

## Décision DCC 12- 021 du 07 février 2012

*Décisions administratives. Contestation des conditions d'admission à la retraite d'un contrôleur général de police*  
*Conditions de recevabilité d'une requête*  
*Défaut d'adresse*  
*Irrecevabilité*  
*Recevabilité de la seconde requête*  
*Invocation de traitement inégal*  
*Notion d'égalité*  
*Impossibilité pour le requérant, fonctionnaire de police de se comparer aux agents de la gendarmerie et du service des calamités et secours tous régis par des statuts spéciaux*  
*Impossibilité d'appliquer au requérant les dispositions d'un projet de loi portant statut des personnels de la police nationale approuvé et transmis à l'Assemblée nationale par le gouvernement mettant la police et ses homologues des forces armées béninoises sur le même traitement.*

### **La Cour Constitutionnelle,**

Saisie de deux requêtes des 02 février et 19 octobre 2011 enregistrées à son Secrétariat respectivement les 08 février et 20 octobre 2011 sous les numéros 0281/024/REC et 2272/136 bis/REC, par lesquelles Monsieur Claude GNAHO porte « plainte pour violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques. » ;

**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 Madame Clémence YIMBERE DANSOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

## CONTENU DES RECOURS

**Considérant** que le requérant expose : «... Courant année 1981, l'Etat béninois a procédé pour la première fois par concours direct au recrutement d'agents des Forces de Sécurité Publique. Les lauréats à ce concours ont été tous soumis à une formation militaire commune de base avant d'être répartis de façon discrétionnaire dans les différentes corporations que sont la gendarmerie, la police, les secours de calamités et la douane. Chacun de ces agents a connu des évolutions et des avancements dans son corps, ainsi certains se retrouvent dans la catégorie B et quelques uns dans la catégorie A pour plus de précision, ces agents sont dans les catégories des sous-officiers et des officiers pour ce qui concerne les gendarmes et pour les policiers le corps des inspecteurs et officiers de paix et le corps des commissaires de police.

Ces agents, toutes catégories confondues, ont été régis juin 1997 par la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981 portant Statut Général des Personnels Militaires des Forces Armées Béninoises qui en annexe a établi un tableau des correspondances des grades des forces de défense nationale et leur homologue des Forces de Sécurité Publique.

Ledit tableau établit une correspondance entre les adjudants, adjudants-chefs et les inspecteurs de police et les officiers de paix. De même une correspondance est faite entre officiers des forces de défense nationale et les commissaires de police. Cette correspondance s'identifie aussi par le traitement indiciaire. C'est ainsi qu'il est fait une correspondance entre les grades de lieutenant- colonel et de commissaire divisionnaire et une équivalence entre le grade de contrôleur général de police et celui de colonel.

Ces agents de l'Etat en uniforme ont atteint aujourd'hui trente (30) ans de service. Mais force est de constater que pendant que les fonctionnaires de police du grade de commissaire, (commissaire divisionnaire de police et contrôleur général de police) sont astreints à partir à la retraite, leurs homologues de la gendarmerie et de l'Armée pourront faire trente cinq (35) ans de service ou atteindre la limite d'âge portée à soixante (60) ans contre cinquante cinq ( 55) aux policiers.

Cette situation du fait de l'Administration marque une rupture de l'égalité des citoyens se trouvant dans des situations comparables vis-à-vis d'elle... » ; qu'il affirme : « Aujourd'hui, l'Administration a engagé la procédure de mise à la retraite d'office des fonctionnaires de police de la catégorie A et B alors qu'elle maintient leurs homologues établis par elle-même en activité. Si la possibilité d'évoquer des statuts dits particuliers qui ont connu jour alors que celui de la police était déjà en cours d'élaboration, il apparaît que ceci se fait au mépris des

dispositions constitutionnelles évoquant l'égalité des citoyens et l'égalité de protection de ceux-ci par la loi...

Les fonctionnaires de police astreints à faire valoir leurs droits à la retraite au titre de l'année 2011 ont été recrutés par le même concours et sont dans des grades équivalents à ceux des officiers de gendarmerie appelés à servir jusqu'à trente cinq (35) ans de service donc à la limite d'âge de soixante (60) ans. Ces agents de l'Etat ont été régis par un même texte pendant près de dix sept (17) ans, et continuent d'être traités aux mêmes indices et exécutent les mêmes missions de sécurité publique...

Aujourd'hui, un projet de loi portant Statuts des Personnels de la Police approuvé et transmis à l'Assemblée par le Gouvernement comporte aussi une disposition portant à soixante (60) ans la limite d'âge. Il aurait été justice qu'un traitement sur cette base déjà établie par l'Administration soit applicable aux agents appelés à faire valoir leur droit à la retraite.

Là-dessus, il s'impose à l'Etat de revoir le mécanisme de mise à la retraite qui partout ailleurs est provoqué par la limite d'âge qui est une limite de droit commun faisant la distinction entre les catégories à savoir au Bénin les catégories A, B et C. Néanmoins, l'Etat... à travers "le code des valeurs et d'éthique de la Fonction Publique" édicté par le MFPTRA, a réaffirmé au chapitre II, Article 4 dudit code l'égalité des citoyens et des usagers en précisant que " les citoyens ... se trouvant dans des situations comparables vis-à-vis de l'administration publique doivent bénéficier du même traitement."

Par ailleurs, les inspecteurs généraux de police qui viennent d'être nommés à ce grade sont aussi soumis à un traitement différent de celui de leurs pairs de la gendarmerie et de l'armée et se verront malheureusement obligés de déposer le tablier alors que l'Etat a besoin d'eux et de leurs expériences et leurs encadrements manqueront à n'en pas douter à la Police Nationale. » ;

**Considérant** qu'il développe : « ... Si l'on se réfère au corps des Commissaires de Police et Inspecteurs Généraux de Police reconnu homologue au corps des Officiers et Officiers Généraux de la Gendarmerie et des Calamités et Secours par l'Article 70 de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981 portant Statut Général des Personnels Militaires des FAP qui, a, par ailleurs, établi des correspondances à son article 105, le traitement qui est fait aujourd'hui par l'Etat en ce qui concerne les limites d'âge et la durée de service ne sont pas les mêmes.

L'Etat qui donne aux différents corps les lois, les règlements et les statuts devrait à chaque fois veiller à maintenir des conditions équitables à des agents recrutés ensemble et faisant le même travail, ayant les mêmes traitements salariaux et contraints aux mêmes exigences.

Qui plus est si l'Etat a pu définir des règles générales applicables aux FSP en septembre 2011, il serait bien indiqué que l'Etat maintienne aussi l'équité et l'égalité dans les autres traitements et avantages. Dès lors que cet ensemble de forces composant les FSP est reconnu par l'Etat, il y a lieu de reconnaître que ne respecte pas l'égalité constitutionnelle, le départ à la retraite de fonctionnaires de façon différente surtout après les dernières mesures prises relativement à la grève.

Toutefois le traitement qui est fait actuellement aux Gendarmes et Sapeurs Pompiers par l'article 100 de la Loi n° 2005-43 du 26 juin 2006 portant Statut Général des Personnels Militaires des FAB, s'il était fait aux Policiers de la même promotion que ceux-ci permettrait de faire droit à 15 Commissaires de Police qui pourront encore avoir droit à travailler pour 5 ans à 1 an si toutefois ceux-ci ont la volonté de le faire conformément à cette disposition qui leur laisse cette faculté... » ; qu'il précise : « La Loi n° 93-010 du 20 août 1997 portant Statut Spécial des Personnels de la Police actuellement en vigueur dispose que " Pendant la durée de leur stage, les élèves des différents corps de la Police Nationale bénéficieront des traitements sur la base des indices forfaitaires ci-après non imposables et non soumis à retenue pour pension...". Cette même loi à son article 45 mentionne que " Les Personnels titularisés sont nommés dans un emploi permanent de la Police Nationale, les nominations sont publiées au Journal Officiel".

Ceci signifie que premièrement les années de formations professionnelles initiales ne sont pas comptées comme années de services effectifs et que c'est seulement après titularisation que le fonctionnaire de Police est nommé dans un emploi permanent et que, recruté directement sur la base d'un diplôme universitaire, la durée de service court à partir du premier grade du corps auquel il appartient. L'Etat étant le même employeur pour tous ces fonctionnaires composant les FSP, on peut en déduire que les commissaires de police recrutés en 1981, qui ont fait leur formation de 1981 à 1982, année à laquelle ils ont été nommés dans le premier grade de leur corps, date à laquelle court la durée de service. Au total ayant fini leur formation en 1982 et ayant été nommés dans le premier grade en octobre 1982, ces fonctionnaires devront être admis à la retraite le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ainsi comparativement aux autres fonctionnaires de l'Etat pour lesquels la Loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des pensions civiles et militaires de retraite amendée par la Loi n° 2005-24 du 08 septembre 2005 qui la modifie et la complète reconnaît comme conditions d'admission à la retraite 30 ans de durée de services ou 60 ans d'âge. Les fonctionnaires de Police ont été prématurément admis à la retraite sans être traités comme tous les autres agents permanents de l'Etat de la même catégorie et sont victimes d'un traitement qui ne respecte pas l'article 3 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Il se trouve là une différence

dans le traitement de ces agents ce qui marque une absence d'équité et une rupture d'égalité. » ; qu'il conclut que « l'Etat traitant différemment des agents reconnus par lui comme homologues marque une rupture entre l'égalité des citoyens et que le fait pour l'Etat de maintenir certains en service et renvoyer d'autres à la retraite malgré que le projet de loi établi par lui est en cours d'adoption constitue une violation de la Constitution. » ; qu'en conséquence, il « sollicite de la Haute Juridiction de faire rétablir cette équité en observant que le traitement fait aux Policiers, par rapport à leurs homologues de la Gendarmerie et des Calamités et Secours et par ailleurs aux Agents Permanents de l'Etat eu égard à l'admission à la retraite, ne respecte pas les articles 03 et 15 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples... » ;

## INSTRUCTION DES RECOURS

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Haute Juridiction, le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes écrit : « ... Monsieur Claude GNAHO a été nommé Elève Officier de Paix pour compter du 12 août 1981 (date de son incorporation) par Décision n° 0074/PR/CAB/MIL du 18 septembre 1981 et Officier de Paix de 2<sup>ème</sup> classe pour compter du 10 août 1993 par Décision n° 928/MISP/DGPN/DAP/SPRH/SA du 30 octobre 2002.

Bénéficiaire d'une reconstitution de carrière suite à un recours contentieux introduit à la Chambre Administrative de la Cour Suprême et consécutif à sa radiation de la Police Nationale alors qu'il était en position d'Elève Officier de Paix à l'Ecole Nationale de Police, il fut successivement nommé ainsi qu'il suit :

- Officier de Paix de 1<sup>ère</sup> classe pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986 ;
- Commissaire de Police Stagiaire pour compter du 03 janvier 1989 ;
- Commissaire de Police de 1<sup>ère</sup> classe pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994 ;
- Commissaire Principal de Police pour compter du 1<sup>er</sup> avril 1999 par Décret n° 2002-554 du 23 décembre 2002 ;
- Pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, il a été nommé Commissaire Divisionnaire de Police ;
- et Contrôleur Général de Police pour compter du 1<sup>er</sup> octobre 2009 respectivement par Décret n° 2006-039 du 02 février 2006 et par Décret n° 2009-142 du 30 avril 2009.

Le requérant a été admis à faire valoir ses droits à la retraite pour compter du 1<sup>er</sup> octobre 2011 soit après trente (30) ans et un (01) mois dix huit (18) jours de service accomplis.

En substance, Monsieur Claude GNAHO reproche à l'Administration de faire subir à sa corporation un traitement discriminatoire pour avoir mis à la retraite les

fonctionnaires de grade de Commissaire (Commissaires Divisionnaires de Police et Contrôleurs Généraux de Police) après trente (30) ans de service contrairement aux homologues de ces derniers qui sont de la gendarmerie et de l'armée et qui sont appelés à faire trente-cinq (35) de service ou attendre la limite d'âge portée à soixante (60) ans contre cinquante-cinq (55) imposés aux policiers.

Pour lui, " cette situation du fait de l'Administration marque une rupture de l'égalité des citoyens se trouvant dans des situations comparables vis-à-vis d'elle".

Au regard des faits, le requérant peut-il affirmer qu'il a subi un traitement discriminatoire au regard des lois qui régissent sa corporation ?...

Sur le premier moyen du requérant tiré de ce que :

- Primo, les Fonctionnaires de Police astreints à faire valoir leur droit à la retraite au titre de l'année 2011 ont été recrutés par le même concours et sont dans les grades équivalents à ceux des Officiers de Gendarmerie appelés à servir jusqu'à trente-cinq (35) ans de service avec la limite d'âge de soixante (60) ans ;
- Secundo, ces agents de l'Etat ont été régis par un même texte pendant près de dix-sept (17) ans et continuent d'être traités aux mêmes indices et exécutent les mêmes missions de sécurité publique ;
- Tertio, les homologues pris en compte par le même Code des pensions civiles et militaires sont tous Agents Permanents de l'Etat. Maintenus en service, ils continueront de bénéficier des avancements de grade et le cas échéant, verront leurs salaires améliorés bases sur lesquelles seront déterminées leurs pensions à la retraite.

Au soutien de ce moyen, le requérant allègue que " ceux qui sont maintenus en fonction tirent cet avantage juste et légitime des statuts actuels régissant les corporations qui en réalité sont des statuts particuliers ou spéciaux ; mais il y a lieu de reconnaître que le spécial tire sa légalité du général et qu'en principe seul le Code des pensions civiles et militaires de retraite devrait régir le problème de façon générale. Ledit code, Loi n° 2005-24 du 08 septembre 2005 à son article 3 nouveau a accordé une dérogation pour la durée de service aux Personnels Militaires des Forces Armées Béninoises parce que la nouvelle loi les régissant : la Loi n° 2005-43 du 06 juin 2006 était en étude à l'Assemblée Nationale et comporte des dispositions nouvelles quant à la retraite, soit trente cinq (35) ans de service et soixante (60) ans d'âge."

Cette affirmation du requérant appelle les observations ci-après :

Selon les dispositions de l'article 98 de la Constitution du 11 décembre 1990 "Le Statut des Personnels Militaires, des Forces de Sécurité Publique et Assimilés sont du domaine de la loi". La Constitution du 11 décembre 1990 n'a

pas indiqué la nature de la loi qui doit régir les questions de départ à la retraite. En l'espèce, tous les textes de loi régissant la retraite du Fonctionnaire de Police telle que définie à l'article 104 de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997 portant Statut Spécial des Personnels de la Police Nationale ainsi que le Code des pensions civiles et militaires sont applicables au requérant qui n'est pas fondé à demander le bénéfice des textes régissant d'autres corporations dans la mesure où ceux-ci sont contraires aux conditions de départ de la retraite des Fonctionnaires de Police de sa catégorie.

S'il est vrai que sous le régime de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981 portant Statut Général des Personnels Militaires des Forces Armées du Bénin, toutes les Forces de Sécurité Publique et Assimilés étaient régies par les mêmes principes de gestion, ce qui inclut les salaires, les avantages divers liés aux salaires, les conditions d'admission à la retraite etc., il n'en demeure pas moins que l'une des options faites à la Conférence des Forces Vives de la Nation était de permettre à la Police Nationale à laquelle le requérant appartient de retrouver son autonomie organisationnelle et sa gestion. Ce qui s'est traduit par l'adoption de la Loi n° 90-15 du 18 juin 1990 portant abrogation de l'Ordonnance n° 77-14 du 25 mars 1977 portant création des Forces Armées Populaires du Bénin, la Loi n° 93-010 du 20 août 1997 portant Statut Spécial des Personnels de la Police Nationale. Ce dernier texte en son article 02 dispose " En raison du caractère spécial de la fonction policière, des devoirs, missions, attributions, obligations et restrictions de droits qu'elle comporte, les Personnels de la Police Nationale sont soumis aux obligations et règles organiques particulières instituées par la présente loi.

Néanmoins, le Statut Général de la Fonction Publique leur est applicable dans la mesure où ses dispositions ne sont pas contraires à celles du présent statut."

En son article 105, la loi portant Statut Spécial des Personnels de la Police Nationale dispose : " la limite d'âge et la durée de service pour l'admission à la retraite des personnels de la Police Nationale sont fixées à cinquante-cinq (55) ans d'âge ou trente (30) ans de service ".

L'article 03 nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Loi n° 2005-024 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 énonce que : " Le droit de pension pour les Agents Permanents de l'Etat autres que les Agents Permanents de l'Enseignement Supérieur, les Chercheurs, les Magistrats ainsi que les Personnels Militaires des Forces Armées Béninoises, est acquis lorsque se trouve remplie à la cessation de l'activité, la condition de trente (30) ans de service ou :

- pour la catégorie A : soixante (60) ans d'âge ;
- pour la catégorie B : cinquante-huit (58) ans d'âge ;
- pour la catégorie C, D et E : cinquante-cinq (55) ans d'âge..."

Or le requérant Claude GNAHO étant Commissaire de Police est de la catégorie A et ayant accompli les trente (30) années de service doit pouvoir faire valoir ses droits à la retraite.

De ce point de vue, la question du droit à une pension de retraite est régie à la Police Nationale par les dispositions des textes en vigueur notamment :

- l'article 105 de la Loi n° 93- 010 du 20 août 1997 portant Statut Spécial des Personnels de la Police Nationale ;

- la Loi n° 2005- 024 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 en son article 03 nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Ayant accompli trente (30) années de service effectif pour avoir été recruté **Elève Officier de Paix pour compter du 12 août 1981** et admis à faire valoir ses droits à la retraite le 1<sup>er</sup> octobre 2011 dans les mêmes conditions que ses collègues de promotion et conformément aux textes en vigueur de la Police Nationale dont le Code des pensions civiles et militaires de retraite fait partie intégrante, il n'y a donc pas eu un traitement discriminatoire au regard des dispositions de la Constitution.

Mieux, selon la jurisprudence constante de la Haute Juridiction constitutionnelle, le principe de l'égalité des citoyens devant la loi s'analyse comme une règle selon laquelle les personnes se trouvant dans la même catégorie doivent être soumises au même traitement sans discrimination et conformément à la loi.

En l'espèce, Claude GNAHO est régi par les dispositions des lois précitées qui prévoient le départ à la retraite de tous les Fonctionnaires de Police ayant accompli trente (30) ans de service effectif. Ces mêmes dispositions légales appliquées à tous les Fonctionnaires de Police y compris ceux de sa catégorie admis à faire valoir leurs droits à une pension de retraite, excluent la possibilité de bénéficier des mêmes conditions de départ à la retraite reconnues à d'autres corporations comme le Personnel Militaire des Forces Armées, les Enseignants du Supérieur, les Magistrats.

Sans qu'il soit nécessaire d'analyser les autres moyens articulés par le requérant, il y a lieu de conclure en la présente cause, qu'il n'y a pas traitement discriminatoire. » ;

## **ANALYSE DES RECOURS**

**Considérant** qu'aux termes de l'article 31 alinéa 2 du Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle : « *Pour être valable, la requête émanant d'une organisation non gouvernementale, d'une association ou d'un citoyen doit*



*comporter ses nom, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale » ;*

**Considérant** que dans le cas d'espèce, la première requête de Monsieur Claude GNAHO, enregistrée sous le numéro 0281/024/REC ne comporte pas d'adresse précise ; qu'en lieu et place d'adresse précise, le requérant s'est contenté de donner ses numéros de téléphone qui ne sauraient tenir lieu d'adresse ; qu'en conséquence, cette requête de Monsieur Claude GNAHO doit être déclarée irrecevable pour défaut d'adresse ;

**Considérant** que cependant, la seconde requête enregistrée sous le numéro 2272/136 bis/REC remplit les conditions de recevabilité de l'article 31 alinéa 2 du Règlement Intérieur de la Cour, il y a lieu de la déclarer recevable ;

**Considérant** que Monsieur Claude GNAHO conteste les conditions de son admission à la retraite et sollicite l'application des dispositions régissant en la matière les Agents Permanents de l'Etat de la catégorie A1, les Officiers de la Gendarmerie ou encore ceux du service des Calamités et Secours ;

**Considérant** qu'aux termes de l'article 26 de la Constitution : « *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.* » ; que selon l'article 3 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : « *Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi.*

*Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi.* » ; qu'il découle de ces dispositions et de la jurisprudence constante de la Cour 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 en résulte que les personnes relevant de la même catégorie doivent être soumises au même traitement sans discrimination ;

**Considérant** qu'il résulte des éléments du dossier que le requérant, fonctionnaire de police, a été admis à faire valoir ses droits à une pension de retraite après trente (30) ans, un (01) mois et dix-huit (18) jours de service, conformément aux dispositions de la Loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des pensions civiles et militaires de retraite modifiée par la Loi n° 2005-24 du 08 septembre 2005 régissant les conditions d'admission à la retraite dans sa corporation ; qu'en outre, en tant que fonctionnaire de police, le requérant ne saurait se comparer aux agents de la Gendarmerie et du Service des Calamités et Secours, tous régis par des statuts spéciaux et ne pourrait donc bénéficier du même traitement que

ces derniers ; que, dès lors, il y a lieu pour la Cour de dire et juger qu' il n'y a pas traitement discriminatoire ;

**Considérant** que par ailleurs, Monsieur Claude GNAHO demande que lui soit appliqué les dispositions d'un projet de loi portant Statut des Personnels de la Police Nationale approuvé et transmis à l'Assemblée Nationale par le Gouvernement mettant la police et ses homologues des Forces Armées Béninoises sur le même traitement ; qu'une loi n'entre en vigueur que lorsqu'elle a été promulguée par le Président de la République ; qu'en l'espèce, le document auquel fait référence le requérant étant encore à l'étape de projet, sa requête ne repose sur aucun fondement juridique et mérite d'être rejetée de ce chef ;

### **DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**- La requête de Monsieur Claude GNAHO enregistrée sous le numéro 0281/024/REC est irrecevable ; celle enregistrée sous le numéro 2272/136 bis/REC est recevable.

**Article 2.**- Il n'y a pas traitement inégal.

**Article 3.**- La présente décision sera notifiée à Monsieur Claude GNAHO, à Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le sept février deux mille douze,

Messieurs	Robert S. M.	DOSSOU	Président
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

**Clémence YIMBERE DANSOU.-**

**Robert S. M. DOSSOU.-**