

Première grosse délivrée à monsieur TONNONHI
Marcellin ce jour lundi, le 13 février 2017

N°05 /CA DU REPERTOIRE

REPUBLIQUE DU BENIN

N° 2006-14/CA DU GREFFE

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

Arrêt du 22 septembre 2016

COUR SUPREME

Affaire : TONNONHI Marcellin

C/

ASECNA

DE = 15000) 30000
PE = 25000)
enregistré à Cotonou le 10/02/17
no. 29 case 1279
somme Trente mille francs.
Inspecteur de l'Enregistrement

La cour,

Vu la requête introductive d'instance en date à Godomey du 24 janvier 2006, enregistrée au greffe de la Cour le 06 février 2006 sous le n°089/GCS, par laquelle monsieur Marcellin TONNONHI, par l'organe de son conseil Me Prosper AHOUNOU, Avocat à la Cour, a saisi la haute juridiction d'un recours aux fins d'ordonner à l'ASECNA, son déplafonnement et son reclassement catégoriel ainsi que le paiement des indemnités de cessation d'activité ;

Vu la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007, portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;

Vu la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Où le Conseiller **James A. DAODOU** en son rapport ;

Où l'Avocat Général **Solange A. BEHZANZIN THOIGNON** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

EN LA FORME

Considérant que le requérant, au soutien de sa requête expose :

Qu'en qualité de fonctionnaire de l'Etat béninois, il a été affecté courant août 1989 à la Direction de l'Aviation Civile (DAC) de l'ASECNA ;

Me 00338/GCS - 0339-0340-0341/GCS du 13/02/17



CODO TOAPODE A. Lauretta F.

7

Que suite à cette affectation, son traitement salarial a été pris en charge par l'ASECNA à compter du 1^{er} janvier 1990, comme c'est le cas pour l'ensemble du personnel de la DAC ;

Qu'à compter de la fin des années 1990, il a commencé à bénéficier, en sa qualité de chef service Infrastructures, sur son traitement salarial, d'une prime de rendement, d'indemnités de fonction et de véhicule, d'aide au logement, d'encadrement tertiaire à l'instar des autres chefs de service de la DAC, ceci après plusieurs réclamations ;

Que certains avantages octroyés à certains de ses collègues ne lui ont cependant pas été accordés jusqu'à son admission à la retraite pour compter du 1^{er} janvier 2005 ;

Qu'il s'agit notamment de l'avancement automatique, du déplafonnement des agents ayant atteint l'échelon 12 à la fonction publique, du reclassement catégoriel objet de protocole d'accord avec l'ASECNA et les organisations syndicales et le paiement des indemnités de cessation d'activités pour les agents ;

Que la Direction Générale de l'ASECNA est restée indifférente à la correspondance à elle adressée par le Ministère des Travaux Publics et des Transports dans ce sens ;

Que par lettre en date du 04 octobre 2005, il s'est pourvu par devant le Représentant de l'ASECNA aux fins énoncées ;

Que cette correspondance reçue par l'ASECNA le même jour, n'a pas connu de suite, alors même que, comme l'a indiqué le service des ressources humaines de la Direction Centrale de l'ASECNA, les avantages en cause, doivent être localement pris en compte par l'administration des aéronautiques nationales concernées ;

Que le silence de l'Administration durant deux mois étant analysé comme un rejet implicite, il se pourvoit devant la haute Juridiction aux fins de voir ordonner son déplafonnement et son reclassement catégoriel ainsi que le paiement de ses indemnités de cessation d'activité pour compter du 1^{er} janvier 2005, date de son admission à la retraite ;

Qu'il sollicite que l'Administration soit condamnée à lui payer en outre, une somme de 5 000 000 de francs CFA en réparation des préjudices par lui subis ;

Moyens des parties

Moyens du requérant

Considérant que le requérant fonde son recours sur les moyens tirés :

a) De sa qualité de fonctionnaire béninois détaché à l'ASECNA

Considérant que le requérant soutient à l'aide de différents arrêts versés au dossier, qu'il a servi en qualité d'agent détaché auprès de l'ASECNA à partir du 1^{er} janvier 1990 ;

b) Du bien fondé de ses prétentions

Considérant que le requérant expose qu'affecté courant août 1989 à la DAC de l'ASECNA, son traitement salarial a été pris en charge depuis janvier 1990 par les autorités aéronautiques de l'ASECNA comme c'est le cas pour tous les agents de cette direction et ce, conformément à l'article 10 de la convention de Dakar d'octobre 1974 ;

Que cette situation devrait lui permettre de bénéficier de divers services sociaux de l'ASECNA tels les différents prêts, les soins médicaux et l'Assurance complémentaire de retraite ;

Que nommé chef des infrastructures et des services aériens de la DAC, il a commencé à bénéficier sur son salaire, de prime de rendement, d'indemnité de fonction et de véhicule, etc, mais que les autres avantages accordés à ses autres collègues lui ont été refusés jusqu'à son admission à la retraite pour compter du 1^{er} janvier 2005 ;

Qu'il s'agit entre autres, de l'avancement automatique, du déplafonnement des agents ayant atteint l'échelon 12 à la fonction publique, du reclassement catégoriel, du paiement d'indemnité de cessation d'activité et ce, en dépit de la correspondance du Ministre des Travaux Publics et des Transports ;

Qu'en s'opposant ainsi au paiement à son profit des mêmes avantages que ceux accordés à ses collègues en l'occurrence monsieur NIOKHOR DIOUF, l'ASECNA viole la loi et en fait une application sélective et inégalitaire, toutes choses qui entraînent pour lui, des préjudices dont il sollicite réparation ;



7

[Handwritten signature]

A

Moyens de l'Administration

1- Moyens de l'ASECNA

Considérant que le requis développe pour sa part, que toutes les demandes formulées par le requérant ne sont nullement fondées dans la mesure où ce dernier n'a pas la qualité d'agent de l'ASECNA ;

a) Le défaut de la qualité d'agent de l'ASECNA

Considérant que l'ASECNA précise que les avantages et droits sont prévus par le statut unique du Personnel de l'ASECNA auquel fait corps son code de rémunération ;

Que ces deux textes ne s'appliquent de droit qu'aux agents de l'ASECNA qui sont de trois catégories :

- les agents mis à la disposition de l'ASECNA par les Etats membres de l'ASECNA
- les agents permanents de l'Etat en position de détachement à l'ASECNA
- les agents directement recrutés par l'ASECNA et qui sont liés à elle par un contrat de travail ;

Qu'en l'espèce, le requérant n'est pas un fonctionnaire mis à la disposition de l'ASECNA par l'Etat béninois ;

Qu'il n'est pas non plus fonctionnaire de l'Etat béninois en position de détachement à l'ASECNA et n'est pas davantage un employé que l'ASECNA a recruté elle-même par le biais d'un contrat de travail ;

Qu'en conclusion, il n'est pas un agent ou un employé de l'ASECNA et que le statut unique et le code de rémunération du Personnel de l'ASECNA ne lui sont pas applicables de droit ;

Qu'il ne pouvait donc revendiquer à son profit les avantages accordés par les textes aux agents de l'Agence ;

Que les avantages litigieux en l'espèce, sont des privilèges des agents de l'ASECNA ;

Que le requérant est Agent Permanent de l'Etat béninois en service jusqu'à sa retraite dans l'administration étatique de la Direction de l'Aviation Civile dénommée Agence Nationale de l'Aviation Civile ;

Qu'il ne peut valablement revendiquer à son profit, des privilèges réservés aux agents de l'ASECNA ;

Que le requérant est tellement conscient de cette situation qu'il n'a jamais exigé de 1990 à 1997 le paiement de ces avantages ;

Que l'évolution de sa carrière administrative n'était pas régie par les dispositions du Statut Unique et du Code de Rémunération du Personnel de l'ASECNA ;

Que durant toute cette période, il a émargé au Budget de l'ASECNA mais que la gestion de sa carrière relevait du Ministère du Travail et des Affaires Sociales qui a pris en sa faveur, divers actes administratifs notamment :

- l'arrêté N° 0782/MTAS/DCPE/SPCA/D2 du 18 juin 1990
- l'arrêté N° 1570/MTAS/DCPE/SPCA/D2 du 18 octobre 1990
- l'arrêté N° 2953/MFPRA/DPE/SPCA/D2 du 22 octobre 1992
- l'arrêté N° 2954/MFPRA/DPE/SPCA/D2 du 22 octobre 1992 et
- l'arrêté N° 0417/MFPRA/DPE/SPCA/D2 du 24 février 1997.



Que l'évolution de la carrière administrative des agents de l'ASECNA (mis à disposition, en détachement ou recrutés directement) qui émargent à l'article 10 du statut unique et bénéficient des avantages querellés en l'espèce, ne dépend pas d'actes administratifs relevant de la compétence de l'autorité administrative de la Fonction Publique ;

Qu'il résulte de tout ce qui précède, qu'en sa qualité d'Agent Permanent de l'Etat, Marcellin TONNONHI est mal fondé en ses demandes ;

b) La prise en charge par l'ASECNA, du traitement salarial du requérant

Considérant que l'Administration développe que la prise en charge par l'ASECNA du salaire du requérant ne signifie pas que ce dernier a le droit d'exiger l'ensemble des avantages que cette dernière accorde à ses agents ;

7

8

#

Que les droits réclamés par TONNONHI Marcellin ne sont pas des accessoires aux salaires qui lui sont payés ;

Que le fait pour le requérant d'émarger au budget de l'ASECNA ne crée pas à son profit, des droits supplémentaires non convenus entre l'Etat béninois et l'ASECNA ;

Qu'en l'espèce, Marcellin TONNONHI travaillait pour l'Aviation civile devenue Agence Nationale de l'Aviation Civile (ANAC) structure directement rattachée au Ministère des Travaux Publics et des Transports de la République du Bénin et sous l'autorité hiérarchique du Directeur de l'Aviation Civile et non du Directeur de l'ASECNA ;

c) Le mal fondé du moyen tiré de ce que les avantages litigieux ont fait l'objet d'une correspondance du PTPT

Considérant que l'Administration développe, qu'au soutien de ses prétentions, le requérant évoque les correspondances N°3353/MTPT/DC/SG/DAC/SCAF/SA du 07 novembre 2003 et N°499/MTPT/DC/SG/CTTA/ANAC/SA du 03 décembre 2004 adressées par le Ministère des Travaux Publics et des Transports au Directeur Général de l'ASECNA ;

Considérant que relativement à ces deux lettres, il convient de soutenir qu'elles créent au contraire, des obligations à la charge de l'Etat béninois et que nulle part, il n'est fait mention de ce que les droits litigieux sont des droits qui doivent être accordés aux Agents Permanents de l'Etat en service à la Direction de l'Aviation Civile ;

d) Le bien fondé de l'intervention forcée de l'Etat béninois

Considérant que le requis sollicite l'intervention forcée en la présente procédure de l'Etat béninois qui serait à l'origine du litige puisque c'est lui qui avait demandé à l'ASECNA de prendre en charge le traitement salarial du requérant ;

Qu'il sollicite en conséquence, que l'Etat béninois soit condamné à la garantir, au cas où la haute Juridiction entrerait en condamnation contre elle ;

e) Défaut de pertinence de l'invocation du cas du monsieur Niokhor DIOUF

Considérant que dans son mémoire, le requérant, pour étayer ses allégations, a évoqué le cas d'un de ses collègues, monsieur Niokhor DIOUF ;

Que l'Administration réplique que le requérant n'est pas agent de l'ASECNA contrairement à monsieur Niokhor DIOUF dont il évoque, à tort, la situation ;

Qu'aucun parallèle ne doit être fait entre les deux cas ;

Qu'au surplus, la présente action du requérant est abusive et ouvre droit à condamnation au paiement de dommages et intérêts ;

Qu'elle sollicite que le requérant soit condamné à lui payer une somme de un million (1 000 000) de francs CFA ;

2- Moyens de l'Agence Judiciaire du Trésor

a) Sur l'incompétence de la chambre administrative de la Cour suprême

Considérant que l'Agent Judiciaire du Trésor a conclu à l'incompétence de la juridiction administrative à connaître du présent recours ;

Qu'il développe en effet, que l'ordonnance N°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attribution de la Cour suprême en son article 33 dispose : « Toutefois, sont de la compétence des tribunaux judiciaires (...) les litiges intéressant les agents des collectivités publiques régis par le code du travail. »

Que dans le cas d'espèce, l'ASECNA-Bénin est régie par la convention signée à Dakar le 25 octobre 1974 ;

Qu'ainsi, les réclamations du requérant, relatives aux primes, aux indemnités et au reclassement, échappent à la compétence du juge administratif.

Sur l'incompétence de la Chambre Administrative de la Cour suprême

Considérant que contrairement à ce qu'a soutenu l'Agent Judiciaire du Trésor, l'ASECNA est un organisme international institué par les Etats membres dans le but de garantir la sécurité de la navigation aérienne ;



7

H

Qu'il s'agit par conséquent, d'un organisme public doté de la personnalité juridique ;

Que l'ASECNA utilise indifféremment, deux catégories d'agents, ceux recrutés sur la base d'un contrat relevant par conséquent des juridictions de l'ordre judiciaire et les fonctionnaires de l'Etat mis à sa disposition ou qui sont en position de détachement auprès d'elle ;

Qu'il paraît évident que cette deuxième catégorie d'agents fonctionnaires publics ne peut relever, au regard des dispositions de l'Ordonnance 21/PR du 26 avril 1966 ci-dessus visée, que de la juridiction administrative s'agissant des conflits qui opposent ces agents à leur employeur ;

Qu'en effet, il est du reste constant en droit béninois que tout litige relatif à la fonction et aux avantages d'un agent permanent de l'Etat, est du ressort des juridictions administratives ;

Que l'article 31 de l'Ordonnance ci-dessus visée, dispose entre autres, que relèvent du contentieux administratif, tous les litiges de plein contentieux mettant en cause, une personne morale de droit public ;

Qu'il en résulte que la juridiction administrative est bien compétente pour connaître du présent recours ;

b) Sur la recevabilité

Considérant que le présent recours a été introduit dans les forme et délai de la loi ;

Qu'il convient de le déclarer recevable ;

AU FOND

Sur le moyen tiré du défaut de qualité d'agent de l'ASECNA

Considérant que l'Administration de l'ASECNA dénie au requérant la qualité d'agent de cette institution ;

Qu'elle soutient en effet que TONNONHI Marcellin, est un agent permanent de l'Etat à la disposition de la Direction de l'Aviation Civile (DAC) ;

Que l'évolution de sa carrière a été régi depuis lors et jusqu'à son admission à la retraite par des actes pris par les services du

Ministère en charge des Travaux publics et des Transports en République du Bénin ;

Que le fait pour l'ASECNA de payer en lieu et place de l'Etat béninois, les salaires et accessoires à Monsieur TONNONHI Marcellin ne saurait conférer au requérant, la qualité d'agent de l'ASECNA ;

Que les agents de l'ASECNA proviennent exclusivement de trois sources :

- les Etats membres qui mettent à sa disposition des agents
- les Etats membres qui détachent des agents permanents de l'Etat à l'ASECNA
- le recrutement direct opéré par l'ASECNA elle-même ;

Que le requérant ne répond d'aucune de ces trois catégories ;

Mais considérant qu'il ne fait l'objet d'aucun doute que TONNONHI Marcellin est un fonctionnaire de l'Etat béninois relevant du Ministère en charge des Travaux Publics et des Transports ;

Que c'est au regard de ses aptitudes et compétences techniques – (ingénieur des services techniques de la météorologie et de l'aviation civile) que le requérant a été mis à la disposition, en un premier temps, de la Direction de l'Aviation Civile qui certes, relève du Ministère en charge des Travaux Publics et des Transports et non de l'ASECNA ;

Considérant que cette situation administrative du requérant n'a pas empêché l'administration de lui verser, outre les salaires et accessoires qu'elle lui paie en lieu et place de l'Etat béninois en application de l'article 10 de la convention de Dakar du 25 octobre 1974, des primes de rendement, des indemnités de fonction et de véhicule, d'aide au logement, d'encadrement tertiaire ;

Considérant que la direction de l'ASECNA justifie le paiement au requérant de ces derniers avantages par la prise de mesures sociales convenue entre l'ASECNA et son personnel et dont l'extension aux chefs de services de la Direction de l'Aviation Civile a été ultérieurement acceptée par l'ASECNA ;

Considérant que l'administration de l'ASECNA soutient par conséquent, qu'outre le versement d'une rémunération, un contrat de travail suppose aussi la fourniture d'une prestation de travail au profit



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

de la personne qui paie la rémunération et l'existence d'un lien de subordination ;

Mais considérant que si les affirmations ci-dessus de l'administration de l'ASECNA sont fondées, il se pose la question de savoir comment elle arrivait à payer des primes de **rendement**, des indemnités de fonction, etc. à un agent qui n'a aucun lien de subordination avec elle et dont par conséquent, elle ne pouvait apprécier objectivement le **rendement** à son poste de responsabilité ;

Que les avantages dits de mesures sociales non prévus à la Convention de Dakar d'octobre 1974 et étendus aux chefs de service de la Direction de l'Aviation Civile, créent de ce fait, des liens directs de travail entre l'administration de l'ASECNA et les bénéficiaires de ces primes de **rendement** ;

Que l'administration de l'ASECNA n'explique en tout cas pas le mécanisme par lequel, elle payait **conséquent** des **primes de rendement** à des agents dont elle ne pouvait apprécier de façon objective le **rendement** ;

Considérant en outre qu'il existe au dossier, copie des arrêtés :

- n° 3296/MFPTRA/DGCAE du 10 septembre 2003 portant détachement de Monsieur TONNONHI auprès de l'ASECNA pour une période de cinq (05) ans renouvelable à compter du 1^{er} février 1990 ;
- n° 3297/MFPTRA/DGCAE du 10 septembre 2003 portant détachement de Monsieur TONNONHI auprès de l'ASECNA à compter du 1^{er} février 1995 ;
- n° 3297/MFPTRA/DGCAE du 10 septembre 2003 portant détachement de Monsieur TONNONHI auprès de l'ASECNA à compter du 1^{er} février 2000.

Que ces arrêtés qui sont des actes administratifs pris par l'autorité compétente et ayant force exécutoire parce que non abrogés ou annulés, confirment que le requérant est resté en position de détachement auprès de l'ASECNA à partir du 1er janvier 1990 ;

Que même pris à titre de régularisation, ces arrêtés n'en sont pas moins valides ;

Considérant que si l'administration de l'ASECNA affirme que c'est à son insu et en violation des dispositions statutaires de

J

J

l'ASECNA que le requérant a obtenu lesdits arrêtés, il reste et demeure qu'en l'état, ces actes sont applicables puisque l'ASECNA ne les a pas fait abroger ou annuler ;

Que le juge administratif n'a pas été saisi en la présente cause, d'un recours en appréciation de la régularité des actes incriminés par l'Administration de l'ASECNA ;

Que l'intéressé avait par conséquent, à partir de cette date, la qualité d'agent en détachement auprès de l'ASECNA même s'il servait à la Direction de l'Aviation Civile ;

Sur le bien fondé de la demande du requérant

Considérant que comme l'a reconnu l'administration de l'ASECNA, ses agents bénéficient en sus de leur salaire et autres émoluments, des avantages ci-dessous :

- avancement automatique
- déplafonnement des agents ayant atteint l'échelon 12 à la Fonction Publique
- reclassement catégoriel
- indemnité de cessation d'activités (ICA) pour les agents émergeant à l'article 10 et admis à la retraite ;

Considérant que le requérant n'a pas bénéficié de ces avantages ni pendant qu'il était en détachement à la Direction de l'Aviation Civile, ni à son admission à la retraite ;

Qu'ainsi qu'il vient d'être démontré, le requérant était dans la position d'un agent détaché auprès de l'ASECNA ;

Qu'il a donc droit, bien qu'ayant exercé à la Direction de l'Aviation Civile, à la jouissance desdits avantages ;

Qu'il échet de condamner l'Administration de l'ASECNA à procéder au déplafonnement et au reclassement catégoriel du requérant ainsi qu'au paiement de ses indemnités de cessation d'activité ;

Considérant que le requérant sollicite en outre, la condamnation de l'ASECNA au paiement à son profit, de dommages et intérêts d'un montant de 5 000 000 de francs CFA ;



7

8

9

Considérant que cette demande n'a pas été formulée par le requérant dans son recours gracieux adressé à l'ASECNA au moment où il liait le contentieux ;

Qu'il échet de l'en débouter ;

Sur la demande en intervention forcée de l'Etat béninois formulée par l'Administration de l'ASECNA

Considérant que l'ASECNA soutient que l'Etat béninois est à l'origine du présent litige ;

Que c'est en effet à la demande de l'Etat béninois que l'ASECNA a pris en charge, le traitement salarial des agents de la Direction de l'Aviation Civile ;

Que le requérant fonde ses revendications en substance dans la teneur des correspondances que l'Etat béninois a adressées au Directeur Général de l'ASECNA par le biais du Ministre des Travaux Publics et des Transports ;

Que les correspondances dont excipe le requérant, n'ont créé des obligations autant que leur existence puisse être admise, qu'à la charge de l'Etat béninois ;

Qu'elle sollicite en conséquence qu'au cas où la Cour entrerait en condamnation contre elle, que l'Etat béninois soit condamné à la garantir contre les conséquences pécuniaires de ladite condamnation ;

Mais considérant qu'une telle demande de l'ASECNA procède d'une logique qui ne repose sur aucune considération de droit ;

Qu'en effet, l'ASECNA n'excipe pas d'une quelconque faute de l'Etat béninois qui le rendrait responsable de la situation dans laquelle elle se retrouverait par sa condamnation à payer des droits au requérant ;

Qu'à supposer qu'elle parvienne à établir cette responsabilité de l'Etat béninois, elle dispose de voies récursoires pour se faire rendre justice ;

Qu'il échet par conséquent, de débouter l'ASECNA de sa demande de condamnation de l'Etat béninois à la garantir contre les conséquences pécuniaires de sa condamnation ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens ;

Par ces motifs,

Décide :

Article 1^{er} : La chambre administrative de la Cour suprême est compétente pour connaître du recours de plein contentieux en date à Cotonou du 24 janvier 2006, enregistré au greffe de la Cour sous le numéro 089 /GCS du 06 février 2006 introduit par monsieur Marcellin TONNONHI ;

Article 2 : Le recours de plein contentieux en date à Cotonou du 24 janvier 2006 enregistré au greffe de la Cour sous le n° 089/GCS du 06 février 2006 introduit par monsieur Marcellin TONNONHI est recevable ;

Article 3 : Ledit recours est fondé ;

Article 4 : Il est ordonné à l'Administration de l'ASECNA de procéder au déplafonnage et au reclassement catégoriel de monsieur Marcellin TONNONHI ainsi qu'au paiement à son profit des indemnités de cessation d'activités ;

Article 5 : La demande reconventionnelle de l'ASECNA est rejetée ;

Article 6 : Les frais sont mis à la charge de l'ASECNA ;

Article 7 : Notification du présent arrêt sera faite aux parties notamment à monsieur Marcellin TONNONHI, au Ministre de la Fonction Publique, au Ministre des Travaux Publics et des Transports (Direction de l'Aviation Civile) à l'ASECNA et au Procureur Général près la Cour Suprême

Ainsi fait et délibéré par la Cour Suprême composée de :

Huguette Th. BALLEY-FALANA, Conseiller à la chambre administrative,

PRESIDENT;

Etienne AHOUANKA
et
James A. DAOUDOU

CONSEILLERS ;

Et prononcé à l'audience publique du jeudi vingt deux septembre deux mille seize la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

Solange A. BEHZANZIN THOIGNON,

MINISTERE PUBLIC ;

Philippe AHOMADEGBE,

GREFFIER.

Et ont signé,

Le Président,

Hugnette Th. BALLEY-FALANA

Le Rapporteur,

James A. DAOUDOU

Le Greffier,

Philippe AHOMADEGBE