

DECISION DCC 17-091 DU 04 MAI 2017

Date : 04 mai 2017

Requérant : Maître Michel AHOUMENOU, Avocat à la Cour, agissant au nom et pour le compte de Messieurs Soumaïla AROUNA ADAM, Biaou Arnaud AKAKPO, Camille HOUNGBEDJI, Soulémane AOGO AOUNA, Emmanuel R. Dona ATEMBA, Boniface K. HOUNKPE et Eugène A. OBOSSOU

Contrôle de conformité

Acte administratif

Décret

Défaut de signature

Irrecevabilité

Prononcé d'office

Loi fondamentale

Pas de discrimination

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 27 octobre 2016 enregistrée à son secrétariat le 04 novembre 2016 sous le numéro 1786/152/REC, par laquelle Maître Michel AHOUMENOU, Avocat à la Cour, agissant au nom et pour le compte de Messieurs Soumaïla AROUNA ADAM, Biaou Arnaud AKAKPO, Camille HOUNGBEDJI, Soulémane AOGO AOUNA, Emmanuel R. Dona ATEMBA, Boniface K. HOUNKPE et Eugène A. OBOSSOU, forme devant la haute juridiction un recours aux fins de déclarer les décrets n°2016-137 et n°2016-147 du 17 mars 2016 contraires à l'article 26 de la Constitution ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Maître Simplicie Comlan DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : «... Lors des travaux d'élaboration des projets des décrets d'application de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées, les différents corps n'ont pas pu harmoniser le point portant sur le mode de reversement... La direction générale des Eaux, Forêts et Chasse est restée sur sa position de reverser les contrôleurs et contrôleurs adjoints toujours dans le nouveau corps des contrôleurs alors que leurs homologues de la Police qui ont des diplômes sensiblement égaux à ceux des contrôleurs des Eaux, Forêts et Chasse sont reversés dans le nouveau corps des officiers de police... Cette situation d'irrégularité a perduré jusqu'à la décision du nouveau Gouvernement du Président TALON Patrice qui a suspendu tous les décrets d'application de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 en sa séance du Conseil des ministres du 13 avril 2016... Curieusement, listant les décrets retirés, le Conseil des ministres a laissé subsister cette irrégularité en ne retirant pas à dessein, sauf à nous méprendre, le décret n°2016-147 du 17 mars 2016 » ; qu'il affirme: «... Il y a violation des dispositions de l'article 26 alinéa 1^{er}.

A – Sur la violation par le décret incriminé de l'article 26 alinéa 1^{er} :

En son article 26 alinéa 1^{er}, la Constitution... 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".

Mais ... la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées a prévu en son article 4 que "les modalités d'application de la présente loi sont définies par décret pris en Conseil des ministres"... C'est en application de cette loi qu'a été pris, entre autres, le décret n°2016-147 du 17 mars 2016 portant statut particulier des corps des personnels des Eaux, Forêts et Chasse....Curieusement dans ce décret, et à l'opposé de leurs

homologues de la Police et de la Douane dont les décrets ont été retirés, ceux-ci ne bénéficient pas des mêmes avantages quant au mode de reversement... A l'analyse, cette catégorie de fonctionnaires, recrutée dans la même période à base des mêmes diplômes équivalents, ne bénéficie pas des mêmes avantages (grades et indices) liés au reversement au préjudice des requérants et en violation de la loi fondamentale qui prescrit l'égalité de tous... Il échet de déclarer ce décret contraire à la lettre et à l'esprit de la Constitution en son article 26 » ;

Considérant qu'il ajoute : « **B- Sur la discrimination, contraire à la loi fondamentale, en deux volets :**

Premier volet : La loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées a défini les règles statutaires régissant les fonctionnaires de la Police nationale, de la Douane, des Eaux, Forêts et Chasse et assimilées, a harmonisé les conditions de vie et d'exercice dans ces trois corps en disposant en son article 9 que : "Le grade définit la position des personnels des forces de sécurité publique et assimilées dans la hiérarchie de leur corps et leur confère vocation à occuper un emploi d'une qualification équivalente"... De cette disposition de la loi sus-citée, il s'infère qu'il y a une harmonisation de la gestion de la carrière des personnels des trois entités que sont la Police nationale, la Douane et les Eaux, Forêts et Chasse... Désormais, les forces paramilitaires sont régies par la même loi, tant dans leur structuration, leur attribution que leur mode de recrutement, de nomination et d'avancement... Par des décrets, le Président de la République a défini les champs d'application de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 selon les spécialités de chaque corps... Ainsi, à la faveur de cette réforme, il a été prévu par lesdits décrets, des dispositions transitoires en vue du reversement des personnels des différents corps d'une catégorie à une autre, suivant des critères bien définis... Curieusement, le principe de reversement ainsi acquis fut appliqué pour les personnels de la Police, notamment les anciens inspecteurs de police et officiers de paix et contourné lorsqu'il s'est agi des sous-officiers contrôleurs et contrôleurs adjoints des Eaux, Forêts et Chasse pourtant remplissant les mêmes conditions que leurs homologues de la Police... Il s'en déduit sans ambiguïté qu'il y a eu discrimination au préjudice des sous-officiers contrôleurs et contrôleurs adjoints des Eaux, Forêts et Chasse... Cette discrimination très négative dans le décret n°2016-147 du 17 mars 2016 portant statut

particulier des personnels des Eaux, Forêts et Chasse a violé la loi fondamentale.

Deuxième volet : Le retrait sélectif des décrets n°2016-137 et n°2016-147 du 17 mars 2016.

... Par le décret n°2016-286 du 03 mai 2016, le Gouvernement... a suspendu les différents décrets d'application de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 pris le 17 mars 2016 en raison des pires inégalités qu'ils comportent et des situations frustratoires qu'ils engendrent... Les requérants qui croyaient être au bout de leur peine à l'annonce du retrait desdits décrets pris par l'ancien Gouvernement ont été surpris, après la publication de la liste des décrets retirés, que celui n°2016-147 portant statut des personnels des Eaux, Forêts et Chasse et celui n°2016-137 portant statut particulier des corps des personnels de la Police nationale n'y figurent point... L'omission volontaire des décrets n°2016-137 et n°2016-147 du 17 mars 2016 de la liste des décrets retirés par le nouveau Gouvernement suppose que ces décrets sont toujours en application et d'actualité... Cette situation inédite est venue accentuer la discrimination créée par ces décrets d'application de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées... Les requérants qui sont régis par la même loi au même titre que leurs homologues de la Douane et de la Police se trouvent bloqués dans leur avancement pendant que les autres décrets d'application de la loi sus-citée sont reversés dans une catégorie supérieure avec des avantages subséquents... Ainsi, les contrôleurs et contrôleurs adjoints sont dans le nouveau corps des contrôleurs alors que leurs homologues de la Police et de la Douane qui ont des diplômes équivalents à ceux des contrôleurs des Eaux, Forêts et Chasse, sont reversés dans le nouveau corps des officiers de police... Il relève de ces deux volets une discrimination en violation de la loi fondamentale du 11 décembre 1990... » ; qu'il conclut : « ... Il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution les décrets d'application n°2016-137 et n°2016-147 du 17 mars 2016 et d'enjoindre au Gouvernement leur retrait systématique comme ceux de la liste du décret n°2016-286 du 03 mai 2016, pour une harmonisation des textes en rapport aux personnels des forces de sécurité publique et assimilées dans le respect de la Constitution. » ;

Considérant qu'il joint à son recours :

-le décret n°2016-286 du 03 mai 2016 portant retrait de certains décrets d'application de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées ;

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

-le décret n°2016-137 du 17 mars 2016 portant statuts particuliers des corps des personnels de la Police nationale ;

-le décret n°2016-147 du 17 mars 2016 portant statuts particuliers des corps des personnels des Eaux, Forêts et Chasse ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le secrétaire général du Gouvernement, Monsieur Edouard A. OUIB-OURO, écrit : « ...Dans le cadre de l'objet susvisé, j'ai l'honneur de soumettre à l'appréciation de la Cour ... les observations ci-après relatives au recours formé par Messieurs Soumaïla AROUNA ADAM et consorts contre la discrimination en violation de l'article 26 de la Constitution du fait, d'une part, du décret n°2016-147 du 17 mars 2016, d'autre part, du décret n°2016-286 du 03 mai 2016. La discrimination alléguée résulte, selon les requérants, de l'inégalité de traitement des personnels des forces de sécurité publique et assimilées.

Sur le moyen unique tiré de la discrimination résultant pour les agents des Eaux, Forêts et Chasse du décret n°2016-286 du 03 mai 2016 :

Que le décret n°2016-147 du 17 mars 2016 n'ait été visé par celui n°2016-286 du 03 mai 2016 est manifeste. Il en résulte la survivance du premier au retrait des actes administratifs opéré par le second. Il n'en découle pas pour autant une discrimination contrevenant à l'article 26 de la Constitution. Une telle discrimination ne serait commise que si les agents des Eaux, Forêts et Chasse et les autres corps visés par le décret n°2016-286 du 03 mai 2016 étaient dans une identité de situations que ce dernier texte n'a pas su refléter. Ce qui n'est pas le cas. Or, l'égalité implique d'éviter de traiter, "soit de manière différente des situations similaires, soit de manière identique des situations différentes". Dans cette mesure, la discrimination alléguée n'en est pas une. Il n'y aurait discrimination que si certains agents des

Eaux, Forêts et Chasse avaient été promus en vertu d'un nouveau texte et que d'autres, remplissant les mêmes conditions, ne l'avaient pas été... Eu égard à l'inexistence de la discrimination alléguée, il n'y a pas de violation de l'article 26 de la Constitution » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Président de la République, Monsieur Patrice TALON, écrit : « ... **Sur les faits**

Par application de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées, le Gouvernement a pris en Conseil des ministres plusieurs décrets dont, entre autres, les décrets n°2016-137 portant statuts particuliers des corps des personnels de la Police nationale et n°2016-147 du 17 mars 2016 portant statuts particuliers des corps des personnels des Eaux, Forêts et Chasse. Ces différents décrets délimitent les champs d'application de la loi selon les spécialités de chaque corps dans le cadre du reversement des personnels des différents corps d'une catégorie à une autre, suivant des critères bien définis.

Les requérants estiment qu'il y a discrimination de traitement des personnels des Eaux, Forêts et Chasse au profit de ceux de la Police et des Douanes et concluent à la violation de l'article 26 de la Constitution.

Les questions soumises à la Cour

Les requérants contestent la conformité des décrets sus-visés à la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 en ses articles 4, 9 et 121. Ils invitent la haute juridiction à se prononcer sur la légalité desdits décrets en ce qui concerne les modalités de reversement des personnels. La question soulevée tend finalement à faire procéder par la Cour à un contrôle de légalité plutôt que de constitutionnalité.

Ainsi, au regard des différents corps régis par la loi n°2015-20 du 19 juin 2015, y a-t-il discrimination en violation de l'article 26 de la Constitution ? Au fond, l'espèce présente-elle une identité de situations nécessitant une identité de traitement ?

Les réponses

Les réponses seront proposées, d'abord sur la question de la compétence de la Cour, ensuite sur celle relative à la discrimination supposée.

Sur la compétence de la Cour constitutionnelle

La compétence de la Cour constitutionnelle est fixée aux articles 3 alinéa 3, 114 et 117 alinéa 1^{er} point 3 de la Constitution.

L'article 3 alinéa 3 pose que : " ... Tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre ces lois, textes et actes présumés inconstitutionnels".

L'article 114 dispose : "La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics".

Et l'article 117 alinéa 1^{er} point 3 précise le contenu de cette compétence : "La constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques et en général, sur la violation des droits de la personne humaine".

En l'espèce, la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 prévoit successivement en ses articles 4, 9 et 121 : "Les modalités d'application de la présente loi sont définies par décret pris en Conseil des ministres"; "Le grade définit la position des personnels des forces de sécurité publique et assimilées dans la hiérarchie de leur corps et leur confère vocation à occuper un emploi d'une qualification équivalente"; "Les personnels... bénéficient d'un reversement sans effet financier rétroactif. Les modalités de ce reversement sont déterminées par décret pris en Conseil des ministres".

En l'état, les forces paramilitaires sont régies par cette même loi ... et les décrets d'application de cette loi, en l'occurrence ceux n°2016-137 sur les personnels de la Police nationale et n°2016-147 sur les personnels des Eaux, Forêts et Chasse sont jugés discriminatoires l'un de l'autre alors même que la loi dont ils viennent en application est la même pour les personnels des trois corps.

Les requérants fondent la discrimination supposée sur la non-conformité prétendue des décrets aux dispositions légales régissant les trois corporations à la fois » en alléguant « "Que les requérants qui sont régis par la même loi au même titre (SIC) que leur homologue de la Douane et de la Police ... ".

En raisonnant ainsi qu'ils l'ont fait, les requérants voudraient la conformité de ces décrets à la loi unique régissant les trois corps à la fois. Il reviendrait à la Cour, en examinant une telle situation, de juger de la légalité des décrets n^{os} 2016-137 et 2016-147 du 17 mars 2016.

Etant juge de la constitutionnalité et non de la légalité, il y a lieu pour la Cour de se déclarer incompétente.

Sur la discrimination supposée

Aux termes de l'article 26 alinéa 1^{er} de la Constitution : "L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans discrimination d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale".

D'abord, il est à observer que le constituant a énoncé, de manière limitative, le champ des prétextes à discrimination : l'origine, la race, le sexe, la religion, l'opinion politique ou la position sociale. Il convient, au cas où elle se déclarerait compétente, que la haute juridiction fixe sa jurisprudence sur le caractère limitatif et exhaustif de ces prétextes à discrimination.

Ensuite, il se trouve que la discussion est portée devant la Cour pour une discrimination supposée, à raison, non de l'origine, la race, le sexe, la religion, l'opinion politique ou la position sociale, mais de la différence de fonction (de Police, de Douane ou des Eaux, Forêts et Chasse) relativement au corps de reversement de l'agent. On conclurait que la discrimination supposée n'étant pas comprise dans le champ établi par la Constitution, il n'y a pas violation de celle-ci.

Enfin, il est constant que la discrimination ne se perçoit que là où des personnes qui se trouvent dans des situations identiques sont traitées différemment ou bien lorsqu'elles bénéficient d'un même traitement tout en se trouvant dans des situations différentes. On relèvera dès lors, avec aise, qu'en l'espèce, la situation des personnels de la Police ne saurait s'identifier ni à celle des agents des Eaux, Forêts et Chasse ni à celle des personnels de la Douane. Il y a, en l'espèce, différence de situations (différence de corps de personnels), donc différence justifiée de traitements.

En conséquence, il n'y a pas violation de l'article 26 de la Constitution.

Au demeurant, la discrimination n'existerait que si, dans la catégorie des personnes occupant les mêmes fonctions, en l'espèce, au sein des fonctionnaires des Eaux, Forêts et Chasse par exemple, deux agents du même corps (corps des agents forestiers par exemple) de même grade, de même classe, étaient promus différemment ou jouissaient de traitements différenciés. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce, la différence s'observant des personnels de la Police aux personnels des Eaux, Forêts et Chasse. D'où il suit que le moyen n'est pas pertinent.» ;

ANALYSE DU RECOURS

Sur la recevabilité de la requête

Considérant qu'aux termes de l'article 31 alinéa 2 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle : « *Pour être valable, la requête émanant d'une organisation non gouvernementale, d'une association ou d'un citoyen doit comporter ses nom, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale* » ; que par ailleurs, selon l'article 30 alinéa 1^{er} du même texte : « *Les parties peuvent se faire assister de toute personne physique ou morale compétente. Celle-ci peut déposer des mémoires signés par les parties concernées* » ; qu'il ressort de ces dispositions et de la jurisprudence constante de la Cour, que si les parties ont le droit de se faire assister, l'assistance ne saurait être assimilée à la représentation, de sorte que la requête émanant d'un citoyen doit toujours être signée par lui-même ; qu'en l'espèce, la requête introduite au nom et pour le compte de Messieurs Soumaïla AROUNA ADAM, Biaou Arnaud AKAKPO, Camille HOUNGBEDJI, Soulémane AOGO AOUNA, Emmanuel R. Dona ATEMBA, Boniface K. HOUNKPE et Eugène A. OBOSSOU, par Maître Michel AHOUMENOU, leur avocat, porte exclusivement la signature de ce dernier et pas celles des requérants ; qu'il y a donc lieu de la déclarer irrecevable ;

Considérant que cependant ladite requête fait état de la violation d'un droit fondamental de la personne humaine, notamment le droit à l'égalité ; qu'en vertu de l'article 121 alinéa 2 de la Constitution, il échet pour la Cour de se prononcer d'office ;

Sur la demande du requérant

Considérant que le requérant demande à la Cour de déclarer contraires à l'article 26 de la Constitution, les décrets d'application n°2016-137 et n°2016-147 du 17 mars 2016 de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées ;

Considérant qu'aux termes de l'article 26 alinéa 1^{er} de la Constitution: « *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.* » ; que selon la jurisprudence constante de la Cour, le principe d'égalité s'analyse comme une règle selon laquelle les personnes se trouvant dans une même situation doivent être soumises au même traitement sans discrimination ; que par ailleurs, l'article 3.1 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples **qui fait partie intégrante de la Constitution** stipule : « *Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi* » ; qu'il apparaît, ainsi que la Cour l'a rappelé dans sa décision DCC 17-01 du 12 janvier 2017, qu' « **à la différence de l'article 26 de la Constitution, l'article 3.1... précité, en consacrant l'égalité de tous les citoyens devant la loi, ne limite la discrimination à aucune source précise** » ; que dès lors, la haute juridiction ne saurait limiter les prétextes de discrimination aux seuls motifs énumérés par l'article 26 de la Constitution ;

Considérant que l'article 121 de la loi n° 2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées en République du Bénin dispose : « *Les personnels des forces de sécurité publique et assimilées précédemment régis par des textes portant statuts spéciaux et particuliers des corps des personnels de chacune des composantes des forces de sécurité publique et assimilées, en service à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, bénéficient d'un reversement sans effet financier rétroactif. Les modalités de ce reversement sont déterminées par décret pris en Conseil des ministres* » ; que les personnels des Eaux, Forêts et Chasse, bien qu'étant régis par la même loi n°2015-20 du 19 juin 2015 que les personnels de la Police nationale, appartiennent au corps des fonctionnaires des Eaux, Forêts et Chasse, et à ce titre, différent de celui des fonctionnaires de la Police nationale ; que n'appartenant pas au même corps, ils ne sont pas dans une situation identique ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que les décrets incriminés ne sont pas discriminatoires ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La requête de Maître Michel AHOUMENOU est irrecevable.

Article 2.- La Cour se prononce d'office.

Article 3.- Les décrets n°2016-137 et n°2016-147 du 17 mars 2016 ne sont pas discriminatoires.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Maître Michel AHOUMENOU, Avocat à la Cour, à Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le quatre mai deux mille dix-sept,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérïma	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.

Le Rapporteur,

Le Président,

Simplice Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-

