

BERTIN QUENUM Université d'Abomey-Calavi

ADOPTION DE LA LOI PORTANT STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE AU BÉNIN**I. LES CONDITIONS D'ADOPTION DE LA LOI : DÉCISION DCC 17- 142 DU 13 JUILLET 2017**

La loi n° 2015-18 portant statut général de la fonction publique a été dans un premier temps votée par l'Assemblée nationale le 2 avril 2015. Par une lettre du 15 septembre 2015, le Président de la République a saisi la Cour Constitutionnelle pour en contrôler sa conformité à la Constitution. Par la décision du 15 octobre 2015, la Cour a dit et jugé que certaines dispositions étaient partiellement contraires à la loi fondamentale. Par un vote du 23 février 2017, l'Assemblée nationale a procédé à la mise en conformité de la décision sus-mentionnée.

Le Président de la République n'a ni promulgué ladite loi dans le délai constitutionnellement imparti ni sollicité un contrôle de constitutionnalité. Le Président de l'Assemblée nationale, sur le fondement de l'article 57 de la Constitution, a demandé à la Haute juridiction de déclarer exécutoire ladite loi. Sa requête a été favorablement accueillie. Dans sa nouvelle décision, la Cour a jugé qu'« est exécutoire à compter de la date de publication de la présente décision au *Journal officiel* la loi n°2015-18 portant statut général de la Fonction publique votée par l'Assemblée nationale » puisque, le Président de la République ne peut plus promulguer ladite loi.

Cette décision se nourrit de la construction jurisprudentielle sur la faculté accordée au Président de l'Assemblée nationale ès qualités de saisir la Cour. Cette saisine traduit la volonté que les lois votées par l'organe de représentation nationale soient vite promulguées par le gouvernement, ou à défaut qu'il en sollicite une seconde lecture. En décidant que la loi est exécutoire à compter de la date de la publication de la présente décision au *Journal officiel*, la Cour constitutionnelle ne fait que rappeler au Gouvernement son rôle dans le processus d'entrée en vigueur des normes nouvelles.

II. CONTENU DE LA LOI N° 2015-18 DU 21 SEPTEMBRE 2017 PORTANT STATUT GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

Avec la publication de la loi du 21 septembre 2017, c'est le cinquième statut de la fonction publique qui vient d'entrer en vigueur au Bénin. Les principales innovations du nouveau statut général de la fonction publique se rapportent aux dispositions touchant la structure des personnels, le recrutement, les droits et obligations, la santé et la sécurité au travail, le régime disciplinaire, la cessation de service des fonctionnaires.

A - Structure des emplois et des personnels

Le personnel de la fonction publique regroupe désormais les fonctionnaires de l'Etat, les fonctionnaires territoriaux et les agents contractuels (article 5 du statut de la fonction publique). Pour les deux catégories d'agents, le nouveau statut consacre le régime d'emploi, d'évaluation, de rémunération, de discipline respectivement des articles 289 à 308 pour les agents contractuels et de 309 à 396 pour les fonctionnaires territoriaux

En ce qui concerne les différentes catégories, contrairement à l'ancienne loi qui en prévoyait cinq, la nouvelle loi n'en compte que quatre. En tenant compte du niveau de qualification professionnelle pour y accéder, les différentes catégories sont désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C et D. La catégorie A est celle des agents dont les emplois correspondent aux fonctions d'enseignement, de recherche, de direction de conception ou de contrôle. La catégorie B regroupe les agents dont les emplois correspondent aux fonctions d'élaboration et d'application à un haut niveau. La catégorie C est celle des agents dont les emplois correspondent aux tâches d'exécution et les emplois correspondant aux tâches d'exécution courantes pour les agents de la catégorie D (article 3 du statut de la fonction publique).

Pour chaque catégorie ou corps, le nombre de grade est ramené à cinq tandis que le nombre d'échelon a été porté à quinze (article 88 du statut). Il convient de préciser que chaque catégorie est subdivisée en trois échelles (1, 2 et 3).

B - Recrutement

En matière de recrutement, le principe d'égalité d'accès à la fonction publique a été réaffirmé (article 11 du statut de la fonction publique). Au nombre des conditions générales d'accès à la fonction publique figurent la nationalité, la jouissance des droits civiques et la bonne moralité, l'aptitude, l'âge d'accès à la fonction publique étant fixé par un âge plancher pour tous les postulants à dix-huit ans et un âge plafond variable. Pour les agents des catégories C et D, 35 ans au plus et 40 ans pour les agents des catégories A et B avec une dérogation allant jusqu'à 45 ans en ce qui concerne l'accès aux corps de l'enseignement supérieur et aux corps de la recherche. On soulignera une interdiction de discrimination en matière de recrutement (article 12 du statut de la fonction publique). Toutefois, il faut déplorer l'absence de dispositions relatives aux personnes handicapées.

¹ Directives conjointes de l'OIT/OMS sur les services de santé et le VIH/SIDA, 2005.

C - Droits et obligations des fonctionnaires

Les principales obligations imposées aux fonctionnaires sont la discrétion, l'interdiction d'exercer toute activité privée lucrative, l'obligation de diligence, de neutralité et de présence au poste (article 29 du statut de la fonction publique). En contrepartie aux obligations imposées, il a été consacré le droit à la rémunération après service fait (article 30 du statut de la fonction publique), le droit syndical (article 33 du statut de la fonction publique), la liberté d'opinion, de parole, le droit d'ester en

justice (article 36 du statut de la fonction publique). Dans la droite ligne de la directive de l'OIT/OMS sur le VIH/SIDA¹, le législateur assure la protection des agents de la fonction publique porteurs du VIH du droit à une prise en charge (article 37 du statut de la fonction publique).

D - Santé et sécurité au travail

En vue de garantir la sécurité au travail et protéger la santé des agents, la loi instaure d'une part une obligation de sécurité et de santé incombant soit à l'Etat, soit aux collectivités territoriales et d'autre part prévoit la création de comités de santé au travail (articles 38 à 40 du statut de la fonction publique). En matière de protection sociale, la loi prévoit l'instauration d'un régime qui comportera les branches d'assurance maladie, d'indemnisation des maladies professionnelles et d'accidents du travail (article 41 du statut de la fonction publique).

E - Régime disciplinaire

Pour les manquements aux obligations professionnelles ou pour toute faute commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une activité de service public, voire en dehors de celle-ci, le fonctionnaire est passible d'une sanction disciplinaire. Le législateur a prévu trois degrés de sanction. Alors que l'ancienne loi distinguait les sanctions de premier et de deuxième degré, il est désormais clairement établi une sanction pour chaque faute (articles 211 à 221 du statut de la fonction publique) et que des autorités sont investies du pouvoir disciplinaire en fonction de la gravité de la faute (article 229 du statut de la fonction publique). Il est prévu désormais trois instances disciplinaires : le comité de direction, la commission administrative paritaire et le conseil national disciplinaire.

Lorsqu'une sanction est infligée à un agent, et que le ministre de la fonction publique estime les sanctions proposées par le conseil sans rapport avec la gravité des fautes commises, il peut demander un nouvel examen du dossier dans un délai d'un mois, auquel cas, un complément d'information doit être fourni au conseil (article 248 du statut de la fonction publique). Il existe une possibilité pour le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire, de demander sa réhabilitation.

F - Cessation de service

Le législateur a fait un effort de clarification en distinguant la cessation temporaire injustifiée de la cessation définitive de service. Le premier cas de figure englobe le cas d'une absence irrégulière du fonctionnaire ou de détention préventive. L'absence irrégulière ne devient abandon de poste qu'après un délai de soixante jours et après mise en demeure par exploit d'huissier, si le fonctionnaire refuse de reprendre son poste (article 254 du statut de la fonction publique). Le deuxième cas de figure résulte de la démission, du licenciement, de la révocation, de l'admission à la retraite et du décès (article 258 du statut de la fonction publique).

Aux termes de cette brève analyse des nouveautés du statut de la fonction publique au Bénin, il apparaît que les grands principes du droit de la fonction publique, du droit administratif sont garantis avec une importance accordée au dialogue social. On note la réelle volonté du législateur de se conformer aux obligations internationales du Bénin vis-à-vis l'OIT. Il ne reste qu'à adopter des actes réglementaires pour compléter les dispositions légales du statut.