

DECISION DCC 12-135
DU 19 JUIN 2012

Date : 19 Juin 2012

Requérant: Désiré M T HESSOU

Contrôle de conformité

Lois(statut général des personnels militaires, des forces armées populaires – loi 88006 modificative)
Discrimination – traitement discriminatoire
Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 10 juillet 2011 enregistrée à son Secrétariat le 11 juillet 2011 sous le numéro 1625/079/REC, par laquelle Monsieur Désiré M. T. HESSOU forme un « recours en inconstitutionnalité pour application d'un décret avant sa parution ayant entraîné une discrimination. » ;

Saisie d'une autre requête du 21 juin 2011 enregistré à son Secrétariat le 19 juillet 2011 sous le n° 1679/089/REC, par laquelle Monsieur Désiré M. T. HESSOU formule les mêmes plaintes ;

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 Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que le requérant affirme : « Le 08 décembre 1994, par Communiqué radio diffusé, l'Administration de la Police Nationale a lancé un concours de recrutement de Gardiens de la Paix. Ce concours m'a permis d'accéder au corps des Gardiens de la paix après la proclamation définitive des résultats le 10 mars 1995. Le 13 mars 1995 j'ai été nommé Elève-Gardien de la paix. Le temps a passé et je n'ai eu accès aux textes qui réglementent la profession que par la mise sur le marché d'un document produit par l'Ecole Nationale de Police.

En parcourant ledit document le 27 mai 2011, j'ai eu à constater certaines choses qui m'ont poussé à faire des recherches sur le déroulement de ma carrière depuis mon recrutement. Ces recherches ont abouti à ce qui suit :

En effet, après la désaffiliation de la Police de l'Armée le 18 juin 1990, la Loi n° 93-010 du 04 août 1993 a été votée par l'Assemblée Nationale et promulguée par le Chef de l'Etat. Cette loi votée sans décret d'application a prévu seulement les conditions générales de recrutement ou d'accès à la Police Nationale. Aucune condition particulière relative aux diplômes académiques devant permettre d'avoir accès aux différents corps de la Police Nationale n'avait été prévue par ladite loi.

Les conditions particulières relatives à l'accès dans les différents corps de la Police Nationale donc parlant des diplômes académiques nécessaires n'ont été prévues finalement que par le Décret n° 95-296 du 18 octobre 1995 portant statut particulier des personnels de la Police Nationale et publié au Journal Officiel le 16 juin 1996.

Toute mon inquiétude est partie de là et je suis entrain de me demander pourquoi l'Administration de la Police Nationale m'avait appliqué un décret de façon anticipée c'est-à-dire avant sa signature et avant sa parution car ledit décret a fait sa parution huit (08) mois après mon inscription.

En agissant ainsi l'Administration de la Police a fait de moi un Gardien de la paix au lieu d'un Inspecteur de Police et a provoqué une discrimination.

En effet, la situation d'avant le décret voulait que le Gardien de la paix soit recruté sur la base du CEPE comme l'indique si clairement l'article 90 du Décret n° 95-296 du 18 octobre 1995.

La même situation voulait que l'Inspecteur de Police soit recruté sur la base du BEPC (Brevet d'Etude du Premier Cycle) comme l'indique si clairement l'article 88 du même décret.

L'Administration avait appliqué en réalité à ces fonctionnaires civils reversés à la Police les dispositions de la Loi n° 91-014 du 10 octobre 1981 qui veut en son article 75 alinéa 3 que les sous-officiers soient recrutés directement sur la base du BEPC. Les contrôleurs de commerce et de prix ont bénéficié également de cette situation et sont nommés Inspecteur après leur reversement à la Police sur la base du BEPC.

Dans mon cas, la Loi n° 93-010 du 04 août 1993 qui n'avait pas connu un décret d'application jusqu'au moment de mon recrutement en 1995 a dit en son article 109 de continuer à appliquer les dispositions de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981 qui ne sont pas contraire à la Loi n° 93-010 du 04 août 1993. Cette dernière étant restée muette sur les diplômes d'entrée dans les différents corps de la Police, l'Administration devrait m'appliquer les mêmes dispositions que les agents précités. Mais cela n'a pas été le cas si bien que pour le même diplôme et dans les mêmes conditions, je suis devenu Gardien de la Paix et les autres Inspecteurs de Police à qui on a complété le temps de formation après la parution du décret. » ; qu'il demande à la Cour de se prononcer sur ce dossier qui semble comporter assez d'irrégularités ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction à lui adressée, le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes, Monsieur Benoît Assouan C. DEGLA, affirme : « 1) Sur le moyen du requérant tiré de ce que l'Administration de la Police l'a traité de manière discriminatoire, en le recrutant Elève Gardien de la Paix le 13 mars 1995.

Il est vrai que sous le régime de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981, portant Statut des Forces Armées du Bénin (FAB) qui a consacré l'intégration de la Police à l'Armée, le diplôme exigé pour être recruté Elève Gardien de la paix, était le Certificat d'Etudes Primaires Elémentaires (CEPE). Cette exigence est restée constante jusqu'à l'adoption par l'Assemblée Nationale et la promulgation par le Chef de l'Etat, de la Loi n° 93-010 du 04 août 1993 portant Statut Spécial des Personnels de la Police Nationale. Celle-ci étant intervenue après l'adoption par le Haut Conseil de

la République (HCR) ..., de la Loi n° 90-015 du 18 juin 1990 portant abrogation de l'Ordonnance n° 77-14 du 25 mars 1977 portant création des Forces Armées Populaires du Bénin.

Ainsi, il est aisé de comprendre que la Loi n° 90-015 du 18 juin 1990 et la Loi n° 93-010 du 04 août 1993, constituent les deux textes législatifs fondamentaux consacrant le retour de la Police à son autonomie organisationnelle et de gestion, jadis remise en cause par l'Ordonnance n° 77-14 du 25 mars 1977 portant création des Forces Armées du Bénin.

Au cours des travaux préparatoires tant dans les commissions administratives que parlementaires à l'époque, il était question de relever le niveau de recrutement des fonctionnaires de Police pour les rendre plus aptes à affronter avec efficacité les nouveaux défis de la sécurité, de la protection des personnes et des biens qui se doivent d'être conciliés avec les exigences de l'Etat de droit et de la démocratie consacrées par la Constitution du 11 décembre 1990, les conventions et traités touchant aux questions des droits de l'Homme et des libertés publiques auxquels le Bénin est partie.

La doctrine de recrutement et d'emploi au sein de la Police a donc changé et tire sa source de toutes ces considérations afin d'opérer qualitativement un changement de mentalité et conserver les nouvelles valeurs liées à la philosophie politique du moment qui se doivent d'être transmises de génération en génération.

C'est dans cet esprit que la Loi n° 93-010 du 04 août 1993 avait été adoptée par l'Assemblée Nationale et promulguée par le Chef de l'Etat avant d'être invalidée par la suite par la Haute Juridiction par Décision DCC 96-026 des 19 janvier et 02 mai 1996. Elle fut ensuite mise en conformité à celle-ci par la Représentation Nationale et promulguée par le Chef de l'Etat le 20 août 1997. C'est pourquoi de nos jours, dans le langage juridique, on parle de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997 qui régit le personnel de la Police Nationale. » ;

Considérant qu'il poursuit : « Au lendemain de la désaffiliation et avec le gel de recrutement qui a frappé tous les secteurs de l'Administration publique, l'effectif de la Police Nationale était très réduit. C'est dans ce contexte que le Gouvernement a reversé

certaines fonctionnaires du contrôle de prix à cause de leurs aptitudes à exercer la fonction policière (préposé, assistant, contrôleur du commerce et des prix), recrutés à la Fonction Publique sur la base respective du CEPE, BEPC, BAC, le 28 octobre 1991, sous le régime de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981, donc, avant l'adoption et la promulgation de la Loi n° 93-010 du 04 août 1993 à laquelle le requérant fait référence pour demander le même traitement. Si pour les fonctionnaires du contrôle de prix des deux (02) premières catégories, le recrutement a été effectué sans grandes difficultés, c'est-à-dire Gardien de la Paix et Inspecteurs de Police, pour la troisième catégorie (recrutés sur la base du baccalauréat), le reversement a provoqué quelques remous à cause des problèmes internes à la corporation qui ont été maîtrisés par la suite, grâce à la reconstitution de carrière des anciens fonctionnaires de Police, en application des dispositions transitoires des articles 111 à 113 de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997.

C'est dans ce même contexte également que le Gouvernement a autorisé la Police à recruter en urgence deux cents (200) Gardiens de Paix dont le requérant fait partie sur la base du BEPC pour faire face au vieillissement continu du personnel actif, au départ massif à la retraite, sans oublier les effets néfastes du gel de recrutement dans un secteur aussi sensible qu'est la Police Nationale et dont la mission essentielle est d'assumer les fonctions régaliennes de l'Etat en matière de sécurité (Cf. Arrêté n° 057/MISAT/DC/DGPN/DAP du 10 mars 1995 portant proclamation des résultats du concours direct pour le recrutement des Gardiens de la paix à la Police Nationale).

A la lecture de cet arrêté, il est clair à travers les différents visas, qu'aucune référence n'a été faite à la loi 81-014 du 10 octobre 1981 portant Statut des FAB qui d'ailleurs, est abrogée par la Loi n° 93-010 du 04 août 1993. Il s'ensuit que la décision querellée remontant au 13 mars 1995, soit plus d'un an après la promulgation de la nouvelle loi, le requérant n'est pas fondé à reprocher à l'Administration de l'avoir soumis à des conditions de recrutement différentes de celles qui prévalaient sous l'ancien régime juridique qui n'a plus d'existence légale, pour avoir été abrogées. C'est dire que même en l'absence d'un décret réglementaire, l'autorité investie du pouvoir réglementaire dérivé qu'est le Ministre nommé par le Chef de l'Etat qui fixe ses compétences en matière d'organisation et de gestion de la Police Nationale, en vertu de l'article 54 de la Constitution du 11

décembre 1990, n'a violé aucune règle constitutionnelle dès lors que c'est en vertu de celle-ci qu'il a pris l'Arrêté n° 009/MISAT/DGPN/DAP du 13 janvier 1995 portant ouverture de concours direct pour le recrutement d'Elèves gardiens de la paix à la Police Nationale (V. dernier visa de l'Arrêté n° 057/MISAT/DC/DGPN/DAP du 10 mars 1995, p.1 en annexe.

Ce texte réglementaire a exigé de tous les candidats à ce concours et sans discrimination, le Brevet d'Etude du Premier Cycle (BEPC), comme l'une des conditions d'accès au corps des Brigadiers et Gardiens de la Paix. ...

Par ailleurs, il est à rappeler que sous le nouveau régime juridique dont le fondement est la Loi n° 93-010 du 20 août 1997, le recrutement dans les différents corps de la Police Nationale a toujours été fait sur la base des diplômes suivants :

- BEPC pour le corps des Brigadiers et Gardiens de la Paix, auquel le requérant appartient ;
- BAC pour les corps des Inspecteurs de Police et Officiers de paix ;
- Maîtrise de l'Enseignement Supérieur au moins pour le corps des Commissaires de Police.

Le niveau de recrutement en ce qui concerne les corps inférieurs à celui des Commissaires de Police a été élevé et est passé respectivement au BEPC et au BAC pour les corps de Brigadiers et Gardiens de la paix et Inspecteurs de Police auxquels le requérant fait allusion » ;

Considérant qu'il ajoute « ... selon la jurisprudence constante de la Haute Juridiction constitutionnelle, "l'égalité doit s'analyser 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". Dans le cas d'espèce, il ne s'agit pas de l'application d'un décret avant son adoption, mais de l'exercice de compétences reconnues par la loi au Ministre chargé de la sécurité, lequel a exercé le pouvoir réglementaire qui lui est reconnu pour fixer par arrêté, en l'absence de décret, les conditions de recrutement des fonctionnaires de Police du corps des Brigadiers et Gardiens de la Paix auquel le requérant appartient".

Le pouvoir réglementaire ainsi exercé par le Ministre en charge de la sécurité dans le respect de la loi qui est la norme l'ayant établi et qui lui donne toute latitude pour fixer les règles

devant assurer la bonne administration du secteur de la Sécurité que le Chef de l'Etat lui a confié en vertu de l'article 54 de la Constitution, n'est pas contraire à celle-ci, dès lors qu'aucune discrimination n'est relevée dans les modalités de recrutement auxquelles tous les candidats de la catégorie du requérant ont été tous soumis...

De plus, l'intéressé recruté sur le fondement de la Loi n° 93-010 du 04 août 1993 et de l'Arrêté n° 009/MISAT/DC/DGPN/DAP du 13 janvier 1995 portant ouverture de concours direct pour le recrutement des Gardiens de la Paix à la Police Nationale peut-il tirer les conséquences juridiques des dispositions transitoires de la loi précitée pour bénéficier d'un changement de corps au même titre que les Assistants du commerce et des prix recrutés sur concours à la Fonction Publique sur la base du BEPC en 1983 et reversés le 28 octobre 1991 à la Police Nationale en qualité d'Inspecteurs sous le régime de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981 portant Statuts des Forces Armées Populaires du Bénin ?

Considérant qu'il précise : « 2) Sur le moyen du requérant tiré de ce qu'il aurait pu bénéficier d'une formation complémentaire après la parution du Décret n° 95-286 du 18 octobre 1995, pour changer de corps et devenir Inspecteur de Police comme certains agents reconvertis à la Police Nationale au nombre desquels figurent les anciens assistants du commerce et des prix recrutés par concours à la Fonction Publique, sur la base du BEPC en 1983 et reconvertis à la Police Nationale le 28 octobre 1991.

L'analyse du recours introduit devant la Haute Juridiction révèle que le requérant demande à l'Administration des droits qui n'ont aucun fondement légal. Ni la loi, ni le décret dont tantôt il rejette les effets, tantôt les accepte ne lui permettent de compléter sa formation pour intégrer le corps des Inspecteurs de Police dont les conditions de recrutement ne sont plus les mêmes comme ce fut le cas sous le régime de la loi antérieure (Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981) pour lequel le diplôme exigé était le BEPC et non le Baccalauréat, comme actuellement sous le régime de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997 encore en vigueur et sur la base de laquelle il avait été recruté en 1995. Les modalités de changement de corps sont prévues par les textes réglementaires en vigueur à la Police et sont les mêmes pour chaque catégorie de personnel, à l'exception des Commissaires de Police qui sont de la hiérarchie supérieure.

Pour la catégorie à laquelle HESSOU T. M. Désiré appartient, elles sont prévues par les dispositions des articles 36 et suivants, 83 du Décret n° 97-622 du 30 décembre 1997 actuellement en vigueur, qui lui permettent de changer de corps et devenir Inspecteur de Police ; dispositions également contenues dans le Décret n° 95-296 du 18 octobre 1995 portant Statuts Particuliers des Corps des Personnels de la Police Nationale en vigueur au moment des faits et l'ayant régi, avant d'être abrogées par la suite.

De ce point de vue, c'est à tort :

- d'une part, qu'il fait référence aux anciens Assistants du commerce et des prix recrutés à la Fonction Publique sur la base du BEPC en 1983, reversés en 1991, en qualité d'Elèves Inspecteurs de Police sous le régime de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981 et qui ont reçu une formation complémentaire de six (06) mois par la suite conformément aux dispositions transitoires de l'article 88 du Décret n° 95-296 du 18 octobre 1995 portant Statuts Particuliers des Corps des Personnels de la Police Nationale, pour intégrer le nouveau corps des Inspecteurs de Police, (régime Loi n° 93-010 du 20 août 1997) et ;

- d'autre part, qu'il réclame les mêmes droits que ceux-ci à l'Administration de la Police.

Une telle démarche est encore inopérante dans la mesure où le requérant méconnaît qu'il n'est pas dans la même situation juridique vis-à-vis de l'Administration que ces anciens fonctionnaires de l'Etat recrutés à la Police Nationale sous le régime de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981 portant Statut Général des Personnels Militaires des Forces Armées Populaires du Bénin et la Loi n° 88-006 du 06 avril 1988 qui l'a modifiée. Le principe d'égalité au sens des articles 26 de la Constitution et 03 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui fait partie intégrante de la Constitution et du droit béninois, ne fait pas obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire traite de manière différente les personnes se trouvant dans des situations juridiques différentes vis-à-vis d'elle, pourvu que cette différence de traitement soit justifiée et en rapport avec la norme qui l'établit » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

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* » ; qu'il découle de cette disposition et de la jurisprudence constante de la Cour que le principe d'égalité s'analyse comme une règle selon laquelle les personnes de la même catégorie doivent être soumises au même traitement sans discrimination et ce, conformément à la loi ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que le requérant recruté comme Gardien de la Paix en mars 1995 sous l'empire de la Loi n° 93-010 du 04 août 1993 devenue après sa mise en conformité à la Constitution Loi n° 93-010 du 20 août 1997 se compare à ses collègues recrutés en octobre 1991 comme « préposé, contrôleur du commerce et des prix » sous le régime de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981 ; qu'il s'ensuit que n'étant recruté ni dans le même corps, ni suivant les mêmes dispositions légales, le requérant, Gardien de la Paix ne saurait se comparer aux Contrôleurs de commerce ; que, dès lors, il y a lieu pour la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas traitement discriminatoire ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Il n'y a pas traitement discriminatoire.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Désiré M. T. HESSOU, à Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le dix neuf juin deux mille douze,

Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre

	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre

Le Rapporteur,

Le Président de séance,

Zimé Yérima KORA-YAROU.- Marcelline C. GBEHA AFOUDA.-