

N° 65/CA du Répertoire

N°s 99-96/CA & 99-105/CA du Greffe

Arrêt du 13 décembre 2001

**AFFAIRE : OGOUNCHI Aubin et
HOUNMENOU C. Victorin**

C/

Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité
Et de l'Administration Territoriale (M.I.S.A.T)

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Cour,

Vu les requêtes en date du 23 juin 1999, enregistrées au Greffe de la Cour sous les n°s 650/GCS et 766/GCS respectivement des 27 juillet et 20 août 1999, par lesquelles les Inspecteurs de Police Divisionnaire OGOUNCHI Aubin et HOUNMENOU C. Victorin, Numéros matricules 948 et 938 ; 01 BP 2187 Porto-Novo (pour OGOUNCHI Aubin) ; 07 - BP 0509 Cotonou (pour HOUNMENOU C. Victorin) ; ont introduit des recours en annulation pour excès de pouvoir contre les « Directives » n° 005/MISAT/DC/DGPN/DAP/SP-C du 05 janvier 1998, et les Arrêtés n°s 46 et 47/MISAT/DGPN/CNRCPN du 04 mars 1998, par lesquels l'Administration, en se fondant sur lesdites directives, a procédé à la reconstitution de leur carrière pour les reverser et les reclasser, au mépris de la loi, dans le Corps des Inspecteurs de Police Divisionnaire (Nouvelle formule) ;

Vu les lettres n°s 2152 et 1317/GCS des 1^{er} décembre 1999 et 23 mai 2000, par lesquelles les requêtes introductives d'instance, les mémoires ampliatifs et les pièces y annexées ont été communiqués, pour ses observations, au Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale ;

Vu les mises en demeure n°s 0465 et 2236/GCS des 17 février et 07 septembre 2000 adressées, conformément à la loi, au Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale ;

Vu les lettres n°s 878 et 2456/MISAT/DGPN/DAP/SPRH/

Enregistré à Cotonou le 14/3/02
Fo 18 Case 0873
Reçu GRATIS
L'inspecteur de l'Enregistrement



Elisabeth DOUNOU

Notifié aux parties par L/N° 0780-0785-0786-0787-0810/GCS
des 27/03 et 02/04/2002

DE = GRATIS

SA des 08 mai et 17 novembre 2000 enregistrées au Greffe de la Cour, les 08 mai et 20 novembre 2000 sous n^{os} 467 et 1173/GCS par lesquelles le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale a fait parvenir à la Cour ses observations ;

Vu la lettre n° 1291/GCS du 22 mai 2000, par laquelle les observations de l'Administration ont été communiquées à l'Inspecteur de Police Divisionnaire OGOUNCHI Aubin pour une réplique éventuelle ;

Vu le mémoire en réplique en date du 19 juin enregistré au Greffe de la Cour le 23 juin 2000 sous n° 650/GCS par lequel l'Inspecteur de Police Divisionnaire OGOUNCHI Aubin a produit ses observations ;

Vu les consignations légales constatées par reçus n° 1540 et 1582 des 06 août et 12 septembre 1999 ;

Vu l'Ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 organisant la procédure devant la Cour Suprême, remise en vigueur par la Loi n° 90-012 du 1^{er} juin 1990 ;

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 autres pièces du dossier ;

Ouï le Conseiller **Samson DOSSOUMON** en son rapport ;

Ouï l'Avocat Général **Norbert KASSA** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Sur la jonction de la procédure

Considérant que les dossiers n^{os} 99-96/CA et 99-105/CA présentent un lien de connexité, qu'il y a lieu d'opérer une jonction des procédures des dossiers sus-cités ;

Sur la recevabilité du recours

Considérant qu'il ressort des dossiers que par recours hiérarchiques en date à Cotonou du 21 janvier 1999 (Dossier 99-96/CA) et du 08 février 1999 (Dossier 99-105/CA), adressés au Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du gouvernement ; affranchis le 22 avril 1999 et réceptionnés par l'Administration le 23 avril 1999, les requérants ont sollicité la prise en compte de leurs anciennetés acquises pour la reconstitution de leur carrière ;

Considérant que, le 23 juin 1999, les requérants, n'ayant obtenu aucune suite à leurs recours hiérarchiques, ont dû saisir la Haute Juridiction afin qu'elle se prononce sur la légalité des actes incriminés ; qu'il y a lieu de déclarer recevables leurs recours contentieux, pour avoir été introduits dans les forme et délai de la loi ;

EN LA FORME

Sur le moyen des requérants tiré de l'excès de pouvoir

Considérant que, pour soutenir leur moyen, les requérants allèguent que « le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale n'a pas le pouvoir de prendre un acte qui modifie ou édicte des règles d'application d'une loi. » ;

Qu' « en prenant les Directives n^{os} 005/MISAT/DC/DGPN /DAP/SP-C du 05 janvier 1998, édictant les règles d'application des dispositions des Lois n^o 81-014 du 10 octobre 1981 et 93-010 du 20 août 1997, pour la reconstitution de carrière, le reversement et le reclassement des fonctionnaires de Police, le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale a excédé ses pouvoirs. » ;

Considérant que, dans ses répliques, l'Administration réfute le caractère réglementaire desdites directives qui, selon elle, ne sont pas soumises à l'obligation de publicité officielle qui détermine la date de leur entrée en vigueur ;

Considérant que, l'Administration précise que « les Directives n^{os} 005/MISAT/DC/DGPN/DAP/SP-C du 05 janvier 1998... ont permis de comprendre le sens des articles 111, 112 et 113 de la Loi n^o 93-010 du 20 août 1997, pour reconstituer la carrière des requérants en leur qualité d'Inspecteurs de Police de



A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'S' followed by a flourish.

deuxième classe, premier échelon pour compter du 10 octobre 1979. » ;

Considérant qu'il résulte des article 111, 112 et 113 ce qui suit :

Article 111 : « 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 des Personnels Militaires des Forces Armées Populaires du Bénin ».

Article 112 : « La reconstitution de carrière visée à l'article 111 ci-dessus doit tenir compte de :

- l'ancienneté dans le grade ;
- l'ancienneté dans le Corps ;
- l'ancienneté dans les services de la Police Nationale.

Toutefois, il sera tenu compte pour cette reconstitution de 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 n° 81-014 du 10 octobre 1981, la reconstitution de carrière doit prendre également en compte le diplôme académique sur la base duquel il ont été recrutés.

Article 113 : « Sous réserve des dispositions de l'article 111 ci-dessus, la présente Loi, qui entre en vigueur pour compter de la date d'effet de la Loi n° 90-015 du 18 juin 1990, portant abrogation de l'Ordonnance n° 77-14 du 25 mars 1977, portant création des Forces Armées Populaires du Bénin, sera exécutée comme Loi de l'Etat. »

Considérant que s'il est vrai que l'Autorité administrative peut exercer, en vertu de la loi, son pouvoir réglementaire, il est aussi clair que cet exercice doit se faire dans la légalité et que les sources de cette légalité doivent être aussi respectées, tout à la lettre que dans leur esprit ;

Considérant qu'à l'analyse des Directives incriminées, on peut lire en objet : « Directives pour la reconstitution de carrière, le reversement et le reclassement des Fonctionnaires de Police. »

Considérant que les points IV et V desdites Directives disposent et précisent que : « L'ancienneté de grade acquise antérieurement à la date du 10 octobre 1981 est conservée mais réputée épuisée dès que l'avancement au grade supérieur est constaté. » ; « Aucune ancienneté de grade n'est conservée après reconstitution de carrière à la date du 18 juin 1990 hors les cas prévus aux annexées VI et VII, objet de l'article 87 du Décret n° 97-622 du 30 décembre 1997, portant statuts particuliers des Corps des Personnels de la Police Nationale. »

Considérant qu'au-delà de ces points incriminés, les points I et II desdites Directives modifient le contenu et violent l'esprit de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997 ;

Considérant que les Directives font partie des actes non réglementaires et ont un caractère interprétatif ou explicatif, émanant des Chefs de Service ; qu'elle ne doivent modifier en rien le droit positif existant, ni contenir des dispositions contraires aux Lois et règlements ;

Considérant que la Loi n° 93-010 du 20 août 1997 est claire dans ses dispositions sus-citées et son Décret d'application contient toutes les règles suffisantes pour opérer la reconstitution de carrière, le reversement et le reclassement des Fonctionnaires de Police ; qu'ainsi, aucune Directive ne s'impose par souci d'efficacité et d'équité, comme le soutient l'Administration et ce, en application des articles 111 et 113 de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997 ;



Qu'il résulte de tout ce qui précède que lesdites Directives, fondées sur l'application des articles 111 et 113 de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997, sont nulles et de nuls effets ;

Sur le moyen tiré de la violation de la Loi

Considérant que les requérants allèguent que, en application des articles 111 et 112 de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997, leur carrière doit être reconstituée de la façon suivante :

* Inspecteur de police de 2^{ème} classe : 10 février 1979

* Inspecteur de Police de 1^{ère} classe : 10 février 1983

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'J' followed by a flourish.

- * Officier de Police de 2^{ème} classe : 10 février 1986
- * Officier de Police de 1^{ère} classe : 10 février 1988
- * Commissaire de Police de 2^{ème} classe : 1^{er} octobre 1994
- * Commissaire de Police de 1^{ère} classe : 1^{er} octobre 1997.

Considérant que l'Administration réfute ces allégations au motif que les Directives ayant servi à reconstituer la carrière des requérants ont été prises sur le fondement des Lois n° 81-014 et n° 93-010, ainsi que sur le Décret n° 97-622 en son article 95 qui dispose que : « La reconstitution de carrière des fonctionnaires de Police se fera conformément aux dispositions des articles 111, 112 et 113 de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997, portant Statut Spécial des Personnels de la Police Nationale. » ;

Que « le schéma de reconstitution de carrière que le (s) requérant (s) lui (eux) même (s) se propose (nt) dans son (leur) mémoire ampliatif ne répond à aucune norme statutaire, ni à aucune objectivité bien qu'il (s) invoque (nt) les articles 76 et 50-2 de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981. » ;

Considérant qu'il résulte des différentes pièces versées au dossier que les sieurs OGOUNCHI Aubin et HOUNMENOU C. Victorin ont pris fonction (par concours direct) le 01 janvier 1978, et nommés au grade d'Officier de Police Judiciaire de 1^{ère} classe pour compter du 10 février 1988 ;

Considérant que la date d'entrée en vigueur de la Loi n° 93-010 est le 20 août 1997, avec un effet rétroactif, et que la reconstitution de carrière des Policiers concernés court à partir du 10 octobre 1981, date à laquelle a été bloquée leur carrière 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 des Personnels militaires des Forces Armées Populaires du Bénin ;

Considérant que, conformément à l'article 110 de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997, un Décret d'application avec son tableau de reversement et d'avancement a été pris pour fixer les modalités d'application des dispositions de cette Loi ;

Considérant qu'à la date du 10 février 1979, les requérants ont acquis le grade d'Inspecteur de Police de deuxième classe, 1^{er} échelon, et ont été titularisés dans ce corps le 10 février 1980 ;

Considérant qu'à la date du 10 octobre 1981, date d'effet de la reconstitution de carrière des Fonctionnaires de Police bloqués, du fait de la non-parution des Statuts Particuliers découlant de l'application de la Loi n° 81-014 du 10 octobre 1981, ils conservent deux ans huit mois (2 ans 8 mois) d'ancienneté ;

Considérant que pour la reconstitution de la carrière des requérants, l'Administration doit prendre en compte d'une part, la date du 10 février 1979 ; date à laquelle ils ont acquis le grade d'Inspecteurs de Police de 2^{ème} classe, 1^{er} échelon ; et d'autre part, la date du 10 octobre 1981, du fait du caractère rétroactif de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997 en son article 111 ;

Considérant qu'il résulte de l'article 43 du Décret n° 97-622 du 30 octobre 1997, ce qui suit :

« 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 Inspecteurs de Police ;

1°/ Pour le grade d'Inspecteur de Police de 1^{ère} classe

Les Inspecteurs de Police de 2^{ème} classe, comptant au moins quatre (04) ans dans le grade.

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

Les Inspecteurs de Police de 1^{ère} 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.



Considérant que pour le passage du grade d'Inspecteur de Police de 1^{ère} classe au grade d'Inspecteur Principal, l'Administration n'a pas pu organiser l'examen du Brevet Supérieur d'Inspecteurs de Police (BSIP), afin de permettre aux requérants le bénéfice éventuel de ce grade, elle ne saurait nullement donc les rendre responsables ou leur faire supporter les conséquences du défaut d'organisation d'un examen prévu par la loi pour le déroulement correct de la carrière des requérants ;

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive letter 'D' followed by a flourish.

Qu'ainsi, ils devaient évoluer, sous réserve des sanctions ayant eu effet sur le déroulement de leur carrière, de la façon suivante :

- Inspecteur de Police de 1^{ère} classe, pour compter du 10 février 1983
- Inspecteur de Police Principal , pour compter du 10 février 1986
- Inspecteur de Police Divisionnaire, pour compter du 10 février 1990.

Considérant que, pour l'avancement des requérants au grade de Commissaire de Police, l'Administration évoque, à l'appui de ses observations, l'application des articles 52 et suivants de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997, des articles 53 point 3 et 61 du Décret 97-622 du 30 décembre 1997 ;

Considérant qu'il résulte de ces différentes dispositions ce qui suit :

Loi n° 93-010 du 20 août 1997

Article 52 : « L'avancement des Fonctionnaires de Police comprend uniquement l'avancement de grade, l'avancement d'échelon étant automatique. »

Article 53 : « L'avancement au sein d'un Corps entraîne en principe l'affectation à des fonctions ou à des responsabilités d'un niveau élevé que celles précédemment occupées. »

Article 54 : « L'avancement est prononcé par l'autorité investie du pouvoir de nomination sur la base des travaux de la commission d'avancement des Personnels de la Police Nationale. »

Article 55 : « La composition, les attributions et le fonctionnement de la commission d'avancement des Personnels de la Police Nationale sont fixés par Arrêté du Ministre de tutelle. Elle se réunit une fois l'an. »

Article 56 : « Les avancements ne peuvent intervenir qu'au profit des Fonctionnaires de Police inscrits sur un tableau d'avancement dans les conditions fixées pour chaque Corps par le Statut Particulier. »



Article 57 : « Le tableau d'avancement est préparé chaque année par la Direction Générale de la Police Nationale.

Les Fonctionnaires de Police sont inscrits au tableau, par ordre de mérite.

Au mérite égal, il est tenu compte de l'ancienneté dans le grade, de l'ancienneté dans le Corps, de l'ancienneté dans les services de la Police Nationale et si besoin, de l'âge ; dans ce cas, le plus âgé l'emporte. »

Décret n° 97-622 du 30 décembre 1997

Considérant que le Décret n° 97-622 du 30 décembre 1997 dispose à son chapitre IV, section II « RECRUTEMENT » et en son article 53, point 3, ce qui suit :

Article 53 point 3 : « Les Commissaires de Police sont recrutés ... 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.** »

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^{ère} classe

Les Commissaires de Police de 2^{ème} 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

Les Commissaires de Police de 1^{ère} classe, comptant au moins quatre (04) ans dans le grade.



[Handwritten signature]

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.

Considérant qu'il résulte de l'article 65 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986, portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat que : « les Statuts Particuliers de chaque corps et les règlements propres à chaque unité de production doivent assurer à tous les Agents Permanents de l'Etat ayant les aptitudes nécessaires des facilités de formation et d'accès aux catégories hiérarchiquement supérieures ;

Considérant que les obligations contenues dans les articles 52 à 61 de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997, ainsi que celles contenues dans les articles 53 point 3 et 61 du Décret n° 97-622 du 30 décembre 1997, relèvent d'un pouvoir lié et non d'un pouvoir discrétionnaire de l'Autorité administrative chargée de la gestion de la carrière des Agents de la Police Nationale ;

Considérant que le fait que l'Administration n'ait pas organisé l'examen professionnel qui doit être sanctionné par un diplôme technique pour la promotion à titre normal des Inspecteurs Divisionnaires et des Officiers de Paix Principaux de classe exceptionnelle, comptant au moins cinq (05) ans dans le grade, constitue une violation de la Loi ;

Considérant que l'Administration ne saurait laisser certaines catégories de ses Agents sans promotion au motif que des actes préparatoires n'ont pas été pris en vue de faire participer les Agents concernés aux examens prévus par la Loi et les textes réglementaires ;

Considérant qu'il est de Jurisprudence constante que l'Administration doit prendre les textes réglementaires en application d'une Loi, dans un délai raisonnable ; que cette obligation d'exercer le pouvoir réglementaire veut que l'Autorité

Administrative prenne toutes les précautions et dispositions légales en vue de faire subir aux agents concernés lesdits examens ;

Considérant que l'inertie dont l'Administration a fait preuve dans le traitement légal de la carrière des requérants, constitue une violation de la Loi ;

Considérant que les requérants ont acquis le grade d'Inspecteur de Police Divisionnaire depuis 1990, qu'il y a lieu de reconstituer leur carrière qui doit se dérouler de la façon suivante ;

- Commissaire de Police de 2^{ème} classe, pour compter du 10 février 1995 ;
- Commissaire de Police de 1^{ère} classe, pour compter du 10 février 1998 ;
- Commissaire Principal de Police, pour compter du 10 février 2002 ; sous réserve des sanctions ayant eu effet sur le déroulement de leur carrière.

PAR CES MOTIFS

DECIDE

Article 1er : Les recours pour excès de pouvoir en date du 23 juin 1999, par lesquels les sieurs OGOUNCHI Aubin et HOUNMENOU C. Victorin sollicitent l'annulation des Directives n° 005/MISAT/DGPN/DAP/SP-C du 05 janvier 1998, portant Directives pour la reconstitution de carrière, le reversement et le reclassement des Fonctionnaires de Police ; l'annulation des Arrêtés n°s 46 et 47/MISAT/DGPN/CNRCPN du 04 mars 1998, par lesquels l'Administration, en se fondant sur lesdites directives, a procédé à la reconstitution de leur carrière, sont recevables.

Article 2 : Il est rappelé à l'Administration de la Police l'Arrêt n° 08/CA du 1^{er} février 2001, par lequel la Cour avait déjà annulé les directives incriminées.

Article 3 : Les arrêtés n°s 46 et 47/MISAT/DGPN/CNRCPN du 04 mars 1998, en ce qui concerne les requérants, sont annulés, avec toutes les conséquences de droit, notamment la reconstitution de carrière des requérants, conformément aux articles 52 à 61 de la Loi n° 93-010 du 20 août 1997 et 53 point 3 et 61 du Décret n° 97-622 du 30 décembre 1997.



A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'R' followed by a flourish.

Article 4 : Les dépens sont mis à la charge du Trésor Public.

Article 5 : Le présent Arrêt sera notifié aux sieurs OGOUNCHI Aubin, HOUNMENOU C. Victorin ; au Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, au Procureur Général près la Cour Suprême et publié au Journal Officiel de la République du BENIN.

Ainsi fait et délibéré par la Cour Suprême (Chambre Administrative) composée de Messieurs :

Samson DOSSOUMON, conseiller à la Chambre Administrative,

PRESIDENT ;

Grégoire ALAYE

et

Joachim AKPAKA

CONSEILLERS.

Et prononcé à l'audience publique du jeudi treize décembre deux mille un, la Chambre étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

Norbert KASSA,

MINISTERE PUBLIC ;

Et de Maître **Irène Olga AÏTCHEDJI,**

GREFFIER.

Et ont signé

Le Président,



Le Greffier,

