

# **DECISION DCC 16-054**

## **DU 28 AVRIL 2016**

*Date : 28 Avril 2016*

*Requérante : Mèdéton DAHANDE*

*Contrôle de conformité :*

*Actes administratifs : (Contrôle de conformité du décret n° 2015-416 du 1er août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées)*

*Atteintes aux biens*

*Contrôle de légalité*

*Incompétence*

### ***La Cour constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 18 août 2015 enregistrée à son secrétariat le 19 août 2015 sous le numéro 1748/193/REC, par laquelle Monsieur Serge Mèdéton DAHANDE forme « un recours en inconstitutionnalité contre le décret n° 2015-416 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées » ;

Saisie d'une autre requête du 19 août 2015 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1749/194/REC, par laquelle le même requérant forme un recours en inconstitutionnalité contre le même décret ;

**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 ;

Où Monsieur Bernard D. DEGBOE et Maître Simplicie Comlan DATO en leur rapport ;

Après en avoir délibéré,

## **CONTENU DES RECOURS**

**Considérant** que dans sa première requête, Monsieur Serge Médéton DAHANDE expose : «... S'appuyant sur le décret n°2015-416 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> paragraphe, le président de la République du Bénin, le samedi 1<sup>er</sup> août 2015, au cours d'une cérémonie publique à la place de l'Etoile rouge à Cotonou, cérémonie consacrée à la fête nationale de l'indépendance du Bénin, a fait ... prononcer solennellement la nomination des sieurs HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe et HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire au grade d'inspecteur général de brigade.

Le décret qui fonde cet acte est en contradiction avec la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées qui dispose en son article 148 : " Nul n'est proposable au grade d'inspecteur général à la Police nationale s'il n'a servi pendant au moins quatre (04) ans effectifs dans le grade de Contrôleur général de police." ; qu'il développe : « En vertu de l'article de la loi cité ci-dessus, aucun officier supérieur de police ne peut être promu inspecteur général de brigade s'il n'a au moins quatre (04) ans d'ancienneté dans le grade de contrôleur général de police.

Mon constat : Messieurs HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe et HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire qui étaient tous deux des contrôleurs généraux de police à la date de leur promotion au grade d'inspecteurs généraux de brigade, n'ont pas encore accompli quatre (04) ans effectifs de services dans le grade de contrôleur général de police.

La preuve qui fonde mon constat : Le décret de promotion des sieurs HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe et HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire au grade de contrôleur général de police. C'est par le décret n°2013-199 du 18 avril 2013 portant promotion au grade de contrôleur général de police de quatre (04) officiers, que les sieurs HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe et HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire ont été promus contrôleurs généraux de police.

Ce décret dispose en son article 1<sup>er</sup> : " En application des dispositions de l'article 81 du décret n°97-622 du 30 décembre

1997, les officiers supérieurs de police dont les noms suivent sont promus à titre exceptionnel au grade de Contrôleur général de police pour compter des dates ci-après.

Il s'agit de :

Pour compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012 : Commissaire divisionnaire Jean TOZE ;

Pour compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012 : Idrissou MOUKAILA ;

Pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 : Commissaire principal Louis Philippe Sessi HOUNDEGNON ;

Pour compter du 1<sup>er</sup> avril 2013 : Commissaire principal Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE."

Au regard de l'article 1<sup>er</sup> du décret cité ci-dessus :

(i) Monsieur HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe est devenu Contrôleur général de police le 1<sup>er</sup> janvier 2013. A la date du 1<sup>er</sup> août 2015, Monsieur HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe a totalisé exactement deux (02) ans sept (07) mois d'ancienneté dans le grade de Contrôleur général de police. Deux (02) ans sept (07) mois ne signifie pas la même chose que quatre (04) ans effectifs prévu par la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées en son article 148 cité plus haut, pour être promu au grade d'inspecteur général de brigade.

(ii) Monsieur HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire est devenu contrôleur général de police le 1<sup>er</sup> avril 2013. A la date du 1<sup>er</sup> août 2015, Monsieur HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire a totalisé exactement deux (02) ans quatre mois d'ancienneté dans le grade de Contrôleur général de police. Deux (02) ans quatre (04) mois ne signifie pas la même chose que quatre (04) ans effectifs prévu par la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées en son article 148 cité plus haut, pour être promu au grade d'inspecteur général de brigade.

D'autres officiers supérieurs de police ont totalisé plus d'expériences que les sieurs HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe et HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire dans le grade de contrôleur général de police. Il s'agit, au regard du décret n°2013-199 du 18 avril 2013 portant promotion au grade de Contrôleur général de police de quatre (04) officiers, des officiers supérieurs TOZE Jean et MOUKAILA Idrissou, même

s'ils n'ont pas accompli quatre (04) effectifs de service dans le grade à la date du 1<sup>er</sup> août 2015... ;

**Considérant** qu'il poursuit : «1°) En nommant Monsieur HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe et Monsieur HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire au grade d'inspecteur général de brigade, le décret n°2015-416 du 1<sup>er</sup> août 2015 pris par le président de la République en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> paragraphe, est en contradiction avec la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées.

Il s'agit là d'une méconnaissance de la loi par le chef de l'Etat, auteur du décret.

Cette méconnaissance de la loi par le président de la République, viole la Constitution... qui, en son article 34, dispose : "Tout citoyen béninois, civil ou militaire a le devoir sacré de respecter, en toute circonstance la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République."

Le président de la République est d'abord un citoyen béninois et, en cette qualité, ... ne peut être exempté du "devoir sacré de respecter la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République."

2°) En nommant Monsieur HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe et Monsieur HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire au grade d'inspecteur général de brigade dans les conditions de méconnaissance de la loi, et en ne nommant pas les officiers supérieurs de la police TOZE Jean et MOUKAILA Idrissou qui ont plus d'expériences que les sieurs HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe et HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire dans le grade de contrôleur général de police, le décret n°2015-416 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées est discriminatoire.

Le président de la République, auteur de ce décret, a agi de façon partielle, comme si la loi n'est pas la même pour tout le monde.

Tout porte à croire que d'autres considérations comme l'origine, la région ou le département de provenance, ont servi de critères à l'élimination des officiers supérieurs de police qui ont plus de mérite pour être promus au grade d'inspecteur général de brigade. » ; qu'il conclut : « Cette discrimination viole ... l'article 3

de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ..., les dispositions de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ... de 1966, auquel notre pays est partie ainsi que la Constitution béninoise ... qui, en son article 26, 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." » ; qu'il demande à la Cour de : « - déclarer contraire à la Constitution, le décret n°2015-416 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant promotion des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées en ce qui concerne Messieurs HOUNDEGNON Sessi Louis Philippe et HOUNNONKPE Ahofodji Nazaire, au grade d'inspecteur général de brigade...

- dire et juger que la non promotion en pareille circonstance des Contrôleurs généraux de police Jean TOZE et Idrissou MOUKAILA, écartés pour des raisons non justifiées en droit, est contraire à la Constitution... » ;

**Considérant** que dans sa deuxième requête, le requérant, après avoir repris le même contenu de sa première requête, précise : « ... (iii) Au regard du décret n° 2015-414 du 20 juillet 2015, portant reconstitution de carrière des fonctionnaires reversés à la police nationale en 1991 en son article 1<sup>er</sup>, le Contrôleur général de police Jean TOZE est le seul officier supérieur de la police nationale au Bénin ayant totalisé plus de quatre (04) années d'expériences dans le grade de Contrôleur général de police. A ce titre, il est le seul officier supérieur qui peut être promu inspecteur général de brigade, car lui seul remplit les conditions prévues par la loi n° 2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées ... pour être promu inspecteur général de brigade » ;

**Considérant** qu'à l'appui de ses allégations le requérant a, par correspondance du 08 septembre 2015 enregistrée au secrétariat de la Cour, le 09 septembre 2015 sous le n° 1901, produit divers décrets et lois cités dans ses requêtes ;

## **INSTRUCTION DES RECOURS**

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, Monsieur Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON écrit : « ... La

promotion contestée, en l'espèce, a procédé d'un déroulement de carrière défait (I) pour aboutir, par décision corrective du gouvernement, à un déroulement de carrière refait (II).

## I- UN DEROULEMENT DE CARRIERE DEFAIT

Le déroulement de la carrière de certains fonctionnaires de police dont M. Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE et moi, a été mal fait ou défait par une promotion à titre exceptionnel altérée (A) en 2010-2011 et en 2012, par un avancement à titre normal refusé (B) par l'Administration de la Police.

### A- Une promotion à titre exceptionnel altérée.

A l'occasion d'une promotion à titre exceptionnel prévue, pour prendre effet à compter de 2007, l'Administration de la Police a, arbitrairement, causé une lésion dans le déroulement de la carrière des bénéficiaires dont M. Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE et moi Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON. En fait, le 06 décembre 2006, aux abords du palais de la Marina, un gang-bénino-nigérian, rageusement, à coups de mitraillettes, a défoncé un véhicule blindé de transfert de fonds de la société "SAGAM SECURITY". Résultat de cette équipée : deux morts, la somme de cent soixante-quinze millions (175.000.000) de francs CFA emportée et une hantise de coup d'Etat diffusée dans l'opinion publique. Certains fonctionnaires de police, à la tête desquels, les commissaires de police de 1<sup>ère</sup> classe Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, ont relevé le défi de démanteler ce gang redoutable par des actions risquées voire mortelles menées, au Bénin, au Togo et au Nigéria. Cet exploit singulier, au cours duquel, ces fonctionnaires ont exposé leurs jours, dans plusieurs confrontations armées, surtout au Nigeria, ont valu récompenses. Leurs collègues nigériens, qui ont participé à cet exploit, ont été décorés par l'Etat béninois et promus par l'Etat fédéral du Nigéria. Parmi les promus, deux généraux dont le feu SUNDAY Bada.

Par le rapport n° 124/MISP/DC/SGM/DGPN/SP-C ... du 28 mars 2011, le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, à l'époque, Monsieur Martial SOUNTON, a rendu compte à son Excellence Monsieur le Président de la République, de l'exploit de ces policiers méritants. Dans ce rapport, le ministre a suggéré au chef de l'Etat deux catégories de récompenses, à savoir : la citation à titre exceptionnel, dans l'Ordre national du Bénin pour

les membres de l'équipe dirigeante de la police ... et la promotion à titre exceptionnel au grade supérieur, selon les dispositions statutaires, aux autres fonctionnaires dont Monsieur Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Monsieur Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE.

Le rapport du ministre était assorti de la communication n°011/MISP/DC/SGM/DGPN/SP-C du 28 mars 2011 adopté en Conseil des ministres. Ce rapport a été établi sur instructions verbales du chef de l'Etat qui, le 06 août 2009, lors d'une rencontre avec les personnels de la Police nationale, à l'Ecole nationale de police, a réitéré ses instructions relatives aux récompenses justifiées des fonctionnaires impliqués dans le dossier "SAGAM SECURITY". En respect des dispositions de l'article 81 du décret n° 97-622 du 30 décembre 1997 portant statuts particuliers des personnels de la Police nationale, le directeur général de la Police nationale a, par le rapport motivé n° 060 bis/DGPN/SA du 12 août 2010, saisi la commission d'avancement des personnels de la Police nationale 2011, sur la nomination, à titre exceptionnel, au grade supérieur, de certains fonctionnaires de police dont Messieurs Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE. L'article 81 du décret n° 97-622 du 30 décembre 1997 est libellé ainsi qu'il suit : "Les fonctionnaires de police qui se seront particulièrement distingués dans une opération de police au cours de laquelle ils auront exposé leurs jours, peuvent bénéficier d'un avancement exceptionnel au grade immédiatement supérieur, nonobstant les conditions statutaires, et ce, sur rapport motivé du directeur général de la police nationale et après avis de la commission d'avancement des personnels de la Police nationale."

Le procès-verbal n° 060/MISP/DGPN/DAP/SPRH/SA ... des 10, 11 et 12 août 2010 des travaux d'avancement des personnels de la Police nationale 2011, renseigne que la commission d'avancement a donné un avis favorable pour la promotion à titre exceptionnel, au grade supérieur de certains fonctionnaires de police parmi lesquels les commissaires de police de 1<sup>ère</sup> classe Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE. C'est dire que les actions au cours desquelles les fonctionnaires dont la promotion est contestée par le requérant, ayant déclenché les opérations suicidaires aux mois de décembre

2006 et janvier 2007, étant à cette date, tous, commissaires de police de 1<sup>ère</sup> classe, ont immédiatement, dans le droit d'avancement policier, droit au grade et, ceci d'office, sans ambages, de commissaire de police principal, pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Leur carrière, déroulée de 2007, leur donne, valablement droit, à cette date, au grade de commissaire principal de police. » ;

**Considérant** qu'il fait observer : « Mais, sans fondement légal, l'esprit et la lettre de l'article 81 du décret n° 97-622 ont été dénaturés et violés par l'avis proposé à la commission d'avancement des personnels de la Police nationale 2011. Dans le rapport n° 060 B bis/DGPN/SA du 12 août 2010, il est écrit ce qui suit : " En raison du fait que les récompenses dans cette affaire sont l'une des promesses phares faites par le chef de l'Etat aux policiers le 06 août 2009 et le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, le directeur général de la Police nationale demande à la commission d'accéder à sa requête en acceptant les propositions de grades ci-après à ces fonctionnaires de police qui ont été, sur le terrain, les acteurs majeurs des recherches, investigations et arrestations à Cotonou, Porto-Novo, Igolo et en pays Ibo avec les confrères nigériens".

Il s'agit du grade de commissaire principal de police pour les commissaires de police de 1<sup>ère</sup> classe Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON, commandant RAID, Ahofodji Nazaïre HOUNNONKPE, commandant BAC, Martial HOUNSINOÛ, chef de la brigade criminelle et Narcisse GAFFAN, chef BCN-Interpol, en conservant entre eux les décalages hiérarchiques et du grade de brigadier-chef aux brigadiers de paix Djima SANOÛSSI, Marius TOSSOU et Roland ABALLOVI, tous de l'Unité RAID.

Pour prévenir des crises de commandement inutiles, je souhaite que la commission d'avancement 2011, au cas où elle ne trouverait pas d'objection aux présentes propositions, travaille techniquement sur ces nominations afin que, les récipiendaires bénéficient de leur récompense sans bousculer les hiérarchies existantes entre d'une part, leur chef et eux, d'autre part, entre eux-mêmes. Cette proposition d'avis est adoptée par la commission d'avancement des personnels de la Police nationale au titre de l'année 2011, dans les termes suivants : "Le second rapport du directeur général de la Police nationale pour cette catégorie concerne sept (07) fonctionnaires de police en activité, tous grades confondus qui ont exposé leur vie en mission

commandée, proposés pour ces motifs pour être avancés aux grades immédiatement supérieurs tout en conservant entre eux les décalages hiérarchiques et veiller à ce qu'ils ne bousculent pas ceux qui étaient avant eux".

Toute la lésion de carrière est partie de cet avis orienté, erroné de l'administration vers la commission d'avancement qui n'a pas su corriger le dol contenu dans la formulation de l'avis. Par le décret n° 2011-828 du 30 décembre 2011 portant nomination à titre exceptionnel de quatre (04) commissaires de police de 1<sup>ère</sup> classe au grade de commissaire principal de police, l'Administration de la Police a fait nommer les bénéficiaires au grade supérieur pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Il s'agit, en l'espèce d'un manquement au principe de la promotion à titre exceptionnel. Cette promotion devrait prendre effet pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, c'est-à-dire, que tous les quatre bénéficiaires du décret n° 2011-828 devraient être promus, systématiquement, automatiquement, mécaniquement, au grade de commissaire principal de police au mois de janvier 2007 parce que les faits fondateurs (l'opération de police au cours de laquelle les fonctionnaires ont exposé leurs jours) datent de décembre 2006 et de janvier 2007. Les mobiles et les motifs de cette promotion à titre exceptionnel remontent à décembre 2006. Si le décret n° 2011-828 a été pris en 2011, il l'est à titre de régularisation après une succession de tractations malveillantes et d'intrigues de couloirs.

Ainsi, pour revenir au droit policier des avancements, les règles statutaires de l'article 81 du décret n° 97-622 organisent une promotion dite exceptionnelle. » ; qu'il explique : « Selon Le Petit Robert, la notion de promotion renvoie à l'"accession, nomination d'une ou plusieurs personne(s) à un grade, une dignité, un emploi supérieur".

L'adjectif qualificatif "exceptionnel", quant à lui, désigne "qui est hors de l'ordinaire", "qui déroge à la normale, qui est inattendu". Quant à l'adverbe "immédiatement" du groupe de mot "au grade immédiatement supérieur", il s'applique, non seulement au grade, mais également au fait d'armes qui sert de fondement et de condition substantielle à la promotion exceptionnelle, ce fait doit être contemporain au grade inférieur et recevoir comme lendemain le grade supérieur. C'est dire en l'espèce que l'Administration de la Police, au lieu d'organiser une promotion à titre exceptionnel, au profit des bénéficiaires, a, au mépris de

l'adverbe "immédiatement" de l'article 81 du décret n° 97-622, procédé à une bonification de grade. La technique de la bonification de grade n'existe pas dans les règles statutaires de la fonction publique policière. » ;

**Considérant** qu'il ajoute : « ... Aux dates des actions mortelles, au cours desquelles, les impétrants ont exposé leurs jours (décembre 2006 ), ils étaient tous commissaires de police de 1<sup>ère</sup> classe. Leur carrière déroulée de 2007 à 2013 leur donne, de plein droit, le grade de contrôleur général en 2013.

Par ailleurs, victime de cette injustice grave, j'avais un handicap majeur qui m'a empêché de la faire corriger, par la voie contentieuse. Je tenais des fonctions hautement sensibles. J'ai pris langue avec l'ancien ministre de l'Intérieur pour faire mes réclamations. C'est suite à des réclamations faites à plusieurs reprises que l'ancien ministre a pris sur lui de réparer la lésion provoquée par le décret n° 2011-828 du 30 décembre 2011. C'est, cette lésion qu'est venue corriger le décret n° 2013-199 du 18 avril 2013 portant promotion au grade de contrôleur général de quatre (04) officiers supérieurs de police.

Mais, contre toute attente, en transgression des dispositions de l'article 81 du décret n° 97-622, deux autres commissaires de police ont été introduits dans le décret n° 2013-199, en remplacement des commissaires HOUNSINOU Martial et GAFFAN Narcisse. Il s'agit des commissaires divisionnaires Jean TOZE et Idrissou MOUKAÏLA. C'est de cette intrusion dolosive que sont nées les discordes sur les affaires de grade à titre exceptionnel à la Police. Ces deux intrusions sont la source des rumeurs colportées et relayées, à vent vif et à tous vents, des interprétations maléficiées que le rituel jurisprudentiel de la Cour, seul, pourrait aider à exorciser afin de rétrocéder à chacun son droit et, au-delà du droit, son mérite, son honneur et sa dignité. Pour être utile, je souhaiterais que le rituel jurisprudentiel de la haute juridiction oblige à rétablir dans leur droit les commissaires principaux de police GAFFAN Narcisse et HOUNSINOU Martial, de même que les Brigadiers du RAID cités par les rapports n°060 bis et la communication orale n° 011 évoqué plus haut.

En outre, je voudrais appeler l'attention des sages sur le fait que la lésion de carrière ainsi commise par l'Administration, au préjudice des impétrants dont Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, constitue une violation de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution ... qui 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".

En effet, il y a rupture de l'égalité entre, d'une part, les fonctionnaires vivants, d'autre part, entre les fonctionnaires morts en mission commandée et les fonctionnaires ayant exposé leurs jours au cours d'une opération de police.

S'agissant de la rupture de l'égalité entre, les fonctionnaires vivants, il y a eu, trois traitements différents, sur la base du même article 81 du décret n° 97-622. En effet, par le décret n° 2012-283 du 20 août 2012 portant nomination et promotion à titre exceptionnel et civil dans l'Ordre national du Bénin de certaines personnalités de la Police béninoise, cinq membres de l'équipe dirigeante de la Police ont été faits Commandeur dans l'Ordre pour le même exploit : l'application de l'article 81 est ici intégrale et littérale en raison de la position sociale dominante des bénéficiaires ; rupture d'égalité sur la base de la position sociale.

Pour le même exploit, le décret n° 2011-828 du 30 décembre 2011, au lieu de nommer les bénéficiaires au grade de commissaire principal en 2007, les nomme en 2010 et 2011. Il y a lésion : rupture de l'égalité tenant à la position hiérarchique des bénéficiaires.

Pour le même exploit, deux fonctionnaires cités par le rapport n°060 bis et la communication orale n° 011 ont été exclus des récompenses ; deux personnes non citées par ces documents ont été promues par le décret voulu correcteur du précédent, le décret n° 2013-199 du 18 avril 2013. Ici, une modeste explication s'avère nécessaire. Dans l'esprit et dans la lettre de l'article 81, comme dans sa ratio legis, une promotion à titre exceptionnel vient en récompense d'acte particulier de bravoure ayant mis en danger son auteur.

Ainsi, pour être juridiquement valable, valide et légalement fondée, voire conforme à la Constitution dans son article 26 alinéa 1<sup>er</sup>, une promotion à titre exceptionnel, dans le droit statutaire de la police, est subordonnée à "une opération de police au cours de laquelle" les bénéficiaires "auront exposé leurs jours".

Concernant les conditions de forme, elle nécessite, la promotion à titre exceptionnel :

1- Un rapport motivé du directeur général de la Police nationale requérant l'avis de la commission d'avancement sur cette récompense ;

2- Un procès-verbal de la commission d'avancement et, puisqu'il s'agit des commissaires de police, une communication adoptée en Conseil des ministres autorisant le directeur général de la Police nationale à engager cette procédure : ici, toutes ces pièces existent pour ce qui concerne les contrôleurs généraux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE ... ;

Par contre, il n'y a pas de trace desdites pièces concernant les Contrôleurs généraux TOZE Jean et Idrissou MOUKAÏLA du décret n° 2013-199 du 18 avril 2013 qui, pour être valable pour les fonctionnaires de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE ne l'est pas pour les fonctionnaires de police TOZE Jean et Idrissou MOUKAÏLA. Pour ces deux fonctionnaires, la nomination à titre exceptionnel au grade supérieur est une nomination mal fondée en droit...

En outre, il y a rupture de l'égalité entre les policiers vivants et les policiers morts. Pour vous en convaincre, je voudrais vous faire tenir copie du rapport motivé du directeur général de la Police nationale sur les propositions de nomination à titre exceptionnel des fonctionnaires de police décédés en missions commandées.

Ce rapport immatriculé n° 062/MISP/DGPN/DAP/SPRH/SA du 16 février 2011 (Pg) a fait faire une application normale et intégrale des dispositions de l'article 81 du décret n° 97-622 au profit des fonctionnaires de Police décédés en missions commandées et au cours d'opérations de Police à risques. Le déroulement de la carrière des fonctionnaires décédés n'a connu ni amputations ni d'altérations.

A cette première mutilation de carrière, s'est ajoutée une seconde lésion, une grave injustice dans le déroulement normal de la carrière des fonctionnaires promus à titre exceptionnel en

2010 au lieu de 2007 : un avancement à titre normal refusé en 2012 pour le compte de 2013. » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « B- Un avancement à titre normal refusé :

Avec le grade de commissaire principal de police obtenu en janvier 2010 au lieu de 2007 du fait de la promotion dolosive à titre exceptionnel, le bénéficiaire bien que lésé, reprend son droit à l'avancement normal au grade de commissaire divisionnaire de police pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

En effet, l'article 61 du décret n° 97-622 dispose : "En application des dispositions de l'article 56 de la loi n° 93-010 du 20 août 1997, peuvent être inscrits au tableau d'avancement dans le corps des commissaires de police : ....

3. pour le grade de commissaire divisionnaire de police : les commissaires principaux de police comptant au moins trois (03) ans dans le grade et titulaires du Diplôme d'études supérieures appliquées de police (DESAP)." Ayant bénéficié d'une promotion en janvier 2010 au grade de commissaire principal de police, le candidat au grade de commissaire divisionnaire de police a le droit d'être inscrit au tableau d'avancement en 2012 parce que les travaux sont faits pour l'année suivante. Le candidat ne devant pas attendre 2013 pour se voir inscrire au tableau d'avancement parce que risquant de perdre une année d'ancienneté, la pratique est donc de l'inscrire systématiquement, mais par arbitraire à nouveau, l'Administration a refusé d'inscrire le commissaire principal de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON au tableau d'avancement en 2012 pour le grade de commissaire divisionnaire de police. Le prétexte avancé par l'Administration de la Police, en justification de son arbitraire réitéré, est le défaut du Diplôme d'études supérieures appliquées de police (DESAP).

Or, l'Administration de la Police est, bel et bien, responsable, du fait que le candidat au grade de commissaire divisionnaire de police pour y prendre rang à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON n'a pu justifier du Diplôme d'études supérieures appliquées de police (DESAP). L'Administration, sachant bien que ce diplôme était la deuxième condition de fond après l'ancienneté dans le grade, a organisé avec retard la formation préparatoire qu'il sanctionne.

Pour faire plus clair, l'Administration a lancé cette formation du Diplôme d'études supérieures appliquées de police (DESAP) par la note de service n°016/MISPC/DGPN/DENSP/SA du 11 mai 2012. Prévue pour durer neuf (09) mois, cette formation aurait pu être organisée avant le mois de mai.

De plus, l'Administration a anticipé pour effectuer les travaux d'avancement au mois de septembre 2012, dans le seul dessein d'exclure certains candidats au grade de commissaire divisionnaire de police dont le commissaire principal de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON. Ce dernier, ayant eu la chance de participer aux délibérations de la commission d'avancement a levé une contestation contre cet arbitraire flagrant. Mais, pour toute réponse, voici par quelle clause de style le procès-verbal n° 1252/MISPC/DGPN/DAP/SPRH/SA des 4 septembre et 07 décembre 2013 retracée à sa page 2, au troisième paragraphe répond à cette réclamation : "Après ces différents préalables, il a fait donner lecture de l'arrêté ci-dessus cité avant de recueillir les réactions des membres présents. Il ressort de ces interventions une préoccupation évoquée par le commissaire central de Cotonou, le commissaire principal de police Louis Philippe HOUNDEGNON qui déplorait sa non inscription sur les états de proposition à l'avancement pour défaut du Diplôme d'études supérieures appliquées de police (DESAP), car il estime que la non organisation à temps de ce diplôme ne lui incombe guère, mais plutôt à l'Administration. En réponse à sa préoccupation, le directeur général de la Police nationale a expliqué que son cas n'était pas le seul et que l'ensemble des cas similaires au sien sera étudié en se fondant sur les dispositions de l'article 12 de l'arrêté 2011 n°134/MISPC/DC/SGM/DGPN/SA du 04 août 2011. Avant de se retirer conformément aux textes, il a passé la main au directeur général adjoint de la Police nationale pour poursuivre les travaux. "

Ce genre de raisonnement est plus grave. Il viole, non seulement l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution ..., mais surtout la décision DCC 10-011 du 18 février 2010. L'espèce de cette jurisprudence est la même que celle par laquelle, dans sa danse macabre d'arbitraire habituelle exécutée à la rythmique folle des passions et non du droit, l'Administration de la Police a, par le passé, chanté le requiem du principe de l'égalité de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution.

Il est un axiome que, comme l'avance Pierre HEBRAUD, "La jurisprudence participe à la formation du droit même lorsqu'elle n'est pas parfaitement univoque". Par application de la règle du similaire, la conviction se dégage, de l'espèce, que les sages de la Cour ne donneront ni leur onction ni leur absolution aux funérailles du principe de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution... ; qu'en conséquence, l'occasion s'offre, aux sages de la Cour de juger et de décider contraire à la Constitution le comportement de l'Administration de la Police qui, se défiant de la jurisprudence DCC 10-011 du 18 février 2010 a refusé d'inscrire au tableau d'avancement le candidat Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON au grade de commissaire divisionnaire de police pour le compte de l'année 2013, soit en 2012, alors qu'elle a organisé avec retard le Diplôme d'études supérieures appliquées de police (DESAP), un retard non imputable à ce fonctionnaire. En revanche, il faut reconnaître que suite à des réclamations, le décret n° 2013-199 du 18 avril 2013 a refait la carrière des commissaires principaux de police Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE et Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON. » ;

**Considérant** qu'il affirme : « II- UN DEROULEMENT DE CARRIERE REFAIT

Le déroulement de la carrière des commissaires principaux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE a été refait par la promotion à titre exceptionnel corrigée (A) et par les mérites professionnels célébrés (B) par le gouvernement à travers leur élévation au grade d'inspecteur général de brigade.

A- La promotion à titre exceptionnel corrigée

Confrontées aux graves lésions de carrière évoquées plus haut, les victimes avaient un handicap majeur : les fonctions qu'elles exerçaient, l'un commissaire central de la ville de Cotonou et l'autre directeur central de la police judiciaire à l'époque. Ces fonctions étant des fonctions hautement sensibles pour la vie de l'Etat, il était inopportun d'emprunter la voie contentieuse. C'est pourquoi, les intéressés ont pris langue avec la hiérarchie supérieure pour exprimer à plusieurs reprises leurs réclamations.

Après de multiples rencontres avec les autorités de l'Administration ministérielle de tutelle, le ministre de l'Intérieur,

de la Sécurité publique et des Cultes a finalement décidé de corriger les lésions de carrière causées par le décret n°2011-828 du 30 décembre 2011 qui devrait prendre effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour permettre aux bénéficiaires de prendre rang au grade de contrôleur général de police en 2013.

... Il ne serait pas utile de faire l'affront aux sages de la haute juridiction en leur suggérant ce que Francis-Paul BENOIT a écrit, dans son manuel *Le Droit administratif Français*, en 1968, sur les deux conditions de validité d'un acte administratif : "L'une tient au mobile de la décision ; les autres à ses motifs". Plus loin, il poursuit : "L'autorité investie d'une compétence, même si elle est libre de décider de la mettre en œuvre ou pas, ne peut, en effet, si elle se décide à l'exercer, agir dans n'importe quelles circonstances de fait ni prendre toute mesure qui lui paraîtrait opportune au titre de cette compétence. L'autorité ne peut agir que si certains éléments de fait existent et elle peut prendre seulement les mesures prévues par le ou les textes qui lui confère cette compétence et en précise les modalités". Sur la validité des décrets n°s 2011-828 et 2013-199, quelques remarques semblent nécessaires.

Pour le premier décret, le seul reproche tenant à sa validité, c'est le mauvais déroulement de la carrière des fonctionnaires concernés par la promotion à titre exceptionnel.

Pour le second, deux reproches essentiels : l'intrusion de deux personnes non concernées par le dossier "SAGAM SECURITY", les commissaires divisionnaires de police TOZE Jean et Idrissou MOUKAÏLA ... et ... la non prise en compte des commissaires principaux de police HOUNSINOU Martial et GAFFAN Narcisse.

En conséquence, s'il est possible d'élever devant les sages de la Cour, une requête reconventionnelle, c'est de les prier de juger et de décider que le décret n° 2011-828 est contraire à la Constitution ... pour rupture de l'égalité de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution entre les membres de la haute hiérarchie intégralement acceptés à titre exceptionnel dans l'Ordre du Mérite National et les autres bénéficiaires de récompenses dont Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON, GAFFAN Narcisse, HOUNSINOU Martial et les Brigadiers chefs du RAID ... et les policiers vivants et les policiers morts en missions commandées qui, eux, ont bénéficié de la promotion à titre exceptionnel intégral au grade supérieur.

Le mobile du décret n° 2011-828 du 30 décembre 2011, c'est la mise en œuvre de l'article 81 du décret n° 97-622 à travers la promotion à titre exceptionnel d'un nombre précis et déterminé de fonctionnaires de police. Le motif du même décret, c'est l'exploit des fonctionnaires dans l'affaire dite "SAGAM SECURITY". Les modalités de sa mise en œuvre, c'est le rapport motivé n°060 bis du directeur général de la Police nationale, saisissant la commission d'avancement, c'est l'avis de la commission d'avancement (même s'il comporte un dol, il existe), c'est la communication orale n°011 du 28 mars 2011 du Conseil des ministres, c'est enfin, le rapport n°124 du ministre de l'Intérieur du 28 mars 2011. Cette modalité a souffert d'un dol parce qu'ayant retardé la date d'effet du décret pour 2010 et 2011, provoquant de fait des lésions de carrière. Et c'est pour corriger ces lésions que le décret n° 2013-199 du 18 avril 2013 a été initié par l'Administration ministérielle.

Ainsi, le mobile de ces décrets reste le même. Le motif du dernier varie en revanche. Le motif, c'est la correction des lésions de carrière engendrées par la modalité liée à la date d'effet du premier.

Dès lors, ... il serait souhaitable de partager, humblement, le commentaire suivant avec les sages de la haute juridiction sur la validité du décret n° 2013-199 qui est valide et conforme à la Constitution pour avoir corrigé les lésions de carrière des commissaires principaux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, mais qui est contraire à la Constitution pour rupture d'égalité de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution entre les commissaires Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE pris en compte et les commissaires HOUNSINOU Martial et GAFFAN Narcisse non pris en compte et qui continuent de subir les lésions de carrière du décret n° 2011-828 ; qu'il est, enfin, contraire à la Constitution pour rupture de l'égalité de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution en raison de l'application injustifiée, au profit des commissaires divisionnaires de police TOZE Jean et Idrissou MOUKAILA de l'article 81 du décret n° 97-622.

S'agissant en fait de ces deux derniers, leur promotion à titre exceptionnel au grade de Contrôleur général de police n'est en rien conforme ni à la lettre ni à l'esprit de l'article 81. Pas de mobiles, pas de motifs, aucune condition de fond, aucune condition de forme, pas donc de validité les concernant dans le cadre du décret n° 2013-199. Leur promotion n'est rattachable à

aucune "opération de police au cours de laquelle" ces fonctionnaires ont" exposé leurs jours". L'article 81 est clair. Sa raison d'être, c'est de distinguer les fonctionnaires qui ont pris le risque de mourir ou qui ont survécu à l'accomplissement d'un exploit singulier.

Si pour les bénéficiaires Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE les faits d'armes existent et sont palpables, pour les fonctionnaires TOZE Jean et Idrissou MOUKAILA, ils n'existent pas. La preuve en est qu'il n'y a eu dans leur cas aucun rapport motivé du directeur général de la Police nationale saisissant la commission d'avancement, aucun avis de la commission d'avancement, aucune communication en Conseil des ministres les citant à promotion à titre exceptionnel. Leur promotion à titre exceptionnel est un acte de fait, un acte perdu, un acte sans condition de fond, un acte sans condition de forme, un acte sans validité, un acte emportant détournement de pouvoir, pouvoir certes discrétionnaire, mais un pouvoir discrétionnaire lié au fond et à la forme prescrits par l'article 81. Et c'est le lieu d'appeler l'attention des sages de la Cour que, c'est profitant de sa position administrative depuis 2007, que le commissaire TOZE Jean a conduit l'Administration de la Police dans tous ces amalgames. A plusieurs occasions, il lui a été rappelé qu'il n'était pas concerné, normalement, par cette promotion à titre exceptionnel. Pour l'en convaincre, il lui a été cité l'enseignement de Francis-Paul BENOIT dans son manuel de 1968 : "L'acte fait pour des mobiles étrangers aux considérations qui correspondent à la compétence en cause est entaché de "détournement de pouvoir", le terme pouvoir étant ici pris au sens précis de compétence. Selon la définition classique, "une décision administrative est entachée de détournement de pouvoir lorsque l'autorité qui l'a prise a agi en vue d'un but autre que celui pour lequel lui a été conféré le pouvoir de la prendre". L'article 81 du décret n° 97-622 n'est pas fait pour donner des grades sans fondement juridique sérieux ni en dehors de tout formalisme procédural : il n'est pas un canal de favoritisme rompant l'égalité de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution.

L'évidence, en l'espèce, est que l'examen des pièces, par les sages, leur permettra de savoir qu'il y a des personnes concernées par l'article 81 et d'autres qui ne le sont pas du tout parce que n'ayant pas participé aux motifs matériels de la promotion à titre exceptionnel et qu'il en a encore, d'autres, qui toujours lésées,

attendent soulagement par une jurisprudence éclairante et nuancée de la haute juridiction.

Carrière lésée par le décret n° 2011-828, carrière corrigée pour les commissaires principaux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE par le décret n° 2013-199, carrière maintenue toujours lésée pour les commissaires principaux de police Narcisse GAFFAN et Martial HOUNSINO, carrière dans le déroulement de laquelle, pour emprunter l'idée de M. Claude EMERI, "L'administration sert à un agent un traitement auquel il n'a pas droit" : les commissaires divisionnaires de Police TOZE Jean et MOUKAÏLA Idrissou. Voilà l'engrenage d'arbitraire en marche de piston inauguré par les deux intrusions injustifiées dans le décret n° 2013-199.

Monsieur EMERI poursuit, en droit administratif : "Le déroulement de la carrière des fonctionnaires s'effectue le plus souvent dans un cadre réglementaire défini par le statut ; l'idée essentielle est que tout agent doit être, par l'administration, placé dans une position régulière prévue par le statut".

Cette règle, lorsqu'elle est violée par vice de procédure et par vice de fond, entraîne nullité procédurale et substantielle de la nomination et rend l'administration responsable de la faute statutaire. Comme le renchérit le même Claude EMERI, "On entend sous le thème "faute statutaire", "les manquements" de l'administration au statut de l'agent". Il ajoute plus loin, que l'administration dans l'espèce, commet volontairement une faute par action malveillante en offrant et en maintenant au profit de ces intrus promus, "l'indu". Et à C. J. HAMSON de conclure que si l'administration est titulaire d'un pouvoir de nomination, d'avancement et de promotion comme celui de l'article 81 du décret n° 97-622 "On ne doit pas lui permettre de dissimuler le caractère plus ou moins arbitraire de son acte sous le faux semblant d'un motif apparemment impérieux : si elle invoque un motif à l'appui de son acte, c'est de ce motif et de son exactitude matérielle que dépendra la validité de l'acte."

Les requérants ont également évoqué l'inconstitutionnalité de la promotion au grade d'inspecteur général de police des Contrôleurs généraux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE. Cette promotion procède de la volonté du gouvernement de célébrer les mérites des deux récipiendaires qui ont marqué l'histoire de la police à travers leur engagement, pendant les deux dernières

décennies dans la lutte contre le grand banditisme particulièrement et, généralement, dans la lutte contre les autres formes de criminalités. » ;

**Considérant** qu'il précise : « B- Les mérites professionnels célébrés

Le grade d'inspecteur général de police relève du pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat. C'est le lieu de revenir sur quelques clarifications conceptuelles. Jusqu'au grade de contrôleur général de police, en commençant par celui du gardien de la paix, les fonctionnaires de police, en dehors du régime du pouvoir discrétionnaire lié de l'article 81 du décret n° 97-622, bénéficient d'un avancement normal d'un grade inférieur à un grade supérieur. C'est le droit commun statutaire de l'avancement.

L'avancement est défini dans Le Petit Robert comme : "Progrès, marche en avant. Administrativement, c'est le fait de s'élever dans la voie hiérarchique ou dans celle des honneurs". On parle très souvent d'avancement normal ou à titre normal. L'adjectif qualificatif "normal", dans Le Petit Robert, prend le sens d'"habituel, ordinaire, standard", "qui est dépourvu de tout caractère exceptionnel, qui est conforme au type le plus fréquent ; qui se produit selon l'habitude".

Alain PLANTEY martèle à plusieurs reprises, dans son Traité de la Fonction publique : "L'avancement du grade consiste à transférer un fonctionnaire d'un emploi à un autre hiérarchiquement supérieur.". En application des règles jurisprudentielles et statutaires, l'avancement à titre normal est subordonné à la confection de tableaux d'avancement à l'inscription des fonctionnaires aux tableaux d'avancement, à la délibération d'une commission d'avancement et à la décision d'avancement prise, dans les formes de droit, par l'administration compétente, c'est-à-dire, l'autorité investie de pouvoir de nomination.

Toutefois, l'article 81 du décret n° 97-622 prévoit un mode d'avancement à titre exceptionnel des fonctionnaires contraire à l'avancement normal, pour être répétitif, destiné, strictement, uniquement, exclusivement, à promouvoir ceux des fonctionnaires de police qui auraient accompli, par acte de bravoure risqué, un exploit palpable, un exploit matériel, un exploit singulier, un exploit lié à une opération "au cours de laquelle ils auront exposé leurs jours.". Cet avancement déroge à

la pratique normale d'inscription aux tableaux d'avancement, mais requiert, pour être valable et valide, un rapport motivé du directeur général de la Police nationale décrivant l'acte de bravoure ou l'acte risqué, un rapport saisissant la commission d'avancement demandant son avis, un avis de la commission d'avancement et une décision de nomination au grade immédiatement supérieur dans son entièreté intégrale par respect de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution.

En revanche, s'agissant des inspecteurs généraux de police, l'article 33 de la loi n° 93-010 du 04 août 1993 portant statut spécial des personnels de la Police nationale (P13) dispose: "Le Contrôleur général de police peut être nommé par décret pris en Conseil des ministres à titre exceptionnel et méritoire, Inspecteur Général de Police.". Le qualificatif "méritoire" qui, ici, renforce "exceptionnel", reçoit dans Le Petit Robert l'explication suivante : "Qui a du mérite ; qui est digne d'éloges ou de récompenses. Louable.". L'administration pouvant parfois se complaire dans une méritocratie raisonnée et pour des motifs d'intérêt général, la Constitution ... a conféré au président de la République le pouvoir discrétionnaire de nommer les membres du gouvernement et les officiers généraux. Pour les membres du gouvernement, ce pouvoir discrétionnaire est lié à l'avis consultatif de l'Assemblée nationale, conformément à son article 54 alinéa 3.

S'agissant des officiers généraux, ce pouvoir discrétionnaire est autonome. L'alinéa 2 du même article 54 précise : "Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable de la défense nationale". L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 62 de la même Constitution, dans une rédaction brève, sagace et poignante confirme : "Le Président de la République est le chef suprême des armées.". La seule règle de forme exigée de lui, pour nommer les généraux, est qu'il doit les nommer en Conseil des ministres. Et pour la nomination des inspecteurs généraux Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, le chef de l'Etat a bel et bien sacrifié à ce formalisme.

Par ailleurs, le requérant excipe de la condition d'ancienneté de quatre (04) ans exigée par l'article 148 de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut des forces de sécurité publique et assimilées des Contrôleurs généraux pour être nommés inspecteurs généraux de brigade pour réclamer des sages de la Cour une déclaration d'inconstitutionnalité de la

nomination des inspecteurs généraux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE. Or, l'article 147 de la même loi obéit à une rédaction empruntée à l'article 33 de la loi n° 93-010 du 04 août 1993. En voici le libellé : "Le grade d'inspecteur général à la Police nationale est conféré à titre méritoire et exceptionnel par le président de la République"... La rédaction de cet article 147 permet au président de la République, en période transitoire, de faire application de l'article 33 de la loi n° 93-010 du 04 août 1993. Il s'agit là de l'application d'un droit administratif transitoire, permettant au président de la République d'appliquer de façon autonome ou combinée, les lois n° 93-010 et n° 2015-20 dans l'intérêt et pour le bon fonctionnement de l'administration publique. Didier GLAUSE et Norbert MARCHET ont estimé : "En période transitoire, par humanisme, pour l'intérêt général et pour des raisons de souplesse, il est loisible aux autorités pénales ou administratives de faire application systématique ou combinée des lois de fond anciennes ou nouvelles plus sévères ou moins sévères et vice-versa."

Prise en son article 33, la loi n°93-010 n'a posé aucune condition de délai ou d'ancienneté exigible des Contrôleurs généraux pour être nommés inspecteurs généraux.

Quant à la loi n°2015-20, son article 147 n'est que la reproduction intégrale de l'article 33 de la loi n° 93-010. Son article 148 ne saurait recevoir de l'administration une application immédiate et incompressible. Le professeur Georges BURDEAU, et même la jurisprudence, à cet effet, reconnaissent un droit d'option séparée ou combinée d'application de la loi de fond nouvelle ou de la loi de fond ancienne. C'est la manifestation du principe de choix dans la promotion du fonctionnaire décrite par Alain PLANTEY quand il opine : "En principe, le choix du supérieur est discrétionnaire (C.E. Louirties, 17-3-1911. Rec. P. 359), sous réserve de restrictions statutaires et jurisprudentielles".

En l'état ou pour dire en l'espèce, les attributs de l'inspecteur général de l'article 33 de la loi n° 93-010 et de l'inspecteur général de brigade de l'article 148 de la loi n° 2015-20, étant, on ne peut plus identiques, on ne saurait dénier au président de la République l'application formelle, l'application par droit acquis ou l'application par raison écrite ou séparée ou combinée des deux lois. Il appert alors de suggérer aux sages de la Cour que la loi n° 2015-20 n'a encore reçu aucun décret

d'application à la date de nomination des inspecteurs généraux Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE. L'appellation inspecteur général de brigade ayant le même contenu et les mêmes attributs (les deux étoiles), il serait souhaitable que les sages jugent et décident que la nomination des inspecteurs généraux de brigade Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE est conforme à la Constitution ; conforme à la Constitution parce que tous les avancements ou toutes les promotions au grade supérieur des fonctionnaires continuent de se faire, à ce jour, par application de la loi n° 93-010 et du décret n°97-622 ; conforme à la Constitution parce que les projets de reclassement et de reversement dans les nouveaux corps et grades attribuent, à cette catégorie de fonctionnaires, une réserve d'ancienneté d'au moins deux (02) ans dans le grade leur permettant ainsi de satisfaire valablement à la condition d'ancienneté de la loi n° 2015-20 ; conforme à la Constitution parce que la condition de forme de nomination a été respectée en Conseil des ministres par le président de la République ; conforme à la Constitution parce que cette nomination a été faite en période transitoire entre les régimes de fond de l'article 33 de la loi n° 93-010 et 147 et 148 de la loi n° 2015-20 ; conforme à la Constitution parce que les articles précités n'ont ni changé les attributs ni changé les avantages de ce grade ; conforme au régime de réserve d'ancienneté dont bénéficient les impétrants qui excèdent les quatre (04) ans exigés par la loi n° 2015-20 en son article 148 ; conforme à la Constitution parce qu'il est loisible au président de la République d'opérer des choix en vertu de son pouvoir discrétionnaire ; conforme à la Constitution parce que les effectifs actuels de la police permettent, selon les règles de commandement des armées, de nommer, en fonction des effectifs actuels de la police, un inspecteur général de division et deux inspecteurs généraux de brigade pour le facile exercice du commandement ; conforme à la Constitution parce que les deux impétrants justifient d'une expérience ou d'un parcours professionnel marqué de beaucoup d'exploits et de faits d'armes ; conforme à la Constitution parce que le grade d'inspecteur général est conféré au fonctionnaire de police au choix du président de la République pour célébrer leurs mérites. » ;

**Considérant** qu'il conclut : « En définitive, ... l'article 81 du décret n° 97-622 est édité pour honorer, récompenser et

promouvoir ceux parmi les fonctionnaires de police qui ont accompli un acte de bravoure à caractère chevaleresque ou épique, un acte palpable, réel et matériel, un acte à risque de mort. Ici, cet acte à risque est l'affaire dite "SAGAM SECURITY". L'application de l'article 81 obéit à une procédure claire et formelle. Est-il encore utile d'appeler l'attention des sages de la Cour sur le fait que les règles de procédure sont prescrites à peine de nullité ? Loin d'une telle prétention, cette règle de procédure a été respectée pour la promotion à titre exceptionnel des commissaires principaux Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON, Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, HOUNSINOU Martial et GAFFAN Narcisse du décret n° 2011-828. L'irrégularité commise par l'administration dans le cadre de ce décret est d'avoir différé la date d'effet du grade de commissaire principal qui, au lieu de courir de janvier 2007, court pour le premier, (M. HOUNDEGNON) à partir du 1er janvier 2010 et, pour les autres à partir de 2011. Cette lésion dans le déroulement de la carrière de ces quatre (04) récipiendaires, les décalages de grade, les décalages des dates d'effet de grade entre les bénéficiaires, l'application différenciée de l'article 81, par la même Administration entre les membres du haut commandement de la police, acceptée intégralement, à titre exceptionnel, dans l'Ordre de Mérite du Bénin par le décret n° 2012-283 du 20 août 2012 ... et ... entre les quatre bénéficiaires et les policiers morts en missions commandées du rapport n° 060, sont des indices d'une rupture multiple du principe de l'égalité de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution... C'est pourquoi, les sages de la Cour rendraient justice en jugeant et en décidant qu'en l'espèce l'Administration de la police a violé la Constitution... prise en son article 26 alinéa 1<sup>er</sup>.

Les sages rendraient également justice en décidant qu'en refusant d'inscrire au tableau d'avancement en 2012 le commissaire principal de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON comme candidat au grade de commissaire divisionnaire de police, l'Administration de la Police qui n'a pas organisé à temps le Diplôme d'études supérieures appliquées de police (DESAP), pour s'en être prévalu contre le fonctionnaire, a violé la Constitution en son article 26 alinéa 1<sup>er</sup> et la décision DCC 10-011 du 18 février 2010 prohibant la rupture de l'égalité entre citoyens.

En outre, les sages rendraient justice en jugeant et en décidant que l'Administration de la Police, en voulant corriger les

lésions de carrières et les irrégularités entachant la validité du décret n° 2011-828, au lieu de reconduire intégralement les quatre impétrants concernés, c'est-à-dire, Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON, Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, HOUNSINOU Martial et GAFFAN Narcisse, en excluant les deux derniers du corps du décret n° 2013-199 et en y insérant les commissaires divisionnaires de police TOZE Jean et MOUKAÏLA Idrissou non concernés par le dossier "SAGAM SECURITY", en ne respectant pas pour ces deux commissaires divisionnaires de police la procédure de l'article 81 du décret n° 97-622, en n'ayant pas rattaché leur promotion à titre exceptionnel à aucun acte de bravoure au sens de l'article 81, a commis une rupture multiple de l'égalité de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution... L'Administration de la Police, de par cette méthode de gérer la carrière des fonctionnaires de Police renvoie à la situation déplorée par Jean-Denis BREDIN quand il écrit, dans ses "Remarques sur la Doctrine" dans les Mélanges Pierre HEBRAUD : "Multipliant les exceptions, faveurs et discriminations, la règle de Droit ... cède ainsi la place à un état de non- Droit fait d'un tissu incohérent de règles peu claires, mal connues, mal observées de précédents hasardeux, puis répétés, de traitements inéquitables, tout ceci qui aménage le vestibule de l'arbitraire.". C'est pourquoi, les sages de la haute juridiction feraient œuvre utile en nuancant leur réponse dans la jurisprudence devant trancher les différents litiges évoqués dans le présent dossier, en jugeant et en décidant que le décret n°2013-199 n'est pas contraire à la Constitution et jouit d'une validité juridique pour avoir corrigé la carrière des commissaires principaux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE promus par voie de correction au grade de Contrôleur général en 2013 ; qu'en revanche, le décret n°2013-199 est contraire à la Constitution pour avoir exclu de la correction de cette promotion à titre exceptionnel les commissaires principaux de police HOUNSINOU Martial et GAFFAN Narcisse en rupture du principe d'égalité de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution ... ; qu'il est contraire à la Constitution pour avoir sans mobile, sans motif et en dehors de la procédure de l'article 81 du décret n° 97-622 promus au grade de Contrôleur général de police les commissaires divisionnaires de police TOZE Jean et Idrissou MOUKAÏLA non concernés par le dossier "SAGAM SECURITY", en rupture de l'égalité du même article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution ; qu'en conséquence, il y a

lieu de rétablir dans leur droit intégral à la promotion à titre exceptionnel en application de l'article 81 du décret n° 97-622 tous les fonctionnaires de police lésés dans le dossier de récompenses consécutif à l'affaire "SAGAM SECURITY".

Enfin, la nomination des inspecteurs généraux de police relevant du pouvoir discrétionnaire du président de la République et en raison du fait que la Police est en période transitoire au plan statutaire, il serait souhaitable que les sages de la Cour jugent et décident que la promotion à titre exceptionnel et méritoire au grade d'inspecteur général des Contrôleurs généraux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE est conforme à la Constitution. » ;

### **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** que le requérant demande à la Cour de dire et juger qu'en nommant Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE au grade d'inspecteur général de brigade alors qu'ils n'ont pas servi pendant au moins quatre (04) ans dans le grade de Contrôleur général de police, le président de la République a, d'une part, méconnu la loi n° 2015-20 du 19 juin 2015 et violé ainsi l'article 34 de la Constitution, d'autre part, créé une discrimination injustifiée à l'égard de Monsieur Jean TOZE qui totalise plus de quatre (4) années d'expérience dans le grade de Contrôleur général de police en violation des articles 26 de la Constitution et 3 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ;

**Considérant** que les requêtes de Monsieur Serge Médéton DAHANDE tendent, en réalité, à faire contrôler par la haute juridiction la conformité du décret n° 2015-416 du 1<sup>er</sup> août 2015 à la loi n° 2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées ; qu'une telle demande relève d'un contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait

en connaître ; que, dès lors, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

## **D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>.**- La Cour est incompétente.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à Monsieur Serge Médéton DAHANDE, à Monsieur Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-huit avril deux mille seize,

Messieurs	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre.

Les Rapporteurs,

***Simplice Comlan DATO.-***

***Bernard D. DEGBOE.-***

Le Président,

***Zimé Yérima KORA-YAROU.-***