CENA, de son bureau exécutif permanent, la situation aurait beaucoup évolué si la CENA a pris les dispositions subséquentes juridiquement pour mettre un terme à cette tutelle. Car, par analogie, le secrétariat exécutif permanent de la CENA devrait hériter de l'intégralité des prérogatives dévolues à l'ex SAP/CENA institué depuis 1999 ...

Encore qu'en vertu des dispositions de l'article 34, 2^{ème} tiret, le SAP/CENA est habilité à préparer le budget de fonctionnement de la CENA sous la direction de cette dernière.

Mieux, ces prérogatives de l'ex SAP/CENA se trouvent renforcées, lorsque l'on se réfère aux dispositions de la loi n°

2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin en ses articles 34, 35 et 36.

Il n'y a donc aucune équivoque quant aux prérogatives dévolues au secrétariat exécutif permanent de la CENA en ce qui concerne la gestion du personnel de la CENA dont fait partie intégrante tout le personnel ayant servi depuis 1999 et les années suivantes au SAP/CENA, le respect du principe de continuité de l'Administration oblige.

Malheureusement, le blocus orchestré sur le Secrétariat exécutif de la CENA à travers l'embargo sur ses attributions a tôt fait d'instaurer une confusion et un conflit d'attributions ayant guidé le ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence de la République, dans son initiative pour le moins inopportune, d'écrire au ministre du Travail, de la Fonction publique et des Affaires sociales aux fins de remise à disposition du personnel de l'ex SAP/CENA. Il identifie le SAP/CENA comme un service de la Présidence de la République, ce, en méconnaissance des dispositions de la loi n° 2010-33 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, abrogée par la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin en ses articles 34, 35 et 36 qui fondent le Secrétariat exécutif permanent (SEP/CENA) qui se substitue ainsi au Secrétariat administratif permanents (SAP/CENA) prévu dans l'ancienne loi électorale.

La lettre n° 093/PR/MESGPR/SRH/SP-C portant remise à disposition d'agents de l'ex SAP/CENA ne saurait se justifier dans un tel contexte dans la mesure où la CENA dispose d'un Secrétariat exécutif permanent qui gère l'administration électorale et son personnel sous le contrôle du bureau exécutif de la CENA. Dans une telle logique, il reviendrait au Secrétariat exécutif permanent de la CENA et non au ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence de prendre une telle initiative si elle était opportune. Il y a là manifestement une opiniâtreté de l'histoire, lorsque nous nous référons à la décision DCC 05-054 rendue par la Cour constitutionnelle en sa session du 16 juin 2005 qui, en son temps, a sanctionné une initiative atypique du directeur de cabinet civil du Président de la République face à une décision de la HAAC prise contre la chaîne de télévision LC2.

Il est vrai que certaines structures rattachées à la Présidence de la République telles que le Haut-Commissariat à la Gouvernance concertée (HCGC), le Haut-Commissariat à la Solidarité nationale (HCSN), le Bureau général de l'auditeur près la Présidence de la République (BGAUP), l'Autorité de Régulation

des Communications électroniques et de la Poste (ARCEP) ont été dissoutes, le personnel y travaillant devant en toute logique être redéployé dans le souci d'une gestion efficiente et optimale du personnel de l'Etat. Il s'agit là d'une démarche incontestable du ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence qui ne devrait aucunement conduire à un empiètement sur les prérogatives de la CENA et partant de son Secrétariat exécutif permanent.

Nul n'a le droit de distinguer là où la loi ne distingue pas

« *ubilex non distinguit, nec nos distinguere debemus* » dit-on !

Conscient qu'une telle assertion est valable pour tout citoyen ordinaire, elle l'est surtout pour le ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence de la République, en raison de sa posture qui voudrait que ses initiatives soient entourées de beaucoup de précautions.

Le pas à ne pas franchir est désormais fait et la situation de non droit créée par le ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence de la République. Il revient à la Cour constitutionnelle de réguler cette activité du ministre d'Etat, membre du Gouvernement relative à la correspondance querellée.» ; qu'il ajoute : « III°) MOTIF DU PRESENT RECOURS.

Le présent recours vise essentiellement à obtenir de la haute juridiction qu'elle déclare contraire au code électoral la lettre n° 09/PR/MESGPR/SRH/SP-C du ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence de la République.

Plaise à la Cour de dire et juger que le ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence de la République a empiété sur les prérogatives du secrétaire exécutif permanent de la CENA.

Plaise à la Cour de dire et juger que le SEP/CENA doit hériter et gérer tout le patrimoine légué par le SAP/CENA sous le contrôle du bureau exécutif de la CENA.

Plaise à la Cour de dire, juger et déclarer caduque la lettre n° 093/PR/MESGPR/DIP/SRH/SP-C du ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le secrétaire général du Gouvernement, Monsieur Edouard OUIH OUIH, écrit : « ... Comme le précise le recours formulé par l'auteur, les agents concernés ont été recrutés en 1999 en qualité

d'agents contractuels et payés sur le budget du SAP/CENA. Ils sont restés dans cette position jusqu'en 2008, année à partir de laquelle le Gouvernement a décidé du reversement dans l'effectif des agents de l'Etat, des agents contractuels locaux, des agents contractuels sur PIP, des agents occasionnels, des agents payés sur mesures sociales, etc. en service avant le 1^{er} janvier de cette année. Ainsi, ils ont acquis le statut d'agents contractuels de l'Etat. D'office, ils deviennent mutables et sont, dans cette position, tenus d'accepter de servir partout où besoin est.

Par ailleurs, l'auteur du recours n'est pas fondé à s'élever contre la lettre du ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence de la République, dans la mesure où tous, agents de l'Etat, même nommés et mis à la disposition d'autres institutions, sont remis, au terme de leurs fonctions, à la disposition du ministère en charge de la Fonction publique pour leur redéploiement dans l'Administration publique. Le ministre d'Etat ne commet aucun tort en remettant les seize (16) agents de l'Etat concernés à la disposition du ministère du Travail, de la Fonction publique et des Affaires sociales, à charge pour ce ministère d'identifier les départements ministériels ou institutions de l'Etat où ces agents peuvent servir pour le bonheur de l'Administration. Il ne revient nullement à un agent de l'Etat d'imposer à l'Administration le lieu ou la structure dans laquelle il doit être affecté » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 13 alinéa 1^{er} de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin : « *La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) dispose d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République (Exécutif, Assemblée nationale, Cour constitutionnelle, Cour suprême, Haute cour de justice, Conseil économique et social, Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication), sous réserve des dispositions des articles 33, 97 alinéas 2 et 1, 1^{er} et 2^{ème} tirets de la Constitution du 11 décembre 1990 et des articles 42, 52 et 54 de la loi n° 009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001* » ; que dans sa décision DCC 16-189 du 15 novembre 2016, la Cour a dit et jugé « qu'on ne saurait faire grief à la CENA nouvellement installée de n'avoir pas reconduit tout le

personnel de l'ex-SAP/CENA ; que par conséquent, **en remettant une partie dudit personnel à leur structure de départ, la Présidence de la République**, et en reconduisant huit (08) personnes compte tenu de leur compétence et des besoins de la structure, le président de la CENA n'a pas méconnu l'article 26 précité de la Constitution » ;

Considérant qu'il découle de cette décision que la Cour a ainsi statué sur la question du rattachement des agents de l'ex SAP/CENA **à leur structure de départ qui est la Présidence de la République** ; que dès lors, en prenant la lettre n° 093/PR/MESGPR/DIP/SRH/SP-C pour remettre les agents de l'ex SAP/CENA à la disposition du ministère de la Fonction publique en vue de leur redéploiement, le ministre d'Etat, secrétaire général de la Présidence de la République pose un acte de gestion du personnel se trouvant sous sa tutelle ; que l'appréciation de cette lettre relève du 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}.- La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Armand HODONOU, à Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le sept mars deux mille dix-sept,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Akibou IBRAHIM G.-

Professeur Théodore HOLO.-