

**DECISION DCC 17-241**  
**DU 23 NOVEMBRE 2017**

***La Cour constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 14 juin 2017 enregistrée à son secrétariat le 15 juin 2017 sous le numéro 1041/165/REC, par laquelle Monsieur Albert D. HOUNTONDI forme un « recours pour anarchie dans l'élaboration des grilles salariales dans les structures sous tutelle des ministères » ;

**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 Maître Simplicie Comlan DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** qu'aux termes de l'article 16 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *Les décisions et les avis de la Cour constitutionnelle sont rendus par cinq conseillers au moins, sauf en cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal.* » ;

**Considérant** que Monsieur Zimé Yérime KORA-YAROU et Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA sont en mission à l'extérieur du pays ; que Messieurs Bernard Dossou DEGBOE et Akibou IBRAHIM G. sont respectivement empêché et en congé

administratif ; que la Cour, conformément à l'article 16 précité, est habilitée à siéger et rendre sa décision avec trois de ses membres ;

### **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : «... Outre les directions techniques et centrales, les ministères de la République du Bénin abritent également les structures sous tutelle, appelées également structures à caractères scientifique, culturel et social. Elles sont dites autonomes. La plupart de leurs ressources proviennent du Budget national sous forme de subvention. Elles ne créent pas de la valeur-ajoutée, pour la majorité d'entre elles, à l'opposé des sociétés ou offices d'Etat à caractère industriel ou commercial qui génèrent de la richesse, donc de la plus-value.

Force est de constater que les Accords d'établissement ou les Conventions collectives définissant la grille salariale et le régime indemnitaire applicables aux travailleurs dans ces structures ne font l'objet d'aucun encadrement. Ils résultent bien souvent d'une entente intéressée entre le directeur de la structure et les travailleurs sans aucun arbitrage extérieur si bien qu'aujourd'hui, dans nombre de ces organismes, on assiste à l'élaboration et à l'application de grilles salariales fantaisistes, hors normes ne reposant sur aucune base objective. Elles dérogent à la grille salariale en vigueur dans l'Administration publique.

L'Etat, en créant une telle discrimination dans le traitement des agents de même qualification socio-professionnelle, viole les dispositions de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution de notre pays 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".

La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, partie intégrante de notre Constitution, affirmera, en son article 3 : "Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi". Elle ajoutera ensuite dans les dispositions de son article 15 : "Toute personne a le droit de travailler dans des

conditions équitables et satisfaisantes et de percevoir un salaire égal pour un travail égal".

L'Etat est l'unique employeur de tous les agents de l'Administration publique, à savoir, les Agents permanents de l'Etat (APE), les Agents contractuels de l'Etat (ACE) et les agents des structures sous-tutelle des ministères à caractère social et scientifique. Le Conseil d'administration, important organe de décision des structures sous tutelle des ministères, n'est souvent pas associé à l'élaboration de ces grilles salariales. Leur validation échappe totalement au cabinet des ministères.

Certaines structures dont les exercices budgétaires sont déficitaires sur plusieurs années continuent à appliquer ces grilles sans aucun remords. Des études ont montré que beaucoup de ces structures fermeront leurs portes si l'Etat venait à supprimer ses subventions. Leur survie dépend donc entièrement des subventions de l'Etat contrairement aux sociétés et offices d'Etat à caractère industriel et commercial qui produisent de la richesse et sont véritablement autonomes.

C'est pour mettre fin à cette anarchie dans l'élaboration des grilles de salaire dans ces structures dites autonomes que je viens attirer l'attention de la Cour ... sur la situation en mettant à sa disposition quelques exemplaires des Accords d'établissement actuellement en vigueur dans quelques structures du ministère du Cadre de Vie et du Développement durable (MCVDD), notamment l'Agence béninoise de l'Environnement (ABE) et le Fonds national pour l'Environnement et le Climat (FNEC). » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « A l'ABE par exemple, un agent titulaire d'un master (BAC+5), sans responsabilité gagne jusqu'à 1.243.624 FCFA le mois ... et ceci payé sur les subventions de l'Etat. Il urge de trouver un mécanisme pour encadrer la détermination des salaires des agents qui y travaillent afin de réduire sensiblement les injustices sociales, corriger les disparités catégorielles dans l'Administration publique et limiter la dilapidation des ressources publiques.

Cette situation fait que tous les agents de l'Etat, à savoir, APE, ACE se battent pour aller dans ces organismes

abandonnant les directions techniques et centrales à leur sort, à cause des avantages qui y sont appliqués.

C'est pourquoi, les affectations, les mutations, les redéploiements d'agents et les nominations dans ces structures font l'objet de négociation, de clientélisme, de marchandage et parfois de népotisme, toutes choses qui entravent le bon fonctionnement de l'Administration publique. La nouvelle trouvaille dans certains ministères est de transformer certaines directions techniques en agence afin de les doter de Conventions collectives ou d'Accord d'établissements pour éviter d'appliquer la grille salariale de l'Administration publique. Or, l'Etat est l'employeur de tous les agents publics, y compris ceux des structures sous tutelle.

C'est pourquoi, ... je viens ... attirer votre attention sur la situation, en votre qualité de juge constitutionnel et garant des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques pour que cette discrimination dans le traitement des agents de l'Etat puisse prendre fin. Il y va de la justice sociale et de l'équité dans la République » ;

### ***INSTRUCTION DU RECOURS***

***Considérant*** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le ministre du Cadre de Vie et du Développement durable écrit :

« ... Les offices à caractères social, culturel et scientifique sont régis par la loi n°94-004 du 28 juillet 1994. Il est prescrit dans certaines de ses dispositions qu'un service public ne peut être érigé en office que sur la base d'une étude approfondie de l'activité du service public concerné et des conditions économiques, financières, matérielles et humaines de gestion de l'office assortie d'un rapport circonstancié. Son approbation par le Gouvernement précède la décision de création. Ensuite, un décret constatant approbation, détermine l'organisation et le fonctionnement de l'office dans le respect des règles édictées par la loi n°94-009 du 28 juillet 1994. Il en découle donc que les structures concernées sont des offices et régies par la loi citée supra.

Conformément aux dispositions de l'article 128 de la loi n°98-004 du 27 janvier 1998 portant code du travail en République du Bénin, l'Accord d'établissement ou la Convention collective constitue une annexe à la Convention collective générale du travail du 30 décembre 2005 applicable aux entreprises relevant des secteurs privé et para-public. Tout Accord d'établissement règle les rapports de travail entre une agence et son personnel. Il est élaboré conformément aux dispositions sus-citées du code de travail en République du Bénin.

Il a pour objet de déterminer et de préciser :

- la classification professionnelle ;
- le barème des salaires applicables ;
- la nature des primes, indemnités et autres avantages sociaux à allouer au personnel ;
- l'hygiène, la sécurité et la santé au travail.

En ce qui concerne son champ d'application, les dispositions du présent Accord d'établissement sont applicables au personnel exerçant leurs activités au sein de l'agence. Il s'agit de :

- agents permanents de l'Etat en position de détachement ou en disponibilité (confère article 13 alinéa 2 de la loi n°94-009 du 28 juillet 1994) ;
- agents titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée ;
- agents titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée.

Les avantages acquis et concédés au personnel d'agence par l'Accord d'établissement ou par la Convention collective sont sauvegardés par celle-ci. En effet, un Accord d'établissement ne peut, en aucun cas, entraîner la réduction desdits avantages de quelque nature que ce soit, individuels ou collectifs, acquis antérieurement à sa signature. » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « Contrairement aux allégations de Monsieur Albert HOUNTONDJI, aucun Accord d'établissement ou

aucune Convention collective n'a fait l'objet d'entente intéressée entre le directeur de la structure et les travailleurs. En réalité, la signature d'un Accord d'établissement obéit à une procédure.

En effet, il est le résultat de plusieurs séances d'études et de validation. Ces séances sont conduites par les différents services compétents de la direction générale du Travail. Les représentants des travailleurs ne manquent pas d'apporter leurs contributions dans l'étude desdits documents. Aussi, est-il important de noter que les autorités de tutelle de la structure dont l'Accord d'établissement est en étude, prennent part à ces séances. Au nombre de celles-ci, il est à noter le représentant du cabinet du ministre de tutelle et le Conseil d'administration. D'où la signature du document final (Accord d'établissement) par les autorités compétentes, à savoir, le directeur général du Travail et le ministre du Travail et de la Fonction publique sans oublier la direction générale de l'agence et les représentants des travailleurs. Ils constituent également une annexe à la Convention générale du travail du 30 décembre 2005.

De cette analyse, il résulte que cet ensemble d'outils forment une base juridique qui justifie l'existence d'une grille salariale légale et applicable aux travailleurs du secteur privé et para public. L'application de cette grille n'est pas propre au Fonds national pour l'Environnement et le Climat et l'Agence béninoise pour l'Environnement telle que mentionné par le requérant. Il en est ainsi pour toutes les structures sous tutelle des ministères, entre autres, la SOBEMAP, le Port autonome de Cotonou, la SBEE, etc.

La loi n°98-004 étant conforme à la Constitution, les Accords d'établissement qui en découlent au regard des dispositions de l'article 128 de ladite loi font bloc de la constitutionalité.

En revanche, sur la violation des dispositions de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution ... 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" et de celles des article 3 et 15 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, il ne saurait être évoqué la violation en ce sens que

dans les structures respectives citées par le requérant, les agents d'un même corps et d'une même catégorie bénéficient d'un même traitement salarial. Il n'y a aucune disparité entre eux. La comparaison avec les agents permanents de l'Etat et les agents contractuels de l'Etat n'est pas juste. Ces deux catégories d'agents sont régis par la loi n°86-013 portant statut général des agents permanents de l'Etat ... qui, pour sa mise en application, a renvoyé à des décrets portant statuts particuliers. Ces statuts n'ont pas octroyé les mêmes traitements salariaux aux titulaires d'un même diplôme utilisé par l'Etat. Pourtant, il ne s'est pas agi de rupture d'égalité.

Sur le caractère anarchique des grilles salariales, leur élaboration est conforme à la loi n°98-004 portant code du travail en République du Bénin. Ce code est ... conforme à la Constitution, donc cette prétention ne tient point. » ; qu'il conclut : «... Qu'il plaise à la haute Juridiction de rejeter la prétention du requérant et constater que les dispositions constitutionnelles précitées ne sont pas violées » ;

### ***ANALYSE DU RECOURS***

***Considérant*** que l'article 26 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* » ; que par ailleurs, les articles 13 de la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique, 103 alinéa 1<sup>er</sup> , 104 alinéa 1<sup>er</sup> et 110 de la loi n°86-013 du 06 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat disposent respectivement :

*« Les personnels des offices sont des agents permanents de l'Etat ou des agents conventionnés. Les agents permanents de l'Etat sont soumis au statut général des agents permanents de l'Etat ainsi qu'aux statuts particuliers de leur corps d'origine. Ils doivent être en position de détachement ou de disponibilité » ;*

*« Le détachement est la position des agents qui affectés auprès d'organismes autres que ceux objet de l'article 1<sup>er</sup> du présent*

*statut, continuent de bénéficier des droits à l'avancement et à la retraite prévus par les statuts particuliers de leur corps d'origine mais se trouvent soumis à l'ensemble des règles propres aux organismes concernés pour ce qui est de leur fonction » ;*

*« Le détachement peut être prononcé d'office dans le cas d'un détachement pour exercer une fonction politique ainsi que pour remplir un mandat dans les organismes directeurs des organisations des travailleurs constitués à l'échelon national, il doit être fait droit à la demande de l'agent permanent de l'Etat » ;*

*« L'agent détaché dans les conditions prévues à l'article 104 continue de percevoir la rémunération afférente à son grade et à son échelon dans son corps d'origine si le nouvel emploi occupé compte une rémunération moindre. Dans les autres, l'agent détaché perçoit, dans cette position, le traitement et les indemnités afférents au nouvel emploi qu'il exerce. » ;*

**Considérant** que de jurisprudence constante de la Cour, la notion d'égalité s'analyse comme un principe général selon lequel des personnes relevant de la même catégorie doivent être soumises au même traitement sans discrimination ; que dans le cas d'espèce, les agents de l'Etat en service dans les ministères sont régis par le statut général des agents permanents de l'Etat et les statuts particuliers de leur corps d'origine même s'ils sont en position de détachement ; que ces agents en détachement ne perçoivent que des avantages afférents à la nouvelle fonction qu'ils exercent au sein des offices à caractère scientifique, culturel et social alors que les autres agents de ces offices sont régis par des règles propres, notamment des Accords d'établissement, différentes du statut général des agents permanents de l'Etat ; que ces deux catégories d'agents, ne sont, donc pas dans la même situation juridique ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas discrimination.

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

**Article 1<sup>er</sup>**. Il n'y a pas discrimination.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à Monsieur Albert D. HOUNTONDJI, à Monsieur le Ministre du Cadre de vie et du Développement durable et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le 23 novembre deux mille dix-sept,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

***Simplice Comlan DATO.-***

***Professeur Théodore HOLO.-***