

N°129/CA du Répertoire

N° 2005-108/CA<sub>2</sub> du Greffe

Arrêt du 03 juillet 2020

**AFFAIRE : Joseph AGBOGBA  
et 26 autres**

C/

**Ministre de la Fonction Publique, du  
Travail et de la Réforme Administrative  
(MFPTRA)**

**REPUBLIQUE DU BENIN**

**AU NOM DU PEUPLE BENINOIS**

**COUR SUPREME**

**CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance en date à Cotonou du 1<sup>er</sup> mars 2005, enregistrée au greffe sous le numéro 1224/GCS, par laquelle Joseph AGBOGBA et vingt-six (26) autres, assistés de maître Barnabé GBAGO, avocat au barreau du Bénin, ont saisi la Cour suprême d'un recours en annulation de la décision implicite de rejet du ministre de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative, d'exécuter le protocole d'accord conclu le 24 novembre 2003 entre le gouvernement et la fédération des syndicats des travailleurs du ministère de l'économie et des finances (FESYNTRA-FINANCES) en application de l'article 69 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 ;

Vu la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin telle que modifiée par la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019 ;

Vu l'ordonnance 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;

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 ;

*JK*

Vu la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, modifiée et complétée par la loi n°2016-16 du 28 juillet 2016 ;

Vu les pièces du dossier ;

Le conseiller **Césaire F. S. KPENONHOUN** entendu en son rapport et l'avocat général **Saturnin D. AFATON** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

**EN LA FORME**

**Sur la recevabilité du recours**

Considérant que les requérants exposent que l'article 69 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat (APE) a prévu des examens professionnels pour permettre aux agents ayant effectué au moins trois (3) années de services effectifs à l'échelle 1<sup>er</sup>, quatre (4) années à l'échelle 2, ou cinq (5) années à l'échelle 3 de la catégorie immédiatement inférieure, d'être promus dans la catégorie immédiatement supérieure ;

Qu'un protocole d'accord a été conclu le 24 novembre 2003 entre le gouvernement et la fédération des syndicats des travailleurs du ministère de l'économie et des finances (FESYNTRA-FINANCES) ;

Que sur la base de ce protocole, ils doivent être reclassés conformément aux dispositions de l'article 69 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat ;

Qu'ainsi, ils pourront obtenir réparation des préjudices subis du fait de l'inorganisation par l'administration des examens et concours professionnels donnant accès aux catégories B1, A3, A2 et A1 au titre des années 1992, 1995, 1998 et 2000 ;

Qu'ils remplissent la condition d'ancienneté requise pour être reclassés ou pour changer de corps, sur titre ou par examens ou concours professionnels ; *AK.*

*AE*

Qu'à cet effet, ils ont saisi le ministre en charge de la fonction publique d'un recours gracieux en date du 30 décembre 2015 aux fins « de reconstitution de leur carrière pour bénéficier du dédommagement des préjudices causés à la carrière de chaque plaignant » ;

Que ledit recours est resté sans suite ;

Qu'ils en réfèrent à la haute Juridiction aux fins d'ordonner la condamnation de l'Etat à réparer les préjudices résultant de la non-organisation des concours professionnels ;

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

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable ;

#### **AU FOND**

Considérant que les requérants soulèvent les moyens tirés de la violation des principes de l'intangibilité des droits acquis et de l'égalité de tous les citoyens devant la loi ;

#### **Sur la violation du principe de l'intangibilité des droits acquis**

Considérant qu'au soutien de leurs prétentions, les requérants évoquent l'article 69 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat aux termes duquel : « Conformément à 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 (3) années de services effectifs à l'échelle 1, quatre (4) années à l'échelle 2 ou cinq (5) années à l'échelle 3 de la catégorie immédiatement inférieure. » ;

Qu'ils soutiennent qu'ils ont tous rempli les conditions légales pour jouir de leur droit statutaire à la promotion dans la carrière ;

Que ce droit constitue un acquis et qu'aucune disposition légale n'a institué une condition suspensive ou privative dudit droit ;

Que l'administration ne peut se prévaloir du dysfonctionnement de ses services pour les priver de ce droit ;

*ML*

Que le gel général des concours et examens professionnels constitue une entorse au déroulement normal de leur carrière et viole le principe des droits acquis ;

Considérant qu'en réplique, l'administration fait observer que c'est à tort que les requérants sollicitent leur reversement dans les catégories supérieures sans passer par l'épreuve des concours ou des examens professionnels ;

Que d'une part, le volet du protocole d'accord du 24 novembre 2003 relatif à leur reversement a déjà connu une application, d'autre part, leur reversement dans des catégories supérieures sans examen professionnel préalable, ne participe nullement à la mise en place d'une administration performante ;

Qu'elle conclut au mal fondé du moyen et à son rejet ;

Considérant que les droits acquis s'entendent en cas de conflit entre deux lois qui se succèdent, de droits attribués sous l'empire de la règle antérieure et qui sont maintenus malgré les dispositions contraires du nouveau texte ;

Que les textes juridiques qui octroient de tels droits prévoient les conditions de leur entrée et sortie de vigueur aux fins de les stabiliser ;

Qu'en cela réside le principe de l'intangibilité ou de l'effet intangible des droits acquis ;

Considérant que l'article 69 alinéa 1<sup>er</sup> du statut général des APE prévoit les conditions d'organisation des concours professionnels et non l'octroi sans condition du droit à la promotion ;

Que ces conditions cumulatives sont l'ancienneté et le succès aux examens professionnels ;

Que ledit article n'a pas consacré le droit à une promotion automatique et inconditionnelle des APE ;

Qu'en tout état de cause, en encadrant ce droit, il n'en a pas fait un droit subjectif dont l'APE peut réclamer le bénéfice sans condition préalable ;

Que dans le cas d'espèce, les requérants n'ont pas rempli la condition de succès aux examens professionnels de sorte que le refus de l'administration de les promouvoir n'est pas constitutif d'excès de pouvoir ;

Qu'il suit de ce qui précède que la violation alléguée n'est pas établie ;

Qu'en conséquence, il y a lieu de rejeter le moyen ;

**Sur la violation du principe d'égalité des citoyens devant le service public**

Considérant que les requérants soulèvent la violation du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ;

Qu'ils soutiennent qu'ils ont été privés de formation professionnelle et entravés dans l'évolution de leur carrière, au motif allégué par l'Etat de difficultés économiques éprouvées ;

Que cependant, des fonctionnaires de l'Etat dégagés de la fonction publique pour le même motif, ont été réintégrés les uns sur la base de l'exécution de l'arrêt n°33/CA du 20 novembre 1998 de la chambre administrative de la Cour suprême, les autres suite à la décision DCC 03-071 du 16 avril 2003 de la Cour constitutionnelle ;

Qu'un nombre important d'enseignants ont bénéficié de reversement sans examen professionnel, à la catégorie immédiatement supérieure en application des dispositions de l'article 69 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat ;

Qu'il suit de tout cela que l'administration a fait preuve d'inégalité et d'injustice en refusant l'application à leur profit du protocole d'accord ;

Considérant qu'en réplique, l'administration souligne que le point 4 du protocole d'accord signé le 24 novembre 2003 entre le gouvernement et la FESYNTRA-FINANCES comprend deux composantes à savoir :

- le reversement sans examen professionnel des catégories C3 en C2, B3 en B2 et B1 en A3 des agents des douanes régis par la loi n°81-014 du 10 octobre 1981 ; *Q. M.*

*AK*

- le reversement en catégories supérieures des agents du ministère chargé des finances ayant rempli les conditions prévues par l'article 69 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 pour lesquels elle (l'Administration) n'a pas organisé les examens professionnels ;

Qu'en ce qui concerne la première composante, celle-ci a été appliquée en ce sens que des agents ont bénéficié d'un reclassement en catégorie supérieure comme en témoignent les différents actes de reclassement et d'avancements d'échelons produits par les requérants eux-mêmes ;

Que s'agissant de la seconde composante du protocole, son application serait non seulement injuste, mais constituerait un précédent grave qui nuirait au fonctionnement efficace de l'administration ;

Que dès lors que les agents de l'Etat n'ont pas été évalués sur leur aptitude à exercer de nouvelles et plus importantes charges qui viendraient à leur être confiées, ils ne peuvent être reversés dans des catégories supérieures ;

Considérant que les requérants invoquent au soutien du moyen l'arrêt n°33/CA du 20 novembre 1998 de la chambre administrative de la Cour suprême et de la décision DCC 03-071 du 16 avril 2003 de la Cour constitutionnelle à la faveur de l'application desquels des fonctionnaires de l'Etat dégagés de la fonction publique pour les mêmes motifs économiques qu'eux, ont été réintégrés ;

Qu'ils assurent qu'un nombre important d'enseignants ont bénéficié sans examen professionnel de reversement à la catégorie immédiatement supérieure en application des dispositions de l'article 69 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 ;

Considérant que les faits objet du recours ayant abouti à l'arrêt n°33/CA du 20 novembre 1998 de la Cour suprême sont différents de ceux de la présente espèce ;

Que dans le premier cas, la Cour suprême a jugé illégale et a annulé la décision du conseil des ministres portant "dégagement" de la fonction publique de cent onze (111) agents en l'absence d'une loi spéciale de "dégagement" des cadres, prévoyant les conditions de préavis et d'indemnisation ;

Que dans la décision DCC 03-071 du 16 avril 2003, la Cour constitutionnelle a jugé qu'en ne réintégrant pas à l'instar des cent onze (111) agents, les autres qui, avec ceux-ci constituaient un groupe de quatre cent trente-huit (438) agents à avoir été "dégagés" de la fonction publique, le gouvernement n'a pas respecté le principe d'égalité de traitement affirmé par les articles 26 de la Constitution et 3 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme ;

Considérant que les faits objet de l'arrêt n°33/CA du 20 novembre 1998 et de la décision DCC 03-071 du 16 avril 2003 ne peuvent être utilement mis en parallèle avec ceux de la présente espèce ;

Considérant que si les requérants ont dans un cas, demandé et obtenu leur réintégration dans la fonction publique après en avoir été "dégagés", Joseph AGBOGBA et vingt-six autres agents sollicitent en la présente affaire l'exécution d'un protocole signé avec le gouvernement, leur reversement à la catégorie immédiatement supérieure et la reconstitution de la carrière ;

Que quand bien même des difficultés économiques auraient justifié la mesure de "dégagement d'agents" de la fonction publique dans un cas, et de gel dans l'organisation des examens professionnels dans l'autre, les requérants en la présente cause ne sont pas pour autant dans la même situation juridique que les agents précédemment dégagés de la fonction publique ;

Que l'administration n'a pas opposé un refus à leur réintégration parce que contrairement à ceux dont ils invoquent la décision de la Cour Constitutionnelle, ils n'ont pas été "dégagés" de la fonction publique et interdits d'y être rétablis ;

Que de ce point de vue, le principe de l'égalité devant la loi ou le service public n'est pas rompu à leur égard ;

Considérant en outre que Joseph AGBOGBA et consorts prétendent qu'un nombre important d'enseignants ont bénéficié d'un reversement à la catégorie supérieure sans examen professionnel conformément à l'article 69 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 ;

Mais considérant que si un tel reversement a pu être effectif, il l'aura été au mépris de l'obligation qui pèse sur l'administration

*AK*

*RK.*

d'évaluer les aptitudes de ses préposés à accéder aux catégories supérieures et donc à occuper des emplois supérieurs ;

Considérant en tout état de cause que le défaut d'organisation des examens et concours professionnels dont les requérants ont fait état, n'était pas propre aux agents du ministère des finances, même s'il a constitué un manquement de l'administration à ses obligations ;

Qu'il a concerné pendant des années tous les agents permanents de l'Etat, de sorte que les requérants ne peuvent se prévaloir d'avoir subi un préjudice anormal et spécial ;

Qu'au bénéfice de tout ce qui précède, la violation du principe de l'égalité de tous devant le service public n'est pas établie ;

Que le moyen invoqué est mal fondé ;

Considérant au total que le recours est mal fondé ;

Qu'en conséquence, il y a lieu de le rejeter ;

**Par ces motifs,**

**Décide :**


**Article 1<sup>er</sup>** : Le recours en date à Cotonou du 1<sup>er</sup> mars 2005, de Joseph K. AGBOGBA et 26 autres, tendant d'une part, à l'annulation de la décision implicite de rejet du ministre en charge de la fonction publique de mettre à exécution le protocole d'accord du 24 novembre 2003, d'autre part, à leur reversement à la catégorie immédiatement supérieure et à la reconstitution de leur carrière, est recevable ;

**Article 2** : Ledit recours est rejeté ;

**Article 3** : Les frais sont mis à la charge des requérants ;

**Article 4** : Le présent arrêt sera notifié aux parties et au procureur général près la Cour suprême.

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême (Chambre administrative) composée de :

**Rémy Yawo KODO**, conseiller à la Chambre administrative, 

**PRESIDENT** ; 



**Etienne FIFATIN**

**Et**

**Césaire F. S. KPENONHOUN**

**CONSEILLERS ;**

Et prononcé à l'audience publique du vendredi trois juillet deux mille vingt, la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

**Saturnin D. AFATON, avocat général,**


**MINISTERE PUBLIC ;**

**Calixte A. DOSSOU-KOKO,**

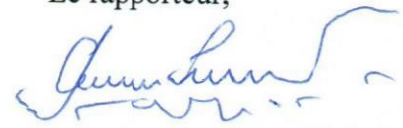
**GREFFIER ;**

Et ont signé,

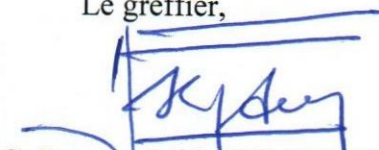
Le président,

  
**Rémy Yawo KODO**

Le rapporteur,

  
**Césaire F. S. KPENONHOUN**

Le greffier,

  
**Calixte A. DOSSOU-KOKO**