

LHL

N° 46 / CA du Répertoire

N° 90-03 / CA du Greffe

Arrêt du 17 Mars 2005

Affaire : ADJIBI Nicolas et Consorts

C/
MTAS

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Cour,

Vu la requête en date à Cotonou du 27 Novembre 1989 enregistrée le 21 Mars 1990 sous le n°13 au Greffe de la Cour par laquelle les Agents permanents de l'Etat retraités de la catégorie A, échelle 2, ADJIBI Nicolas et Consorts ont sollicité l'annulation de l'arrêté n°4291/MTAS/DGPE/CRAPE du 05 Juin 1989 et les décrets 85-361 et 85-380 du 11 Septembre 1985 ;

Vu les observations de l'Administration en date du 17 Septembre 1996, enregistrées au Greffe de la Cour le 24 Septembre 1996 sous le n°455/GCS ;

Vu le mémoire en réplique des requérants en date du 10 Mai 1997, enregistré au Greffe de la Cour sous n° 303/GCS le 13 Mai 1991 ;

Vu la consignation légale payée et constatée par reçu n°381 du 30 septembre 1991 du Greffe de la Cour ;

Vu l'ordonnance 21/PR du 26 avril 1966 organisant la procédure devant la Cour, remise en vigueur par la loi 90-12 du 1^{er} Juin 1990 ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Oui le Conseiller **Samson DOSSOUMON** en son rapport ;



Oui l'Avocat Général, **Hector R. OUENDO** en ses conclusions

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que Par lettre, en date à Cotonou, du 27 Novembre 1989, enregistrée à la Chambre Administrative de la Cour Populaire Centrale sous le n° 082/CPC du 04/12/1989 Messieurs Nicolas ADJIBI et consorts, Administrateurs du grade A2 admis à la retraite, S/C de Monsieur HOUEZO Antoine 01 BP : 1657 Cotonou I, ont introduit un recours aux fins de l'annulation de l'arrêté n° 4290/MTAS/DGPE/CRAPE du 05 Juin 1989 portant modalités de révision de la situation administrative des Agents Permanents de l'Etat retraités d'une part, et des décrets n°s 85-361 et 85-388 du 11 Septembre 1985, d'autre part ;

Que par lettre n°168/GCS du 14 février 1996, le recours introductif d'instance, le mémoire ampliatif ainsi que toutes les pièces y annexées, ont été transmis, pour ses observations, au Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative ;

Que par correspondance n° 274/GCS du 05 Mars 1997, les observations du Ministre ont été communiquées aux requérants qui, par lettre en date du 10 Mai 1997, ont transmis leur mémoire en réplique au Greffe de la Cour Suprême qui l'a enregistré sous le numéro 303/GCS du 13 Mai 1997 ;

A cette étape de la procédure, le dossier est en état d'être jugé, la consignation ayant été payée et constatée par reçu n° 381 du 30 Septembre 1991;

Considérant qu'à l'occasion du reclassement des Agents Permanents de l'Etat en vertu des dispositions des statuts particuliers parus le 11 Septembre 1985, le Ministre du Travail et des Affaires Sociales a, par arrêté n° 4290/MTAS/DGPE/CRAPE du 05 juin 1989, fixé les modalités de révision de la situation administrative des Agents Permanents de l'Etat retraités ;

Que ledit arrêté a prévu, d'une part, le reclassement des anciens Attachés Administratifs, et de leurs homologues dans le grade A2 dont la grille indiciaire évolue de 375 à 1100, d'autre part, le reversement des anciens administrateurs dans le grade Al avec pour indices 425 au début et 1300 au sommet de cette

hiérarchie qui bénéficie, par ailleurs, du coefficient de revalorisation dégressif de 1,20 à 1,10 conformément aux dispositions de l'article 56 du décret 85-388 du 11 septembre 1985 ;

Que les sieurs Nicolas ADJIBI et consorts, fonctionnaires retraités du grade A2, s'estimant lésés par rapport aux retraités du grade A1, saisissent la Cour Suprême d'un recours en annulation dudit arrêté et des décrets 85-361 et 85-388 du 11 septembre 1985, et demandent que leur soit également accordé le bénéfice du coefficient de revalorisation.

Les moyens des requérants

Considérant que les requérants évoquent deux moyens à l'appui de leur recours à savoir :

- l'erreur de fait ;
- le vice de forme ;

Les moyens de l'Administration

Considérant que l'Administration allègue, de son côté, le défaut de base légale pour l'octroi du coefficient de revalorisation aux requérants d'une part, et la parfaite conformité à la loi des modalités de reclassement des agents des grades A2 et A1 fixées par l'arrêté querellé, d'autre part ;

En la forme

Considérant que les décrets querellés datent de 1985 tandis que l'arrêté querellé date du 05 juin 1989 ;

Que le recours hiérarchique formulé par les Sieurs Nicolas ADJIBI et consorts date du 03 août 1989 ;

Qu'il échet de dire que le recours contentieux du 27 novembre 1989 est recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi, seulement en ce qui concerne l'arrêté, mais irrecevable parce que présenté hors des délais légaux pour ce qui concerne les décrets ;



Au fond

Sur le premier moyen des requérants tiré de l'erreur de fait constatée sur l'arrêté querellé.

Considérant que, dans le cadre du reclassement en 1989, des Agents Permanents de l'Etat, et conformément aux dispositions de la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite et du décret n° 85-388 du 11 septembre 1985, portant échelonnement indiciaire des corps des Personnels des Administrations publiques, des entreprises publiques et semi-publiques, le Ministre du Travail et des Affaires Sociales a, par arrêté n° 4290/MTAS/DGPE/CRAPE du 05 juin 1989, portant modalités de révision de la situation administrative des Agents de l'Etat retraités, précisé les anciens et nouveaux indices des agents de différentes catégories, notamment ceux des grades A1 et A2 ;

Que, pour le premier échelon des grades A1 et A2, le Ministre a respectivement indiqué, comme anciennes références, les indices 425 et 300 ; (CF COTE III A, document n° 18, page 6).

Considérant que, dans leur requête introductive d'instance et dans leur mémoire ampliatif, les Sieurs ADJIBI et consorts soutiennent que le Ministre s'est trompé dans la détermination de l'ancien indice des agents du grade A1 ;

Qu'au lieu de mentionner 425 comme ancien indice correspondant au premier échelon du grade A1, le Ministre du Travail et des Affaires Sociales devait écrire 375, pour se conformer à l'ancien échelonnement indiciaire, objet du décret n° 59-221 du 15 décembre 1959 ;

Que, du reste, c'est par rapport audit décret que ledit ministre a pu retenir l'indice 300 comme l'ancien indice correspondant au premier échelon du grade A2 ;

Que, par ailleurs, il devait plutôt retenir l'indice 375 comme ancien indice du premier échelon du grade A2, auquel il appliquerait le coefficient de revalorisation de 1,20 ;

Que, dès lors, il ne pourrait y avoir, dans une même fonction publique, « unité dans le principe et diversité dans la

pratique » ; (cf recours gracieux du 03 août 1989, page 2, avant-dernier paragraphe).

Considérant, par contre, que dans son mémoire en défense, le Ministre de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative a soutenu que, si, à l'occasion des opérations de reclassement de 1982, les agents de l'Etat de toutes les autres catégories ont bénéficié de deux échelles, comme les requérants du grade A2 (grille 300-375), tel ne fut pas le cas pour les fonctionnaires du grade A1 qui, après leur reclassement, sont passés de l'indice 375 à l'indice 425, « gagnant ainsi 50 points, parce qu'il n'existait pas une échelle supérieure » ;

Que le coefficient de revalorisation dégressif ayant pour finalité de « corriger ce manque à gagner » au niveau du grade A1, il ne pourrait l'accorder également aux autres grades ou catégories sans maintenir, voire aggraver la disproportion, en matière de gain de points, entre lesdits grades.

Considérant que de l'examen des divers textes de lois ou décrets versés au dossier de l'espèce, il ressort ;

Que, d'une part, entre 1959 et 1989, année du reclassement querellé, la Fonction Publique béninoise a connu plusieurs législations portant statut général avec leurs textes d'application respectifs :

- la loi 59-21 du 31 août 1959 ;
- l'ordonnance n° 72-23 du 24 juillet 1972 ;
- l'ordonnance n° 79-31 du 04 juin 1979 ;
- la loi n° 86-013 du 26 février 1986 ;

Que, sous l'empire de la loi 59-21 du 31 août 1959 et du décret 59-221 du 15 décembre 1959, les indices de début de carrière des grades A1 et A2 étaient respectivement de 375 et 300 ;

Que, ce n'est qu'à l'avènement de l'ordonnance n°72-23 du 24 juillet 1972 et surtout de l'ordonnance n° 79-31 du 04 juin 1979 que, pour la première fois, les indices 425 et 375 ont été fixés comme indices de début des hiérarchies A1 et A2.

Que, dans ces conditions, et à première vue, la fixation, aux tableaux n° 1 et n°2 annexés à l'arrêté n°



4290/MTAS/DGPE/CRAPE du 05 juin 1989, de l'indice 425 pour le grade A1 devrait impliquer le choix de l'indice 375 comme ancien indice pour le grade A2, conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 79-31 du 04 juin 1979 ; qu'inversement, le choix de l'hypothèse de l'indice 300 pour le grade A2 devrait impliquer la fixation de l'ancien indice de A1 à 375, conformément aux dispositions du Statut de 1959 ;

Considérant, par contre, qu'une lecture attentive des dispositions de l'article 5 du décret n° 85-388 du 11 septembre 1985 portant échelonnement indiciaire des corps des Personnels des Administrations publiques, des Entreprises publiques et semi-publiques, permet de comprendre les raisons qui sous-tendent le choix, par l'administration, de l'indice 425 comme ancien indice du grade A1 ;

Qu'en effet, cet article 5 dispose : « les fonctionnaires de l'ex-catégorie A1 reclassés dans la nouvelle catégorie A1 des nouveaux statuts particuliers (ceux de 1985), bénéficient après leur reclassement, d'un coefficient de revalorisation dégressif de leurs indices de traitement allant de 1,20 à 1,10 dans les conditions suivantes :

- 1^{er} échelon du grade initial : 1,20, décroissant de 0,01 par échelon jusqu'à 1,10 au 11^e échelon ;
- l'échelon unique du grade hors classe sera affecté également du coefficient 1,10 dans les mêmes conditions. » ;

Que ledit reclassement implique, à la fois, le reversement des agents concernés dans les nouveaux corps et grade dont s'agit, et l'octroi de l'indice correspondant qui, dans le cas d'espèce, est de 425 ;

Qu'ainsi, l'ancien indice du grade A1 qui était de 375 (selon la loi n° 59-21 du 31 août 1959 et son décret d'application) devient 425 conformément aux dispositions de l'article 5 du décret n° 85-388 précité avant de se voir affecté du coefficient de revalorisation pour donner l'indice 510 ;

Qu'en procédant comme elle l'ai fait, l'Administration s'est conformée à la loi et ne s'est donc pas trompée dans le choix de l'indice 425 comme ancien indice par rapport au nouvel indice 510 découlant de l'application du coefficient de revalorisation ;

Qu'en conséquence, le moyen des requérants relatifs à l'erreur commise par l'Administration à ce sujet est inopérant et doit être rejeté ;

Considérant, au surplus, qu'en envisageant l'hypothèse selon laquelle l'Administration se fût trompée à l'occasion du reclassement des agents du grade A1, force est de reconnaître que la nouvelle mesure de reclassement des cadres A1 ne concerne pas du tout les requérants qui, relevant du grade A2, ne pourraient justifier d'aucun intérêt pour agir ;

Qu'en effet, l'avantage (jugé excessif) accordé aux fonctionnaires du grade A1 ne concerne que des agents d'un autre grade que celui des requérants ; que l'octroi dudit avantage, conforme, du reste, au décret 85-388 du 11 septembre 1985, n'a nullement pour conséquence de porter atteinte aux droits des requérants de passer de l'indice 300 à l'indice 375, ou d'accéder éventuellement au grade supérieur ; (Cf CE Sect. 18 oct. 1968, Vacher-Desvernais, Rec 494 ; A.J. 1969-169 . Cf également CE. 26 déc. 1925, Rodière).



Que, dans ces conditions, il y a lieu de dire que les Sieurs ADJIBI et consorts n'ont pas qualité pour attaquer la mesure consistant à octroyer le coefficient de revalorisation aux fonctionnaires concernés.

Au total, non seulement les Sieurs ADJIBI Nicolas et consorts n'ont pas qualité pour agir mais encore leur moyen tiré de l'erreur de fait n'est pas fondé et mérite, par conséquent, d'être rejeté.

Sur le second moyen des requérants tiré du vice de forme en ce que les dispositions d'un décret ne pourraient abroger celles d'une loi.

Considérant que dans leur requête introductive d'instance du 27 novembre 1989, (page 6), les Sieurs ADJIBI et consorts ont également allégué que les dispositions du décret 85-388 du 11 septembre 1985, portant échelonnement indiciaire des corps des Personnels des Administrations publiques, des entreprises publiques et semi-publiques sont venues modifier « les dispositions des articles 126 à 128 de l'ordonnance n° 79-31 encore en vigueur à la même date, ce qui constitue un vice de forme » ;

Considérant que le décret 85-388 dispose en son article 5 :

« les fonctionnaires de l'ex-catégorie A1 reclassés dans la nouvelle catégorie A1 des nouveaux statuts particuliers bénéficient, après leur reclassement, d'un coefficient de revalorisation dégressif de leurs indices de traitement allant de 1,20 à 1,10 dans les conditions suivantes :

- 1^{er} échelon du grade initial : 1,20 décroissant de 0,01 par échelon jusqu'à 1,10 au 11^e échelon ;
- l'échelon unique du grade hors classe sera affecté également du coefficient 1,10 dans les mêmes conditions » ;

Considérant que les articles 126 à 128 précités déterminent les indices correspondant aux différents grades, ainsi qu'il suit :

Article 126 : - Chaque grade et échelon de la hiérarchie des corps des Agents de l'Etat prévu à l'article 9 ci-dessus est affecté d'un coefficient dénommé indice de traitement selon le tableau figurant en annexe 1 du présent statut.

Article 127 : - La répartition des 14 échelles de traitement dans les catégories ou cadres A-B-C-D et E est fixée conformément au tableau visé à l'article 126 ci-dessus.

Article 128 : - Le classement dans chacune des catégories ou cadres se fait selon le principe suivant :

Cadre ou catégorie A (Indice de traitement 300 à 1 300)

- Echelle 4 (Indice de traitement 300 à 825)
-
- Echelle 3 (Indice de traitement 340 à 925)
-
- Echelle 2 (Indice de traitement 375 à 1 100)
-
- Echelle 1 (Indice de traitement 425 à 1 300)
-
- »

Considérant que le tableau ci-dessus évoqué au niveau de l'article 126 est effectivement annexé au statut général de 1979 et, par conséquent, doit être regardé comme une disposition de l'ordonnance 79-31 du 04 juin 1979 ;

Que nulle part ailleurs dans ledit statut, il n'est prévu aucun coefficient de revalorisation pour es administrateurs A1 ;

Que si la grille indiciaire de ce statut général doit être modifiée, elle doit l'être dans la même forme que celle du Statut général de 1979, c'est-à-dire sous forme de loi ou d'ordonnance ;

Qu'à la date d'adoption du décret 85-388 du 11 septembre 1985 portant échelonnement indiciaire des corps des personnels des administrations publiques, des entreprises publiques et semi-publiques, et modifiant donc les indices précédemment fixés pour le grade A1, l'ordonnance n° 79-31 du 04 juin 1979 était encore en vigueur et ne pourrait, en aucun cas, être modifiée par une norme inférieure, en l'occurrence un décret ;

Qu'en tendant de modifier la grille indiciaire de l'ordonnance n° 79-31 du 4 juin 1979 par un décret, l'Administration a effectivement violé le principe du parallélisme des formes ;



Mais considérant que le décret querellé date du 11 septembre 1985 ; que la Cour ne peut accéder à la demande de son annulation que tan que ladite demande est formulée dans les délais du recours contentieux ;

Considérant, par ailleurs, que le décret 85-388 du 11 septembre 1985 ne pouvant abroger les dispositions de l'ordonnance n° 79-31 du 04 juin 1979, il est évident que c'est la grille indiciaire annexée à cette ordonnance qui demeure applicable à tous les grades, y compris celui de A2 auquel appartiennent les requérants ;

Que l'ancien indice prévu par la loi n 59-21 du 31 août 1959 pour le début du grade A2 étant effectivement 300, c'est à tort que les Sieurs ADJIBI et consorts ont soutenu que l'Administration avait commis une erreur à ce sujet et demandé que le décret 85-388 du 11 septembre 1985 soit annulé.

Qu'en conséquence, ce deuxième moyen tiré du vice de forme mérite également rejet ;

Considérant au total que l'arrêté querellé a pour base légale les décrets querellés ; que les décrets ayant été attaqués, hors détail ;

Qu'il échet de déclarer recevable le recours en annulation des Sieurs Nicolas ADJIBI et consorts dirigé contre l'arrêté n° 4290/MTAS/DGPE/CRAPE du 05 juin 1989 et irrecevable la partie dirigée contre les décrets 85-361 et 85-388 du 11 septembre 1985, de le rejeter et de mettre les frais à la charge des requérants.

Par ces Motifs :

Décide :

Article 1^{er} : Le recours des Sieurs Nicolas ADJIBI et consorts est déclaré recevable en ce qui concerne l'arrêté n° 4290/MTAS/DGPE/CRAPE du 5 juin 1989 et irrecevable en ce qui concerne les décrets 85-311 et 85-388 du 11 septembre 1985.

Article 2 : Ledit recours est rejeté.

Article 3 : Les dépens sont à la charge des requérants.

Article 4 : Notification de la présente décision sera faite aux Partis et au Procureur Général près la Cour Suprême.

Ainsi fait et délibéré par la Cour Suprême, Chambre Administrative, composée de :

Samson DOSSOUMON, Conseiller à la Chambre Administrative

PRESIDENT ;

Emile TAKIN (

Et)

Francis Aimé HODE (

CONSEILLE RS ;

Et prononce à l'audience publique du Jeudi dix sept mars 2005 la Chambre composée comme ci-dessus, en présence de :

Hector H. OUENDO,

MINISTERE PUBLIC ;

Et de Me **Donatien H. VIGNINOU,**

GREFFIER,

Et ont signé

Le Président-rapporteur

Le Greffier

Samson DOSSOUMON.-Donatien H. VIGNINOU.-

DE-2000

Enregistré à Cotonou le 26/01/06

Fo 37 Case 0442-01

Reçu 2000 mille francs

L'Inspec. Gén. de l'Enregistrement

Antoinette L. Abo

ENREGISTREMENT DOMAINES ET TIMBRE
Bureau de Cotonou

Enregistré à l'annuaire de
To
Rich
L'inspecteur de l'enseignement

