

Affaire : ZANNOU Ahissou Moïse

C/

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE LA  
SECURITE ET DE LA DECENTRALISATION

REPUBLIQUE DU BENIN  
AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Cour,

Vu la requête en date à Malanville du 21 mars 2003, enregistrée au secrétariat de la chambre administrative de la Cour le 03 avril 2003 sous le n° 138/CS/CA, par laquelle ZANNOU Ahissou Moïse, a saisi la Cour d'un recours en reconstitution de sa carrière ;

Vu la lettre n°413/GCS du 20 juin 2003 invitant le requérant à accomplir la formalité d'apposition de timbres ;

Vu celle n°414/GCS du 20 juin 2003 invitant le requérant à procéder à la formalité de consignation ;

Vu la correspondance n°0773/GCS du 02 mars 2004 par laquelle le requérant a été invité à produire son mémoire ampliatif ;

Vu la mise en demeure n°2147/GCS du 07 juin 2004 adressée au requérant lui rappelant les dispositions des articles 69 et 70 de l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 alors en vigueur ;

Vu la lettre en date du 03 novembre 2004 par laquelle le requérant sollicite une prorogation de délai aux fins du dépôt de son mémoire ampliatif ;

Vu l'ultime mise en demeure n°0459/GCS du 31 janvier 2005 faite au requérant ;

Vu le mémoire ampliatif en date à Cotonou du 25 mars 2005 enregistré le 30 mars 2005 au greffe de la Cour sous le n°411/GCS ;

Vu la lettre n°2087/GCS du 07 juin 2005 transmettant au Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de

l'Administration pour ses observations en défense, la requête introductive d'instance, les pièces y annexées et le mémoire ampliatif du requérant ;

Vu la mise en demeure n°222/GCS du 23 janvier 2006 adressée au Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation ;

Vu la dernière mise en demeure n°1259/GCS du 04 avril 2006 faite au Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation ;

Vu le mutisme de la hiérarchie du requérant en dépit des nombreuses mises en demeure à elle adressées ;

Vu la consignation requise payée et constatée suivant reçu n°2557 du 14 juillet 2003 ;

Vu l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 alors en vigueur ;

Vu la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;

Vu la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême ;

Vu la loi n°93-010 du 20 août 1997 portant Statut Spécial des personnels de la Police Nationale ;

Vu le décret n°97-622 du 30 décembre 1997 portant Statuts Particuliers des corps des personnels de la Police Nationale ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Oùï le conseiller-rapporteur **Eliane R. Ginette PADONOU** en son rapport ;

Oùï l'avocat général **Onésime G. MADODE** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

### **EN LA FORME**

Considérant que le requérant soutient que suite à sa lettre en date du 24 janvier 2003, adressée au Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation et réceptionnée au secrétariat administratif de l'autorité le 29 janvier 2003, relative à sa reconstitution de carrière, l'autorité qui disposait d'un délai de

deux (02) mois, délai qui expirait le 30 mars 2003, n'a pas daigné répondre ;

Que la réponse de l'autorité ne lui est parvenue que le 16 mai 2003 soit près de quatre (04) mois plus tard ;

Qu'il suit que le silence gardé pendant plus de deux (02) mois par l'autorité vaut rejet ou refus de donner la moindre suite ;

Considérant que conformément aux dispositions de l'article 68 de l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 alors en vigueur au moment de l'introduction du présent recours, les forme et délai légaux ont été respectés ;

Qu'il y a lieu de déclarer recevable le recours introduit par ZANNOU Ahissou Moïse ;

### **AU FOND**

Considérant que le requérant expose :

Qu'il a été recruté par concours direct à la Police Nationale en qualité d'Elève Gardien de la Paix le 16 août 1973 et qu'il a subi avec succès sa formation à l'Ecole Nationale de Police à Cotonou ;

Qu'en décembre 1980, il a pris part au concours professionnel de recrutement d'Inspecteurs de Police et que le premier rang, par lui occupé à la suite de la proclamation des résultats dudit concours, lui a valu une bourse de formation d'Inspecteur de Police à l'Ecole Supérieure de Police de Châteauneuf à Alger (Algérie) d'octobre 1981 à juin 1982 ;

Qu'après avoir passé avec succès l'examen d'Officier de Police Judiciaire (OPJ) en 1984, son évolution au grade supérieur a été bloquée par la parution en janvier 1985, d'une décision du Chef d'Etat-major des Forces Armées Populaires du Bénin instituant certains diplômes professionnels tels que le Certificat Inter-Armes (CIA) pour les personnels des Forces de Sécurité Publique, étant entendu qu'à l'avènement des Forces Armées Populaires (FAP) du Bénin, les personnels de la Police Nationale sont régis par la loi 81-014 du 10 octobre 1981 portant Statut Général des Personnels Militaires des Forces Armées Populaires du Bénin ;

Considérant qu'il explique qu'en novembre 1986, après la formation au Centre National d'Instruction des FAP à Ouidah sanctionnée par le Certificat Inter-Armes (CIA), il a accédé successivement aux grades d'Inspecteur de Police de 1<sup>ère</sup> classe (1<sup>er</sup> juillet 1988) et d'Officier de Police de 2<sup>ème</sup> classe (1<sup>er</sup> octobre

1992) conformément aux dispositions de la loi 81-014 du 10 octobre 1981.

Que du fait de la non parution des Statuts Particuliers régissant les corps qui composent les Forces de Sécurité Publique (dont la police Nationale) intégrés aux FAP, la carrière de certaines catégories des Personnels de la Police Nationale (dont il fait partie) a été bloquée ;

Considérant que le requérant ajoute que pour combler ce vide juridique et réparer cette injustice, le législateur a, avec l'avènement du renouveau démocratique et suite à la désaffiliation de la Police Nationale des FAP, disposé aux articles 111 et 112 de la loi 93-010 du 20 août 1997 portant statut spécial des Personnels de la Police Nationale et 95 du décret n°97-622 du 30 décembre 1997 portant statuts particuliers des corps des personnels de la Police Nationale, qu'il sera procédé à la reconstitution de la carrière desdites catégories en indiquant expressément les conditions nécessaires ;

Considérant que le requérant affirme qu'en toute logique, le texte devant servir de référence pour rétablir les fonctionnaires de Police concernés dans leurs droits antérieurement acquis, reste et demeure la loi 81-014 du 10 octobre 1981 étant entendu que c'est elle qui avait régi les personnels militaires des FAP dont faisait partie intégrante la police Nationale ;

Mais que contrairement aux dispositions légales ci-dessus visées, ce sont les directives n°005/MISAT/DC/DGPN/DAP/SP-C du 05 janvier 1998 émanant du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT) tenues sous « sceau secret » qui ont servi de base juridique occulte pour la reconstitution de carrière, le reversement et le reclassement des Fonctionnaires de Police, donnant ainsi naissance aux arrêtés n°s 046 et 047/MISAT/DGPN/CNRCFN du 04 mars 1998 qui respectivement le nomme et le reclasse Inspecteur de Police Divisionnaire pour compter du 13 janvier 1990 ;

Qu'ainsi, sa carrière est à nouveau bloquée alors qu'il sera admis à faire valoir ses droits à une pension de retraite à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2003 ;

Considérant que le requérant rappelle que malgré l'annulation par la Cour de céans des directives n°005/MISAT/DC/DGPN/DAP/SP-C du 05 janvier 1998 et des arrêtés n°s 046 et 047/MISAT/DGPN/CNRCFN du 04 mars 1998, il a adressé une demande de reconstitution de carrière en date du 24 janvier 2003 au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation par voie hiérarchique ;

Que ladite correspondance qui a été enregistrée au secrétariat administratif de la Direction Générale de la Police Nationale sous le n°397/DGPN/SA du 29 janvier 2003, est restée sans suite jusqu'à ce qu'il ait saisi la Cour de céans ;

Que c'est face à ce mutisme, qui n'a autre interprétation que celle d'un rejet implicite, qu'il s'est décidé à saisir la haute juridiction afin que sa carrière soit reconstituée conformément aux dispositions légales en vigueur ;

Considérant que le requérant précise que par lettre n°1246/MISD/DC/DGPN/DAP/SPRH/SA du 16 mai 2003, le Ministre de l'Intérieur a réservé une suite négative à sa requête en se contredisant dans les lignes de sa correspondance sans pour autant s'attribuer le tort qui s'attache à l'organisation régulière et conséquente des examens ;

Considérant qu'il fait observer que malgré la dernière et ultime mise en demeure faite à l'Administration, par correspondance n°1259/GCS du 04 avril 2006, d'avoir à faire parvenir au Greffe de la Cour suprême (Chambre administrative), ses observations sous trentaine, elle n'a pas daigné réagir ;

Que le recours est en état d'être examiné ;

**Sur le moyen du requérant tiré de la violation flagrante des dispositions de la loi n°93-010 du 20 août 1997 portant Statut Spécial des Personnels de la Police Nationale et du décret n°97-622 du 30 décembre 1997 portant statuts particuliers des corps des personnels de la Police Nationale**

Considérant que l'article 111 de la loi n°93-010 du 20 août 1997 portant Statut Spécial des Personnels de la Police Nationale dispose : « A la date d'entrée en vigueur de la présente loi, il sera procédé pour compter du 10 octobre 1981, à la reconstitution de carrière des Officiers de Police, Officiers de Paix, Inspecteurs de Police, Brigadiers et Sous Brigadiers de Paix dont le déroulement normal de carrière avait été bloqué du fait de la non parution des statuts particuliers, tels que prévus aux articles 50, dernier alinéa et 104, deuxième alinéa de la loi n°81-014 du 10 octobre 1981 portant Statut Général des Personnels Militaires des Forces Armées Populaires du Bénin. » ;

Qu'aux termes de l'article 112 de la même loi, « La reconstitution de la carrière visée à l'article 111 ci-dessus, doit tenir compte de :

-l'ancienneté dans le grade ;

-l'ancienneté dans le corps ;

GFF

-l'ancienneté dans les services de la Police Nationale.

Toutefois, il sera tenu compte pour cette reconstitution de la carrière des sanctions ayant eu effet sur le déroulement de la carrière.

En ce qui concerne les Officiers de Police et Officiers de Paix recrutés par voie de concours direct et précédemment régis par la loi 81-014 du 10 octobre 1981, la reconstitution de carrière doit prendre également en compte le diplôme académique sur la base duquel ils ont été recrutés. » ;

Considérant que le requérant soutient que c'est avec regret qu'il a constaté que l'Administration de la Police a défini, en marge de la loi, des Directives qui n'ont qu'un caractère interprétatif pour organiser la reconstitution de sa carrière en violation flagrante des dispositions de la loi 93-010 du 20 août 1997 sus citée ;

Qu'il est de jurisprudence de la Haute Cour de céans que « les Directives font partie des actes non réglementaires et ont un caractère interprétatif ou explicatif émanant des chefs de service ; qu'elles ne doivent modifier en rien le droit positif existant, ni contenir des dispositions contraires aux lois et règlements » (Arrêt n°65/CA du 13 décembre 2001) ;

Qu'il suit que sa carrière devrait être reconstituée conformément aux dispositions de la loi 93-010 du 20 août 1997 en ses articles 111 et 112 ;

Que mieux, le décret d'application n°97-622 du 30 décembre 1997 montre le cadre d'application de la loi 93-010 du 20 août 1997 et retient en ses articles 43, 53 point 3 et 61 ce qui suit :

#### **Article 43 :**

« En application des dispositions de l'article 56 de la loi 93-010 du 20 août 1997, peuvent être inscrits au tableau d'avancement dans le Corps des Inspecteurs de Police :

1°/ Pour le grade d'Inspecteur de Police de 1<sup>ère</sup> classe

Les Inspecteurs de Police de 2<sup>ème</sup> classe comptant au moins quatre (04) ans dans le grade.

2°/ Pour le grade d'Inspecteur de Police Principal

Les Commissaires de Police de 1<sup>ère</sup> classe, comptant au moins quatre (04) ans dans le grade.

### **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'Etudes Supérieures Appliquées (DESAP).

### **4°) Pour le grade de Contrôleur Général de Police**

Les Commissaires Divisionnaires de Police, comptant au moins trois (03) ans dans le grade. » ;

Mais considérant qu'il résulte de la lettre de l'Autorité administrative adressée au requérant que :

**« Le recrutement dans le corps des Commissaires de Police fait par voie de concours direct ou concours professionnel ouvert aux Inspecteurs de Police et Officiers de Paix comptant au moins cinq (05) ans de service effectif dans leur corps respectif et par promotion à titre normal des Inspecteurs de Police Divisionnaires et des Officiers de Paix Principaux de classe exceptionnelle comptant au moins cinq (05) ans dans le grade et ayant subi un examen professionnel sanctionné par un diplôme technique, vous avez pris part sans succès aux différents tests organisés pour la sélection d'un Elève Commissaire de Police.**

**Par ailleurs, pour votre recrutement à titre normal dans le corps des Commissaires de Police, vous avez été régulièrement inscrit aux tableaux d'avancement, mais les différentes commissions ne vous avaient pas retenu au terme de leurs travaux par rapport à des critères méritoires que vous n'avez pas rempli. »**

Considérant que le requérant, contrairement à ses allégations, a pris part, sans succès, aux différents tests organisés par l'Administration ;

Qu'ainsi, il ne saurait vouloir un traitement semblable à celui réservé aux agents qui, indépendamment de leur volonté, n'ont pas bénéficié de l'organisation desdits concours ;

Que mieux, aux termes du 2<sup>ème</sup> paragraphe de la portion de la lettre de l'autorité ci-dessus rappelée, toutes les possibilités ont été offertes au requérant pour accéder au grade de Commissaire de Police mais c'est son défaut de mérite qui a joué contre lui ;

Les Inspecteurs de Police de 1<sup>ère</sup> classe comptant au moins trois (03) ans dans le grade et titulaires du Brevet Supérieur d'inspecteurs de police (BSIP).

### 3°/ Pour le grade d'Inspecteur de Police Divisionnaire

Les inspecteurs de Police Principaux comptant au moins quatre (04) ans dans le grade. » ;

Qu'il s'ensuit que la reconstitution de sa carrière a été bien respectée jusqu'au grade d'Inspecteur de Police Divisionnaire par l'Administration par l'arrêté n°047/MISAT/DGPN/CNRCPN du 04 mars 1998 ;

Que le problème qui se pose est celui du changement de corps, c'est-à-dire du corps des Inspecteurs de Police après le grade terminal à celui du corps des Commissaires de Police ;

Que trois modes d'accès sont définis par l'article 53 qui dispose notamment en son point 3 en ce qui le concerne :

**Article 53** : « Les Commissaires de Police sont recrutés :

1 -par voie de concours direct.....

2 -par voie de concours professionnel .....

3 -par promotion à titre normal des Inspecteurs de Police Divisionnaires et des Officiers de Paix Principaux de classe exceptionnelle comptant au moins cinq (05) ans dans le grade et ayant subi un examen professionnel sanctionné par un diplôme technique. » ;

Qu'il est défini sans ambages que par ces trois (03) modes d'avancement, il pourrait intégrer par le mode inscrit au point 3, le corps des Commissaires de Police et voir sa carrière se dérouler ainsi qu'il est prévu à l'article 61 ci-dessous :

**Article 61** : « 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 :

### **1°) Pour le grade de Commissaire de Police de 1<sup>ère</sup> classe**

Les Commissaires de Police de 2<sup>ème</sup> classe, comptant au moins trois (03) ans dans le grade ou deux (02) ans, si les intéressés sont recrutés sur la base d'un titre universitaire de spécialité du niveau supérieur à la Maîtrise.

### **2°) Pour le grade de Commissaire Principal de Police**

*GFF*

Qu'en l'état actuel des éléments du dossier, le recours du requérant n'est pas fondé ;

Qu'en conséquence, le présent recours doit être rejeté quant au fond ;

**Par ces motifs,**

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Est recevable le recours en date du 21 mars 2003 introduit par ZANNOU Ahissou Moïse aux fins de reconstitution de sa carrière.

**Article 2 :** Ledit recours est rejeté.

**Article 3 :** Les frais sont mis à la charge du requérant.

**Article 4 :** Notification du présent arrêt sera faite aux parties et au Procureur général près la Cour suprême.

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême (chambre administrative) composée de :

**Eliane R. Ginette PADONOU** conseiller à la chambre administrative,

**PRESIDENT;**

**Tranquillin KINDJI**

**Et**

**Etienne S. AHOUANKA**

**CONSEILLERS ;**

Et prononcé à l'audience publique du vendredi vingt huit mars deux mille quatorze, la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

**Onésime G. MADODE**, Avocat Général ;

**MINISTERE PUBLIC ;**

**Gédéon A. AKPONE**,

**GREFFIER ;**

Et ont signé :

Le Président-rapporteur,



Eliane R. G. PADONOU

Le Greffier,



Gédéon A. AKPONE