

# **DECISION DCC 17-228**

## **DU 07 NOVEMBRE 2017**

### ***La Cour constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 31 mai 2017 enregistrée à son secrétariat le 1<sup>er</sup> juin 2017 sous le numéro 0955/152/REC, par laquelle Monsieur Paul Dossa TOMAVO, président de l'Association des Cheminots retraités de l'OCBN, forme devant la haute juridiction un recours contre le ministère de l'Economie et des Finances pour « inconstitutionnalité du refus de jouissance du coefficient de revalorisation des indices de traitement des agents de l'Etat par les cadres retraités de l'OCBN » ;

**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,

### **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : « ... Par la décision-loi n°86-003 du 1<sup>er</sup> juillet 1986 portant dérogation à titre exceptionnel à l'ordonnance n°63/PR du 29 décembre 1966 portant code des pensions civiles et militaires de retraite, "les

agents de l'Organisation commune Bénin-Niger des chemins de fer et des transports (OCBN) sont pris en charge par le Fonds national des retraites du Bénin (FNRB) pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986".

"Pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986, la pension des agents de l'Organisation commune Bénin-Niger des chemins de fer et des transports qui seront admis à la retraite sera harmonisée avec celle de tous les autres agents permanents de l'Etat".

Par la loi n°86-017 du 26 septembre 1986, est approuvée la décision-loi n°86-003/ANR/CP du 5 juin 1986 portant dérogation à titre exceptionnel à l'ordonnance n°63/PR du 29 décembre 1966 portant code des pensions civiles et militaires de retraite.

Il suit de ce qui précède, que cette initiative législative est dictée par, entre autres actes :

- la demande du Conseil d'administration de l'OCBN, réuni les 4 et 5 avril 1984, en session ordinaire à Niamey à la direction générale, d'approfondir les études relatives à l'affiliation des personnels en activité et en retraite soumis au régime de retraite de l'OCBN aux Fonds nationaux de retraite... ;
- la décision du comité paritaire ad hoc, créé par la grande commission mixte nigéro-béninoise de coopération en sa 6<sup>ème</sup> session les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 1984, d'entériner celle déjà prise par le Conseil d'administration de l'Organisation commune relative à l'affiliation des agents aux Fonds nationaux de retraite ;
- le relevé n°24/SGG/REL du 14 juin 1984 relatif à la prise en charge par le Fonds national des retraites du Bénin (FNRB) pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 1985 des pensions de retraite des agents de l'OCBN ;
- le relevé n°15/SGCEN/REL du 11 avril 1985 reportant au 1<sup>er</sup> janvier 1986 la date de prise en charge des pensions de retraite des agents de l'OCBN par le Fonds national des retraites du Bénin (FNRB).

L'application de ces lois est la prise d'arrêtés de concession de pension pour ancienneté de services sur le Fonds national des retraites du Bénin (FNRB) par la direction des pensions et des rentes viagères. Des arrêtés pris en leurs visas confèrent la qualité d'Agent permanent de l'Etat à tout agent de l'OCBN admis à faire valoir ses droits à une pension de retraite. C'est par exemple les cas des arrêtés de concession de pension numéros 971245/MF/CAB/ DGBM/DPRV du 13 octobre 1997, 030192/MFE/CAB/DGB/ DPRV/SEB-FNRB du 06 février 2003 dont les derniers visas énoncent : " Vu la décision n°1256/OCBN-DG-DPMG du 18 août 1997 admettant à la retraite l'Agent permanent de l'Etat désigné ci-dessous ; Vu la décision n°257/OCBN-DG-DAF-DRH-DP du 26 septembre 2001, admettant à la retraite l'Agent permanent de l'Etat désigné ci-dessous".

L'exposé de ces actes fait constater à suffisance que l'agent en service à l'OCBN admis à faire valoir ses droits à une pension de retraite est Agent permanent de l'Etat et doit être traité comme tel. Mieux, des conclusions du compte rendu des séances de travail de la Commission technique chargée d'étudier les possibilités et les modalités pratiques de prise en charge des pensions de retraite des agents de l'OCBN par le Fonds national de retraite de la République populaire du Bénin, il ressort que "... L'actuel Bureau des pensions de l'OCBN pourra être considéré comme une annexe du service des pensions du Fonds national de retraite. Cette annexe sera chargée d'initier les dossiers en vue de leur acheminement à la direction de la solde et de la dette viagère... pour liquidation. Les directions techniques compétentes du MET, MTAS et MFE seront associées aux travaux d'avancement d'échelon et de grade. La décision prise par le DG/OCBN, président des commissions d'avancement de cette unité, sera reprise sous forme d'arrêtés par le MTAS, de même que les décisions de mise à la retraite". » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « Par le décret n°2011-505 du 05 août 2011, il est institué un coefficient de revalorisation de 1,25 de l'indice de traitement au profit des agents de l'Etat. Le bénéfice de cette mesure sociale telle que libellée s'entend d'agents en

activité que ceux admis à la retraite, et par extension, les retraités de l'OCBN sur le fondement des moyens cités supra. Mais hélas ! Arguant de ce que la décision-loi et la loi qui approuvent la liquidation de la pension des retraités de l'OCBN par le Fonds national des retraites du Bénin ne confèrent pas aux ayants-droit le statut d'agent de l'Etat, le bénéfice de ladite mesure est refusé à cette catégorie d'agents tel que l'établit le compte rendu de la réunion tenue le 15 décembre 2015 sous la présidence du conseiller technique aux finances du ministre d'Etat, chargé de l'Economie et des Finances. Mais, en même temps, le même compte rendu reconnaît que "les différents avantages dont ils ont bénéficié au niveau du FNRB, sont relatifs à l'augmentation de la valeur du point d'indice qui est passé de 2009 à 3007 au profit de tous les agents de l'Etat et des cadres retraités de l'OCBN". Il appert que dans un cas, le bénéfice de la mesure sociale leur est opposé et que dans un autre, elle leur est accordée alors qu'il s'agit de mesures sociales similaires. Cette démarche discriminatoire dans l'application du décret querellé ne résiste nullement à l'analyse pour les motifs ci-après :

- le décret n°2009-007 du 19 janvier 2009 porte en intitulé "revalorisation du point indiciaire de 5% pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009" pour laquelle les retraités de l'OCBN ont été bénéficiaires ;
- le décret n°2011-505 du 05 août 2011 porte institution d'un coefficient de revalorisation des indices de traitement des agents de l'Etat et dont le bénéfice exclut les retraités de l'OCBN en ce qu'ils ne sont pas "Agents permanents de l'Etat". Dénier la qualité d' "Agents permanents de l'Etat" à cette frange d'agents, n'est-il pas une remise en cause de toutes les rencontres et actes préparatoires à la décision-loi n°86-003/ANR/CP du 05 juin 1986 portant dérogation à titre exceptionnel à l'ordonnance n°63/PR du 29 décembre 1966 portant code des pensions civiles et militaires de retraites et la loi n°86-017 du 26 septembre 1986 ? Le ministère des Finances et de l'Economie ne se contredit-il pas après avoir fait une bonne application des lois citées supra par l'inscription d' "Agents permanents de l'Etat" en ses visas dans

l'établissement des "arrêtés de concession de pension" ? Un autre grief est que les deux décrets visent par endroits les mêmes textes. Si la qualité d'Agent permanent de l'Etat est déniée à cette frange d'agents, la question se pose alors de savoir sur quelles bases textuelles leur pension enregistre des augmentations si ce ne sont les mesures sociales prises par les Gouvernements successifs et pour lesquelles les textes les reconnaissent bénéficiaires ? Là, examinons de près le mouvement des pensions d'un cadre X de l'OCBN admis à faire valoir ses droits à une pension de retraite pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

PERIODE	MONTANT PENSION	POURCENTAGE
Du 1 <sup>er</sup> /01/04 au 30/06/04	179 200	5%
Du 1 <sup>er</sup> /07/04 au 31/12/06	188 200	
Du 1 <sup>er</sup> /07/04 au 31/12/06	188 200	2%
Du 1 <sup>er</sup> /01/07 au 30/06/07	192 000	
Du 1 <sup>er</sup> /01/07 au 30/06/07	192 000	5%
Du 1 <sup>er</sup> /07/07 au 30/11/07	201 400	
Du 1 <sup>er</sup> /07/07 au 30/11/07	201 400	5%
Du 1 <sup>er</sup> /01/08 au 31/12/08	211 700	
Du 1 <sup>er</sup> /01/08 au 31/12/08	211 700	5%
Du 1 <sup>er</sup> /01/09 au 30/04/17	222 200 à ce jour	

#### Récapitulatif :

- Du 1<sup>er</sup> /07/04 au 31/12/06, la pension initiale de 179 200 francs a connu une augmentation de 5% soit 188 200 francs ;
- Du 1<sup>er</sup>/01/07 au 30/06/07, la pension de 188 200 francs a connu 2% d'augmentation, l'élevant à 192 000 francs ;
- Celle de 192 000 francs a connu 5% d'augmentation du 1<sup>er</sup>/07/07 au 30/11/07, ce qui a donné 201 400 francs ;
- Du 1<sup>er</sup>/01/08 au 31/12/08, la pension de 201 400 francs a connu 5% d'augmentation, l'élevant ainsi à 211 700 francs ;

- La pension de 211 700 francs a également connu une augmentation de 5% du 1<sup>er</sup>/01/09 au 30/04/17, ce qui a permis d'avoir 222 200 francs jusqu'à ce jour.

Ce mouvement ou évolution des pensions du cadre X confirme la bonne application des dispositions contenues dans les lois précitées. Pourquoi alors, s'agissant de la jouissance du point d'indice de 1,25, une fin de non-recevoir nous est opposée ? Quelle différence établit-on entre "revalorisation du point indiciaire" et "revalorisation des indices de traitement" ? Si ce n'est un comportement discriminatoire ? C'est donc cette variabilité dans la jouissance de la régularisation d'une situation pourtant consacrée par des lois qui m'amène à conclure à un traitement inégal en violation des dispositions des articles 26 de la Constitution ... et 3 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples qui énoncent respectivement : "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" ; "Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi. Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi".

Ces dispositions ont toujours reçu application devant la Cour toutes les fois qu'elles ont été violées comme en témoignent les autres décisions DCC 18-94 du 03 juin 1994... dans lesquelles la haute juridiction a toujours rappelé que la notion d'égalité s'analyse comme étant un principe général selon lequel la loi doit être la même pour tous dans son adoption et dans son application et ne doit contenir aucune discrimination injustifiée. » ; qu'il conclut : « Sur le fondement de ces moyens, plaise à la juridiction de dire et juger que le refus de jouissance par les retraités de l'OCBN de l'institution d'un coefficient de revalorisation des indices de traitement des agents de l'Etat est contraire à la Loi fondamentale. » ;

**Considérant** qu'il joint à sa requête divers documents ;

## **INSTRUCTION DU RECOURS**

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le ministre de l'Economie et des Finances, Monsieur Romuald WADAGNI, écrit : « ... 1. Avant la décision-loi n°86-003 du 1<sup>er</sup> juillet 1986 qui a affilié les agents de l'OCBN au FNRB en raison des difficultés de la société à prendre en charge les pensions des retraités de l'Organisation, tout paiement de pension desdits agents était assuré par la société elle-même. Cette décision-loi n'a pas conféré le statut d'Agent permanent de l'Etat à ces agents malgré leur affiliation au FNRB.

2. Par le décret n°2011-505 du 05 août 2011, il est accordé aux agents de l'Etat, un coefficient de revalorisation de 1,25 de leur indice de traitement. Cette mesure qui a été appliquée aux agents en activité (Agent contractuel de l'Etat et Agent permanent de l'Etat) s'applique à ceux qui sont à la retraite et leurs ayants cause en application de l'article 18 nouveau alinéas 1 et 3 de la loi n°2005-24 du 08 septembre 2005 modifiant et complétant la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite qui dispose : "La pension est basée sur les derniers émoluments soumis à retenue afférents au grade, classe et échelon détenus effectivement par l'Agent permanent de l'Etat, civil ou militaire au moment de son admission à la retraite ou dans le cas contraire s'il y a eu rétrogradation par mesure disciplinaire, sur les émoluments soumis à retenue afférents au grade, classe ou échelon antérieurement détenus ... Toute modification ultérieure des émoluments de base, notamment en cas de revalorisation générale des traitements, entraîne une modification corrélative du montant de la pension".

3. Le décret n°2011-505 n'a pas été appliqué aux agents en activité au sein de l'OCBN puisque le champ d'application ne couvre pas les agents conventionnés. En raison du principe de la répartition qui veut que ce soit les cotisations des actifs qui financent les pensions des retraités, cette mesure ne saurait être appliquée aux agents retraités de l'OCBN ;

4. Depuis l'affiliation des agents de l'OCBN au FNRB, une grille spéciale leur est appliquée pour la liquidation de leur pension.

Cette grille dégage des écarts en faveur de ces derniers par rapport aux APE retraités de même catégorie ;

5. Les agents de l'OCBN ne sont pas à leur première tentative pour la réclamation de la jouissance du coefficient de revalorisation instituée par le décret n°2011-505.

En effet, en 2014, le ministère de l'Economie et des Finances avait été saisi d'une lettre que le président de l'Association des retraités de l'OCBN a envoyée au Président de la République. La solution qui avait été envisagée était que l'Association saisisse la commission de négociation "Gouvernement-Centrales syndicales" pour demander la modification du décret n°2011-505 afin de leur permettre la jouissance de la mesure.

En conclusion, la requête de l'intéressé n'est pas fondée. L'application de la revalorisation serait subordonnée à la prise d'un décret pour l'élargir au cas des agents de l'OCBN... » ;

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

**Considérant** qu'il ressort de l'analyse du dossier que la requête de Monsieur Paul Dossa TOMAVO tend, en réalité, à faire apprécier par la haute juridiction, l'application du décret n°2011-505 du 05 août 2011 portant institution d'un coefficient de revalorisation des indices de traitement des agents de l'Etat aux agents retraités de l'Organisation commune Bénin-Niger des chemins de fer et des transports (OCBN) en vertu de la décision-loi n° 86-003 du 1<sup>er</sup> juillet 1986 portant dérogation à titre exceptionnel à l'Ordonnance n°63/PR du 29 décembre 1966 portant code des pensions civiles et militaires de retraites ; que l'appréciation d'une telle demande relève d'un 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 ;

***DECIDE :***

**Article 1<sup>er</sup>**.- La Cour est incompétente.

**Article 2**.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Paul Dossa TOMAVO, président de l'Association des Cheminots retraités de l'Organisation commune Bénin-Niger des chemins de fer et des transports (OCBN), à Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances et publiée au Journal officiel.

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

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice C.	DATO	Membre
	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

***Simplice Comlan DATO.-***

***Professeur Théodore HOLO.-***