

DECISION DCC 14 - 190

DU 11 NOVEMBRE 2014

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 27 février 2014 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0436/040/REC, par laquelle Monsieur Martial Pascal HOUNSINOU introduit devant la haute juridiction « un recours en inconstitutionnalité des décrets n° 2013-199 du 18 avril 2013 et n° 2013-230 du 03 mai 2013 » pour traitements inégal et illégal ;

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 Lamatou NASSIROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : «... Par décret n° 2011-828 du 30 décembre 2011, j'ai été nommé à titre exceptionnel, commissaire principal de police, pour compter du 1^{er} avril 2011 tout comme mon collègue Nazaire A. HOUNNONKPE.

La police nationale étant un corps para militaire, donc fortement hiérarchisée, dans les situations où deux fonctionnaires de police sont promus au même grade à la même date, le principe requis pour désigner le chef, se base sur l'ancienneté dans le corps d'abord et si la situation n'est toujours

pas réglée malgré cette première considération, on remonte à l'ancienneté dans le service, c'est-à-dire dans le cas d'espèce, à la date d'entrée à la police nationale.

S'agissant donc de mon cas, j'ai intégré la police nationale un an avant mon collègue Nazaire HOUNNONKPE. Même si nous sommes nommés dans le grade de commissaire principal à la même date, je suis par conséquent son chef.

Toujours sur le même acte, mon collègue Louis Philippe HOUNDEGNON a été aussi nommé à titre exceptionnel commissaire principal de police, pour compter du 1^{er} janvier 2010. » ; qu'il poursuit : « Au lendemain du départ à la retraite de tous les hauts gradés, il fallait nommer d'autres cadres de la police pour les remplacer. Ainsi, le commissaire principal de police, Louis Philippe HOUNDEGNON a été promu au grade de contrôleur général de police et nommé directeur général de la police nationale (DGPN). Le commissaire principal de police, Nazaire A. HOUNNONKPE a été également promu contrôleur général de police et nommé directeur général adjoint de la police nationale (DGAPN).

Quant à moi, commissaire principal de police, Martial Pascal HOUNSINO, j'ai été nommé inspecteur général des services de police sans aucune promotion en grade, nonobstant les dispositions du décret n° 2008-817 du 31 décembre 2008, notamment en son article 88 qui justifie le fondement de la nomination de mes deux collègues susnommés au grade de contrôleur général et qui dispose : " Le directeur général de la police nationale, son adjoint et l'inspecteur général des services de police sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du ministre chargé de la sécurité, parmi les cadres supérieurs titulaires au moins du grade de contrôleur général de police" » ;

Considérant qu'il développe : « Il convient de rappeler qu'au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation..., le peuple béninois a réaffirmé son attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'Homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 ; la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adoptée en 1981, par l'Organisation de

l'Unité Africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la Constitution et du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne.

-l'article 26 alinéa 1 de la Constitution du Bénin dispose : " 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".

-l'article 34 de la même Constitution dispose : "Tout citoyen béninois, civil ou militaire a le devoir sacré de respecter, en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République" » ;

Considérant qu'il affirme : « ... j'ai été victime d'injustice flagrante criarde, à l'appui de la violation des dispositions de la Constitution suscitées, notamment les articles 26, 34 et suivants parce que :

Les deux collègues susnommés ont été promus très exceptionnellement au grade de contrôleur général de police sans passer par le grade de divisionnaire. Là-dessus, le Chef de l'Etat, seule autorité investie du pouvoir de nomination des hauts gradés de la police nationale, dispose d'un pouvoir discrétionnaire en cette matière, conformément au décret n° 2002-395 du 06 septembre 2002. Au demeurant, la haute autorité n'avait aucune obligation de me promouvoir au grade de contrôleur général de police. Mais par contre, avant que la haute autorité ne me fasse l'honneur de me promouvoir aux fonctions d'inspecteur des services de police, elle devrait s'assurer du respect des textes régissant cette fonction. D'où, il fallait me promouvoir très exceptionnellement, tout comme mes deux collègues susnommés au grade de contrôleur général de police d'abord, avant de me nommer dans les fonctions d'inspecteur général des services de police proprement dites, ceci en respect du décret n° 2008-817 du 30 décembre 2008 » ; qu'il conclut que le traitement qui lui a été fait par rapport à ses deux autres collègues, est à la fois inégal et illégal... et sollicite de la Cour de le déclarer contraire à la Constitution ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse aux mesures d'instruction de la Cour, le ministre de l'intérieur, de la sécurité publique et des cultes, Monsieur François HOUESSO, écrit : « LES FAITS

Le commissaire principal de police, Martial Pascal HOUNSINO, fait partie des commissaires de police les plus anciens actuellement en activité au sein de la police nationale. Il fut nommé selon les règles de procédure en vigueur dans cette institution, à titre exceptionnel, au grade de commissaire principal de police par décret n° 2011-828 du 30 décembre 2008, pour compter du 1^{er} avril 2011, tout comme son collègue Nazaire A. HOUNNONKPE.

Quant à Louis Philippe HOUNDEGNON, il fut également nommé à titre exceptionnel, commissaire principal de police pour compter du 1^{er} janvier 2010.

Suite au départ pour cause de retraite des plus hauts gradés de l'institution policière, en 2013, le gouvernement a décidé de relever le niveau de commandement en promouvant à titre exceptionnel au grade de contrôleur général de police :

-d'une part, deux (02) commissaires divisionnaires de police, Jean TOZE (le plus ancien dans le grade le plus élevé) et Moukaïla IDRISOU ;

-d'autre part, les commissaires principaux de police, Sessi Louis-Philippe HOUNDEGNON, actuellement DGPN et Nazaire HOUNNONKPE, son adjoint.

Cette option faite par le gouvernement est dictée par le souci de concilier les principes et règles qui encadrent la gestion du personnel policier eu égard à ses spécialités avec la promotion des cadres dans le respect de la hiérarchie interne de l'institution en tenant compte du profil, des compétences et des grades. C'est sur cette base que :

-le plus haut gradé, le commissaire divisionnaire de police (CDP), Jean TOZE est promu contrôleur général de police, pour compter du 1^{er} juillet 2012 et nommé directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, de la sécurité publique et des cultes (MISPC) ;

-celui qui le suit, le commissaire divisionnaire de police, Idrissou MOUKAÏLA, est promu au grade de contrôleur général de police (CGP), pour compter du 1^{er} octobre 2012 ;

-le commissaire principal de police, Louis-Philippe Sessi HOUNDEGNON, est promu CGP pour compter du 1^{er} janvier 2013 et nommé directeur général de la police nationale (DGPN) ; enfin

-le commissaire principal de police, Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, est promu à ce même grade, pour compter du 1^{er} avril 2013. » ; qu'il fait observer : « A l'analyse, il se dégage trois mois de différence de grade entre les quatre (04) plus hauts gradés, promus à titre exceptionnel en vertu des pouvoirs conférés par la Constitution, la jurisprudence administrative et les textes réglementaires en vigueur à la police nationale, au Chef de l'Etat, en sa qualité de Chef de l'administration et d'autorité investie du pouvoir de promotion et de nomination des commissaires de police dans leurs différents grades.

Etant commissaire principal de police, au même titre que le DGPN et son adjoint à la veille des promotions prononcées par le Conseil des Ministres en sa séance du 10 avril 2013, le requérant estime qu'il devrait être aussi promu au grade de contrôleur général de police, dans la mesure où c'est se fondant sur une exigence légale que les nominations furent prononcées en faveur de Louis-Philippe Sessi HOUNDEGNON et Nazaire A. HOUNNONKPE. Cette exigence légale a pour fondement l'article 88 du décret n° 2008-817 du 31 décembre 2008 qu'il a bien rappelé et qui énonce que :

" Le directeur général de la police nationale, son adjoint et l'inspecteur général des services de police sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du ministre chargé de la sécurité, parmi les cadres supérieurs titulaires au moins du grade de contrôleur général de police".

La question qui mérite d'être posée, est celle de savoir si le commissaire principal de police, Martial Pascal HOUNSINOUE est en droit d'exiger de l'administration qu'elle lui étende le bénéfice des mesures exceptionnelles prises par le Chef de l'Etat eu égard aux exigences légales liées au profil requis pour occuper les postes de DGPN, de DGPN adjoint et d'inspecteur général des services de police (IGSP) ?

La réponse à cette question se déduira de l'analyse des circonstances de fait et de droit liées à pareille promotion exceptionnelle. D'où la nécessité d'une appréciation objective des problèmes juridiques soulevés » ;

Considérant qu'il développe : « APPRECIATION DES PROBLEMES JURIDIQUES SOULEVES

Eu égard aux circonstances de fait ci-dessus décrites, le requérant allègue qu'il y a violation des articles 26 alinéa 1^{er} et 34 de la Constitution.

De mon point de vue, l'appréciation des circonstances ci-dessus décrites est justifiée ainsi qu'il suit en droit parce que :

-d'une part, les circonstances exceptionnelles s'analysent en droit administratif, comme des circonstances qui justifient une modification momentanée des règles normales de forme voire de compétences reconnues à l'autorité administrative, en vue de lui permettre d'assurer la continuité du service public de la police, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, sauf en cas de violation des droits de l'Homme. Ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne le présent recours ;

-d'autre part, l'appréciation de telles circonstances échappe à la compétence du juge constitutionnel, dans la mesure où, l'analyse du recours permet d'affirmer que le requérant soulève une question d'appréciation de la légalité et non d'appréciation de la constitutionnalité des décisions du Conseil des Ministres en sa séance du 10 avril 2013 et contenues dans le décret n° 2013-199 du 18 avril 2013 portant promotion au grade de contrôleur général de police de quatre (04) officiers supérieurs de police » ;

Considérant qu'il ajoute : « Pareille analyse de mon département est corroborée par les allégations du requérant lorsqu'il affirme lui-même que : " les deux collègues susnommés ont été promus très exceptionnellement au grade de contrôleur général de police sans passer par le grade de divisionnaire. Là-dessus, le Chef de l'Etat, seule autorité investie du pouvoir de nomination des hauts gradés de la police nationale, dispose d'un pouvoir discrétionnaire en cette matière, conformément au décret n° 2002-395 du 06 septembre 2002. Au demeurant, la haute autorité n'avait aucune

obligation de me promouvoir au grade de contrôleur général de police".

" Mais par contre, avant que la haute autorité ne me fasse l'honneur de me promouvoir aux fonctions d'inspecteur général des services de police, elle devrait s'assurer du respect des textes régissant cette fonction. D'où, il fallait me promouvoir très exceptionnellement tout comme mes deux collègues susnommés au grade de contrôleur général de police d'abord, avant de me nommer dans les fonctions d'inspecteur général des services de police proprement dites...".

Tout en affirmant que l'administration a commis une erreur en lui faisant l'honneur de le promouvoir aux fonctions d'inspecteur général des services de police, ... le commissaire principal de police, Martial Pascal HOUNSINO, veut en tirer des effets de droit, c'est-à-dire, sa nomination au grade de contrôleur général de police.

En pareille circonstance, l'appréciation de l'erreur de droit et ses corollaires échappe au contrôle que peut exercer la haute juridiction constitutionnelle sur les actes administratifs, en l'occurrence, ceux déferés à sa censure par le requérant.

En effet, le principe d'égalité des citoyens devant la loi dont le non-respect par l'autorité investie du pouvoir de nomination et de promotion des commissaires de police dans leurs différents grades, est censuré par le juge constitutionnel, implique que la loi doit être la même pour tous dans son adoption et dans son application. Le moyen du requérant fondé sur le fait que l'autorité administrative a méconnu ce principe dans la mesure où, sa démarche contentieuse aurait pour conséquence de valider des actes administratifs que lui-même déclare avoir été pris "par erreur" et qui auraient des effets juridiques à l'égard de ses deux collègues de même grade que lui.

De même, le moyen tiré des dispositions de l'article 34 doit être aussi écarté, eu égard aux circonstances de fait et de droit qui entourent ce type de contentieux dont est saisi la haute juridiction.

De ce point de vue, les articles qui fondent la compétence contentieuse de la Cour constitutionnelle ne lui permettent pas de soumettre à son contrôle de tels actes administratifs.

En conséquence, il y a lieu pour la Cour de se déclarer incompétente, eu égard à sa jurisprudence constante en cette matière » ;

Considérant qu'il conclut : « Compte tenu de ce qui précède, il échet aux sages de la Cour de rejeter le recours en inconstitutionnalité exercé par le requérant contre les décrets n° 2013-199 du 18 avril 2013 et n° 2013-230 du 03 mai 2013, dans la mesure où, un tel recours vise à soumettre à l'appréciation de la haute juridiction, les circonstances dans lesquelles, le Chef de l'Etat, en sa double qualité de Chef de l'administration et d'autorité investie du pouvoir de nomination et de promotion des commissaires de police dans leurs différents grades a pu, en vertu de ses pouvoirs exceptionnels prévus par les textes statutaires de la police, en l'occurrence le décret n° 97-622 du 30 décembre 1997 portant statuts particuliers des corps des personnels de la police nationale et les décrets n° 2002-395 du 06 novembre 2002 et n°2008-817 du 31 décembre 2008, a pu procéder à la nomination à titre exceptionnel de deux de ses collègues de même grade.

Toutefois, l'administration reconnaît son droit à la reconstitution de carrière conformément aux conclusions de la commission interministérielle mise sur pied par le gouvernement par décret n° 2009-713 du 31 décembre 2009 qui a estimé qu'il a droit au grade de contrôleur général de police.

L'examen définitif de ce dossier par le Conseil des Ministres, lui permettra de rentrer définitivement dans ses droits » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur Martial Pascal HOUNSINOU tend, en réalité, à faire apprécier par la haute juridiction les conditions, d'une part, de la promotion exceptionnelle au grade de contrôleur général de police de quatre (04) officiers supérieurs, en ce qui concerne le décret n° 2013-199 du 18 avril 2013, d'autre part, la nomination des officiers supérieurs de police au ministère de l'intérieur, de la sécurité et des cultes, en ce qui concerne le décret n° 2013-230 du 03 mai 2013 ; que l'appréciation d'une telle demande relève du

contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; que dès lors, il y a lieu pour elle de se déclarer incompétente ;

D E C I D E :

Article 1er.- La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Martial Pascal HOUNSINOUE, à Monsieur le Ministre de l'intérieur, de la sécurité publique et des cultes et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le onze novembre deux mille quatorze,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre
Mesdames	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Membre
	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Lamatou NASSIROU.-

Professeur Théodore HOLO.-