

N°227/CA du Répertoire

N° 2016-54/CA₂ et
2016-57/CA₂ du Greffe

Arrêt du 23 mai 2019

AFFAIRE :

DAGA Salihou
HOUNSINOU Pascal Martial
C/

Président de la République
et un (01) autre

**EXTRAIT DES MINUTES DU GREFFE DE LA
COUR SUPREME DE LA REPUBLIQUE
DU BENIN SEANT A PORTO-NOVO**

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date à Cotonou du 21 janvier 2016, enregistrée au greffe de la Cour le 22 janvier 2016, sous le n° 0073/GCS, par laquelle DAGA Salihou a saisi la Haute Juridiction, d'un recours en annulation du décret n°2015-416 du 1^{er} août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées.

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date à Cotonou du 20 janvier 2016, enregistrée au greffe de la Cour le 22 janvier 2016, sous le n° 0071/GCS, par laquelle HOUNSINOU Pascal Martial a saisi la Haute Juridiction, d'un recours en annulation du décret n°2015-416 du 1^{er} août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées.

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° 2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes en République du Bénin ;

Vu la loi N° 2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Le président **Victor Dassi ADOSSOU** entendu en son rapport ;

Le procureur général **Onésime Gérard MADODE** entendu en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;



En la forme**Sur la jonction des procédures n° 2016-54/CA2 et n° 2016-57/CA2**

Considérant que les requérants exposent au soutien de leurs recours :

Que les carrières professionnelles de Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE ont été marquées par plusieurs irrégularités ;

Que par décret n°2011-828 du 30 décembre 2011, ces deux officiers supérieurs de police sont passés du grade de commissaire de police de 1^{ère} classe à titre exceptionnel à celui de commissaire principal de police à compter respectivement du 1^{er} janvier 2010 et du 1^{er} avril 2011 ;

Que cette nomination a été faite conformément aux dispositions de l'article 81 du décret n°97-622 du 30 décembre 1997 portant statuts particuliers des corps des personnels de la Police nationale ;

Que curieusement, deux ans plus tard, par décret n°2013-199 du 18 avril 2013 portant promotion au grade de contrôleur général de police, ces mêmes officiers ont été promus à titre exceptionnel, contrôleurs généraux de police, pour compter respectivement du 1^{er} janvier 2013 et du 1^{er} avril 2013.

Que cette promotion est intervenue en violation de l'article 81 du décret n°97-622 du 30 décembre 1997 ci-dessus cité ;

Qu'au surplus, par décret n°2015-416 du 1^{er} août 2015, lesdits officiers ont été promus au grade d'**inspecteur général de brigade** ;

Que cette nomination viole les dispositions de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées ;

Que par recours hiérarchiques en dates respectivement du 25 et du 23 septembre 2015, reçus au secrétariat de la présidence de la République le 28 septembre 2019, ils ont saisi le président de la République pour voir rapporter le décret n°2015-416 du 1^{er} août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées ;

Que le président de la République n'a donné aucune suite à leurs recours ;

Que face au silence observé par celui-ci, ils en réfèrent à la Cour conformément aux dispositions des articles 827 et 828 du code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes ;

Considérant qu'à la suite de leurs recours, deux procédures ont été ouvertes devant la Cour respectivement sous le n° 2016-54/CA2 et le n°2016-57/CA2 ;

Considérant que ces recours présentent à juger les mêmes faits et tendent aux mêmes fins ;



Que pour une bonne administration de la justice, il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Sur la recevabilité des recours

Considérant que l'Administration, par les écritures de l'Agent Judiciaire du Trésor, soulève l'irrecevabilité des présents recours au motif que le décret n°2015-416 du 1^{er} août 2015 dont l'annulation est entreprise, est un acte individuel ayant pour destinataires une ou plusieurs personnes nommément désignées, notamment Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE ;

Que nulle part, cet acte ne comporte les noms des requérants qui ne sont concernés en aucune manière ;

Qu'au surplus, l'annulation du décret querellé ne confèrera aucun droit aux requérants qui ne justifient pas d'un lien direct entre l'acte attaqué et leur situation administrative ;

Que par ailleurs, le décret a été pris par le président de la République de façon souveraine et discrétionnaire en vertu des pouvoirs qui lui sont légalement conférés ;

Que les intéressés n'ont donc point qualité ni intérêt à agir en annulation dudit décret ;

Mais considérant que de jurisprudence constante, il est admis que les fonctionnaires appartenant à une administration publique ont qualité pour déférer au juge administratif les nominations jugées par eux illégales, faites dans cette administration, lorsque ces nominations sont de nature à leur porter préjudice en retardant irrégulièrement leur avancement ou en leur donnant d'ores et déjà pour cet avancement, des concurrents ne satisfaisant pas aux règles ou conditions exigées par les lois et règlements ;

Qu'il est plus généralement admis devant le juge administratif que même en l'absence de tout préjudice personnel, le recours est recevable contre les mesures concernant le statut et les intérêts de carrière des agents qui, au nom de la sécurité juridique du corps auquel ils appartiennent, ont le plus grand intérêt à ce que les règles qui les gouvernent, soient respectées de tous ;

Considérant que dans le cas de l'espèce soumise à la Cour, les requérants DAGA Salihou et HOUNSINOU P. Martial tous deux contrôleurs généraux de police, susceptibles, au sens des dispositions de l'article 148 de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015, d'être éligibles au grade d'inspecteur général de brigade, ont intérêt à voir annuler les nominations de Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKKPE audit grade, qu'ils jugent illégales et de nature à leur porter préjudice ;

Que les requérants ont par conséquent qualité et intérêt à agir en la présente cause ;



Qu'il y a lieu de rejeter le moyen de l'Administration tiré du défaut de qualité et d'intérêt à agir des requérants ;

Considérant par ailleurs que DAGA Salihou et HOUNSINOU Pascal Martial ont introduit leur recours dans les conditions de forme et de délai prévues par la loi ;

Qu'il convient par conséquent de déclarer leurs recours recevables ;

Au fond

Sur le moyen de l'administration tiré du caractère d' « acte de gouvernement » du décret querellé

Considérant que l'Administration soutient que le décret querellé est un acte de gouvernement ;

Que de ce chef, il échappe au contrôle de légalité du juge administratif ;

Mais considérant qu'au sens de la doctrine et de la jurisprudence, les actes de gouvernement sont ceux concernant les rapports de l'exécutif avec le parlement ainsi que ceux mettant en cause les rapports du gouvernement avec un Etat étranger ou un organisme international ;

Que la nomination ou la promotion de fonctionnaires civils, militaires ou paramilitaires, encadrées par la loi, n'entrent pas dans cette catégorie d'actes ;

Qu'ainsi, la nomination de Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et de Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, officiers généraux des forces de sécurité publique, loin d'être constitutive d'acte de gouvernement, est un acte administratif ordinaire ;

Qu'en conséquence, le décret n°2015-416 du 1^{er} août 2015 portant nomination des officiers généraux de forces de sécurité publique et assimilées, ne saurait échapper au contrôle du juge administratif ;

Qu'il y a lieu de conclure que le moyen est inopérant ;

Sur le moyen de Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et de Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, intervenants volontaires, tiré du défaut de publication de la loi 2015-20 du 19 juin 2015.

Considérant que Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE soutiennent qu'en l'absence de publication de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées, la loi applicable est celle promulguée sous le n°93-010 du 20 août 1997 portant statut spécial des personnels de la Police nationale ;

Considérant que la publication au Journal Officiel d'une norme législative ou réglementaire s'inscrit dans une dynamique constructive de l'Etat moderne où nul n'est censé ignorer la loi ;



Qu'elle vise en réalité à rendre opposable aux tiers, une norme législative ou réglementaire ;

Que le défaut de publication ne rend pas inerte ou n'empêche pas l'application d'une loi ;

Qu'en effet, c'est la promulgation qui rend la loi exécutoire ;

Qu'en l'espèce, l'Administration, après avoir promulgué le 19 juin 2015 la loi n°2015-20, l'a mise en œuvre en adoptant le décret querellé dont les intervenants volontaires Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE sont bénéficiaires ;

Que ce décret ayant été attaqué dans les délais de recours, les intervenants volontaires ne sauraient invoquer des droits acquis au maintien du grade d'**inspecteur général de brigade** ;

Que l'Administration qui a visé la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées après l'avoir promulguée d'une part, et nommé de hauts fonctionnaires de police dans le grade d'**inspecteur général de brigade** et non d'**inspecteur général de police** d'autre part, ne pouvait ignorer l'absence de publication ;

Que c'est en toute connaissance de cause qu'elle a visé ladite loi et décidé en application de celle-ci ;

Qu'il y a lieu de rejeter le moyen tiré du défaut de publication de la loi ;

Sur le moyen de Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et de Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, tiré de l'erreur matérielle de visa dans le décret n°2015-416 du 1^{er} août 2015.

Considérant que les intervenants volontaires soutiennent que le visa de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées sur le décret querellé en lieu et place de la loi n°93-010 du 20 août 1997 portant statut spécial des personnels de la Police nationale relève d'une erreur matérielle de l'Administration ;

Qu'il revient au juge administratif saisi, d'assurer la correction du décret querellé en ordonnant la substitution du visa de la loi n°93-010 du 20 août 1997 portant statut spécial des personnels de la Police nationale à celui de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées ;



Qu'en réalité, leur nomination au grade d'**inspecteur général de brigade** a pour fondement légal la loi n°93-010 du 20 août 1997 ci dessus citée ;

Mais considérant que dans le décret querellé, l'autorité de nomination a expressément visé, après la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées ;

Qu'elle n'a point du tout visé la loi n°93-010 du 20 août 1997 portant statut spécial des personnels de la Police nationale ;

Considérant que la dénomination du grade conféré aux officiers généraux concernés, à savoir le grade d'**inspecteur général de brigade** qui ne figure pas dans la loi n°93-010 du 20 août 1997, traduit sans équivoque le choix délibéré de la loi sur laquelle le gouvernement a décidé de fonder les nominations des deux contrôleurs généraux ;

Que c'est en toute connaissance de cause que le Gouvernement a entendu nommer Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE en application de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées, seule à prévoir, à l'exclusion de toute autre loi, le grade d'**inspecteur général de brigade** ;

Qu'à supposer que le Gouvernement ait commis une erreur matérielle en visant la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées au lieu de la loi n°93-010 du 20 août 1997 portant statut spécial des personnels de la Police nationale, aucune disposition de cette dernière loi ne prévoit le grade d'**inspecteur général de brigade** auquel les intéressés ont été promus ;

Que même dans cette hypothèse d'erreur de visa, les nominations manqueraient de base légale et encourraient annulation ;

Qu'au surplus, à l'occasion du recours préalable dont elle a été saisie par les requérants, l'Administration se devait, si telle était son intention, d'indiquer qu'elle a entendu conférer aux deux contrôleurs généraux de police, Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, le grade d'inspecteur général de police prévu par la loi n°93-010 du 20 août 1997 portant statut spécial des personnels de la Police nationale ;

Qu'elle a plutôt observé un silence qui s'analyse comme une confirmation du fondement légal du décret querellé tiré de la loi n°2015-



20 du 19 juin 2015, fondement légal qu'elle n'a du reste contesté ni dans ses écritures, ni au cours des débats à l'audience ;

Qu'il suit de ce qui précède que le visa de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 dans le décret querellé ne tient à aucune erreur matérielle ;

Qu'il se serait agi d'une telle erreur que le juge administratif aurait ordonné à l'Administration de procéder à la régularisation de l'acte en cause pour que celui-ci se perpétue ou revive dans la légalité pleinement retrouvée ;

Qu'en tout état de cause, la loi applicable à la présente espèce est celle promulguée sous le n°2015-20 du 19 juin 2015 qui a abrogé la loi n°93-010 du 20 août 1997 en ses dispositions relatives aux nominations au grade d'inspecteur général dans la Police, puisque contraires à celles de la nouvelle loi ;

Sur la violation par l'autorité de nomination de la loi n°2015-20 du 19 juin 2018

Considérant que la nomination des contrôleurs généraux de Police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE au grade d'**inspecteur général de brigade** est contestée en ce que les intéressés n'auraient pas rempli la condition d'ancienneté prévue à l'article 148 de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 aux termes duquel, « **Nul** n'est proposable au grade d'**inspecteur général de brigade**, s'il n'a servi au moins quatre (04) ans effectifs dans le grade de contrôleur général de police » ;

Considérant qu'il est établi qu'au jour de sa nomination au grade d'**inspecteur général de brigade**, Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON a totalisé une ancienneté de **deux ans sept mois** dans le grade de contrôleur général de police pour avoir été élevé audit grade à compter du 1^{er} janvier 2013 ;

Qu'en ce qui concerne Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, celui-ci a acquis une ancienneté de **deux ans quatre mois** dans le grade de contrôleur général de police pour y avoir été promu le 1^{er} avril 2013 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le président de la République a promu les intéressés au grade d'inspecteur général de brigade alors même qu'ils n'ont pas satisfait à la condition d'ancienneté de quatre ans au moins fixée par la loi, dans le grade de contrôleur général de police ;

Considérant qu'aux termes de l'article 147 de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015, « le grade d'inspecteur général de brigade à la police



nationale est conféré à titre méritoire et exceptionnel par le président de la République » ;

Que l'article 148 de la même loi encadre de façon explicite et impérative l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ;

Que les dispositions de l'article 147 ne sont pas détachables de celles prévues à l'article 148 ci-dessus rappelées ;

Qu'il découle de la lecture combinée des deux dispositions que le pouvoir discrétionnaire du président de la République s'exerce sous la condition du respect de l'ancienneté d'au moins quatre ans effectifs dans le grade de contrôleur général de police ;

Que bien qu'il s'agisse d'un pouvoir discrétionnaire, celui-ci n'en est pas moins encadré par la loi ;

Que pour avoir méconnu, à l'occasion de la nomination des deux officiers généraux de police la condition d'ancienneté, le président de la République a violé la loi ;

Considérant qu'au regard de tout ce qui précède, les moyens invoqués aussi bien par l'Administration que par les intervenants volontaires Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, sont mal fondés et méritent rejet ;

Qu'en conséquence, il y a lieu d'annuler le décret 2015-416 du 1^{er} août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées, en ce qu'il élève illégalement au grade d'**inspecteur général de brigade**, les contrôleurs généraux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE ;

Par ces motifs,

Décide :

Article 1^{er} : Il est ordonné la jonction des procédures n° 2016-54/CA2 et n° 2016-57/CA2 pour y être statué par une seule et même décision.

Article 2 : Les recours en date à Cotonou respectivement des 21 janvier et 20 janvier 2016 de DAGA Salihou et de HOUNSINOUI Pascal Martial, tendant à l'annulation du décret n°2015-416 du 1^{er} août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées, en ce qu'il élève arbitrairement au grade d'inspecteur général de brigade, les contrôleurs généraux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE, sont recevables.

Article 3 : Lesdits recours sont fondés.



Article 4 : Le décret n° 2015-416 du 1^{er} août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées est annulé en ce qui concerne Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE.

Article 5 : Les frais sont mis à la charge du Trésor public.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié aux parties et au procureur général près la Cour suprême et publié au Journal Officiel de la République du Bénin.

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

Victor Dassi ADOSSOU, président de la Chambre administrative ;

PRESIDENT ;

Rémy Yawo KODO

et

Etienne S. AHOUANKA

CONSEILLERS ;

Et prononcé à l'audience publique du jeudi vingt-trois mai deux mille dix-neuf, la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus, en présence de :

Onésime Gérard MADODE, procureur général,

MINISTERE PUBLIC ;

Philippe AHOMADEGBE,

GREFFIER ;

Et ont signé

Le Président-rapporteur,

Le Greffier,

Victor Dassi ADOSSOU

Philippe AHOMADEGE

Suivent les signatures

Pour expédition certifiée conforme
Avant enregistrement.

Porto-Novo, le 03 juin 2019

Le Greffier en chef,



Prosper Bienvenu DJOSSOU

