

DECRET N° 2004-661 DU 1^{ER} DECEMBRE 2004

Portant transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi modifiant et complétant la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat.

**LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
CHEF DE L'ETAT,
CHEF DU GOUVERNEMENT,**

- Vu** la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Vu** la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat et la loi n° 89-020 du 12 mai 1989 portant approbation de la décision-loi n° 89-006 du 12 avril 1989 qui l'a modifiée ;
- Vu** la loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 portant Code du Travail ;
- Vu** la proclamation le 03 avril 2001 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 22 mars 2001 ;
- Vu** le décret n° 2003-209 du 12 juin 2003 portant composition du Gouvernement ;
- Vu** le Décret n° 2002-369 du 22 août 2002 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative ;
- Vu** le Décret n° 163/PR/MFPTT du 26 mai 1967 portant délégation de certains pouvoirs du Président de la République au Ministre de la Fonction Publique en matière d'administration des personnels de l'Etat ;

- Vu** le décret n° 97-562 du 11 novembre 1997 portant conditions et modalités de prise en compte des titulaires de diplômes d'enseignement général pour les tests et concours de recrutement à la Fonction publique ;
- Vu** l'avis motivé de la Cour Suprême en date du 05 novembre 2004 ;
- Sur** proposition du Ministre de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative ;
- Le** Conseil des Ministres entendu en sa séance du 24 novembre 2004 ;

DECRETE

Le projet de loi ci-joint sera présenté à l'Assemblée Nationale par le Ministre de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

EXPOSE DES MOTIFS

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,

Mesdames et Messieurs les Députés,

1- Face à la pénurie de plus en plus criarde des personnels des services publics dans tous les domaines d'activités et au vieillissement desdits personnels, il s'est imposé à l'Etat la prise de nouvelles mesures tendant, entre autres, à reconsidérer, à partir de 1994, sa politique de gel des recrutements mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 1987.

L'une de ces nouvelles mesures a porté, d'une part, sur le recrutement d'agents permanents de l'Etat et, d'autre part, sur le recrutement de personnels contractuels avec l'appui des partenaires au développement.

L'expérience faite dans la gestion de cette dernière catégorie de personnels dits contractuels au service de l'Administration publique a connu beaucoup de difficultés en raison de l'inexistence d'un cadre juridique approprié et applicable à ces derniers.

En effet, un seul texte réglementaire sert actuellement de base au recrutement des intéressés. Il s'agit du décret n° 97-562 du 11 novembre 1997 portant conditions et modalités de prise en compte des titulaires des diplômes d'enseignement général pour les tests et concours de recrutement à la fonction publique.

Mais ce décret a une portée très limitée, car il ne porte que sur la réglementation des modalités de recrutement et de formation professionnelle des agents concernés. Tirant sa source principale de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat, ce décret n'a rien envisagé pour déterminer la nature des contrats des personnels contractuels de l'Etat et n'a, non plus, précisé leur régime d'emploi ou, tout au moins, les conditions de travail, de rémunération ainsi que les garanties attachées à l'exercice de leurs emplois qui, après tout, sont publics.

Malgré la bonne volonté manifestée par toutes les parties (Etat, contractuels et organisations syndicales) dans le souci de trouver une solution acceptable par tous aux difficultés rencontrées, il est apparu difficile, au regard du droit positif, de faire en l'espèce une application systématique de la loi n°86-013 du 26 février 1986 précitée pour autant que l'introduction dans la fonction publique béninoise de ce type de personnels a constitué une donnée nouvelle non prévue par ladite loi.

- 2- La loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 portant Code du travail ne peut non plus servir à elle seule de cadre juridique d'emploi de ces personnels pour les raisons liées :

2-1. A la nature du service : le travail pour lequel les agents contractuels de l'Etat sont recrutés relève essentiellement du service public.

La nature du service public impose auxdits agents des sujétions qui débordent le droit commun, obligeant du coup à déroger aux dispositions du Code du Travail ;

2-2. Au droit régalién de l'Etat, puissance publique : il apparaît délicat de ramener l'Etat contractant au niveau des seules règles contractuelles du droit privé qui s'appuient principalement sur le caractère synallagmatique des obligations des parties et, partant, sur leur égalité dans la défense de leurs intérêts respectifs.

Au total, les considérations susévoquées indiquent, pour l'essentiel, les limites de la mise en œuvre de l'un ou l'autre des deux textes fondamentaux qui régissent actuellement l'emploi au Bénin, à savoir la loi n° 86-013 du 26 février 1986 et la loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 portant respectivement statut général des agents permanents de l'Etat et Code du Travail. Aussi, est-il apparu incontournable l'idée d'une loi spécifique pour régler la question des personnels contractuels de l'Etat, laquelle loi devrait s'inspirer à la fois des dispositions légales et conventionnelles relevant aussi bien du droit privé que du droit public.

C'est dans cet esprit que, par lettre n°382/MFPTRA/DC/SGM/SP-C du 24 novembre 2003, le Gouvernement a saisi, conformément à l'article 105 de la Constitution, la Cour Suprême d'un projet de loi portant cadre général d'emploi des agents contractuels de l'Etat en République du Bénin. Il convient de préciser que ledit projet de loi avait préalablement fait l'objet d'étude au

sein d'un comité technique ad hoc comprenant des représentants de l'Administration et ceux des organisations syndicales ; qu'ensuite, il a été soumis, pour avis, au Comité Consultatif Paritaire de la Fonction Publique comme le prévoit l'article 3 du décret n° 2002-571 du 31 décembre 2002 ayant créé ledit comité.

Par son avis motivé n° 003-C/PCS/DC/CAB/SP du 05 mars 2004, la Cour Suprême a notifié au Gouvernement :

- qu'en vertu de l'article 98 de la Constitution, le projet de loi fixant le cadre général d'emploi des agents contractuels de l'Etat n'entre pas dans la catégorie des matières prévues par la Constitution comme devant relever du domaine de la loi ;
- que, dans le même ordre d'idées, l'article 100 de ladite Constitution prévoit que «Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire».

Dans le cadre de la recherche d'une solution basée sur cet article 100 de la Constitution, il a été noté que la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat et la décision-loi n° 89-006/ANR/CP du 06 avril 1989 qui constituent, pour l'heure, les seuls textes de base pour la gestion des personnels de l'Etat, n'ont aucunement prévu dans leur champ d'application les personnels contractuels de l'Etat.

Il est par conséquent nécessaire, avant la prise de tout texte réglementaire concernant ces derniers, d'ouvrir une brèche au niveau de la loi n° 86-013 pour y prévoir que les emplois publics peuvent être également occupés par des personnes autres que les agents permanents de l'Etat.

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,

Mesdames et Messieurs les Députés,

Tel est l'objet du présent projet de loi, en trois articles, qui vous est soumis pour appréciation et que je vous prie de voter en procédure d'urgence.

Le vote diligent de cette loi pourra permettre au Gouvernement de prendre un décret d'application portant régime d'emploi des agents contractuels de l'Etat et de disposer ainsi d'un outil normalisé de gestion de cette catégorie d'agents publics.

Fait à Cotonou, le 1er décembre 2004

Par le Président de la République,
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,

Mathieu KEREKOU

Le Ministre de la Fonction Publique,
du Travail et de la Réforme Administrative,

Boubacar AROUNA

AMPLIATIONS : PR 6 - AN 4 - CS 2 - CES 2 - HAAC 2 - MFPTRA 4 - MFE 4 - MSP 4 - MEPS 4 - METFP 4 - MESRS 4 - AUTRES MINISTERES 16 SGG 4 DGBM-DCF-DGTCP-DGID-DGDDI 5 BN-DAN-DLC 3 GCONB-DCCT-INSAE 3 BCP-CSN-IGAA 3 UAC-ENAM-FADESP 3 UNIPAR-FDSP 2 -JO 1.

LOI N° / 2004-

Modifiant et complétant l'article 2 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat.

L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté en sa séance du , la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er} : Les dispositions de l'article 2 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat sont modifiées comme suit :

Article 2 nouveau : *Les personnels des Administrations, Services et Organismes mentionnés à l'article 1^{er} sont dénommés agents permanents de l'Etat.*

Toutefois, des personnes autres que les agents permanents de l'Etat peuvent être engagées pour occuper des emplois publics lorsque la nature des fonctions et les besoins des services le justifient. L'engagement de ces personnes s'effectue par contrat. Un décret pris en Conseil des Ministres fixe les règles générales de leur emploi.

Article 2 : La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Porto-Novo, le

Le Président de l'Assemblée Nationale,

Kolawolé A. IDJI



N° 019-C/PCS/DC/CAB/SP

CONFIDENTIEL

**AVIS MOTIVE DE LA COUR SUPREME
SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT
ET COMPLETANT L'ARTICLE 2 DE LA
LOI N° 86-013 DU 26 FEVRIER 1986
PORTANT STATUT GENERAL DES
AGENTS PERMANENTS DE L'ETAT.**

Par lettre n° 396/PR/CAB/SP-C du 26 octobre 2004, enregistrée au secrétariat particulier du Président de la Cour Suprême le même jour sous le n° 056-C, le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement a saisi la Haute Juridiction d'une demande d'avis motivé sur le projet de loi modifiant et complétant les dispositions de l'article 2 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat, conformément aux dispositions des articles 105 alinéa 2 et 132 de la Constitution du 11 décembre 1990, et de l'article 2 alinéas 4 et 5 de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême, remise en vigueur par la loi n° 90-012 du 1^{er} juin 1990.

L'examen dudit projet de loi appelle les observations ci-après.

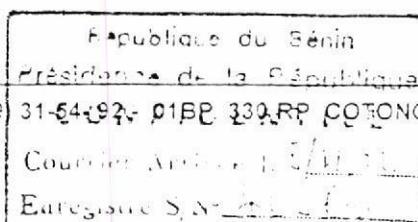
I- ANCRAGE CONSTITUTIONNEL

L'article 1^{er} du projet de loi dispose : « Les dispositions de l'article 2 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat sont modifiées comme suit :

Article 2 nouveau :

« Les personnels des administrations, services et organismes mentionnés à l'article 1^{er} sont dénommés agents permanents de l'Etat.

Toutefois, des personnes autres que les agents permanents de l'Etat peuvent être engagées pour occuper des emplois publics permanents lorsque la nature des fonctions et les besoins des services le justifient. L'engagement de



ces personnes s'effectue par contrat. Un décret pris en conseil des ministres fixe les règles générales d'emploi desdits agents ».

Par cette disposition, la loi, une fois adoptée et promulguée, donnera de manière explicite, la possibilité de recruter, outre les agents dits permanents, des agents contractuels dont le cadre d'emploi sera fixé par voie réglementaire.

En instituant, par voie législative, cette disposition qui était absente de la loi portant statut général des agents permanents de l'Etat, le Gouvernement se conforme aux prescriptions de l'article 98, alinéa 1^{er}, 11^{ème} tiret, et de l'article 100 alinéa 1^{er} de la Constitution à savoir :

Article 98, alinéa 1^{er}, 11^{ème} tiret :

« ... sont du domaine de la loi les règles concernant :

-

-

- le statut général de la fonction publique ; »

Article 100, alinéa 1^{er} :

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

II – AUTRES OBSERVATIONS

Au niveau de l'article 2 nouveau :

L'alinéa 2 de l'article 2 nouveau dispose in fine :

« Un décret pris en conseil des ministres fixe les règles générales d'emploi desdits agents »

Le groupe de mots « emploi desdits agents » laisse penser que des dispositions concernant les agents contractuels sont déjà mentionnées au début de l'article 2. Or ce n'est pas le cas. Il conviendra alors de reformuler la dernière phrase de l'article 2 nouveau ainsi qu'il suit :

Un décret pris en conseil des ministres fixe les règles générales de leur emploi.

Article 2 :**Au lieu de :**

« La présente loi sera exécutée comme loi d'Etat »

Par ailleurs, il convient de rappeler que dans son avis motivé n°003-C/PCS/DC/CAB/SP du 05 mars 2004 relatif au projet de loi fixant le cadre général d'emploi des agents contractuels de l'Etat, la Cour suprême n'avait pas examiné ledit projet au fond. Elle s'était limitée à des observations relatives à la forme que devrait revêtir ce texte.

Toutefois, à l'occasion de l'élaboration du décret fixant le cadre général d'emploi des agents contractuels de l'Etat, le gouvernement veillera à ce que les dispositions dudit décret ne soient pas contraires à celles de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 dont l'article 2 sera modifié. Il pourrait également s'inspirer de certaines dispositions de l'ancien décret n° 110/PCM du 25 avril 1960 régissant la situation des ex-agents auxiliaires de l'administration.

CONCLUSION

Sous réserve des observations ci-dessus, le présent projet de loi peut être transmis à l'Assemblée nationale pour adoption.

Fait à Cotonou, le -5 NOV. 2004

Pour l'Assemblée Plénière,
Le Président de la Cour Suprême

