COUR SUPREME DU BENIN

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

# Les Echos de la Chambre administrative

***Revue trimestrielle de droit et de jurisprudence***

**N° 01 – Octobre 2019**

# Les Echos de la Chambre administrative

# SOMMAIRE


| | |
|---|---|
| PREFACE | **5** |
| AVANT-PROPOS | **9** |
| ARRETS SECTION PAR SECTION AVEC NOTES EXPLICATIVES | **13** |
| ARRET N°227/CA DU 23 MAI 2019, DAGA SALIHOU ET HOUNSINOU PASCAL MARTIAL CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET UN AUTRE (ANNULATION) | **15** |
| *NOTE SUR* L'ARRET N°227/CA DU 23 MAI 2019, DAGA SALIHOU ET HOUNSINOU PASCAL MARTIAL CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET UN AUTRE, Victor Dassi ADOSOU, Magistrat, Président de la Chambre administrative | **29** |
| ARRET N°78/CA DU 19 AVRIL 2018, DJIGLA MATHIAS CONTRE PREFET ATLANTIQUE ET ACLEHINTO MICHEL (IRRECEVABILITE) | **41** |
| *NOTE SUR* L'ARRET N°78/CA DU 19 AVRIL 2018, DJIGLA MATHIAS CONTRE PREFET ATLANTIQUE ET ACLEHINTO MICHEL, Pre Dandi GNAMOU, Agrégée des Facultés de droit, Conseillère à la Chambre administrative | **55** |
| ARRET N°339/CA DU 06 JUIN 2019, SERVAX GROUP SARL CONTRE DGID ET MEF (REPRISE DU CALCUL DE L'IMPOSITION) | **67** |
| *NOTE SUR* L'ARRET N°339/CA DU 06 JUIN 2019, SERVAX GROUP SARL CONTRE DGID ET MEF, Pre Dandi GNAMOU, Agrégée des Facultés de droit, Conseillère à la Chambre administrative | **85** |
| *ARRET N°275/CA DU 4 JUILLET 2019, CLEMENT SEVERIN AKIYE CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE (ANNULATION)* | **95** |

| | |
|---|---|
| *NOTE SUR* L'ARRET N°275/CA DU 4 JUILLET 2019, CLEMENT SEVERIN AKIYE CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, Césaire KPENONHOUN, Agrégé des Facultés de droit, Conseiller à la Chambre administrative | **111** |
| *ARRET N°191/CA1 DU 25 AVRIL 2019, SIDI ABEKE LIMATA ET AUTRES CONTRE ETAT BENINOIS (REJET)* | **127** |
| *NOTE SUR L'ARRET N°191/CA DU 25 AVRIL 2019, SIDI ABEKE LIMATA ET AUTRES CONTREETAT BENINOIS,* Rémy Yawo KODO, Magistrat, Conseiller à la Chambre administrative | **141** |
| *ARRET N°65/CA DU 19 JUILLET 2017, COLLECTIVITE KOUKPONOU CONTRE BOKO JACOB ET LE MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (MEF) (ANNULATION)* | **159** |
| *NOTE SUR L'ARRET N°65/CA DU 19 JUILLET 2017, COLLECTIVITE KOUKPONOU CONTRE BOKO JACOB ET LE MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (MEF),* Etienne FIFATIN, Magistrat, Conseiller à la Chambre administrative | **173** |

# PREFACE

**OUSMANE BATOKO**

**PRESIDENT DE LA COUR SUPREME**

"L'*imperia brevitas*" est la marque de fabrique du juge administratif.

Le juge des hautes juridictions dit ce qu'il faut. Pas davantage, car la concision correspond à sa mission propre. Cette « vision cybernétique de la justice »[1] ne doit pas occulter un impératif qui, pour le juge administratif, relève de l'évidence. Comme tout juge contemporain, la Chambre administrative de la Cour suprême a le souci d'une meilleure intelligibilité de ses décisions, d'être comprise et de rassurer.

C'est ce souci de la pédagogie qui, dans l'activité du juge, peut être définie comme l'art de rendre des décisions plus accessibles et de les faire mieux comprendre[2], qui motive essentiellement la mise en place de "Les Echos de la Chambre administrative", Revue

[1]ROLIN Frédéric, « La qualité des décisions du Conseil d'Etat », in *Qualité des décisions de justice*, Actes de colloque de Poitiers, Commission européenne pour l'efficacité de la justice

[2]BOTTEGHI, Damien, « L'ambition pédagogique du juge administratif *», in : La pédagogie au service du droit,* Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011.

trimestrielle de droit et de jurisprudence de cette Chambre de la Cour suprême du Bénin.

Il s'agit de publier, dans le cadre de cette tribune, les décisions emblématiques de la Chambre administrative de la Cour suprême et les productions de ses membres pour les accompagner, les faire mieux explicites, en préciser ou compléter le sens dans l'idée de leur meilleure compréhension par le justiciable, dont l'administration.

La Chambre administrative assumera désormais son rôle de juge de cassation. En tant que tel, elle est l'interprète du droit, et chargée d'un office de « jurislation » qui doit permettre de préserver une certaine unité et une prévisibilité de la règle.

Cette Chambre de la Cour, dans sa composition, bénéficie de l'expertise à la fois de magistrats de carrière, praticiens chevronnés du droit et d'éminents professeurs d'université. Par l'imbrication de la doctrine universitaire réflexive, et la pratique jurisprudentielle assumée et assurée, *Les Echos de la Chambre administrative* se veut l'espace de la doctrine officielle ayant pour objet la jurisprudence[3]. Les notes de commentaire apportées par les juges de la haute Juridiction, loin de créer des droits ou de prétendre à une autorité juridique autonome, se présentent plutôt comme un service après-vente des décisions[4], et un mode d'interprétation officielle de la démarche du juge.

[3] X. VANDENDRIESSCHE, « La doctrine officielle », in G. KOUBI (contributions réunies par), *Doctrines et doctrine en droit public*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, coll. Constitutions, droit et politique, 1997, p. 199.

[4] J.-E. SCHOETTL, « Les coulisses du contrôle de constitutionnalité en France », *Justice et cassation*, Dalloz, 2007, p. 157, spéc. p. 168.

A l'économie des moyens, correspond désormais une explicitation de la jurisprudence pour consacrer l'œuvre démocratique du juge, rendre son office transparent et donner aux citoyens un droit de regard sur la manière dont il exerce son pouvoir avec pour effet d'augmenter leur confiance dans la justice.

Je salue l'initiative du Président de la Chambre administrative de la Cour suprême et les apports des autres animateurs de cette juridiction, magistrats de carrière, professeurs d'universités et auditeurs qui ont contribué à la parution de ce premier numéro dédié à cet illustre magistrat de vénérée mémoire, Alexandre PARAISO, qui dirigea de 1974 à 1986, de mains véritablement expertes, l'unique juridiction administrative du Bénin de l'époque.

Longue vie à *"Les Echos de la Chambre administrative"*

**Ousmane BATOKO**
Président de la Cour suprême

# AVANT-PROPOS

**Victor Dassi ADOSSOU**

Président de la Chambre administrative

Ça y est !

Longtemps souhaitée et pensée, la Revue de droit et de jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin vient de voir le jour parmi les périodiques juridiques nationaux avec la parution de son tout premier numéro.

*Alea jacta est !*

Le sort en est effectivement jeté. Le défi, nous nous le sommes lancé.

Pari risqué en effet quand on réalise l'ampleur des exigences d'une parution trimestrielle que devront assurer désormais les animateurs de la juridiction administrative suprême en butte déjà à un stock volumineux de contentieux administratifs que nous nous employons à résorber.

"Les Echos de la Chambre administrative", c'est le nom de notre tribune, se veut en effet de parution trimestrielle.

Mais l'envie d'y aller, le bonheur de servir et notre soif du nécessaire dialogue entre nous, juges administratifs et le justiciable

qu'il soit **Administration** ou **administré**, nous donnent de l'élan et la force d'y croire.

Placée au cœur d'enjeux de société très importants, la justice administrative se doit en effet d'assurer l'équilibre plus que nécessaire entre les prérogatives légitimes de la puissance publique et les droits des citoyens.

Le juge administratif se doit par conséquent, dans son office, de travailler à préserver l'Etat de droit en protégeant les libertés. Et il ne peut réussir sa mission en restant enfermé dans sa tour d'ivoire.

Il se doit d'être accessible, lisible et transparent.

"Les Echos de la Chambre administrative" reste donc pour nous, un précieux espace de dialogue et d'échanges tant avec l'Administration qu'avec le citoyen, espace appelé à construire et à fortifier le capital confiance entre le juge et les justiciables.

En outre, l'opérationnalisation et le fonctionnement des Chambres administratives des juridictions du fond décidés et assurés depuis quelques temps par le Gouvernement de la République, à la satisfaction générale, appellent les juges de la Chambre administrative de la Cour suprême à un devoir d'accompagnement technique et pédagogique de leurs collègues des Cours d'appel et tribunaux.

Le présent numéro nous a permis d'apporter l'éclairage du juge administratif de la Cour suprême sur six (06) de ses arrêts rendus entre le 19 juillet 2017 et le 04 juillet 2019 et qui nous ont paru emblématiques eu égard aux innovations jurisprudentielles, à l'audace du juge, à son sens de réalisme, au déploiement de ses larges pouvoirs et à la démarche méthodologique voire pédagogique empruntée dont ils sont porteurs.

Par ces arrêts, le juge béninois chargé du contrôle de la légalité a recherché l'équilibre le plus fin et le plus adéquat entre la protection de l'ordre public et la garantie des libertés fondamentales.

A la suite du Président de la Cour suprême, je salue l'action des collègues qui ont imprimé à notre juridiction, ces évolutions jurisprudentielles notables et voudrais, à cet égard, en guise de conclusion à mes propos, emprunter à Jean-Marc SAUVE, ancien Vice-président du Conseil d'Etat de France, l'affirmation selon laquelle "*le juge exerce en matière de légalité, un triple contrôle de proportionnalité sur le caractère nécessaire, adapté et proportionné de chacune des mesures contestées*" devant lui.

Le pont qui vient d'être inauguré entre le juge, l'Administration et le citoyen participe d'une meilleure appréhension du juge administratif dans son office de garant de la préservation de l'Etat de droit.

Les observations, réflexions et autres commentaires des lecteurs et spécialistes du contentieux administratif permettront d'enrichir et de fructifier l'entreprise naissante.

**Victor Dassi ADOSSOU**
Président de la Chambre administrative

# ARRETS SECTION PAR SECTION AVEC NOTES EXPLICATIVES

**ARRET N°227/CA DU 23 MAI 2019, DAGA SALIHOU ET HOUNSINOU PASCAL MARTIAL CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET UN AUTRE**

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 1er 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 1er 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 1ère classe à titre exceptionnel à celui de commissaire

principal de police à compter respectivement du 1er janvier 2010 et du 1er 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 1er janvier 2013 et du 1er 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 1er 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 2015, ils ont saisi le président de la République pour voir rapporter le décret n°2015-416 du 1er 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 1er 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 conférera 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 1er 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 1er 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 2015**

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 1er 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 1er 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 1er 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 1er** : 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 HOUNSINOU Pascal Martial, tendant à l'annulation du décret n°2015-416 du 1er 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 1er 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.

# NOTE SUR L'ARRET N°227/CA DU 23 MAI 2019, DAGA SALIHOU ET HOUNSINOU PASCAL MARTIAL CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET UN AUTRE

**Victor Dassi ADOSSOU**

Président de la Chambre administrative

La publication de l'arrêt n°227/CA du 23 mai 2019 ne se justifie pas, par la nature ou l'objet du contentieux porté devant le juge administratif, mais plutôt par la démarche pédagogique suivie par celui-ci dans la restitution de la solution de droit qu'il a donnée au litige dont il a été saisi. Il est vrai que la perte, sur décision de justice, de ses galons ou étoiles par un Général des forces armées ou de sécurité publique n'est pas un fait banal ou ordinaire. Il est rare en effet, de voir des Officiers Généraux perdre, du jour au lendemain, leurs grades de Général à la suite d'une décision de justice administrative, puisqu'en général, la perte de grade est consécutive à une condamnation pénale, à la perte des droits civiques ou par suite d'une procédure disciplinaire militaire.

Mais, ce qui aura présidé au choix de la publication de la décision relative à l'instance "DAGA Salihou et HOUNSINOU Pascal Martial contre le Président de la République" est loin d'être lié à l'aspect événementiel de la sentence rendue par le juge administratif de la Cour suprême.

Les faits ayant généré le contentieux sont assez simples.

Les contrôleurs généraux de police DAGA Salihou et HOUNSINOU Pascal Martial ont saisi, chacun, la Chambre administrative de la Cour suprême d'une requête introductive d'instance aux fins de voir annuler le décret n°2015-416 du 1er août 2015 portant nomination des officiers généraux des forces de sécurité publique et assimilées, en ce qui concerne les nommés Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE. Présentant à juger les mêmes faits et tendant aux mêmes fins, le juge en a ordonné la jonction. Au soutien de leurs recours, les officiers requérants ont allégué de ce que la prise du décret querellé procède d'un excès de pouvoir exercé par le Président de la République.

La Chambre administrative de la Cour suprême a fait droit à la demande des requérants en annulant le décret n°2015-416 du 1er août 2015 querellé, en ce qui concerne les nommés Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE.

Simple recours en annulation pour excès de pouvoir !

Mais recours pour excès de pouvoir au sujet duquel, l'Administration, par les écritures de l'Agent Judiciaire du Trésor soutient d'emblée que les requérants n'ont point qualité et intérêt à agir en raison de ce qu'ils ne sont pas concernés par le décret querellé, acte individuel qui ne comporte pas leurs noms.

Par l'un de ses « considérant » sur l'examen de la recevabilité des deux recours, le juge administratif s'est dressé légitimement comme le garant du nécessaire équilibre entre les prérogatives légitimes de la puissance publique et les droits des administrés. La

justice administrative assure en effet, au jour le jour, la garantie des droits de la personne humaine et des libertés publiques dans le respect de l'intérêt général.

Répondant à l'argument de l'Administration, le juge administratif béninois a affirmé, de façon forte, que les fonctionnaires appartenant à une même administration publique ont qualité pour lui déférer les nominations par eux jugées 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'est recevable devant le juge administratif, même en l'absence de tout préjudice personnel, le recours dirigé 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 acceptées et respectées de tous. Cette question est d'ailleurs mise en avant dans le commentaire de l'arrêt Akiye[5], publié dans ce même numéro.

En raisonnant ainsi, le juge béninois réaffirme que la légalité reste, en effet, le seul fondement d'action de la puissance publique. Du reste, pouvait-on raisonnablement, sans contrarier le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, dire que des contrôleurs généraux de police, susceptibles d'être élevés eux aussi un jour, au grade d'inspecteur général de brigade, n'ont pas qualité et intérêt à voir annuler la nomination de leurs collègues audit grade alors qu'ils estiment que ces derniers ne remplissent pas les conditions exigées

[5] Voir N° 275 / CA (CS) du 4 juillet 2019, *Clément Sévérin AKIYE CONTRE Président de la République.*

par la loi ? Le juge administratif béninois a répondu par la négative en déclarant recevables leurs recours. Mais cette position du juge, aussi importante soit t-elle n'est pas la raison qui justifie le commentaire de l'arrêt Daga Salihou et Hounsinou Pascal.

Comme annoncé plus haut, c'est d'abord le choix de la méthode pédagogique du juge qui est mis en relief. Il s'est délibérément affranchi de certaines règles classiques de reddition des arrêts en matière administrative. Il s'est exonéré dans le cas d'espèce de "l'économie de moyens".

Ensuite, l'arrêt DAGA Salihou et HOUNSINOU Pascal Martial souligne, la parfaite incohérence des nombreux moyens invoqués par les intervenants volontaires et par le Président de la République représenté par l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) en l'espèce, la partie défenderesse au procès, alors même que tous défendent la même cause. L'intervenant volontaire dans un procès administratif peut-il invoquer des moyens contradictoires ou différents de ceux invoqués par la partie au procès dont il vient en appui ?

Ce sont donc les deux principaux traits de l'arrêt DAGA Salihou et HOUNSINOU Pascal Martial. La non-application du principe de l'économie des moyens (I) et la cacophonie des moyens invoqués par les intervenants volontaires et la partie défenderesse (II).

## I- LA NON-APPLICATION DE LA REGLE DE « L'ECONOMIE DE MOYENS »

En règle générale, lorsqu'un seul moyen suffit à déclarer fondé le recours du requérant et donc à annuler l'acte attaqué, le juge administratif fait ce qu'il est convenu d'appeler "l'économie de moyens" en s'abstenant d'examiner les autres moyens invoqués. Dans le cas d'espèce, le juge s'est voulu pédagogue, tenant compte de la spécificité du cas d'espèce. Certes c'est un recours pour excès de pouvoir, un contentieux objectif, un contentieux contre un acte. Mais, l'enjeu est important humainement et pour la carrière des bénéficiaires de l'acte. Il s'agit de la perte du grade d'inspecteur général de brigade par deux contrôleurs généraux de police qui ont, tour à tour et dans ce grade, exercé les plus hautes fonctions de l'administration policière du Bénin en tant que Directeur Général de la Police Nationale pour l'un, et Directeur Général de la Police Républicaine en poste pour l'autre.

En l'espèce, les requérants ont invoqué au soutien de leur recours respectif, la violation par l'Autorité de nomination, des dispositions de l'article 148 de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées. Ils ont soutenu que cet article 148 précise : **«** *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* **»**. Or, les contrôleurs généraux de police Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON et Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE n'ont pas, chacun, totalisé quatre ans effectifs dans le grade de contrôleur général de police avant d'être élevé au grade d'inspecteur général de brigade. Les requérants estiment dès lors que

leur nomination au grade d'inspecteur général de brigade par le Président de la République, intervenue dans ces conditions de violation flagrante de la loi, encourt annulation.

Pour la Chambre administrative de la Cour suprême, le moyen tiré de la violation de l'article 148 de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées est fondé, puisque les deux officiers généraux n'avaient pas effectivement réuni chacun, en ce qui le concerne, l'ancienneté de quatre (04) ans dans le grade de contrôleur général avant d'être promu à celui d'inspecteur général de brigade.

Le juge aurait donc pu, « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens », s'en arrêter là et conclure à l'annulation du décret querellé. Mais, poursuivant son raisonnement, il a choisi d'apporter un éclairage, comme s'il en était encore besoin, sur la lettre et l'esprit de l'article 147 de la loi 2015-20 du 19 juin 2015 qui dispose que « *le grade d'inspecteur général de brigade à la police est conféré à titre méritoire et exceptionnel par le Président de la République* ». Il affirme sans aucune ambiguïté que les dispositions de l'article 147 ne sont pas détachables de celles prévues à l'article 148 ci-dessus rappelées et qu'il découle de la lecture combinée de ces deux dispositions légales que le pouvoir discrétionnaire du Président de la République s'exerce, dans le processus de nomination au grade d'inspecteur général de brigade, sous la condition de respect de l'ancienneté d'au moins quatre ans effectifs dans le grade de contrôleur général. C'est dire que pour le juge administratif, le pouvoir discrétionnaire de nomination par le Président de la République des inspecteurs généraux de brigade tel que soutenu par l'Agent judiciaire du Trésor, ne s'exerce que dans le contingent de tous les contrôleurs

généraux remplissant la condition d'ancienneté de quatre ans. Le pouvoir discrétionnaire conféré au Président de la République existe mais il n'en est pas moins encadré par la loi. Les réponses du juge à ce moyen de l'Administration mettaient fin au litige puisqu'elles ont permis de constater que l'Autorité de nomination, dans la plénitude du pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu, avait fait litière des dispositions pourtant claires relatives à l'exigence de l'ancienneté de quatre (04) années au moins dans le grade de contrôleur général.

Mais pour des besoins de clarté, de lisibilité et afin d'assurer à sa décision, le moins de polémique possible, dans un environnement qui pourrait s'y prêter, le juge administratif de la Cour suprême a procédé, par souci de pédagogie, en descendant de son piédestal pour examiner tous les moyens invoqués ou soulevés par les uns et les autres même par ceux qui ne sont point parties au procès.

Avant donc l'examen du moyen tiré de la violation de la loi, examen fait à la lumière de ses articles 147 et 148, le juge a examiné l'autre moyen soulevé par l'Administration et relatif au caractère **d'acte de gouvernement** attaché au décret querellé.

Ici aussi, le juge en rejetant ce moyen qui est loin d'être pertinent en l'espèce, a indiqué ce que c'est qu'un acte de gouvernement[6] à même d'échapper au contrôle de légalité du juge administratif et ce à l'aune de sa jurisprudence et de la doctrine.

[6] Voir en droit comparé, CS (Burkinabé), Décision n° 11, du 8 juillet 1983, GARANGO Tiémoko Marc, DAKOURE Antoine et OUEDRAOGO Mahamoudou Adolphe. (Salif YONABA, Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabé, 2013, pp. 94 et s.
Avant l'arrêt sous étude, la Cour suprême avait eu à décider :« Considérant que la Cour suprême est compétente pour connaître de tout différend relatif aux actes administratifs, le préfet de l'Ouémé ne

Le juge, poursuivant son œuvre pédagogique, est allé plus loin en examinant les moyens développés par les intervenants volontaires. Il a examiné tous les moyens invoqués aussi bien ceux des requérants, du défendeur (le Président de la République) que des intervenants volontaires alors qu'un seul des moyens au soutien du recours inclinait à l'annulation du décret querellé. Il ne s'est pas limité à l'examen d'un moyen qui était, à lui seul, suffisant pour entrainer l'annulation du décret querellé ; « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens », alors même que les moyens des intervenants volontaires étaient différents dans leur nature, voire contradictoires à ceux développés par l'Administration, seule partie défenderesse dans cette instance, qu'ils sont censés appuyer dans le procès.

## II- LA NON IDENTITE DES MOYENS INVOQUÉS PAR LES INTERVENANTS VOLONTAIRES AVEC CEUX DE LA PARTIE DEFENDERESSE

Les deux intervenants volontaires censés soutenir la partie défenderesse qu'est l'Administration représentée par le Président de la République (Agent Judiciaire du Trésor) puisqu'ils sont les bénéficiaires du décret querellé, ont développé aussi bien dans leur mémoire en intervention volontaire qu'à la barre, deux moyens principaux.

---

saurait évoquer la théorie des actes de gouvernement, le Comité d'Etat d'Administration de la Province (CEAP) ne se confondant pas avec le Conseil exécutif ». (Voir N° 2 / CA (CS) du 4 mai 1995, Théodore GBETI c/ Préfet de l'Atlantique, Rec. CS Bénin, pp.80-87. L'arrêt DAGA Salihou et HOUNSINOU Pascal Martial s'inscrit dans la même ligne jurisprudence que la jurisprudence Théodore GBETI qu'il explicite.
Voir Charles DEBBASCH, Frédéric COLIN, Droit administratif, 12e édit., 2018, p. 116-121.
Voir l'arrêt DAGA Salihou et HOUNSINOU Pascal Martial c/ Président de la République et un autre ; antérieurement à ce dernier arrêt, on peut consulter avec intérêt, N° 83-2 / CA du 4 août 1994, Taofiqui TOUKOUROU et consorts c/ Etat béninois, Rec. CS Bénin, pp. 117-126. L'avancement des requérants a été opéré sur la base du décret n° 540 / GRPD du 14 décembre 1963 portant statuts particuliers du Corps de l'inspection des Finances alors que le décret concerné était déjà abrogé.

Le premier moyen est tiré du défaut de publication au Journal Officiel de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilées. Le deuxième moyen est celui de l'erreur matérielle de visa dans le décret n°2015-416 du 1er août 2015.

L'Administration qui est la partie défenderesse dans le procès n'a invoqué aucun de ces deux moyens. Il s'agit donc de moyens totalement différents et même contradictoires à ceux de l'Administration.

Sur le premier moyen tiré de la non publication au Journal Officiel de la loi 2015-20 du 19 juin 2015, les deux intervenants volontaires ont soutenu que leur nomination au grade d'inspecteur général de brigade l'a été sur le fondement, non pas de la loi 2015-20 du 19 juin 2015 toujours en vigueur mais sur le fondement de la loi 93-010 du 20 août 1997 portant statut spécial des personnels de la Police nationale qui est abrogé par la loi en vigueur au motif, selon les intervenants volontaires, que la loi 2015-20 du 19 juin 2015 n'a pas été publiée au Journal Officiel. Mais qui devrait faire publier au Journal Officiel ladite loi ? L'Administration peut-elle se prévaloir de sa propre turpitude, si turpitude il y a ?

Pour la Chambre administrative de la Cour suprême, « *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* » et « *vise en réalité à rendre opposable aux tiers, une norme législative ou*

*réglementaire*[7] ». Or, ni l'Administration, ni les bénéficiaires de l'acte ne peuvent se prévaloir d'une ignorance de la loi 2015-20 du 19 juin 2015. En rejetant ce moyen, le juge a affirmé que c'est la promulgation qui rend la loi exécutoire et non la publication au Journal Officiel. Il considère en outre que l'Administration n'a du reste, à aucun moment du procès, soutenu que la nomination des deux officiers généraux avait pour fondement, la loi n°93-010 du 20 août 1997 abrogée par celle qu'elle a expressément visée dans l'acte de nomination, la loi 2015-20 du 19 juin 2015.

Le second moyen des intervenants volontaires tiré de l'erreur matérielle de visa sur le décret 2015-416 du 1er août 2015 achève de convaincre de ce que ceux-ci ne sont pas intervenus dans le procès pour soutenir l'Administration dans sa défense mais pour la substituer, voire la contrarier dans ses moyens de défense. Ils soutiennent en effet que le visa de la loi 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. Or, l'Administration tant dans ses écritures qu'à la barre de l'audience n'affirme pas s'être trompée. Aussi sur ce moyen, le juge a-t-il dit et jugé :

« *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*

[7] Voir N° 227 / CA du 23 mai 2019, DAGA Salihou et HOUNSINOU Pascal Martial c/ Président de la République et un autre (inédit). Dans un arrêt précédent, le juge avait mis l'accent sur la portée de la publication (voir N° 051 / CA du 13 décembre 2001, Daniel ALI c/ OPT).

*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*. »

Enfin, il y a à questionner la bonne foi des intervenants volontaires sur le point de savoir les raisons de leur apathie ou silence devant les "erreurs" contenues dans leur acte de nomination jusqu'à la naissance du contentieux et les débats à l'audience. Ceux–ci n'ont en effet jamais demandé à l'Administration la rectification ou la correction de ce qu'ils considèrent comme erreurs matérielles ou méprise de celle-ci.

Mais que retenir d'essentiel avec ces moyens en intervention volontaire ?

Que le juge aurait dû dans le cas d'espèce, les regarder avec plus de détachement parce que ne venant pas au soutien des moyens développés par l'Administration dans le sens des dispositions de l'article 399 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes. L'intervenant accessoire, dans le procès administratif, reste en effet dans une situation accessoire. Sa requête ou son mémoire doit s'associer aux conclusions de la partie à l'instance qu'il entend appuyer ou soutenir. Les conclusions

contenues dans le mémoire en défense doivent présenter un objet identique[8] à celle de la partie soutenue.

Au total, le juge administratif, dans la gestion de ce procès a fait montre d'un libéralisme important afin d'assurer à sa décision, une dose de pédagogie nécessaire à sa lisibilité et à son accessibilité. La technique de rédaction des décisions en matière administrative contentieuse en a évidemment souffert. Le juge en a été conscient.

Peut-être qu'au regard de l'objet du litige, le jeu en valait la chandelle.

[8] Dans tous les cas, la situation de l'intervenant dépend étroitement de celle de la partie à laquelle il entend s'associer. Ainsi, le désistement du requérant met fin au litige sans que l'intervenant puisse s'y opposer en maintenant ses prétentions, lesquelles deviennent sans objet (CE, 20 avr. 2005, Syndicat national des entreprises artistiques et a., requêtes numéros 264348, 264349, 264601 et 266449, Rec., T., p. 1045). L'incompétence de la juridiction saisie (CE, 1er déc. 1993, Coz et a., requête numéro 70199, Rec., p. 960) comme l'irrecevabilité de la requête emporte l'irrecevabilité de l'intervention. Si donc la requête introductive d'instance est dépourvue de conclusions à l'expiration du délai de recours, l'intervention sera irrecevable au même titre que la demande principale (CE, 6 juill. 1977, Guinard et a., requête numéro 00904, préc.). Mais cela signifie également que, à défaut de mémoire en défense produit, l'intervention en défense ne saurait être admise (CE, 26 mars 1996, SARL Pub Espace, requête numéro 157678, Rec., T., p. 1096). En outre, les conclusions contenues dans le mémoire en intervention doivent présenter un objet identique à celles de la partie (CE, Sect., 10 juill. 1970, Sté civile immobilière du domaine de Suroit, requête numéro 74606, Rec., p. 480).

## ARRET N°78/CA DU 19 AVRIL 2018, DJIGLA MATHIAS CONTRE PREFET ATLANTIQUE ET ACLEHINTO MICHEL

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance en date à Cotonou du 3 octobre 2016, enregistrée au greffe le 4 octobre 2016, par laquelle, DJIGLA Mathias, conseiller communal d'Allada assisté de maître Ibrahim D. SALAMI, avocat à la Cour, a saisi, la Cour suprême d'un recours pour excès de pouvoir contre les arrêtés :

- 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1er septembre 2016 portant approbation de la délibération n°2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada ;

- 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada ;

- 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada ;

- 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada et enfin celui

- 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada, tous pris par le préfet du département de l'Atlantique ;

Vu la requête datée du 4 octobre 2016 enregistrée au greffe le 4 octobre 2016, par laquelle DJIGLA Mathias a saisi la Cour d'une demande aux fins d'abréviation de délai de la procédure initiée, dans les termes de l'article 12 de la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant

règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême et de l'article 830 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes ;

Vu l'ordonnance n° 2016-090/PCS/SG/CAB du 27 décembre 2016 par laquelle le Président de la Cour suprême a fait droit à cette demande ;

Vu la notification de ladite ordonnance à ACLEHINTO Michel, Maître Ibrahim SALAMI, DJIGLA Mathias et au préfet du département de l'Atlantique respectivement suivant correspondances n° 1031/GCS, 1032/GCS, 1033/GCS et 1034/GCS du 27 décembre 2016 ;

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 ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Ouï le Conseiller **Dandi GNAMOU** en son rapport ;

Ouï l'Avocat général **Nicolas BIAO** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

**En la forme**

Considérant que suite aux élections municipales et communales qui se sont tenues le 25 juin 2015, le conseil communal d'Allada constitué de dix-neuf (19) membres a élu DJIGLA Mathias, maire de ladite commune ;

Considérant que cette élection a été constatée par le préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral suivant arrêté 2015 n°2/0217/DEP-ATL-LITT/SG/STCCD du 12 août 2015 ;

Considérant qu'à la suite des élections législatives de 2015, le conseiller communal TOGNI Cyprien ayant été élu député, a été remplacé au sein du conseil communal d'Allada par son suppléant KPOSSI Félix ;

Considérant que l'autre événement intervenu dans la composition du conseil communal d'Allada est l'annulation de l'élection de dame DIDOHOU Eloïse par la Cour suprême statuant en matière électorale suivant arrêt n° 304/CA/ECML du 25 mai 2016 ;

Qu'à la suite de cette annulation, le maire Mathias DJIGLA a en conséquence, par correspondance n° 2/22/352/C-AL/SG/SAC du 20 juin 2016, invité AFFO Coffi à siéger au sein du conseil communal en ses lieu et place, exécutant ainsi le message radio n°2/350/DEP-ATL-LITT/SG/STCCD du 16 juin 2016 du préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral ;

Considérant que par correspondance datée du 29 juin 2016 enregistrée au secrétariat de la mairie d'Allada le 4 juillet 2016, 13 conseillers communaux sur les 19 ont demandé au maire, la convocation d'une session extraordinaire devant statuer sur un vote de défiance à son encontre, énumérant quatorze (14) griefs relatifs à sa gestion ;

Qu'en référence à l'article 3 du décret n° 2005-376 du 23 juin 2005 fixant les modalités de destitution du maire, un comité de conciliation a été mis sur pied par le préfet ;

Que la tentative de conciliation ayant échoué, le préfet a convoqué le 25 août 2016 lui-même, la session extraordinaire devant statuer sur la destitution du maire pour le 31 août 2016 ;

Qu'avant que n'advienne cette échéance, le conseiller communal KPOSSI Félix, remplaçant TOGNI Félix en tant que suppléant, est décédé, de sorte que le nombre réel de conseillers communaux est passé de 19 à 18 ;

Considérant qu'au cours de cette session extraordinaire, le maire DJIGLA Mathias et cinq autres conseillers, protestant contre le rejet par le préfet de la procuration donnée par DIDOHOU Eloïse, d'une part, et la présence d'AFFO Coffi, d'autre part, ont entrepris de se retirer des délibérations ;

Qu'ainsi, les douze (12) conseillers restant ont voté la destitution du maire, suivant procès-verbal de délibération n° 2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 ;

Que par arrêté 2016 n°3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1er septembre et arrêté 2016 n°3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016, le préfet du département a respectivement approuvé la délibération relative au vote de destitution du maire, puis constaté cette destitution ;

Que par correspondance datée du 9 septembre 2016 adressée au Ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale, DJIGLA Mathias a exercé un recours hiérarchique contre ces deux arrêtés en vue d'obtenir qu'ils soient purement et simplement rapportés et qu'il y ait un sursis aux processus de désignation du maire intérimaire et d'un nouveau maire.

Qu'y donnant suite, ledit ministre a fait notifier au requérant, une correspondance datée du 23 septembre 2016 et enregistrée sous le numéro 1328/MDGL/CTJ/DGAE/SA aux termes de laquelle « la procédure de destitution du maire, prévue par les dispositions du décret 2005-376 du 23 juin 2005 qui en fixe les modalités, a été respectée. » ;

Considérant qu'après avoir pris sous le numéro 2016 n°3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016, un arrêté portant intérim du maire de la commune d'Allada, le préfet a convoqué, par arrêté n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016, le conseil communal d'Allada à une session extraordinaire pour le vendredi 16 septembre 2016 en vue de l'élection d'un nouveau maire ;

Que cette session extraordinaire a abouti à l'élection d'ACLEHINTO Michel, ancien premier adjoint, en qualité de nouveau maire ;

Que le préfet a consacré cette élection par arrêté 2016 n°3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 ;

Considérant que DJIGLA Mathias a, dans ces circonstances, exercé le recours en annulation pour excès de pouvoir des arrêtés ci-après pris par le préfet du département de l'Atlantique :

- Arrêté 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1er septembre 2016 portant approbation de la délibération n° 2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada,

- Arrêté 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada,

- Arrêté 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada,

- Arrêté 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada,

- Arrêté 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada ;

**Sur la recevabilité du recours**

Considérant que DJIGLA Mathias a formé un recours en annulation pour excès de pouvoir contre les arrêtés ci-après, pris par le préfet du département de l'Atlantique :

- Arrêté 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1er septembre 2016 portant approbation de la délibération n° 2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada,

- Arrêté 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada,

- Arrêté 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada,

- Arrêté 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada,

- Arrêté 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada ;

Qu'il soutient que sa requête doit être déclaré recevable pour être intervenue dans les délais légaux ;

Mais considérant qu'ACLEHINTO Michel soulève au principal l'irrecevabilité du recours contentieux exercé par DJIGLA Mathias ;

Qu'il soutient en effet, en premier chef, que le recours hiérarchique formé par DJIGLA Mathias a donné lieu à une réponse en date du 23 septembre 2016 du ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale, décision qui se substituerait aux actes initiaux et qui serait seule susceptible d'être déférée au juge de la légalité ;

Qu'en second lieu, le défendeur invoque une fin de non-recevoir du recours exercé contre les arrêtés 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada, 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada et 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada, pour défaut de recours administratif préalable ;

Que troisièmement ACLEHINTO Michel invoque l'irrecevabilité du recours du requérant en raison d'un détournement de procédure en ce que, toute contestation portant sur l'élection d'un maire relève de la compétence de la Cour suprême statuant en la matière spéciale du contentieux des élections municipales, communales et locales, avec des délais spéciaux prescrits par le code électoral et non en matière de recours pour excès de pouvoir ;

Qu'enfin, le défendeur fait valoir un quatrième chef d'irrecevabilité du recours contentieux, sur le fondement de l'article 58 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes qui dispose que sont susceptibles de recours en annulation pour excès de pouvoir, les arrêtés portant démission d'office, suspension ou révocation du maire ;

Que le cas de la destitution n'étant pas évoqué par cet article, il échappe à ce type de recours ;

Considérant que l'alinéa 3 de l'article 827 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes dispose, « Avant de se pourvoir contre toute décision individuelle, le demandeur droit

présenter un recours hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision » ;

Qu'il ressort de cet article que le législateur a entendu exiger de tout requérant, la présentation d'un recours hiérarchique ou gracieux, faisant de ce recours administratif, un préalable obligatoire à la saisine du juge ;

Considérant que le caractère obligatoire du recours préalable vise à instituer un préliminaire de conciliation en mettant l'Administration dans les conditions de connaître des griefs qui lui sont reprochés pour réexaminer le cas échéant, sa position ou sa décision ;

Que le recours préalable constitue une instance fonctionnellement différente et indépendante du recours juridictionnel et le siège du réexamen de la décision administrative initiale ;

Que procédant au réexamen de la décision initiale, c'est la décision prise sur le recours administratif préalable qui arrête définitivement la position de l'Administration ;

Qu'ainsi, le recours administratif préalable obligatoire, prévu à l'alinéa 3 de l'article 827 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes, a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître, le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration ;

Qu'il s'ensuit que la décision prise à la suite d'un recours administratif préalable obligatoire se substitue nécessairement à la

décision initiale et est seule susceptible d'être déférée au juge de la légalité ;

Qu'au surplus, l'article 827 du Code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes, par suite dispose que, dans le cas du silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de deux mois, « *le demandeur dispose pour se pourvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux (02) mois à compter du jour d'expiration de la période de deux (02) mois sus-mentionnée* » ;

Qu'ainsi libellé, cet article confirme que le recours juridictionnel doit être formé contre la décision implicite, et non contre la décision initiale ;

Qu'à plus forte raison, le recours juridictionnel doit être formé contre la décision explicite ;

Considérant que DJIGLA Mathias a formé un recours en annulation pour excès de pouvoir contre les arrêtés :

- 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1er septembre 2016 portant approbation de la délibération n° 2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada ;

- 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada ;

- 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada ;

- 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada ;

- 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada ;

Que DJIGLA Mathias a régulièrement adressé, le 9 septembre 2016, un recours hiérarchique au ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale pour voir rapporter les arrêtés 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1er septembre 2016 et 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant respectivement approbation de la délibération relative au vote de destitution du maire, et constat de la destitution du Maire d'Allada et pour voir le ministre surseoir au processus de désignation du maire intérimaire puis du nouveau maire ;

Qu'il ressort clairement de ce recours hiérarchique du 9 septembre 2016 et des débats à l'audience que les arrêtés ci-après n'ont pas fait l'objet de recours préalables :

- Arrêté 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada ;

- Arrêté 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada ;

- Arrêté 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada ;

Que faute d'avoir exercé ce recours administratif préalable obligatoire, le recours juridictionnel en annulation pour excès de pouvoir, contre ces arrêtés préfectoraux 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada, 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada et 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada, formé par DJIGLA Mathias, est irrecevable ;

Considérant toutefois, qu'un recours préalable a été formé contre les arrêtés 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1er septembre et 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant respectivement approbation de la délibération relative au vote de destitution du maire et constat de la destitution du maire d'Allada ;

Qu'il apparaît ainsi que le requérant a satisfait à l'obligation du recours préalable en ce qui concerne ces deux arrêtés ;

Mais considérant qu'une décision explicite de rejet datée du 23 septembre 2016, du ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale a été notifiée au requérant ;

Que conformément à l'objet du recours préalable obligatoire qui est de permettre le réexamen par l'administration de sa décision, et à l'article 827 du Code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes, cette décision explicite de rejet du ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale, en date du 23 septembre 2016, devient la dernière position de l'administration et la seule susceptible de recours juridictionnel ;

Que DJIGLA Mathias, au lieu de former son recours contre cette décision explicite, a formé son recours contre les arrêtés préfectoraux, donc la décision initiale ;

Qu'en conséquence, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, il y a lieu de déclarer irrecevable, le recours pour excès de pouvoir introduit par DJIGLA Mathias ;

**Par ces motifs**,

**Décide** :

**Article 1er** : Le recours du 3 octobre 2016 enregistrée au greffe le 4 octobre 2016, par lequel, DJIGLA Mathias, conseiller communal d'Allada a saisi, par l'organe de son conseil Maître Ibrahim D. SALAMI, avocat à la Cour, la Cour suprême d'un recours pour excès de pourvoir contre les arrêtés :

- 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1er septembre 2016 portant approbation de la délibération n° 2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada ;

- 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada ;

- 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada ;

- 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada ;

- 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada, tous pris par le préfet du département de l'Atlantique, est irrecevable ;

**Article 2** : Les frais sont mis à la charge du requérant ;

**Article 3** : Le présent arrêt sera notifié aux parties, au Ministre en charge de la décentralisation, au Procureur général près la Cour suprême et publié au Journal officiel de la République du Bénin.

# NOTE SUR L'ARRET N°78/CA DU 19 AVRIL 2018, DJIGLA MATHIAS CONTRE PREFET ATLANTIQUE ET ACLEHINTO MICHEL

**Pre Dandi GNAMOU**

Conseillère à la Chambre administrative

« Un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès. »

Cette citation de Honoré de Balzac, révélatrice de l'intérêt des recours administratifs préalables et de leurs objectifs, est au cœur de l'arrêt DJIGLA CACS, 2016-143/CA du 19 avril 2018, DJIGLA Mathias contre Préfet du département de l'Atlantique et ACLEHINTO Michel.

Les faits sont assez simples. A l'issue des élections locales de juin 2015, le conseil communal d'Allada avait élu Mathias DJIGLA maire de la commune. Pour diverses raisons incluant le décès, deux conseillers communaux se sont trouvés empêchés de siéger et ont été remplacés par leurs suppléants. Ces changements ont entraîné une modification de la majorité politique du conseil, qui s'est retournée contre le maire. DJIGLA Mathias a ainsi été destitué de sa qualité de maire, en application de la procédure prévue au décret n°2005-376 du 26 juin 2005. Le préfet a approuvé la délibération du

conseil communal par arrêté du 1er septembre 2016 ; constaté la destitution par arrêté du 2 septembre, désigné par arrêté en date du 5 du même mois le maire par intérim, avant de convoquer le conseil communal par arrêté en date du 13 septembre et de constater l'élection du nouveau maire par un dernier arrêté en date du 20 septembre 2016. DJIGLA Mathias conteste la légalité de ces cinq arrêtés. Il a d'abord exercé un recours hiérarchique auprès du Ministre en charge de la décentralisation contre les arrêtés d'approbation et de constatation de sa destitution, en vue d'obtenir qu'ils soient purement et simplement rapportés et qu'il y ait un sursis aux processus de désignation du maire intérimaire et d'un nouveau maire.

Le Ministre en charge de la décentralisation a fait notifier au requérant, une correspondance datée du 23 septembre 2016 confirmant que « la procédure de destitution du maire, prévue par les dispositions du décret 2005-376 du 23 juin 2005 qui en fixe les modalités, a été respectée. »

C'est ainsi que par requête en date du 4 octobre 2016, introduit par son Conseil, Maître Ibrahim Salami, Professeur des Universités, DJIGLA Mathias vient devant la Cour suprême pour voir annuler les deux arrêtés portant respectivement approbation et constatation de sa destitution, de même que les trois arrêtés subséquents autorisant l'intérim, la convocation de l'élection du nouveau maire et la constatation de l'élection du nouveau maire en la personne de Michel ACLEHINTO.

La compétence de la Chambre administrative de la haute Juridiction est examinée au regard du contentieux de l'annulation, du

fait qu'à la date d'introduction et d'instruction du recours, les chambres administratives dans les juridictions du fond n'étaient pas opérationnelles. La Cour suprême aurait pu valablement retenir sa compétence sur le terrain du contentieux local. En application de l'article 296 du Code électoral, « L'élection du maire et de ses adjoints peut être frappée de nullité. Le délai de recours pour évoquer cette nullité est de quinze (15) jours et commence à courir vingt-quatre (24) heures après l'élection. ». Sous ce prisme, les arrêtés d'approbation et de validation de la destitution, arrêtés contestés au principal, n'auraient pas été examinés et le recours ayant été introduit le 4 octobre, plus de 15 jours après l'élection du nouveau maire qui s'est déroulé le 16 septembre, le requérant aurait été forclos.

Partant de la nécessité d'examiner l'ensemble de la requête, la Chambre administrative de la Cour suprême a privilégié la requête en contestation des actes de l'autorité de tutelle, le requérant s'étant résolument placé dans le contentieux de l'excès de pouvoir en introduisant un recours administratif préalable, là où le contentieux électoral ne l'exige pas.

C'est donc sur le terrain du contentieux de l'excès de pouvoir que la Chambre administrative de la Cour suprême a examiné le recours contre les cinq arrêtés[9]. Elle conclut à l'irrecevabilité de la requête de DJIGLA Mathias.

[9] - 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1er septembre 2016 portant approbation de la délibération n°2016 /10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada ;
- 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada ;
- 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada ;
- 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada et enfin celui

L'argument principal qui conduit la Chambre administrative de la Cour suprême à conclure à l'irrecevabilité est que le requérant s'est fourvoyé sur l'acte qui devait faire l'objet du recours. D'où la question principale dont la réponse induit un revirement clairement exprimé par la Chambre administrative. Quel est l'acte administratif qui doit faire l'objet du recours devant le juge ? La réponse à cette question révèle tout l'intérêt de l'arrêt DJIGLA : fixer la jurisprudence de la Chambre administrative de la haute Juridiction sur la nature du recours administratif préalable et son contenu. La haute Juridiction en matière administrative confirme sans ambiguïté d'une part, le caractère obligatoire du recours administratif préalable en matière juridictionnelle (I), et d'autre part, impose que l'acte contesté devant le juge soit nécessairement celui qui exprime la dernière position de l'Administration (II).

## I- LE RECOURS ADMINISTRATIF PREALABLE : UN RECOURS PAR PRINCIPE OBLIGATOIRE

Le premier enseignement de la jurisprudence DJIGLA est le rappel de principe du caractère obligatoire du recours administratif qui lui permet d'emblée d'écarter les recours contre les arrêtés qui n'ont pas fait l'objet de recours administratif préalable.

Le caractère obligatoire découle de l'article 827 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, ci-après code des procédures. C'est le sens du considérant selon lequel « *l'alinéa 3 de l'article 827 de la loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, administrative,*

- 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada, tous pris par le préfet du département de l'Atlantique ;

*sociale et des comptes dispose, « avant de se pourvoir contre toute décision individuelle, le demandeur* ***doit*** *présenter un recours hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision ; qu'il ressort de cet article que le législateur a entendu exiger de tout requérant, la présentation d'un recours hiérarchique ou gracieux, faisant de ce recours administratif, un préalable obligatoire à la saisine du juge.* »

En effet, à la différence de certains Etats, le recours administratif est une étape indispensable à la saisine du juge. Le requérant, sous peine d'irrecevabilité ne peut s'exonérer de cette étape. La formulation du caractère obligatoire du recours administratif est posée tant à l'article 68[10] de l'ordonnance 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême qu'à l'article 827 de la loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes. Cette jurisprudence est constante.

Toutefois, entre le 17 août 2007, date de promulgation de la loi n°2004-2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême, et le 28 février 2012 ; date d'entrée en vigueur de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes[11], le recours administratif était facultatif.

L'article 32 alinéa 2 de la loi n°2004-2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la

[10] Avant de se pourvoir contre une décision individuelle, les intéressé **doivent** présenter un recours hiérarchique ou gracieux, tendant à faire rapporter ladite décision.

[11] Les dispositions du Code des procédures, conformément à l'article 1227 ne sont entrées en vigueur qu'un an après leur promulgation.

Cour suprême, précise en effet que « *avant d'exercer ce recours, les requérants* ***peuvent*** *présenter dans ce même délai de deux mois, qui court de la date de publication de la décision attaquée ou de sa notification, ou de la connaissance acquise, un recours hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision* ». Le recours préalable permet ici de proroger le délai du recours juridictionnel. Mais son absence n'est pas une cause d'irrecevabilité. La parenthèse du caractère facultatif du recours préalable est désormais fermée avec le Code des procédures, et le juge doit nécessairement vérifier que tout recours juridictionnel ordinaire a fait l'objet d'un recours administratif qu'il soit gracieux ou hiérarchique.

Ce recours administratif présente l'avantage pour l'Administration de savoir, avant tout recours juridictionnel, quels sont les griefs qui sont formés contre sa décision, de l'examiner pour voir si effectivement elle a pris la solution légalement acceptable. Il met l'Administration en mesure de corriger elle-même en amont ces erreurs et de trouver une solution acceptable au litige. Le recours administratif réduit le contentieux juridictionnel et constitue l'occasion du réexamen de la décision avant toute procédure contentieuse longue et fastidieuse tant pour l'Administration que pour le requérant.

La jurisprudence de la Chambre administrative a été constante sur le caractère obligatoire du recours administratif en contentieux de l'excès de pouvoir comme en matière de plein contentieux. L'absence d'un tel recours vaut toujours irrecevabilité [12].

[12] Voir : Cour suprême, chambre administrative, décision du 30 mars 2006, n°44 ; Cour suprême, chambre administrative, 20 septembre 2001, n°045/CA et Cour suprême, chambre administrative, 23 novembre 2006, n°112.

L'exercice du recours administratif préalable étant une condition de recevabilité du recours contentieux, dans l'arrêt DJIGLA, la haute Juridiction écarte dans un premier temps, le recours contre les arrêtés 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada ; 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada et 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada en ce que le requérant n'a pas exercé de recours administratif préalable contre lesdits arrêtés. Selon la Cour, « *faute d'avoir exercé ce recours administratif préalable obligatoire, le recours juridictionnel en annulation pour excès de pouvoir, contre ces arrêtés préfectoraux 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada, 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada et 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada, formé par DJIGLA Mathias, est irrecevable* »

Cette première exclusion de l'examen au fond des trois arrêtés reste dans la droite ligne de sa jurisprudence, même s'il aurait été possible de les envisager dans le sens des actes subséquents des arrêtés portant approbation de la destitution et constatation de cette destitution.

Mais la caractéristique fondamentale du recours administratif préalable obligatoire n'est pas uniquement d'être une condition de recevabilité du recours contentieux. La décision prise pour donner suite au recours administratif préalable obligatoire se substitue à la décision initiale, c'est le changement introduit en droit béninois par le jurisprudence DJIGLA.

## II- LE RECOURS JURIDICTIONNEL EST DIRIGÉ NECESSAIREMENT CONTRE LA DERNIERE DECISION DE L'ADMINISTRATION

La position de la Cour est entièrement tirée de la signification du recours administratif et implique nécessairement des conséquences sur le terrain de la cristallisation des moyens en matière contentieuse.

D'abord, on entend par recours administratif toute procédure par laquelle une personne, souhaitant contester une décision administrative qui lui est défavorable, forme un recours devant l'autorité administrative préalablement à toute saisine du juge administratif. Bien que l'on se soit intéressé à la nature juridique du recours administratif, il est possible d'affirmer qu'il ne s'agit ni d'un recours juridictionnel, ni d'une conciliation. C'est pour cela que s'inspirant des arrêts Houlbrecque[13] et Garnier[14] du Conseil d'Etat français, la Cour suprême affirme, que « *le recours préalable constitue une instance fonctionnellement différente et indépendante du recours juridictionnel et le siège du réexamen de la décision administrative initiale* ».

[13] CE 18 novembre 2005, **Houlbreque**, n° 270075, rec. p. 513.
[14] CE 21 mars 2007, **Garnier**, req. n° 284586

Procédant au réexamen de sa décision, l'Administration peut confirmer sa décision, la modifier, ou la réformer. Ce réexamen est loin d'être une formalité conduisant automatiquement à confirmer la décision de l'Administration. A l'issue de l'examen, c'est la réponse de l'Administration au recours administratif qui est sa dernière position sur la question qui lui est posée. En effet, si lors du réexamen de l'acte, l'Administration donne droit au requérant, c'est cette position modifiée sur la décision initiale, qui désormais prévaut et intègre l'ordre juridique. C'est pour cela que la réponse confirmative de sa décision ou celle infirmative doit se substituer à la décision initiale. Telle est la position du juge suprême qui affirme « *que procédant au réexamen de la décision initiale, c'est la décision prise sur le recours administratif préalable qui arrête définitivement la position de l'administration ; qu'ainsi, le recours administratif préalable obligatoire…, a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître, le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration ; qu'il s'ensuit que la décision prise à la suite d'un recours administratif préalable obligatoire se substitue nécessairement à la décision initiale seule susceptible d'être déférée au juge de la légalité* ».

Ce raisonnement simple mais cohérent prend appui sur l'article 827 du Code des procédures qui dispose « *le demandeur dispose pour se pourvoir* ***contre cette décision implicite,*** *d'un délai de deux (02) mois à compter du jour d'expiration de la période de deux (02) mois susmentionnée* ». L'interprétation littérale de l'article 827 « confirme que le recours juridictionnel doit être formé contre la décision implicite, et non contre la décision initiale ». La Cour considère donc a fortiori que cette solution vaut en cas de décision explicite. En l'espèce, les arrêtés querellés ont donné lieu à une

réponse explicite du Ministre en charge de la décentralisation, qui examinant le recours hiérarchique qui a été introduit par le requérant a confirmé la décision prise par le Préfet. Cette décision prise sur le recours hiérarchique fait donc disparaître rétroactivement la décision initiale à laquelle elle se substitue. Ainsi, la décision initiale ne peut plus être contestée devant le juge. Le requérant ne pourra saisir le juge administratif que dans les deux mois suivant la notification de la décision prise à l'issue du recours préalable, que cette décision soit implicite, c'est l'hypothèse clairement affirmée à l'article 827 du Code des procédures, ou qu'elle soit explicite comme dans le cas d'espèce.

On peut s'étonner que plusieurs dizaines d'années après l'Ordonnance 21/PR et sept ans après l'entrée en vigueur du Code des procédures, la Haute juridiction retienne une interprétation littérale du Code. Mais le plus important est que cette interprétation quoique littérale fasse sens, tant pour le justiciable que pour l'Administration. Une telle interprétation implique néanmoins l'abandon de la règle de la cristallisation des moyens en matière de RAPO.

En effet, en posant comme principe que c'est la décision explicite ou implicite de l'Administration qui seule devient contestable devant le juge, la Cour élargit le spectre des moyens dont dispose désormais le requérant pour contester sa décision.

La dernière position de l'Administration y compris la procédure suivie pour la prise de cette décision et les motivations présentées par l'Administration peuvent valablement faire griefs. Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans l'affaire Garnier, le recours a pour but de permettre à l'autorité administrative de remédier aux

illégalités dont pourrait être entachée la décision initiale sans attendre l'intervention du juge, mais le requérant « *qui entend contester cette dernière décision peut invoquer devant le juge, jusqu'à la clôture de l'instruction, tout moyen de droit nouveau, alors même qu'il n'aurait pas été invoqué à l'appui du recours administratif contre la décision initiale, dès lors que ces moyens sont relatifs au même litige que celui dont avait été saisie l'autorité administrative* ».

Ainsi, le juge procède par une requalification systématique des conclusions dirigées contre la décision initiale comme dirigées contre la décision prise sur le recours préalable. Ceci parce que le juge de l'excès de pouvoir en cas de recours administratif préalable obligatoire « *doit regarder les conclusions dirigées formellement contre la décision initiale comme tendant à l'annulation de la décision, née de l'exercice du recours, qui s'y est substituée* »[15]. La décision issue d'un recours préalable obligatoire est une nouvelle décision à l'encontre de laquelle le requérant peut émettre des moyens nouveaux non invoqués contre la décision initiale. Mais c'est bien la décision initiale qui a créé à la base le litige. En dépit de sa disparition les vices l'affectant peuvent être invoqués utilement devant le juge. Le seul élément de cristallisation des moyens réside, dès lors, dans l'exigence, bien compréhensible, d'une identité de l'objet du litige entre le recours juridictionnel et le recours administratif qui l'a précédé.

Loin de constituer une restriction aux droits des justiciables, la jurisprudence DJIGLA, permet de rendre lisible l'action de l'Administration et de mieux protéger l'administré. C'est une

[15] CE, 19 décembre 2008, Madame Françoise P., Droit administratif, 2009, *comm*. n°28 et J. B. Auby, repère n°2)

jurisprudence, à bien des égards, indolore pour le requérant pour qui l'irrecevabilité aurait été soulevée sur le terrain du contentieux électoral. Désormais, l'administré et ses conseils savent que c'est la dernière position de l'Administration qui est déférée devant le juge, la décision sur le recours administratif se substituant à la décision initiale, et que le requérant à l'appui de sa requête juridictionnelle a le droit d'avancer les griefs présents dans le recours préalable obligatoire. Somme toute, pour la recevabilité de son recours, le justiciable se doit d'attaquer devant le juge son dernier acte, sa dernière position, mais les moyens développés à l'appui de son recours s'attachent tant à l'acte initial qu'au dernier acte attaqué.

# ARRET N°339/CA DU 06 JUIN 2019, SERVAX GROUP SARL CONTRE DGID-MEF

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance datée à Cotonou du 30 mars 2009, enregistrée au secrétariat de la chambre administrative le 31 mars 2009 sous le n°0102/CS/CA, par laquelle la société SERVAX GROUP SARL dont le siège social est sis au PK 4,7 route de Porto-Novo, représentée par Omer CHANVOEDOU, a saisi la Haute juridiction d'un recours en décharge de l'imposition de cent trente-neuf millions onze mille cent neuf francs (139.011.109) au titre des redressements fiscaux des déclarations souscrites aux exercices clos au 31 décembre 2002, 31 décembre 2003 et 31 décembre 2004 ;

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, sociale, administrative et des comptes ;

Vu le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Le Président-rapporteur, **Victor Dassi ADOSOU entendu** en son rapport ;

Le Procureur général, **Onésime MADODE**, entendu en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

**En la forme,**

*Sur la recevabilité du recours*

Considérant qu'au soutien de son recours, la requérante expose,

Que par avis d'imposition n°1000008552 du 22 décembre 2005, la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) lui a adressé un redressement fiscal d'un montant de cent quarante-trois millions neuf cent quatre-vingt-dix-sept mille trois cents trente (143.997.330) francs ;

Qu'elle a adressé par courrier n°382/DV/SFCONTRE06 à la Direction Générale des Impôts et des Domaines un recours en contestation de cette imposition qui est sans justification et sans rapport avec les chiffres d'affaires réels de la société ;

Que pour donner suite à ce courrier, elle a été reçue successivement par deux inspecteurs de la DGID qui ont procédé à des vérifications sur pièces comptables dans la société ;

Que ces derniers ont compris la situation réelle de la société qui se justifie par une exonération d'impôts dont l'entreprise était bénéficiaire ;

Qu'un autre inspecteur prenant la suite du dossier lui a adressé un nouvel avis d'imposition d'un montant de cent trente-neuf millions onze mille cent neuf (139.011.109) francs, faisant fi de toutes les vérifications qui avaient été faites par ses collègues ;

Que par courrier n°290/DG/SIB/06 du 18 août 2006, elle a saisi le ministre en charge des finances en contestation de l'imposition ainsi faite, après avoir épuisé tous les recours à l'endroit du directeur général des impôts et des domaines ;

Que conformément aux textes en vigueur, elle a saisi vainement les différents ministres en charge des finances qui se sont succédés ;

Que sa dernière correspondance adressée au ministre en charge des finances datée du 26 mai 2008, bien que très explicite sur la situation, n'a suscité aucune réaction de la part de ce dernier ;

Que cette situation fait suite à la brimade dont elle a été victime de la part de l'Administration des douanes et qui fait l'objet d'un dossier en instance devant la Cour d'appel de Cotonou depuis plusieurs années ;

Que dans ces circonstances, elle a le plus grand intérêt à s'adresser au juge administratif conformément à l'article 1108 nouveau alinéa 5 du Code Général des Impôts afin de voir la Cour de céans la décharger du montant des impôts ainsi mis à sa charge par la DGID ;

*Sur le moyen de l'Administration tiré de l'irrecevabilité du recours pour défaut de qualité à agir de la requérante*

Considérant que la DGID soulève le défaut de qualité pour agir de la société SERVAX GROUP, les requêtes en réclamation ayant été formulées par la société SERVAX BENIN ;

Qu'en conséquence, la société SERVAX GROUP n'a pas qualité à agir en la présente procédure à moins qu'elle ne prouve qu'elle constitue la même entité que la société SERVAX BENIN ;

Que son recours juridictionnel est par conséquent irrecevable ;

Mais considérant que la société SERVAX Group Sarl apporte la preuve, dans ses écritures du 16 avril 2018, de sa substitution à SERVAX Bénin et de son immatriculation régulière au registre du commerce, le 28 septembre 2009 ;

Considérant que l'Administration n'a élevé aucune autre contestation à la suite des écritures de la requérante ;

Qu'il y a lieu de dire et juger que SERVAX Group Sarl a qualité pour agir en lieu et place de SERVAX Bénin ;

Qu'il convient par conséquent de déclarer non fondé ce moyen tiré du défaut de qualité pour agir ;

*Sur le moyen de l'Administration tiré de l'irrecevabilité pour tardiveté du recours administratif préalable*

Considérant que l'Administration fiscale soutient que la société SERVAX GROUP qui estime avoir fait l'objet d'une imposition illégale portant sur plusieurs natures d'impôts en date du 13 juillet 2006, notifiée par l'Administration fiscale le 14 juillet 2006, n'a saisi le ministre chargé des finances que le 26 mai 2008, par lettre n°39/DG/SIB/08 ;

Que ce recours préalable introduit presque deux ans après la notification de l'imposition est manifestement tardif ;

Que la Cour doit déclarer le recours irrecevable ;

Mais considérant que la société SERVAX a fait l'objet d'un redressement fiscal le 22 décembre 2005 ;

Que l'Administration ne conteste pas que la société SERVAX Group ait introduit une réclamation objet du courrier n°382/DV/SFCONTRE06 adressé à la Direction Générale des Impôts et des Domaines qui a, compte tenu des observations de la requérante, établi une nouvelle imposition en date du 13 juillet 2006 ramenant le redressement à cent vingt millions trois cents cinquante-cinq mille neuf cents trente-huit (120.355.938) francs ;

Qu'ainsi l'acte générateur du contentieux est en date du 13 juillet 2006, date à partir de laquelle la société SERVAX Group avait au maximum deux mois pour saisir le ministre chargé des finances ;

Considérant que l'Administration considère l'imposition du 13 juillet 2006 comme une nouvelle imposition ;

Qu'il est par conséquent loisible pour la requérante de computer les délais du recours préalable à partir du 14 juillet 2006 date de la notification ;

Considérant qu'il est produit dans le dossier la preuve du recours adressé par courrier n°290/DF/SIB/06 en date du 18 août 2006 au ministre des finances, courrier déchargé par l'Administration fiscale le 18 août 2006 ;

Qu'entre le 14 juillet et le 18 août 2006, il s'est écoulé moins de deux mois ;

Que le moyen tiré de la tardiveté du recours préalable doit être écarté ;

*Sur le moyen de l'Administration tiré de l'irrecevabilité pour cause de tardiveté du recours juridictionnel.*

Considérant que la DGID soulève également l'irrecevabilité du présent recours pour avoir été introduit en dehors des délais de procédure prévus par la loi ;

Qu'elle développe que l'article 1108 du code général des impôts fait obligation au contribuable qui conteste une imposition, de saisir dans un délai de trois (03) mois, le ministre en charge des finances (DGID) qui dispose d'un délai de six (06) mois pour lui notifier sa décision ;

Que le contribuable insatisfait dispose d'un délai de deux (02) mois dès qu'il a connaissance de la décision du ministre en charge des finances, pour saisir la chambre administrative de la Cour suprême ;

Que ce délai de deux mois doit aussi être observé, si à l'issue des six (06) mois, le contribuable ne reçoit pas la décision du ministre en charge des finances ;

Que n'ayant pas reçu de réponse au recours préalable adressé par courrier n°290/DF/SIB/06 en date du 18 aout 2006 au ministre des finances, la société SERVAX Group Sarl avait deux mois

à compter du délai maximum de réponse du ministre, soit le 18 février 2007, pour introduire son recours juridictionnel ;

Que la société SERVAX Group devait être forclose à partir du 18 avril 2007 ;

Qu'ainsi pour l'Administration, le recours juridictionnel en date du 30 mars 2009 est manifestement tardif et doit être déclaré irrecevable ;

Mais considérant que les requêtes en matière d'impôts et taxes quelle que soit leur nature sont présentées, instruites et jugées dans les formes prévues par le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;

Que les articles L.150 et L.151 du Livre des procédures fiscales disposent respectivement ;

*Article L.150 : Lorsque la décision du ministre chargé des Finances ou de son délégué ne donne pas entière satisfaction au demandeur, celui-ci a la faculté dans un délai de deux mois à partir du jour où il a reçu notification de cette décision, de porter le litige devant la Cour suprême (chambre administrative) qui statue* ;

*Article L.151 : Tout réclamant qui n'a pas reçu avis de la décision du ministre chargé des finances ou de son délégué dans le délai de six mois suivant la date de présentation de sa demande peut porter le litige devant la Cour Suprême (chambre administrative)* ;

Considérant que si l'article L.150 précise clairement le délai maximal au bout duquel la requérante doit saisir la juridiction

administrative en cas de réponse de l'Administration, l'article 151 énonce seulement qu'en cas de silence gardé par l'Administration fiscale sur la réclamation pendant six mois, le *contribuable peut* soumettre le litige à la Chambre administrative de la Cour suprême ;

*Qu'aucune autre disposition du livre des procédures fiscales ou du Code général des impôts, n'impartit de délai aux contribuables pour former un recours contre la décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant plus de six mois par l'Administration* ;

Qu'il résulte donc des articles L.150 et L.151 du Livre des procédures fiscales et de l'article 1108 du Code général des impôts, qu'aucune forclusion ne peut être opposée au contribuable qui, postérieurement à l'expiration du délai de six mois, forme un recours devant la Chambre administrative de la Cour suprême, tant qu'une décision expresse du Ministre en charge des finances ou de son délégué, ne lui a pas été régulièrement notifiée ;

Considérant que depuis le 18 août 2006, l'Administration n'a donné aucune réponse à la requérante ;

Qu'ainsi, aucune forclusion ne peut lui être opposée ;

Que le moyen tiré d'un recours juridictionnel tardif doit aussi être écarté ;

Qu'il résulte de tout ce qui précède que le moyen tiré de l'irrecevabilité du recours n'est pas fondé ;

Qu'il convient de déclarer le recours recevable pour avoir satisfait à toutes les conditions de forme et de délai prévues par la loi ;

**Au fond**

*Sur le moyen de la requérante tiré de la nullité absolue de la poursuite pour défaut d'avis de vérification, absence de confirmation de redressement et de l'opposition à poursuite.*

Considérant que la société SERVAX Group Sarl a sollicité que soit déclarée nulle et de nullité absolue la poursuite initiée contre elle pour défaut d'avis de vérification, absence de confirmation de redressement et de l'opposition à poursuite ;

Considérant que l'Administration allègue, qu'en parlant de poursuites, la requérante renvoie à une procédure d'opposition à poursuite ;

Qu'il s'agit d'un chef de demande distinct de celui formulé dans le recours administratif qui lui, tendait à voir prononcer la décharge des impositions complémentaires dues par la société SERVAX Group Sarl à la suite du redressement fiscal ;

Qu'il s'agit de nouvelles conclusions, sur la base de nouveaux moyens qu'il convient d'écarter ;

Mais considérant que le Code Général des Impôts fait une distinction entre le contentieux de l'assiette et le contentieux du recouvrement ;

Que sur le fondement de l'article 1108 du Code général des impôts, la contestation du bien-fondé d'une imposition relève du contentieux de l'assiette ;

Que sur le fondement de l'article 1165 du même Code général des impôts, la validité des actes de poursuite relève du contentieux de recouvrement ;

Considérant que ces moyens ne figurent ni dans le recours hiérarchique adressé au ministre chargé des finances par la société SERVAX Group Sarl, ni dans la requête introductive d'instance en date du 30 mars 2009;

Qu'ils ne sont apparus pour la première fois que dans le mémoire ampliatif en contre réplique de la société SERVAX Group Sarl sans venir au soutien d'un moyen principal ;

Considérant que toute réclamation à l'Administration, toute requête à la juridiction administrative, doit obligatoirement contenir l'exposé sommaire des faits et moyens, ainsi que les conclusions du demandeur ;

Que pour n'avoir pas été invoqués dans la réclamation de la société SERVAX Group Sarl adressée au ministre en charge des finances, ni dans sa requête à la juridiction administrative, les moyens tirés du défaut d'avis de vérification, de l'absence de confirmation de redressement et de l'opposition à poursuite doivent être déclarés irrecevables ;

Qu'il y a lieu de dire que les moyens tirés du défaut d'avis de vérification, de l'absence de confirmation de redressement et de l'opposition à poursuite sont irrecevables ;

*Sur le moyen de la requérante tiré de l'illégalité du redressement fiscal à raison de la dispense de retenue à la source.*

Considérant que la requérante expose qu'elle était bénéficiaire d'un contrat de marché public dans le cadre de la construction de l'immeuble devant abriter le siège de la Cour suprême ;

Qu'au cours de l'exécution de ce contrat avec l'Etat béninois, elle s'était retrouvée en situation de détenir un crédit d'impôts contre la Direction Générale des Impôts et des Domaines et dont l'effet est de faire bénéficier qui de droit, en l'occurrence la société SERVAX Group Sarl, d'une dispense de retenue à la source de la TVA de nature à être révisée si la situation fiscale de l'intéressée ne le justifiait plus, tel que spécifié, dans la lettre n°356/MFE/DCONTRECGM/DG1DIGBE/SGC-3 du 11 mars 2004 produite au dossier ;

Qu'il est constant, au regard des règles jurisprudentielles fiscales, que s'il y a une dispense de retenue à la source de la TVA, c'est que le contribuable bénéficiaire détient un crédit d'impôts contre l'Administration fiscale établie ainsi comme débitrice ;

Que lorsque deux personnes sont réciproquement créancières, l'une de l'autre, leurs dettes se compensent automatiquement entre elles ;

Qu'il en résulte, que s'il n'est pas tenu compte de cette situation pour agir en conséquence, il y a abus de droit et irrégularité ;

Considérant que l'Administration allègue que la société SERVAX Group Sarl lui a notifié que pour la réalisation les travaux de construction de l'immeuble devant abriter le siège de la Cour suprême, elle se trouvait dans l'obligation de faire importer la majorité des matériaux ;

Que la Direction Générale des Impôts a, de manière discrétionnaire, décidé de suspendre à son bénéfice, la retenue à la source de la TVA ;

Qu'en effet, la dispense de retenue à la source de la TVA est une mesure provisoire ;

Qu'elle ne remet en aucun cas en cause le droit pour l'Administration de contrôler les déclarations des contribuables afin de s'assurer de leur régularité ;

Considérant que le droit de contrôle est reconnu par les articles 1085 et suivants du Code Général des Impôts ;

Considérant que le système fiscal béninois est un système déclaratif et que c'est sur la base des informations fournies librement et périodiquement à l'Administration fiscale, que cette dernière assoit et liquide les impôts et taxes que doit payer le contribuable ;

Que même dans le cas où une entreprise est détentrice de crédits d'impôts, elle n'est pas pour autant dispensée de ses obligations déclaratives ;

Qu'en retour, l'Administration des impôts exerce son contrôle a posteriori, pour s'assurer de l'exactitude et de la sincérité des déclarations et renseignements fournis par la société pour l'établissement des impôts et taxes payés ;

Que c'est ce qu'a fait l'Administration des impôts à l'égard de la société SERVAX Group Sarl ;

Que la dispense de retenue à la source n'équivaut pas à une exonération d'impôts et qu'elle ne peut porter atteinte au droit de contrôle de l'Administration ;

Qu'il y a lieu de rejeter le moyen tiré de l'illégalité du redressement fiscal à raison de la dispense de retenue à la source ;

*Sur le moyen tiré de l'illégalité du redressement fiscal et de la fermeture de l'entreprise à raison du principe de droit à compensation des impôts.*

Considérant que la requérante expose que hormis la dispense de TVA, elle détenait des crédits d'impôts qui étaient fongibles avec la dette réclamée par l'Administration fiscale et que l'Administration ne pouvait fermer son entreprise ;

Considérant que l'Administration pour sa part soutient que le contrôle sur pièces dont a fait l'objet la société SERVAX Group Sarl porte sur l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, la taxe sur la valeur ajoutée, les impôts sur salaires et les prélèvements sur les prestations ;

Qu'à supposer qu'il y ait un crédit d'impôt, ce supposé crédit dont se prévaut la société SERVAX Group Sarl ne serait relatif qu'à la TVA ;

Que lors du contrôle sur pièces, l'inspection n'a jamais remis en cause le fait que la société SERVAX Group Sarl puisse disposer de crédits d'impôts ;

Que les chefs de redressements portent notamment sur les marges brutes non déclarées, la réintégration de certaines charges et le rejet de la TVA malencontreusement déduites ;

Qu'en matière de TVA, le principe est le report des crédits conformément à l'article 214 du CGI qui dispose que « *si le montant de la déduction autorisée est supérieur au montant de la taxe exigible au titre d'une déclaration donnée, l'excédent est imputé sur la taxe exigible au titre de la ou des déclarations ultérieures* »

Que pour le premier exercice contrôlé (2002), l'inspection a effectué l'imputation des crédits antérieurs d'un montant de 2.527.475 francs dont disposait la société SERVAX Group Sarl ;

Considérant que le dernier alinéa de l'article 1154 du Code Général des impôts dispose que : « *La procédure de fermeture provisoire n'est pas mise en œuvre contre le contribuable qui détient sur l'Etat ou ses démembrements une créance de montant supérieur à sa dette fiscale et qui produit une attestation du service de dépenses*. »

Mais considérant que le droit à compensation n'est possible qu'entre impôts de même nature ;

Considérant que le redressement fiscal opéré à l'encontre de la société SERVAX Group concerne des impôts de nature différente ;

Que par conséquent, l'argument tiré du droit à compensation ne peut prospérer ;

Qu'il y lieu de déclarer le moyen tiré de l'illégalité du redressement fiscal et de la fermeture de l'entreprise à raison du principe de droit à compensation des impôts inopérant.

*Sur le moyen de la requérante tiré de la compensation à raison des crédits d'impôts MP1 détenus par la société SERVAX Group Sarl*

Considérant que la société SERVAX Group se prévaut de certificats MP 1 consécutifs à l'exécution d'un marché public à financement extérieur dont elle a été adjudicataire auprès du ministère du commerce et du tourisme en 2000 ;

Considérant que l'Administration soutient, après examen des certificats, qu'il s'agissait d'un marché de fourniture de ciment, provenant d'un don du gouvernement japonais ;

Que la valeur taxable globale du marché fût de deux milliards trois cents millions (2.300.000.000) de francs et que la TVA normalement due s'élevait à quatre cent quatorze millions (414.000.000) de francs sur la base du taux de la taxe à 18% ;

Que la TVA exonérée pour ce marché est de quatre cent quatorze millions (414.000.000) de francs et devrait être consommée

au fur et à mesure que la société SERVAX Group Sarl procédait à l'enlèvement des tonnes de ciment ;

Considérant que l'Administration allègue que la société SERVAX Group Sarl devrait avoir consommé l'entièreté des crédits MP1 détenus et qu'elle ne saurait s'en prévaloir ;

Considérant que l'imposition réclamée à la Société SERVAX Group Sarl est de cent trente-neuf millions onze mille cent neuf francs (139.011.109) au titre des redressements fiscaux des déclarations souscrites aux exercices clos au 31 décembre 2002, 31 décembre 2003 et 31 décembre 2004, soit une somme inférieure au crédit d'impôt de 414.000.000 de francs dont il se prévaut ;

Considérant que pendant plusieurs audiences, l'Administration a d'abord douté de l'existence des crédits MP1 ;

Que face aux documents produits par le représentant de la société SERVAX Group Sarl, elle a finalement acquiescé à la détention à son profit desdits crédits;

Considérant que l'Administration qui a ensuite avancé l'hypothèse de l'utilisation des crédits MP1 par la société SERVAX Group Sarl, n'a jamais apporté la preuve de l'utilisation effective de ces crédits d'impôts ;

Qu'elle s'est à plusieurs reprises contredites tant sur la valeur vénale de l'ensemble des crédits MP1 que sur la consommation réelle de ces crédits MP1 par la société SERVAX Group Sarl ;

Que ses représentants successifs à la barre n'ont pas emporté la conviction de la Cour sur l'absence au profit de la société SERVAX Group Sarl de crédits pouvant faire l'objet de compensation ;

Considérant aussi que l'avis à tiers détenteur émis par l'Administration fiscale a conduit à une indisponibilité des comptes de la Société SERVAX Group Sarl ;

Mais considérant que le relevé des comptes produits par les banques, fait apparaître qu'à la date du commandement, ces comptes étaient, contrairement aux allégations de la requérante, insuffisamment pourvus pour assurer le paiement de la dette fiscale réclamée ;

Considérant que la requérante sollicite la décharge d'impôt en raison du caractère abusif du contrôle qui aurait dû tenir compte à la fois de ses décharges d'impôt et de ses crédits d'impôts ;

Considérant enfin que seule l'Administration fiscale pouvait produire incontestablement le dossier fiscal de la société SERVAX Group pour dissiper tout doute quant à l'existence des décharges et crédits d'impôts et permettre au juge de décider de la fongibilité ou non de la dette fiscale et le cas échéant du montant réel de l'impôt dû ;

Qu'il se dégage ainsi des éléments du dossier et des débats à l'audience que l'Administration n'a pas réussi à convaincre de la lisibilité de la procédure de redressement et des conditions et éléments de calcul de l'imposition due par la société SERVAX Group Sarl au titre des exercices clos au 31 décembre 2002, 2003 et 2004 ;

Qu'il convient par conséquent d'enjoindre à l'Administration de reprendre de façon plus méthodique et avec toute la rigueur et la clarté nécessaires la procédure de redressement et le calcul de l'imposition due par la Société SERVAX Group Sarl en faisant apparaître, le cas échéant, avec netteté, les montants des crédits ou décharges d'impôts dont bénéficierait la requérante.

PAR CES MOTIFS :

Décide :

**Article 1er**: Le recours en date à Cotonou du 30 mars 2009 de la société SERVAX Group Sarl, représentée par Omer CHANVOEDOU, tendant à prononcer la décharge de l'imposition de cent trente-neuf millions onze mille cent neuf francs (139.011.109) au titre des redressements fiscaux des déclarations souscrites aux exercices clos au 31 décembre 2002, 31 décembre 2003 et 31 décembre 2004, est recevable.

**Article 2** : Il est ordonné à l'Administration la reprise de toute la procédure de redressement et le calcul de l'imposition due par la société SERVAX Group Sarl au titre des exercices clos au 31 décembre 2002, 2003 et 2004.

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

**Article 4** : Le présent arrêt sera notifié aux parties, au Procureur général près de la Cour suprême.

# NOTE SUR L'ARRET N°339/CA DU 06 JUIN 2019, SERVAX GROUP SARL CONTRE DGID- MEF

**Pre Dandi GNAMOU**
Conseillère à la Chambre administrative

La Chambre administrative de la Cour suprême a rendu le 06 juin 2019 un arrêt dans lequel elle rappelle quelques règles de forme et de fond en matière de contentieux fiscal.

En l'espèce, la société Servax avait fait l'objet d'un redressement fiscal d'un montant de cent quarante-trois millions neuf cent quatre-vingt-dix-sept mille trois cent trente (143.997.330) francs. Elle a contesté auprès de la Direction générale des impôts et des domaines cette imposition qui a finalement été ramenée à cent trente-neuf millions onze mille cent neuf (139.011.109) francs. Insatisfaite, elle a formé, le 18 août 2006, un recours préalable auprès du ministre en charge des finances, en contestation de ladite imposition. Elle a adressé à nouveau au ministre en charge des finances une lettre en date du 26 mai 2008 qui n'a suscité aucune réaction de la part de ce dernier. Le 30 mars 2009 elle saisit la Cour suprême en décharge du montant des impôts ainsi mis à sa charge.

Au soutien de son recours, la société Servax allègue l'illégalité du redressement fiscal tiré du bénéfice d'une dispense de retenue à la source, le droit à compensation entre impôts, et la détention de crédits d'impôts. Au cours des échanges de mémoires, la requérante a aussi invoqué la nullité absolue de la poursuite pour défaut d'avis de vérification, absence de confirmation de redressement et de l'opposition à poursuite.

Quant à l'Administration elle a soulevé en la forme, *in limine litis* l'irrecevabilité du recours d'abord pour défaut de qualité à agir de la requérante, ensuite pour tardiveté du recours préalable et enfin pour tardiveté du recours juridictionnel. Au fond, elle soutient la légalité tant de la procédure de redressement que du bien fondé de l'imposition.

L'affirmation à laquelle donne lieu la jurisprudence Servax part d'une question relativement simple qui permet au juge d'examiner la question de la légalité de l'imposition au fond. La requérante pouvait -elle en l'absence de réponse explicite de l'administration fiscale, introduire son recours juridictionnel plus de deux mois après son recours administratif préalable ? Le juge suprême répond par l'affirmative à la question de la recevabilité et enjoint à l'administration de reprendre le calcul de l'imposition. La jurisprudence Servax est l'occasion de rappeler et c'est le principal apport de cette jurisprudence, que le contentieux fiscal est un contentieux de pleine juridiction qui influe tant sur la recevabilité du recours (I), que sur les pouvoirs du juge (II).

## I- LA RECEVABILITE D'UN RECOURS JURIDICTIONNEL EN MATIERE FISCALE

Sur la recevabilité, l'Administration a développé trois moyens. D'abord, elle considère que les impositions étant faites à l'encontre de la société SERVAX Bénin, la société SERVAX GROUP, requérante en l'espèce n'a pas qualité pour agir. La haute Juridiction écarte ce moyen, en constatant que la « *société SERVAX Group Sarl apporte la preuve, dans ses écritures du 16 avril 2018, de sa substitution à SERVAX Bénin et de son immatriculation régulière au registre du commerce* ». SERVAX Group Sarl a donc qualité pour agir en lieu et place de SERVAX Bénin.

Ensuite, relativement à l'absence puis à la tardiveté du recours administratif, l'Administration estime qu'elle a notifié l'imposition à la société Servax GROUP le 14 juillet 2006, et que celle-ci n'ayant saisi le ministre chargé des finances que le 26 mai 2008, son recours administratif est tardif. Or, en matière fiscale comme dans tous les recours juridictionnels devant le juge administratif, le recours administratif préalable est obligatoire pour lier le contentieux. Si dans le contentieux ordinaire, le délai de recours est de deux mois, en matière fiscale le recours administratif préalable doit se faire dans les trois mois à compter de la date où le contribuable a connaissance de l'imposition. En application de la *lex specialis*, ce sont donc les dispositions procédurales du code général des impôts qui s'appliquent[16]. Il faut néanmoins remarquer qu'avec le Code des procédures en date du 28 février 2011, les délais en matière de contentieux fiscal ont été intégrées aux articles 950 à 952.

[16]Article 1108 du code général des impôts

La Cour constate aussi qu'il est produit au dossier un recours administratif en date du 18 août 2006, soit moins de trois mois après la notification du redressement fiscal. Le moyen est donc logiquement écarté pour s'intéresser enfin au moyen tiré de l'irrecevabilité pour cause de tardiveté du recours juridictionnel.

L'interprétation faite communément, tant au niveau de l'administration fiscale que de la Chambre administrative de la Cour est de considérer qu'à la notification de la réponse de l'Administration après la contestation de l'imposition, le requérant a deux mois pour se pourvoir devant la Cour suprême. Et qu'en l'absence de réponse six mois après la saisine du Ministre en charge des finances, le contribuable a encore deux mois pour saisir le juge. Autrement dit pour l'Administration le « délai de deux mois doit aussi être observé, si à l'issue des six (06) mois, le contribuable ne reçoit pas la décision du ministre en charge des finances ».

Ainsi, sur le plan procédural, la réponse implicite ou explicite de l'administration ferait dans tous les cas, courir le délai de deux mois au cours duquel le requérant peut introduite son recours juridictionnel.

Or le contentieux fiscal est un contentieux de pleine juridiction. Au regard de la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême et de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, en l'absence de réponse explicite de l'Administration, il ne peut être tiré d'autres délais que ceux fixés en matière de plein contentieux soit le délai trentenaire. Ainsi, reposant

son analyse sur les articles L.150 et 151 du Livre des procédures fiscales, la haute Juridiction considère que la réponse explicite impose le respect du délai de deux mois, là où la réponse implicite ne fait qu'ouvrir la possibilité pour le contribuable de soumettre son litige à la Chambre administrative de la Cour suprême. Qu'en l'absence de délai légalement établi pendant lequel le contribuable doit former son recours juridictionnel, il n'appartient pas au juge de le limiter à deux mois. Elle affirme dès lors « *Qu'il résulte donc des articles L.150 et L.151 du Livre des procédures fiscales et de l'article 1108 du Code général des impôts, qu'aucune forclusion ne peut être opposée au contribuable qui, postérieurement à l'expiration du délai de six mois, forme un recours devant la Chambre administrative de la Cour suprême, tant qu'une décision expresse du Ministre en charge des finances ou de son délégué, ne lui a pas été régulièrement notifiée* ».

Cette position du juge suprême rappelle la position du Conseil d'Etat français dans plusieurs décisions dont la plus récente est l'arrêt Cortansa. Quand la réponse est explicite, le requérant a deux mois pour contester la décision devant le juge compétent, mais en l'absence de réponse et sans délais fixés par le législateur lui-même, le requérant est lié par le délai trentenaire, c'est la conséquence de la nature du contentieux fiscal, contentieux de pleine juridiction.

La haute Juridiction béninoise considère donc en l'absence de réponse explicite de l'Administration à un recours préalable en matière fiscale, que le recours juridictionnel est recevable dans la limite temporelle du plein contentieux. En l'espèce le recours préalable a été formé en bonne et due forme depuis le 18 août 2006. La réponse implicite de rejet au bout de six mois, laisse au requérant trente ans pour saisir la haute Juridiction. Ayant introduit son recours

le 30 mars 2009, la Cour le déclare recevable, ce qui lui permet d'examiner la question au fond, en usant des pouvoirs élargis pour imposer la reprise du calcul de l'imposition.

## II- LES LARGES POUVOIRS DU JUGE EN MATIERE FISCALE

Le contentieux fiscal est un contentieux de pleine juridiction pour lequel le juge judiciaire et le juge administratif sont suivant les cas, compétents. Classiquement, la contestation des opérations constitutives de l'obligation fiscale, c'est-à-dire le bien-fondé de l'impôt, le montant et les modalités de calcul de l'assiette de l'impôt, relève du contentieux de l'assiette de la compétence du juge administratif, là où les réclamations au sujet des poursuites dont fait l'objet le contribuable en vue du recouvrement de l'impôt, contentieux du recouvrement, est de la compétence du juge judiciaire.

Le juge du contentieux de l'assiette bénéficie ici de pouvoirs étendus incluant la substitution de base légale, l'appréciation de la légalité de l'imposition, le recalcul de l'imposition. Il a donc *in fine* le pouvoir par lui-même d'établir par sa décision l'imposition légalement due.

Dans le cas d'espèce, le juge de la haute Juridiction, en se fondant sur ses pouvoirs étendus a décidé, de remettre l'Administration en état de recalculer l'impôt due par la requérante. Il tient compte ici des incohérences de l'Administration mais aussi de la défense du requérant qui ne lui permettent pas en l'état de se substituer à l'Administration pour effectuer un calcul juste, équitable et légal de l'imposition.

D'abord, le juge écarte le moyen de la requérante tiré de la nullité absolue de la poursuite pour défaut d'avis de vérification, absence de confirmation de redressement et de l'opposition à poursuite, en considérant qu'il s'agit de nouveaux moyens développés par la requérante, au soutien de son recours. Si la requête visait initialement la poursuite, le juge se serait déclaré incompétent, la poursuite relevant du contentieux du recouvrement, donc de la juridiction judiciaire.

Ensuite, la Cour écarte le moyen tiré de l'illégalité du redressement fiscal à raison de la dispense de retenue à la source. La requérante déniait à l'Administration fiscale le droit de faire un contrôle au motif qu'elle bénéficiait d'une dispense de retenue donc d'un crédit d'impôt qu'elle peut faire valoir. Pour la Cour, la dispense de retenue à la source, ne peut s'analyser comme une exonération d'impôt. En effet, le prélèvement à la source est un mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu, au même titre que le paiement sur avis d'imposition. La retenue consiste à faire prélever le montant de l'impôt par l'Administration fiscale au moment du versement au contribuable, des revenus sur lesquels porte l'imposition. Dispenser le contribuable de la retenue à la source, c'est donc lui permettre de bénéficier des liquidités sur sa trésorerie en lui laissant le choix d'effectuer le paiement de l'impôt dû à la fin de l'année. La dispense de retenue à la source ne peut donc être considérée comme une disposition annulant ni l'imposition, ni son exigibilité. Elle ne peut être un obstacle au pouvoir de contrôle de l'Administration sur les déclarations du contribuable. Il est vrai qu'en droit financier, le système du prélèvement à la source, s'oppose communément au système déclaratif et suppose que les éléments servant de base au calcul de l'impôt soient déclarés par le contribuable lui-même. Mais

dans le cas de la requérante, le contrôle concerne l'ensemble des revenus du contribuable et laisse entier le droit de l'Administration de faire des recoupements.

C'est sur le droit à compensation à raison des crédits d'impôts que le juge est confronté aux incohérences à la fois de l'Administration et de la requérante et qui ne lui permettent de décharger purement et simplement le contribuable, ou de procéder au maintien de l'imposition.

L'Administration a été inconstante dans sa propre défense dans la mesure où, elle a contesté l'existence au bénéfice du requérant de crédit d'impôt, pour ensuite reconnaître l'existence de ces crédits mais en contester le montant. Or, le Code fiscal permet à tout contribuable de s'acquitter de ses obligations fiscales dès lors qu'il détient contre l'Administration un crédit d'impôt. La limite de la compensation tient à la compensation entre impositions de même nature.

Or, dès le moment où l'Administration n'est pas en mesure d'apporter des réponses claires et argumentées sur les crédits détenus par la requérante et leur nature, la compensation devient problématique. Ainsi, la haute Juridiction note ;« *Considérant que l'Administration qui a ensuite avancé l'hypothèse de l'utilisation des crédits MP1 par la société SERVAX Group Sarl, n'a jamais apporté la preuve de l'utilisation effective de ces crédits d'impôts ;*

*Qu'elle s'est à plusieurs reprises contredites tant sur la valeur vénale de l'ensemble des crédits MP1 que sur la consommation réelle de ces crédits MP1 par la société SERVAX Group Sarl ;*

*Que ses représentants successifs à la barre n'ont pas emporté la conviction de la Cour sur l'absence au profit de la société SERVAX Group Sarl de crédits pouvant faire l'objet de compensation* ; »

En constatant que la requérante détient potentiellement en crédit d'impôts, plus du double du montant qui lui est réclamé par l'Administration, le juge ne peut raisonnablement tirer pour exigible, la dette de la requérante. Cette dette pour autant qu'elle se rapporte à la même imposition aurait dû faire l'objet de compensation.

Mais, autant l'Administration a varié dans ses déclarations, autant la requérante elle aussi n'est pas exempte de déclarations inexactes. La Cour relève « …*que le relevé des comptes produits par les banques, fait apparaître qu'à la date du commandement, ces comptes étaient, contrairement aux allégations de la requérante, insuffisamment pourvus pour assurer le paiement de la dette fiscale réclamée* ».

Doutes sur les allégations à la fois de l'Administration, et de la requérante, le juge les renvoie dos à dos. Elle juge que *« seule l'Administration fiscale pouvait produire incontestablement le dossier fiscal de la société SERVAX Group pour dissiper tout doute quant à l'existence des décharges et crédits d'impôts et permettre au juge de décider de la fongibilité ou non de la dette fiscale et le cas échéant du montant réel de l'impôt dû* », à défaut, le juge est dans l'impossibilité du recalcul de l'imposition, et enjoint donc à l'Administration d'avoir à procéder « …*de façon plus méthodique et avec toute la rigueur et la clarté nécessaires, la procédure de redressement et le calcul de l'imposition due par la Société SERVAX Group Sarl en faisant*

*apparaître, le cas échéant, avec netteté, les montants des crédits ou décharges d'impôts dont bénéficierait la requérante* »

La Cour tout en étant consciente de ses larges pouvoirs a usé de prudence et décidé, face aux incohérences de l'Administration et pour ne pas procéder à un calcul de l'imposition au hasard, d'enjoindre à l'administration la reprise elle-même du calcul.

# ARRET N°275/CA, CLEMENT SEVERIN AKIYE CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

La Cour,

Vu la requête en date à Cotonou du 24 juillet 2017, enregistrée au Greffe de la Cour le 24 août de la même année sous le numéro 0945/GCS, par laquelle AKIYE Clément Sévérin, a saisi la Haute Juridiction d'un recours en annulation du décret n°2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'Autorité Nationale de Lutte Contre la Corruption en ce qui concerne Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI ;

Vu la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;

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 toutes les pièces du dossier ;

Le Président-rapporteur **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 recevabilité**

Considérant que le requérant expose dans sa requête introductive d'instance que par décret n°2017-048 du 27 janvier 2017, le Président de la République a nommé comme membre de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC), la commissaire de Police de 1ère classe (CP1) Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI, alors même qu'elle ne remplit pas les conditions d'ancienneté exigées par la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin ;

Que celle-ci ne remplit pas en effet la condition d'ancienneté de 15 ans exigée par ladite loi pour avoir a été nommée élève commissaire de police par l'arrêté n°098/MISP/DCONTREDGPN/DAP/SPRH/SA du 10 juillet 2008, pour compter du 23 avril 2007 ;

Qu'elle totalise 9 ans d'ancienneté de service à la date de sa nomination en qualité de membre de l'ANLC ;

Que selon les dispositions du 1er alinéa de l'article 6 de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, « *Tous les membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption doivent avoir au moins quinze (15) années d'expériences* » ;

Que selon l'article 12 du décret n°2012-336 du 02 octobre 2012, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption, « *Avant leur entrée en fonction, les membres de l'ANLC font l'objet d'une enquête de moralité diligentée par le Procureur de la République compétent sur requête du ministre chargé de la Justice. …*

*Tous les membres de l'ANLC doivent avoir au moins quinze (15) ans d'expérience avérée dans leur domaine respectif de compétence* » ;

Qu'il sollicite par conséquent l'annulation du décret de nomination ci-dessus indiqué en ce qui concerne Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI ;

Considérant que Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI, intervenant volontaire en la présente cause, soutient l'irrecevabilité du recours sur le fondement de moyens tirés :

- de la violation des dispositions de l'article 131 de la loi n°90-032 du 11 décembre 1990portant constitution de la République du Bénin, et de l'article 1er de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;

- du défaut d'intérêt du requérant ;

- de la forclusion du requérant ;

**Sur le premier moyen de l'intervenant volontaire tiré de la violation des dispositions de l'article 131 de la loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin, et de l'article 1er de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attribution de la Cour suprême.**

Considérant que Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO soutient que conformément aux dispositions citées supra, les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours ;

Que par l'arrêt n°2017-24/CA2 du 03 mars 2017, rendu dans l'affaire AGAPIT Napoléon Maforikan contre le Président de la République, la Cour suprême a déjà déclaré irrecevable, pour les mêmes faits déférés à son appréciation, le recours du requérant ci-dessus nommé ;

Que le présent recours introduit par AKIYE Clément Sévérin devra être par conséquent déclaré irrecevable par la Cour ;

Mais considérant qu'il ressort de l'arrêt ci-dessus indiqué par l'intervenant volontaire, que la requête de AGAPIT Napoléon Maforikan tendait à voir ordonner la suspension, d'une part, du décret n°2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'ANLC et d'autre part, de la prestation de serment des membres de ladite institution ;

Qu'à l'occasion de l'examen de ce recours, la Cour a dit et jugé que celui-ci ne satisfaisait pas aux conditions de recevabilité d'un recours visant le sursis à l'exécution d'un acte ;

Que ce n'est que sur le fondement de ce moyen que la Cour a déclaré le recours de AGAPIT N. Maforikan irrecevable ;

Qu'il en résulte que la Cour n'a rendu jusque-là, aucune décision de fond sur quelque demande en annulation de la nomination de Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI en qualité de membre de l'ANLC ;

Que Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI n'est donc pas fondée à invoquer une quelconque autorité de chose jugée sur une instance qui n'a jamais été connue de la Cour ;

Que le moyen tiré de l'autorité de chose jugée attachée aux décisions de la Cour suprême invoqué par l'intervenant volontaire est inopérant en la présente espèce ;

Considérant que le recours de Sévérin Clément AKIYE, quant à lui, vise l'annulation du décret n°2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'ANLC en ce qui concerne Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI ;

Qu'il y a lieu de rejeter le moyen tiré de l'irrecevabilité du présent recours sur le fondement des dispositions de l'article 131 de la loi n°90-032 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin et de l'article 1er de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et

attributions de la Cour suprême qui précisent que les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent à tous ;

**Sur le deuxième moyen de l'intervenant volontaire tiré du défaut d'intérêt à agir du requérant**

Considérant que Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI soutient par ailleurs, l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt à agir du requérant ;

Qu'à cet égard, elle invoque la jurisprudence du conseil d'Etat (Jean RIVERO, droit administratif, Précis Dalloz, 5ème Edition, 1971, numéro 246, pages 226-227) ;

Considérant que Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI prétend être victime d'un acharnement contre sa personne depuis des années ;

Mais considérant que le recours en annulation du décret de nomination querellé introduit par le requérant a pour fondement, le défaut d'ancienneté requise dans le corps de la Police nationale, corps d'appartenance du requérant ;

Qu'ainsi que la jurisprudence de la Cour l'affirme de plus en plus, les fonctionnaires appartenant à une administration ont qualité pour déférer au juge administratif, les nominations jugées par eux illégales faites dans cette administration ou au titre de ladite administration lorsque ces nominations sont de nature à leur porter préjudice d'une manière ou d'une autre en promouvant des

concurrents ne satisfaisant pas aux règles ou conditions exigées par les lois et les règlements ;

Considérant que dans le cas d'espèce, le requérant soutient que Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI a été nommée membre de l'ANLC au titre de l'ex-Police nationale, alors même qu'elle ne remplissait pas les conditions exigées par la loi ;

Considérant qu'il apparaît ainsi, que si le grief articulé par le requérant contre la nomination de Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI était fondé, celle-ci aurait usurpé un poste ou une fonction qui reviendrait normalement à un autre fonctionnaire de la police remplissant les conditions légales ;

Que cet autre fonctionnaire de la police, remplissant les conditions exigées par la loi, l'ancienneté de 15 ans, dans le cas d'espèce, serait, dans l'esprit de la loi, plus apte, plus outillé pour une meilleure représentation du corps de la Police nationale au sein de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption, institution dont la vocation est de contribuer à lutter efficacement contre le phénomène de la corruption ;

Que dans ces conditions, tous les fonctionnaires appartenant au corps de l'ex-Police nationale ont le plus grand intérêt à ce que les règles qui les gouvernent ou les conditions de leur représentation dans les structures de l'Etat assignées à des missions spécifiques, soient respectées de tous ;

Considérant par ailleurs, que le requérant, au moment de la saisine de la Cour, était le Secrétaire Général du Syndicat National de la Police du Bénin (SYNAPOLICE-BENIN) et était en charge de la

défense des intérêts tant matériels que moraux du corps de l'ex-Police nationale ;

Que l'intéressé soutient par ailleurs dans son mémoire en réplique, qu'il totalisait en Janvier 2017 – son recours est enregistré au greffe de la Cour le 24 août 2017-, 20 années d'expériences professionnelles à l'ex Police nationale et remplissait les conditions pour être éligible à la nomination à l'ANLC ;

Qu'il a donc intérêt, dans un cas comme dans l'autre, à solliciter l'annulation du décret querellé en ce qui concerne un agent de police ne remplissant pas les conditions légales ;

Considérant au regard de tout ce qui précède que le moyen d'irrecevabilité du présent recours tiré du défaut d'intérêt à agir du requérant n'est pas fondé ;

Que ce moyen d'irrecevabilité mérite rejet ;

**Sur le dernier moyen de l'intervenant volontaire tiré de la forclusion du requérant en son recours**

Considérant que dans son mémoire en date du 27 mai 2019 intitulé " Complément de mémoire en réplique", et versé au dossier à la barre de la Cour, Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI, invoque l'irrecevabilité du recours pour non-respect du délai prescrit par la loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes ;

Qu'elle développe que l'article 827 alinéa premier de ladite loi dispose :

« **le délai du recours pour excès de pouvoir est de deux (02) mois.**

**Ce délai court de la date de publication ou de notification de la décision attaquée.**

**Avant de se pourvoir contre une décision individuelle, le demandeur doit présenter un recours hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision.**

**Le silence gardé plus de deux mois par l'autorité compétente pour le recours hiérarchique ou gracieux vaut décision de rejet.**

**Le demandeur dispose pour se pourvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période de deux mois susmentionnée. » ;**

Qu'en l'espèce, AKIYE Sévérin Clément a adressé son recours hiérarchique en date du 24 mars 2017 au Président de la République, qui l'a reçu à son secrétariat le même jour ;

Qu'il apparaît ainsi que son recours contentieux daté du 24 juin 2017 et enregistré au greffe le 24 août 2017, soit trois mois après le rejet implicite de son recours hiérarchique adressé au Président de la République, encourt irrecevabilité ;

Que ledit recours est irrecevable pour avoir été introduit hors délai ;

Considérant ainsi que le soutient Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI, que AKIYE Séverin Clément a adressé son recours hiérarchique au Président de la République le 24 mars 2017 ;

Considérant que ledit recours hiérarchique a été réceptionné au Secrétariat du Président de la République le même jour c'est-à-dire le 24 mars 2017 ;

Que le Président de la République n'ayant pas donné suite audit recours, le requérant disposait, à compter du 24 mai 2017, d'un délai de deux (02) mois pour saisir le juge administratif d'un recours contentieux ;

Qu'il apparaît clairement que son recours contentieux enregistré au greffe de la Cour le 24 août 2017 a été introduit plus de deux mois après la décision implicite de rejet du Président de la République ;

Qu'il en résulte que le recours de AKIYE Séverin Clément est effectivement tardif et encourt la sanction de l'irrecevabilité ;

Mais considérant que le grief articulé contre le décret n°2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption est d'une gravité telle que s'il était avéré ou fondé, entacherait de façon rédhibitoire la composition d'une institution de moralisation de la vie publique et qui de ce fait, dans l'enrôlement ou le choix des hommes et femmes appelés à l'animer, se doit d'être au dessus de tout soupçon ;

Considérant que le requérant fait grief au décret querellé de compter parmi les membres de l'ANLC Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI qui ne remplissait pas à l'ex-Police nationale, corps au titre duquel elle a été nommée, les conditions d'ancienneté exigées aussi bien par la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin que par le décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption ;

Considérant que la loi ci-dessus citée dispose en son article 6 dernier alinéa que **« tous les membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption doivent avoir au moins 15 années d'expériences dans leur domaines respectifs de compétence »**;

Que le décret ci-dessus indiqué portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption prescrit en son article 12 que : **« Avant leur entrée en fonction, les membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption font l'objet d'une enquête de moralité diligentée par le procureur de la République compétent sur requête du ministre en charge de la justice.**

**La durée de l'enquête est de trente (30) jours après la requête adressée par le ministre en charge de la justice au procureur de la République.**

**Tous les membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption doivent avoir au moins quinze (15) ans d'expérience avérée dans leur domaine respectif de compétence.»**

Considérant qu'il résulte de ces dispositions légales et réglementaires que la composition de l'autorité investie de la mission de lutter contre le fléau de la corruption a été rigoureusement et conséquemment déterminée par le législateur et le pouvoir exécutif, à l'aune de la mission spécifique de salubrité publique confiée à cette institution ;

Qu'il apparaît ainsi que dans le processus de nomination des membres de cette institution, l'autorité de nomination se doit de respecter tout aussi rigoureusement, les dispositions légales et réglementaires relatives à sa composition ;

Qu'en aucune manière, le décret portant nomination des membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption ne saurait être lui-même corrompu en prenant des libertés vis-à-vis des conditions légalement exigées ;

Que cet acte réglementaire se doit plutôt de porter les exigences d'exemplarité qui collent à l'ANLC tant dans le choix de ses membres que dans son fonctionnement au quotidien ;

Considérant au regard de tout ce qui précède que le défaut de l'ancienneté requise dans l'un des corps de provenance des membres de l'ANLC face aux dispositions aussi exigeantes de la loi et du règlement, doit être analysé comme relevant d'une question d'ordre public ;

Qu'il y a lieu de relever le requérant de l'irrecevabilité de son recours tirée de son caractère tardif et de déclarer ledit recours recevable afin de rendre possible, l'examen au fond, du litige porté devant le juge administratif ;

**Au fond**

**Sur le moyen de l'Administration tiré du défaut d'objet du recours**

Considérant que l'Administration, par les écritures de l'Agent Judiciaire du Trésor, demande le rejet du recours pour défaut d'objet au motif que depuis le 08 juin 2017, Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI a été nommée commissaire spéciale de Hilla-Condji et a été remplacée à l'ANLC ;

Considérant que le requérant soutient que la nomination de Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI à Hilla-Condji est sans préjudice de sa qualité de membre de l'ANLC ;

Considérant que de l'examen des pièces versées au dossier de la cause, il ne figure aucune preuve de la perte de qualité de membre de l'ANLC de Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI du fait de sa nomination au commissariat spécial de Hilla-Condji ;

Considérant que sa nomination au poste de commissaire spécial de Hilla-Condji n'est pas incompatible avec sa qualité de membre de l'ANLC ;

Qu'au surplus, elle n'a jamais renoncé formellement à sa qualité de membre de l'ANLC ;

Que par tous ses mémoires en intervention volontaire elle s'est attelée à défendre la régularité de son appartenance à l'ANLC ;

Considérant au regard de ce qui précède, que l'Administration s'est simplement méprise en soutenant que la nomination de Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI au commissariat spécial de Hilla-Condji rendait le recours du requérant désormais sans objet ;

Que ce moyen mérite rejet ;

**Sur le moyen du requérant tiré du défaut d'ancienneté requise pour être proposable à la nomination en qualité de membre de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption.**

Considérant que la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin dispose : « **Tous les membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption doivent avoir au moins quinze (15) ans d'expérience avérée dans leur domaine respectif de compétence.** »

Considérant qu'il ressort aussi des dispositions du décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 que la nomination en qualité de membre de l'ANLC est conditionnée par l'exigence d'une expérience professionnelle de quinze (15) ans ;

Considérant que Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI soutient par ailleurs, qu'elle a totalisé plus de 15 ans d'expériences à sa nomination à l'ANLC ;

Qu'avant d'être recrutée à la police en 2007, elle a travaillé à l'Institut de Formation Sociale, Economique et Culturelle (INFOSEC) de juillet 1999 à décembre 2003 en qualité d'auxiliaire comptable et,

de 2006 à 2007 à la société de transport maritime « PHOENIX INTERNATIONAL », également en qualité de comptable ;

Considérant que l'alinéa 3 de l'article 12 du décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 dispose : « Tous les membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption doivent avoir au moins quinze (15) ans d'expérience avérée dans leur domaine respectif de compétence » ;

Considérant que Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI a travaillé dans des structures privées et semi-publiques en qualité de comptable (de 1999 à 2007) avant d'intégrer le corps des Officiers de Police Judiciaire par suite d'un concours organisé en 2007 ;

Considérant que l'ancienneté acquise dans des structures autres que la Police nationale au titre de laquelle Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI a été nommée à l'ANLC ne pourra être prise en compte dans le calcul de l'ancienneté totale de service acquise dans l'Administration policière ;

Que ce dont il s'agit, est une expérience avérée capitalisée au sein du corps de la Police;

Qu'aucune compensation n'est possible à cet effet ;

Considérant que le grief articulé contre la nomination de l'intervenant volontaire est fondé ;

Que Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI a été effectivement nommée membre de l'Autorité

Nationale de Lutte contre la Corruption en qualité d'officier de police judiciaire au moment où elle ne totalisait que **9 ans 9 mois 02 jours** de service dans l'institution policière ;

Qu'il ressort de ce qui précède, qu'elle n'a pas, à la date de sa nomination, totalisé quinze (15) ans d'ancienneté à la Police ;

Qu'il y a lieu de déclarer fondé, le recours de Sévérin Clément AKIYE et d'annuler le décret querellé en ce qui concerne Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI ;

**PAR CES MOTIFS,**

**DECIDE :**

**Article 1er :** Le recours en date à Cotonou du 24 juillet 2017 de AKIYE Clément Sévérin, tendant à l'annulation du décret n° 2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption, est recevable.

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

**Article 3** : Le décret n°2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption est annulé en ce qui concerne Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO épouse ADJAGBONI.

**Article 4 :** Les frais sont mis à la charge du Trésor public.

**Article 5 :** Le présent arrêt sera notifié aux parties, au Procureur général près la Cour suprême et publié au Journal Officiel de la République du Bénin.

# NOTE SUR L'ARRET N°275/CA, CLEMENT SEVERIN AKIYE CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

**Césaire KPENONHOUN**

Conseiller à la Chambre administrative

S'il est vrai que pour les administrés *« la crainte du gendarme est le commencement de la sagesse »*, il est tout autant concevable à l'égard de l'Administration que l'invocation du procédé du recours pour excès de pouvoir en est le point de départ. L'arrêt de la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin, Clément Sévérin AKIYE, rendu en premier et dernier ressort le 4 juillet 2019[17] en est un exemple type au regard du recours en annulation.

En effet, Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO ADJAGBONI a été nommée en sa qualité d'agent de la Police nationale pour siéger au sein de l'Autorité nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC). Aux termes de l'article 6 alinéa 1er de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, *« tous les membres de l'ANLC doivent avoir au moins quinze (15) années*

[17] Voir N° 275 / CA (CS) du 4 juillet 2019, *Clément Sévérin AKIYE CONTRE Président de la République* (inédit).

*d'expériences »*. Le décret n°2012-336 du 2 octobre 2012 portant organisation, attributions et fonctionnement de l'ANLC apporte la précision en son article 12 alinéa 2 que les membres *« doivent avoir au moins quinze(15) années d'expériences avérées dans leur domaine de compétence »*. Toutefois, au moment de sa nomination parmi les membres de l'ANLC, Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO ADJAGBONI ne réunissait que neuf (9) années d'expériences professionnelles en tant qu'agent de la Police nationale. Clément Sévérin AKIYE en a tiré moyen pour déférer le décret n°2017-048 du 27 janvier 2017 portant nomination des membres de l'ANLC, à la Haute Juridiction administrative. Le recours tend à l'annulation du texte juridique en cause, en ce qui concerne le choix de Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO ADJAGBONI.

Mais le requérant était forclos dans l'exercice du recours contentieux. Le recours hiérarchique de ce dernier remonte au 24 mars 2017 ; à l'issue de la réponse implicite de rejet de l'autorité administrative, Clément Sévérin AKIYE devait exercer le recours contentieux au plus tard le 25 juillet 2017 alors qu'il l'avait introduit le 24 août 2017. Au même moment, l'illégalité qu'avait soulevée le requérant paraissant flagrante à la juridiction administrative qui voulait en purger la législation relative à la lutte contre la corruption. Se posait évidemment, la question de savoir si en l'espèce, le recours pouvait être relevé exceptionnellement de l'irrecevabilité pour être examiné au fond. Le juge en avait répondu favorablement en tirant moyen de l'incompétence de l'exécutif à réaménager les conditions de nomination des membres de l'ANLC telles qu'elles ont été fixées par le législateur. Le caractère grave de l'illégalité qui a justifié que l'on relève le recours de l'irrecevabilité pourrait à certains égard faire

penser à l'inexistence juridique[18]. Il est vrai qu'en droit, *''la forme est la sœur jumelle du fond''*. La Chambre administrative n'est pas sans le savoir[19]. Toutefois, elle en a fait une application réaliste qui rompt avec le juridisme, ce qui la conduit à un rejet de l'excès de formalisme (I) dicté par un recours à l'objectivation (II).

## I- UN REJET DE L'EXCES DE FORMALISME

Il convient de le reconnaître, l'arrêt Clément Sévérin AKIYE n'est pas la toute première décision au regard de laquelle la Cour suprême a eu à relever une requête de l'irrecevabilité qui la frappe au regard de la qualité pour agir. De ce fait, le commentaire portera sur l'exception de recevabilité née de la qualité pour agir (A) qui vient d'être confirmée par l'arrêt Clément Séverin AKIYE (B).

### A. L'exception de recevabilité tenant à la qualité pour agir

Le juge paraît indulgent dans la mise en application de l'intérêt collectif. L'exception de recevabilité procède ici, d'une mutation en cours d'instance, de la qualité pour agir.

En effet, le baptême, *'' au fruit de l'amour'',* conviendrait à la démarche qui est à l'origine du changement en cours de procès, de la qualité donnant intérêt pour agir. En effet, le sous-préfet de Glazoué avait pris un arrêté portant interdiction de la commercialisation du charbon de bois sur toute l'étendue du territoire qui relève de son

[18]Voir*infra*,I-B et II-B.

[19] Voir *N° 23/CA du 24 octobre 1999, le Parti BGDLD CONTRE Etat béninois*, *Rec*. CS. Bénin 1999, pp.340 et s ; N° 57/CA du 19 août 1999, *Bouarine Dine ADEBO CONTRE Préfet de l'Atacora*, *Rec*. CS. Bénin, p. 414 ; N° 016/CA du 07 juin 2001, *Maroufou ALLI TIAMIYOU*CONTRE *Etat béninois*, *www.juricaf.org (consulté le 18 juillet 2008).*Les recours étant exercé hors délais, ils ont été déclarés irrecevables.

commandement. Madame AHIHOU[20] avait violé l'arrêté en chargeant un camion plein de sacs de charbon de bois. Arrivé à la hauteur du chef-lieu de la sous-préfecture, le véhicule fût intercepté par l'autorité sous-préfectorale qui confisqua tous les sacs de charbon. En lieu et place de son épouse, AHIHOU a intenté un procès contre l'arrêté sous-préfectoral. L'autorité administrative avait conclu à l'irrecevabilité du recours au motif qu'aucune qualité d'époux n'autorise AHIHOU à agir en justice pour le compte de sa conjointe. La requête était manifestement vouée à l'irrecevabilité. Mais, pour passer outre, la Chambre administrative a soulevé d'office, la qualité de fermier (puisqu'il en est un dans la sous-préfecture de Glazoué) de AHIHOU. L'arrêt AKIYE n'est pas sans avoir abordé aussi, la question de la qualité pour agir au nombre des règles d'une recevabilité circonstancielle ou exceptionnelle. Toutefois le juge s'y est pris cette fois-ci, en procédant par bornage.

### *B. La confirmation rationalisée de la qualité pour agir*

Après avoir réaffirmé la portée classique de la qualité donnant intérêt pour agir, la décision Clément Sévérin AKIYE a également confirmé la révolution que constitue la mutation ou le réajustement de la qualité donnant intérêt pour agir.

#### *D'une part, la réaffirmation de la qualité donnant intérêt pour agir*

*«Pas d'intérêt, pas d'action »'.* Néanmoins, l'intérêt à agir pouvant prendre des formes variées, individuelle ou collective, la dernière variante a été confirmée par l'arrêt Clément Sévérin AKIYE

[20]Voir N°37/CA **(CS)** du 8 avril 2004, *Julien AHIHOU CONTRE Sous-Préfet de glazoué*, www.juricaf.org (consulté le 18 juillet 2008).

qui, à cette occasion, a réajusté l'intérêt individuel qui puisse dériver d'un intérêt collectif.

En effet, héritée du droit français, la qualité donnant intérêt pour agir[21] relève d'une jurisprudence classique. Au Bénin, les arrêts Syndicat national de l'Enseignements secondaire, technique et professionnel *(SNESTP)*, AHIOU ou la qualité de citoyen local dans l'arrêt SEVO[22] en sont des illustrations indiscutables. La jurisprudence est renforcée par la législation sur l'intérêt collectif en liaison avec les collectivités locales. L'article 161 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin dispose : *« Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'intenter, tant en demandeur qu'en défendeur, à ses frais et risques, les actions qu'il croit appartenir à la commune et que le conseil communal, préalablement interpelé par ses soins à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer ».* L'article 45 de la même loi habilite le préfet agissant es-qualité à contester au besoin, les élections du maire et de ses adjoints. Une abondante production doctrinale[23] existe également dans le domaine de l'intérêt collectif.

L'arrêt Clément Sévérin AKIYE s'inscrit dans la logique d'une pareille politique jurisprudentielle. En effet, *« la Cour suprême affirme de plus en plus que les fonctionnaires appartenant à une même administration ont* ***qualité*** *pour déférer au juge administratif les*

[21]Voir CE 28 décembre 1906, *SYNDICAT des PATRONS-COIFFEURS de LIMOGES*, *GAJA, 2005, n° 18.*
[22]Voir *N°70/CA (CS) du 16 novembre 2000, SNESTP CONTRE Etat béninois, Rec*. Cour sup. Bénin 2000, p. 317 ; N°37/CAdu 8 avril 2004, *Julien AHIHOU CONTRE Sous-Préfet de glazoué*, www.juricaf.org (consulté le 18 juillet 2008).N° 106/CA du 19 Mai 2005, Hontongnon Pierre SEVO CONTRE Préfet Atlantique,www.juricaf.org.
[23]René DEGNI-SEGUI, *Droit administratif*, Tome 3, p. 756 ; Jean-Claude BONICHOT, Paul CASSIA, Bernard POUJADE, *Les grands arrêts du contentieux administratif, Paris, Dalloz, 3e édit., 2011,* pp. 615 et s ; René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op.cit., p. 487

*nominations jugées par eux illégales faites dans cette administration ou au titre de la dite administration lorsque ces nominations sont de nature à leur porter préjudice d'une manière ou d'une autre en promouvant des concurrents ne satisfaisant pas aux règles ou aux conditions exigées par les lois et les règlements »*[24].

Il ne fait pas de doute que la jurisprudence classique demeure en place. A cet égard, l'arrêt Clément Sévérin AKIYE est une décision de confirmation. Il l'est également au regard de la trajectoire d'une jurisprudence qui l'a précédé de quelques semaines.[25]

*D'autre part, le réajustement de la qualité donnant intérêt pour agir*

*A priori*, on pourrait croire que le juge a fait un amalgame. Le cas échéant, un tel jugement aurait été hâtif parce que pour être bien compris, l'arrêt Clément Sévérin AKIYE doit être combiné avec la jurisprudence Salihou DAGA Pascal et Martial HOUNSINOU.

En effet, pour rappel, alors qu'il répondait au moyen de l'intervenant volontaire qu'est Ghislaine Justine BOCOVO ADJAGBONI dans l'arrêt Clément Sévérin AKIYE, la Chambre administrative avait jugé que « *les fonctionnaires appartenant à une même administration ont* ***qualité*** *pour défende les intérêts de ladite administration ou les intérêts statutaires de ses membres lorsqu'ils sont lésés* ».Par la suite et dans la même jurisprudence, le juge a

[24] Voir N° 275 / CA (CS) du 4 juillet 2019, *Clément Sévérin AKIYE CONTRE Président de la République* (inédit).
[25] Voir N° 227 / CA du 23 mai 2019, *Salihou DAGA, Pascal Martial HOUNSINOU CONTRE Président de la République et un (1) autre*. (Inédit).

statué que *« l'intéressé[26] soutient par ailleurs…qu'il totalisait en janvier 2017, 20 années d'expériences professionnelles à l'ex-Police nationale et remplissait les conditions pour être éligible à la nomination à l'ANLC.*

*Qu'il a donc intérêt, dans un cas comme dans l'autre, à solliciter l'annulation du décret querellé en ce qui concerne un agent de Police ne remplissant pas les conditions légales »*.

Il en ressort que le requérant est doublement fondé à agir : en sa qualité d'agent de la Police nationale, et en ce qu'il remplit la condition d'ancienneté. Le raisonnement du juge suscite une interrogation. Le recours aurait-il été recevable si en dépit de sa qualité d'agent de la Police nationale, Clément Séverin AKIYE ne remplissait pas le critère d'ancienneté ? A première vue, la question allait emporter une réponse positive qui s'inscrirait dans un mouvement jurisprudentiel classique relatif à la qualité donnant intérêt pour agir.

Mais depuis le mois de mai 2019, le juge a eu à statuer en des termes dont la pertinence ne peut échapper à l'analyse : *« 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[27].*

[26] Il s'agit du requérant Sévérin Clément AKIYE
[27] Dans un tel cas de figure, l'intérêt est collectif.

*Dans le cas d'espèce soumis à la Cour, les requérants Salihou DAGA et P. Martial HOUNSINOU 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 de Ahofodji Nazaire HOUNNONKPE audit grade, qu'ils jugent illégales et de nature à leur porter préjudice[28].*

*Que les requérants ont par conséquent qualité et intérêt à agir[29] en la présente cause. »*[30]

L'arrêt Salihou DAGA et Pascal Martial HOUNSINOU est un prototype.. Cet arrêt ne se limite pas à *un nom, à une date, à une anecdote ou à une solution*, mais s'étend aussi à *une opinion et à une prospérité*. En effet, d'une manière orthodoxe, l'intérêt à agir et la qualité donnant intérêt pour agir appartiennent tous deux à une même catégorie de conditions de recevabilité : ils se rattachent au requérant à un procès administratif. L'un, le concerne individuellement et l'autre, relève d'une communauté dont il défend la cause en justice. Il y a donc, dans le cas d'espèce, et en considération de l'argumentation du juge, une nuance entre l'intérêt à agir et la qualité pour agir. La qualité pour agir consacrera un intérêt individuel dans l'hypothèse où les requérants viendraient à être élevés au grade d'inspecteur général de brigade au regard de l'arrêt Salihou DAGA et Pascal Martial HOUNSINOU. L'on s'aperçoit également en dernier ressort que la cause qui est défendue par Clément Sévérin AKIYE n'est plus liée

[28] Le soulignement que nous avons effectué permet de mettre en exergue un intérêt individuel.
[29] On assiste à une combinaison de la qualité et de l'intérêt à agir sur la base de la conjonction *''et''*.
[30]Voir N° 227 / CA du 23 mai 2019, *Salihou DAGA, Pascal Martial HOUNSINOU CONTRE Président de la République et un (1) autre*.

d'une manière transcendantale ou statutaire au Corps de la Police nationale. C'est pourquoi il a été annoncé que le premier arrêt a été confirmé par le second.

On pourrait voir dégager à l'avenir, un principe général de droit applicable, en l'absence de tout texte juridique contraire, en vertu duquel l'intérêt collectif ne serait invocable, en dehors de toute atteinte aux objectifs statutaires d'une institution déterminée, que par les requérants dont un intérêt individuel, une chance potentielle, serait menacée par un acte administratif positif. Si tel était le cas, le juge parviendrait à contribuer au rayonnement d'une bonne ambiance de travail au sein de l'Administration par l'affinement de la politique jurisprudentielle attachée à la qualité pour agir. Celle-ci (la qualité pour agir) pourrait donner intérêt à agir tout comme elle serait incompatible avec l'intérêt à agir. Ainsi, la Chambre administrative de la Cour suprême serait dans une logique de simplification, de pacification des relations entre agents évoluant au sein d'une administration, qui devraient pouvoir faire preuve de loyauté les uns à l'égard des autres. C'est le bien-fondé du bornage auquel le juge s'est livré, à bon escient. L'intérêt général domine à ce niveau, les préoccupations de la Cour suprême.

La Chambre administrative fait ainsi preuve de la technique de la rationalité qui consiste à examiner un dossier donné dans tous les aspects, juridique, politique ou social etc., qu'il embrasse. De ce fait, la qualité donnant intérêt pour agir revêt une double portée : collective et / ou individuelle. Au surplus, le juge s'en est servi pour statuer au fond, ce qui établit une liaison avec l'exception de recevabilité fondée sur l'inexistence juridique.

## II- UN RECOURS A L'OBJECTIVATION

L'objectivation désigne l'action d'objectiver, de s'en tenir à la réalité[31]. C'est le but que se propose un texte juridique ou une règle de droit, la fin à laquelle est ordonnée une réforme, le résultat à atteindre[32]. Par le passé, et à l'aune des affaires, l'objectivation n'a presque jamais débouché sur un examen au fond en rapport avec la qualité pour agir. Avec l'arrêt Clément Séverin AKIYE elle a permis à la Chambre administrative de trancher un litige dont elle est saisie. Deux centres d'intérêts retiendront donc l'attention : l'état du droit ancré sur l'objectivation (A) et l'objectivation par suite de l'arrêt AKIYE (B).

### *A. L'état du droit ancien sur l'objectivation*

Dans l'arrêt AHIHOU[33], par rapport à une autre question de recevabilité, à savoir que le requérant n'est pas parvenu à fournir la preuve du recours administratif préalable que ce dernier a formé oralement par voie d'une conversation téléphonique, le recours avait encouru l'irrecevabilité en dernier ressort. Le juge n'a pas pu statuer au fond[34]. Mais en matière électorale, plus d'une fois le juge a relevé de l'irrecevabilité des requérants pour examiner le recours au fond.

La question sera pertinente de savoir si l'on pouvait parler d'objectivation dans la mesure où la Haute Juridiction n'avait pas étudié la requête au fond. En fait, il y a une objectivation potentielle. Les lecteurs dont les agents publics comprendraient qu'il n'est plus possible de s'adosser à une interprétation classique de la qualité à

---

[31] Voir *Dictionnaire, Le Petit Larousse illustré*, 2009, p.700.
[32] Voir Gérard CORNU (dir), Vocabulaire juridique, Paris, PUF, 2005, p.614.
[33]°37/CA (CS) du 8 avril 2004, *Julien AHIHOU CONTRE Sous-Préfet de glazoué*,
[34] Voir dans le même sens d'une objectivation sans un examen au fond, N° 106/CA (CS) du 19 mai 2005, *Hontongnon Pierre SEVO CONTRE Préfet Atlantique*,www.juricaf.org

agir pour faire valoir l'immunité juridictionnelle ou l'injusticiabilité d'un acte administratif dont l'irrégularité paraîtra excessive à la Chambre administrative. Ce faisant, l'invocation de la technique du recours pour excès de pouvoir deviendrait graduellement le commencement de la sagesse chez l'Administration. En outre, l'option d'une objectivation non suivie d'une étude au fond, emporte la méthode de la progressivité, ce qui permet de contrer quelque peu le caractère systématiquement rétroactif des arrêts d'annulation. C'est une manière habile pour le juge de prévenir parfois avant d'agir, avant de sanctionner au besoin, les actes juridiques unilatéraux qui auraient été irrégulièrement émis par la puissance publique.

### *B. L'objectivation par suite de l'arrêt AKIYE*

Le juge a mené un raisonnement constructif avec toute la fermeté que cela requiert : *« En aucune manière, le décret portant nomination des membres de l'ANLC ne saurait être lui-même corrompu en prenant des libertés vis-à-vis des conditions légalement exigées.*

*Cet acte administratif se doit plutôt de porter les exigences qui collent tant à l'ANLC tant dans le choix de ses membres que dans son fonctionnement au quotidien ;*

*…que le défaut de l'ancienneté dans l'un des corps de provenance des membres de l'ANLC face aux dispositions aussi exigeantes de la loi et du règlement, doit être analysé comme un moyen d'ordre public ;*

*Qu'il y a lieu de relever le requérant de l'irrecevabilité de son recours (…) afin de rendre possible, l'examen au fond… »*[35]

Sur la base de ce qui précède, en parlant *« de dispositions aussi exigeantes de la loi et du règlement* », le juge ne fait pas très exactement allusion à la violation de la loi. Il s'en tient plutôt à une constatation qui pourrait laisser penser à une déclaration d'inexistence juridique[36]. L'analyse tient compte de l'état de la jurisprudence antérieure. En effet, dans l'arrêt Codjo DADO, il y avait eu une violation de la loi par le maire de la Commune de Sê. Celui-ci a opéré une expropriation pour cause d'utilité publique qui empiète sur les attributions de l'administration centrale. L'empiètement paraissait excessif à la Cour suprême qui avait énoncé qu' *« …en droit public, l'occupation des terres par l'Etat, est du domaine de la loi… »*[37]. Toutefois, le juge a déclaré l'acte portant expropriation comme étant un acte juridiquement inexistant. En revanche, dans un autre arrêt, Sossou ALLAGBE où le même maire a enfreint la loi pour procéder à une expropriation pour cause d'utilité publique, le juge a statué que *« le moyen du requérant tiré de la violation de la loi est fondé »*[38]. La raison en est que dans l'arrêt Codjo DADO, le recours était introduit hors délais ; il était précoce. Faute de recourir à l'inexistence juridique, la Chambre administrative aurait du mal à relever le requérant de la forclusion pour pouvoir statuer au fond. En

[35] Voir N° 275 / CA (CS) du 4 juillet 2019, *Clément Sévérin AKIYE CONTRE Président de la République* (inédit).

[36] Faute d'une définition appropriée[36], l'inexistence juridique tient à trois conditions non cumulatives : *« Sous le bénéfice de la théorie du fonctionnaire de fait, l'acte inexistant est : 1) l'acte émanant d'une personne ayant usurpé le pouvoir de décider ou le pouvoir de juger en matière administrative ; 2) l'acte dépourvu d'objet réel ; 3) l'acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir appartenant à l'administration. »*[36]

[37] Voir N° 24 / CA (CS) du 15 avril 1999, Codjo A. DADO CONTRE Etat béninois, Rec. CS-Bénin, p.234

[38] Voir N° 39 / CA (CS) du 20 mai 1999, Sossou ALLAGBE CONTRE Maire de Sê, Rec. CS-Bénin, p. 381

revanche, Sossou ALLAGBE avait régulièrement exercé son recours contentieux. C'est pourquoi l'inexistence juridique a été considérée comme *« une construction empirique »*[39] qui permet au juge administratif de renforcer son contrôle juridictionnel sur les actes administratifs dont il souhaite sanctionner solennellement l'illégalité et d'en dénoncer les conséquences choquantes[40].

Dans l'arrêt Clément Séverin AKIYE, le juge ne pouvait laisser perdurer dans l'ordonnancement juridique, une nomination qui violait manifestement loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 relative à la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. Il importe de rappeler qu'aux termes de l'article 6 alinéa 1er de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 relative à la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, *« tous les membres de l'ANLC doivent avoir au moins quinze (15) années d'expériences dans leur domaine respectif de compétence »*. Le décret n°2012-336 du 2 octobre 2012 portant organisation, attributions et fonctionnement de l'ANLC prescrit en son article 12 alinéa 2 que les membres *« doivent avoir au moins quinze(15) années d'expériences avérées dans leur domaine de compétence »*. Cependant, Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO ADJAGBONI a été nommée en qualité de membre de l'ANCL alors que l'intéressée ne totalisait que neuf (9) années d'expériences professionnelles en tant qu'agent du Personnel de la Police nationale. L'illégalité a paru excessive, choquante, inadmissible et, par voie de conséquence, réversible à la Haute Juridiction qui s'est donnée les moyens de fermer cette énormité juridique pour en prémunir la législation sur la

[39] Voir *GAJA* précité.

[40] Voir l'ouvrage précité de Agathe Van Lang, Geneviève GONDOUIN, Véronique INSERGUET-BRISSET.

lutte contre la corruption. *« Considérant que l'ancienneté acquise dans les structures autres que la Police nationale au titre de laquelle* Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO ADJAGBONI *a été nommée à l'ANLC ne pourra être prise en compte dans le calcul de l'ancienneté totale de service acquise dans l'Administration policière ;*

*Qu'aucune compensation n'est possible à cet effet ;*

*Considérant que les règles régissant la carrière des agents de l'Etat doit être respectées ;*

*Que Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO ADJAGBONI a été effectivement nommée membre de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption en qualité d'officier de police judiciaire au moment où elle ne totalisait que 9 ans 9 mois 02 jours de service dans l'institution policière ;*

*Qu'il ressort de ce qui précède qu'elle n'a pas, à la date de sa nomination, totalisé quinze (15) ans d'ancienneté dans la Police ;*

*Qu'il y a lieu de déclarer fondé le recours de Sévérin Clément AKIYE et d'annuler le décret querellé en ce qui concerne Sèwanoudé* Ghislaine Justine BOCOVO ADJAGBONI.»

Le style rédactionnel de l'arrêt est digne d'intérêt ; l'ancienneté totalisée par Sèwanoudé Ghislaine Justine BOCOVO ADJAGBONI est mise en gras et reproduite dans les moindres détails. Il est vrai, l'on dit vulgairement que la « corruption corrompt tout ». Pour la Chambre administrative de la Cour suprême, la composition d'une institution, étatique, créée pour tenter de décimer la corruption, au Bénin ne peut être à la base corrompue. Du point de vue du fond, l'arrêt Sévérin Clément AKIYE n'innove pas. C'est une décision de

confirmation. En effet, pas plus qu'un administrateur ne peut par exemple diriger[41] l'Ecole nationale d'Administration qui est une entité universitaire au Bénin, tout autant, un agent public dont le niveau d'expérience est inférieur à 15 ans d'ancienneté ne saurait siéger parmi les membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption alors même que la loi prévoit cette condition d'ancienneté.

[41] Voir N° 97/CA (CS) du 15 mai 1998, *Collectif des Enseignants de l'ENA CONTRE MESRS*, Rec. CS Bénin, p.221

## ARRET N°191/CA1 DU 25 AVRIL 2019, SIDI ABEKE LIMATA ET AUTRES CONTRE ETAT BENINOIS

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date à Cotonou du 28 novembre 2016, enregistrée au greffe le même jour sous le n°0758/GCS, par laquelle SIDI Abèkè Limata élève contrôleur du trésor… et neuf cent quatre-vingt-quatorze (994) autres personnes, assistés de maîtres Patrick G. TCHIAKPE, Victorien O. FADE et Ibrahim D. SALAMI, avocats au barreau du Bénin, ont saisi la Cour suprême d'un recours en annulation contre la décision prise en conseil des ministres le jeudi 07 juillet 2016 relative à l'annulation des concours directs de recrutement d'agents de l'Etat organisés au titre de l'année 2015, objet du communiqué n°12/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 08 juillet 2016 ;

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, sociale, administrative et des comptes en République du Bénin ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Le conseiller **Rémy Yawo KODO** entendu en son rapport ; et

Le Procureur général **Onésime Gérard MADODE** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

**En la forme**

Considérant qu' au soutien de leur recours, les requérants exposent que dans le cadre du renforcement des effectifs de l'administration publique, l'Etat, à l'initiative du ministre du travail, de la fonction publique et des réformes administratives et institutionnelles a pris l'arrêté interministériel n°006 bis/MFPTRAI/MEFPD/ DCONTRESGM/DGFP/DRAE/STCD/SA du 31 janvier 2015 portant ouverture et fixation des modalités et programmes d'organisation du concours de recrutement d'agents permanents de l'Etat au profit de l'administration publique ;

Que le 24 mars 2015, le ministre en charge du travail et de la fonction publique a fait diffuser par communiqué radio, un avis de concours de recrutement ;

Que par suite, diverses décisions ont été prises, notamment :

- la décision n°214/MTFPRAI/DCONTRESGM/DGFP/ DRAE/STCD/SA du 25 mars 2015 portant constitution du jury des travaux préparatoires des concours ;

- la décision n°2015/MTFPRAI/DCONTRESGM/DGFP/ DRAE/STCD/ SA du 25 mars 2015 portant constitution du jury chargé

de la réception et de l'étude des dossiers des candidats aux concours de recrutement ;

- la décision n°2015-341/MTFPRAI/DCONTRESGM/ DGFP/DRAE/STCD/SA du 15 juin 2015, portant constitution du jury chargé de la supervision des concours ;

- la décision n°2015-342/MTFPRAI/DCONTRESGM/ DGFP/DRAE/STCD/SA du 15 juin 2015, portant constitution du jury chargé de l'anonymat des copies des candidats ;

- la décision n°2015-343/MTFPRAI/DCONTRESGM/ DGFP/DRAE/STCD/SA du 15 juin 2015, portant constitution du jury chargé de la correction des copies des candidats aux concours ;

- la décision n°2015-344/MTFPRAI/DCOTRESGM/ DGFP/DRAE/ STCD/SA du 15 juin 2015, portant constitution du jury chargé des travaux de secrétariat (relevé, calcul, collationnement et classement des notes) ;

- la décision n°2015-345/MTFPRAI/DCONTRESGM/ DGFP/DRAE/STCD/SA du 15 juin 2015, portant constitution du jury chargé de la délibération des concours de recrutement ;

Qu'ils ont pris part aux concours directs des agents de l'Etat, organisés au profit du ministère de l'économie et des finances et qu'à l'issue des résultats publiés par communiqué n°012/MTFPRAI/D CONTRESGM/DGFP/DRAE/STCD/SA du 12 octobre 2015, ils ont été tous déclarés admis ;

Que par lettre n°2339/MTFPRAI/DCONTRESGM/DGFP/ DRAE/STCD/SA du 15 octobre 2015 adressée au ministre d'Etat en charge de l'économie et des finances, ils ont été mis à la disposition du ministère des finances où ils ont pris service le 20 octobre 2015 ;

Qu'après leurs affectations, ils ont le 11 décembre 2015, rejoint leur poste respectif ;

Que leur admission définitive au concours, a été actée par décision n°140/MTFPRAI/DCONTRESGM/DGFP/DRAE/STCD/SA du 18 mars 2016, publiée au journal officiel, avec ampliation à toutes les institutions constitutionnelles ;

Que leur certificat de prise de service le 20 octobre 2015 a été établi le 05 avril 2016 ;

Que les résultats des concours proclamés et connus, des personnes malveillantes décidèrent de colporter et de relayer sur des réseaux sociaux et des antennes de radio et de télévision, de prétendues fraudes les ayant entachés ;

Que le mercredi 13 avril 2016, le gouvernement a pris en conseil des ministres, la décision de suspension de la procédure d'engagement dans la fonction publique des lauréats sur le fondement d'allégations mensongères et politiques de fraudes ;

Que suivant décret n°2016-284 du 03 mai 2016, le gouvernement a mis en place une commission chargée de procéder à la vérification de la régularité des concours, aux fins d'identifier les fraudeurs et de saisir le juge pénal pour leur condamnation et radiation de la fonction publique ;

Qu'enfin et contre toute attente, le jeudi 07 juillet 2016, le gouvernement a pris en conseil des ministres, la décision d'annulation des concours directs de recrutement d'agents organisés au titre de l'année 2015, objet du communiqué n°12/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 08 juillet 2016 ;

Que cette décision contrevient à la loi en ce qu'elle a été prise après l'écoulement du délai de recours contentieux ;

Qu'ils soulèvent trois (3) moyens tirés :

- de la violation des droits de la défense ;
- du non-respect du délai de recours contentieux ;
- de la violation du principe des droits acquis ;

**Sur la recevabilité**

Considérant que l'Etat béninois soulève l'irrecevabilité du recours pour violation des dispositions de l'article 820 alinéa 2 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes ;

Qu'il relève qu'à l'exception de SIDI Abèkè Limata dont le domicile et la profession ont été mentionnés dans la requête, les autres requérants désignés sous le vocable "consorts" n'ont pas observé les prescriptions légales ;

Que même si la liste des consorts avait été produite, la requête introductive d'instance n'en aurait pas moins été irrégulière, en ce qu'elle ne se suffit pas à elle-même pour désigner de façon

exhaustive des demandeurs et fournir les renseignements prévus à l'article précité ;

Considérant que la Cour a été saisie d'un recours valant mémoire ampliatif émanant de SIDI Abèkè Limata, (élève contrôleur du trésor demeurant et domiciliée à Abomey-Calavi, Godomey, maison TOSSOU Téléphone 97 43 58 32) et consorts, tous de nationalité béninoise, dont il est dit que la liste a été annexée au recours ;

Considérant qu'il ressort du dossier notamment d'une pièce dite "ANNEXE" enregistrée le 11 septembre 2017 sous le numéro 1025/GCS, qu'une liste de neuf cent quatre-vingt quinze (995) personnes a été versée par les requérants ;

Qu'à l'instar de SIDI Abèkè Limata dont les nom, prénom, profession et domicile figurent au premier rang de la liste, les neuf cent quatre-vingt quatorze (994) autres requérants désignés sous le vocable "consorts" ont fourni les mêmes renseignements ;

Qu'ainsi étant, les consorts ne sont ni des personnes inexistantes, ni des personnes anonymes ;

Que bien plus, ils ont satisfait aux prescriptions de l'article 822 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, en indiquant leur nom, prénoms, domicile et profession ;

Qu'il s'ensuit que le moyen tiré de l'irrecevabilité n'est pas fondé ;

Qu'il échet de le rejeter et de déclarer par conséquent recevable le présent recours ;

**Au fond**

**Sur la violation des droits de la défense**

Considérant que les requérants développent que la décision du conseil des ministres du 07 juillet 2016 portant annulation des concours directs de recrutement d'agents de l'Etat organisés au titre de l'année 2015 au profit du ministère de l'économie et des finances, a été prise sans qu'ils aient été mis en demeure de produire leurs observations ;

Que « la commission de vérification mise en place n'a pas cru devoir les associer, bien que leur conseil ait notifié en date du 17 mai 2016 une correspondance mettant ces derniers à la disposition de ladite commission aux fins de se faire connaître mutuellement, en temps utile, les moyens de fait sur lesquels, la commission entend fonder ses prétentions » ;

Qu'alors qu'ils étaient en mesure d'invoquer des moyens de droit vu qu'ils disposaient d'éléments de preuve pouvant leur permettre d'organiser leur défense, la commission a unilatéralement établi et produit son rapport ;

Que le défaut de discussion loyale des prétentions ainsi que des moyens développés par la commission, constituent une violation manifeste du principe du contradictoire et donc du droit de la défense ;

Mais considérant que la mise en place de la commission participe de la volonté du gouvernement de faire la lumière sur la régularité des actes liés à la préparation et à l'organisation des concours de recrutement ;

Que cette commission disposait de pouvoir souverain pour investiguer et auditionner les personnes de son choix, en particulier les acteurs de la chaîne de préparation et d'organisation des concours ;

Que les requérants n'en sont pas ;

Qu'en outre, aucun manquement n'a été mis à leur charge qui puisse justifier que ceux-ci fussent entendus pour faire valoir leurs moyens ;

Que c'est bien à tort et vainement que ceux-ci évoquent la violation du principe du contradictoire et à sa suite les dispositions des articles 15 et 16 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes et celles de l'article 17 de la Constitution relative à la présomption d'innocence et au droit de la défense ;

Que ce moyen est inopérant et qu'il y a lieu de le rejeter ;

**Sur l'illégalité de la décision tirée du non-respect du délai de recours contentieux**

Considérant que les requérants font grief à la décision d'annulation des concours de recrutement d'avoir été prise le 07 juillet 2016, soit après l'épuisement du délai de recours contentieux ;

Qu'ils soutiennent que de jurisprudence constante, « l'acte administratif même irrégulier ne peut être retiré ou annulé rétroactivement par son auteur que dans le délai du recours contentieux, c'est-à dire deux (2) mois » ;

Que de même, « tant qu'une décision même illégale dès l'origine n'a pas été contestée dans le délai du recours contentieux, l'administration est obligée de lui donner effet, et ne peut ni la retirer, ni l'annuler » ;

Qu'à l'évidence, la décision d'annulation des concours directs de recrutement, ne repose pas sur un motif réel et sérieux ;

Mais considérant qu'il ressort des éléments du rapport de la commission de vérification de la régularité des concours directs de recrutement d'agents de l'Etat que celle-ci a été confrontée à d'énormes difficultés résultant notamment de la disparition de copies de composition ainsi que de lots de listes d'émargement des candidats, l'empêchant ainsi de répertorier avec exactitude tous les cas de fraude ;

Que néanmoins, cette commission a statué sur un échantillon représentant environ le tiers des listes d'émargement ;

Qu'au nombre des irrégularités relevées par les travaux de la commission sur l'échantillon contrôlé, figure la violation des dispositions des articles 6 et 41 du décret n°93-103 du 10 mai 1993 qui font obligation à l'administration de la douane en matière de recrutement, de se limiter à un maximum de 40% de l'effectif total de chaque corps ;

Qu'à titre illustratif, dans le corps des préposés de douane, au lieu d'un maximum de cent cinquante quatre (154) agents à recruter, quatre cent trente sept (437) l'ont été, soit un dépassement de deux cent quatre-vingt trois (283) ;

Qu'en ce qui concerne le corps des contrôleurs de douane, trente cinq (35) agents ont été recrutés au lieu d'un maximum de dix-neuf (19), soit un dépassement de seize (16) ;

Qu'en outre, d'autres cas de fraude ont été constatés notamment :

- les candidats dont les noms ne figurent pas sur les listes d'émargement mais déclarés admis : 77 ;

- candidats ayant composé pour un corps mais déclarés admis dans un autre corps : 36 ;

- cas de discordance entre les noms et /ou les prénoms des candidats sur les listes d'émargement et ceux figurant sur les décisions d'admission : 16 ;

- candidats admis dans le corps des inspecteurs des impôts reversés à tort dans différents corps à titre rectificatif : 09 ;

- candidats avec mention "Absent" sur la liste d'émargement mais déclarés admis : 07 ;

- candidats jugés inaptes à la visite médicale post-admission mais autorisés à subir la formation militaire : 05 ;

- cas des listes d'émargement découpés et / ou recollées : 03 ;

- candidat n'ayant pas signé la liste d'émargement mais déclaré admis : 01 ;

- candidat ayant abandonné mais déclaré admis : 01 ;

- candidat ayant émargé sur deux différentes listes : 01 ;

Considérant que les irrégularités relevées l'ont été sur un échantillon représentant environ le tiers des listes d'émargement et rendent compte par extrapolation de leur ampleur, de leur gravité voire de leur grossièreté ;

Considérant que ces irrégularités n'ont pas été que de ''simples'' violations de la loi − notamment en ce qui concerne le non − respect des quotas de recrutement à la douane − mais ont surtout consisté en manœuvres frauduleuses grossières dont l'objectif inavouable mais certain était de fausser le jeu de la transparence, de l'égal accès des citoyens aux emplois publics et donc, in fine, de favoriser certains candidats au détriment d'autres ;

Considérant que toutes ces manœuvres ont corrompu les concours de recrutement et subséquemment les résultats qui en ont été proclamés ;

Considérant que si les décisions individuelles ayant créé des droits ne peuvent être légalement rapportées dans le cas où elles seraient entachées d'illégalité que jusqu'à l'expiration du délai du recours contentieux soit dans le cas d'espèce, en général quatre mois

après la publication des résultats, cette règle ne saurait recevoir application à l'égard des décisions provoquées par des manœuvres frauduleuses ;

Que la fraude étant par essence de nature à tout corrompre, c'est bien à raison que le gouvernement a procédé comme il l'a fait, à l'annulation des concours ;

Qu'en tout état de cause, un acte entaché de fraude ou obtenu par ce moyen, peut être retiré ou abrogé alors même que le délai de droit commun serait expiré ;

Que le moyen tiré de l'illégalité de la décision d'annulation pour non-respect du délai de recours contentieux, est inopérant ;

Qu'il y a lieu de le rejeter ;

**Sur la violation des droits acquis**

Considérant que les requérants invoquent en outre au soutien de leur recours, la violation des droits acquis ;

Qu'ils définissent la notion empruntée à Gérard Cornu comme « une situation juridique créée au profit d'une personne physique ou morale sous l'empire d'une législation dans un Etat donné, et dont cette personne invoque le respect en cas de changement de législation, soit au sein du même Etat, soit en cas de succession d'Etats » ;

Qu'ils en infèrent qu'un droit acquis est irrévocable ;

Qu'ils soutiennent que la décision portant admission des candidats n'ayant pas été retirée dans le délai de recours contentieux, même illégale, elle crée au profit de leurs bénéficiaires des droits définitivement acquis ;

Que tirant les enseignements de l'arrêt du 1er février 2007 de la chambre administrative de la Cour suprême dans l'affaire DJEDOU S. Eudoxie contre MFE- MFPTRA et autres, ils considèrent que « les actes créateurs de droit ne pourront être abrogés sinon que dans des conditions prévues par les lois ou règlements, par exemple la radiation d'un fonctionnaire qui ne pourra intervenir que selon la procédure soit de révocation, de mise à la retraite ou de licenciement pour insuffisance professionnelle. » ;

Que par ailleurs, ils font valoir qu'une « fraude non établie, ne saurait être le motif d'une décision après la forclusion du délai de recours contentieux. » ;

Considérant que les droits acquis s'entendent en cas de conflit entre deux lois qui se succèdent, des droits attribués sous l'empire de la règle antérieure et qui sont maintenus malgré les dispositions contraires du nouveau texte ;

Considérant qu'il est admis que ne sont pas créateurs de droit, les actes dont l'irrégularité présente une gravité significative à savoir les actes inexistants, les actes frauduleux ainsi que les actes entachés d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant ainsi que cela ressort des développements antérieurs que les concours de recrutement dont s'agit, ont été

ponctués et caractérisés par maintes manœuvres frauduleuses, les unes aussi grotesques et grossières que les autres ;

Que l'existence de celles-ci est telle que la décision portant proclamation des résultats des concours de recrutement n'a pu dès lors, acquérir à l'égard des requérants un caractère définitif ;

Qu'en conséquence, ceux-ci ne peuvent se prévaloir de droits somme toute mal acquis ;

Qu'il suit de là que le moyen tiré de la violation des droits acquis est mal fondé ;

Qu'il échet de la rejeter.

**Par ces motifs**,

**Décide :**

**Article 1er** : Le recours en date à Cotonou du 28 novembre 2016, de SIDI Abèkè Limata et neuf cent quatre vingt quatorze (994) autres tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du conseil des ministres du jeudi 07 juillet 2016, relative à l'annulation des concours directs de recrutement d'Agents de l'Etat organisés au titre de l'année 2015, objet du communiqué n°12/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 08 juillet 2016, est recevable ;

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

**Article 3** : Les frais sont mis à la charge des requérants ;

**Article 4:** Le présent arrêt sera notifié aux parties et au Procureur général près la Cour suprême.

# NOTE SUR L'ARRET N°191/CA1 DU 25 AVRIL 2019, SIDI ABEKE LIMATA ET AUTRES CONTRE ETAT BENINOIS

**Rémy Yawo KODO**

Conseiller à la Chambre administrative

L'administration est le bras séculier de l'Etat et celui-ci, pour mener à bien sa politique, recrute et gère un personnel a priori qualifié, compétent et loyal.

Il existe plusieurs modes de recrutement et parmi les plus usités, on retrouve le recrutement direct sur dépôt de dossiers et le recrutement sur concours.

S'agissant du recrutement direct, il s'opère en dehors de toute compétition de sorte que l'Etat incorpore dans l'administration, toutes les personnes ou à peu près toutes celles qui en font la demande à travers le dépôt de leur dossier. Ce mode de recrutement aujourd'hui suranné, encourt la critique de ceux-là qui pensent et affirment qu'il favorise le népotisme, voire la vénalité et permet d'engager des personnes dont la compétence n'est pas établie.

En ce qui concerne le recrutement sur concours, il n'est pas exempt des mêmes reproches, mais il présente l'avantage d'instaurer la concurrence entre les candidats et de garantir la qualité du personnel jugé apte à servir l'Etat.

De fait, la compétition qu'induit un concours, ne constitue rien moins que la mise en œuvre du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, en particulier de l'égal accès de ceux-ci aux emplois publics.

Pour la crédibilité de l'Etat et pour la garantie de la compétence des candidats à retenir, tout concours se doit d'être organisé de façon transparente de sorte à refléter la sincérité des aptitudes des postulants à l'emploi public. Du moins, tel devrait rester l'esprit de l'organisation des concours.

Or, après l'avènement du régime issu de l'élection présidentielle de mars 2016, l'un des tout premiers actes pris par le conseil des ministres réuni le 13 avril 2016, a été la suspension de la procédure d'engagement dans la fonction publique des lauréats aux concours de recrutement organisés en deux mille quinze (2015), suivie le 07 juillet 2016, par la décision tout aussi prise en conseil des ministres, d'annulation des concours directs de recrutement d'agents organisés au titre de l'année 2015, objet du communiqué n°12/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 08 juillet 2016.

Contre ces décisions, deux recours en annulation ont été introduits.

Le premier l'a été par SIDI Abèkè Limata et 1487 autres personnes ; il tend à l'annulation (pour excès de pouvoir) de la décision du conseil des ministres objet du communiqué n°001/PR/SGG/CEM/OJ extra/ORD du 13 avril 2016 du secrétaire général du gouvernement portant suspension de la procédure de leur engagement dans la fonction publique, relativement aux concours directs de recrutement d'agents dans tous les corps de l'Etat, dont l'administration centrale des finances, la douane, les impôts, le trésor, la justice, l'enseignement, la jeunesse et les sports, organisés au titre de l'année 2015 ;

Le second recours a été introduit par la même requérante et 994 autres, et tend à l'annulation de la décision prise en conseil des ministres le

07 juillet 2016, et relative à l'annulation des concours directs d'agents de l'Etat organisés au titre de l'année 2015, objet du communiqué n°12/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 08 juillet 2016 ;

C'est ce second recours qui a fait l'objet de l'arrêt de rejet n°191/CA1 du 25 avril 2019, le premier recours ne présentant plus aucun intérêt. (voir arrêt n°192/CA1 du 25 avril 2019).

Cette décision de rejet est-elle proportionnée aux dysfonctionnements relevés lors du déroulement des concours ? N'y avait-il pas de solution alternative ? Le juge peut-il annuler des actes administratifs créateurs de droit ?

Quels ont été les motifs déterminants de la décision rendue ? Quelle en est la pertinence ?

L'arrêt sous référence s'inscrit- il dans la ligne jurisprudentielle de la Cour, ou marque-t-il plutôt une certaine rupture ?

Enfin, il n'est pas superflu de s'interroger sur la postérité de l'arrêt n°191/CA1 du 25 avril 2019 désormais connu sous l'appellation arrêt SIDI Abèkè Limata.

D'emblée, il convient d'affirmer que le raisonnement du juge s'est construit essentiellement autour de la notion de fraude pour faire pièce aux moyens des requérants, lesquels se sont articulés autour de trois points :

- la violation des droits de la défense ;

- l'illégalité de la décision (d'annulation du concours et donc du recrutement) tirée du non-respect du délai de recours contentieux ;

- la violation des droits acquis.

Le développement à suivre portera d'une part sur la fraude, appréciée comme un élément corrupteur de l'acte administratif (I), et d'autre part sur la fraude comme un élément neutralisant des droits acquis (II).

## I- LA FRAUDE, ELEMENT CORRUPTEUR DE L'ACTE ADMINISTRATIF

Pour mettre en œuvre son action, l'administration recourt généralement à deux procédés : l'acte administratif unilatéral et le contrat.

La dénomination d'acte administratif unilatéral recouvre en réalité plusieurs catégories d'actes. Les décisions exécutoires confèrent des droits ou mettent des obligations à la charge du public ; elles modifient l'ordre juridique. Certains actes unilatéraux, en revanche, ne sont pas créateurs de droits. D'autres, ne concernent pas le public directement mais l'administration elle - même. D'autres enfin, ont une nature plus floue, comme les lignes directrices ou les orientations générales, actes dits de « droit souple »[42].

Pour les besoins du présent travail, nous nous intéresserons aux actes unilatéraux créateurs de droit ou décisions exécutoires pour apprécier les conditions dans lesquelles le conseil des ministres a mis fin au processus de recrutement dans l'administration des agents sélectionnés par concours organisé en 2015.

### *A. La fin de l'application de la décision exécutoire créatrice de droits*

Il est rare qu'une décision administrative prévoie une (sa) durée d'application. En règle générale, dès lors qu'aucun terme n'est fixé pour l'application d'une décision, on peut se demander si l'auteur d'un acte

[42] Charles DEBBASCH, Frédéric COLIN, Droit administratif. 12ème édition Economica 2018 page 373.

administratif est indéfiniment lié par son texte ou s'il peut (ou doit) y mettre fin.

En d'autres termes, l'administration était-elle fondée à annuler la décision d'admission et de recrutement des candidats admis au concours ?

Selon la doctrine et la jurisprudence, (aussi bien du Conseil d'Etat que de la Cour suprême) l'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de recours contentieux suivant la prise de cette décision.

Telle est la position du Conseil d'Etat dans l'affaire dame CACHET[43] qui non seulement n'a pas bénéficié de l'augmentation de l'indemnité prévue par la loi du 09 mars 1918, mais encore l'a vue supprimée par le ministre des finances. Et le Conseil d'Etat d'argumenter : « En ce qui concerne la suppression par le ministre des finances de l'indemnité de 121.fr 50 allouée par le directeur de l'enregistrement…

*Considérant que, d'une manière générale, s'il appartient aux ministres, lorsqu'une décision administrative ayant créé des droits est entachée d'une illégalité de nature à en entraîner l'annulation par la voie contentieuse, de prononcer eux-mêmes d'office cette annulation, ils ne peuvent le faire que tant que les délais du recours contentieux ne sont pas expirés ;que, dans le cas où un recours contentieux a été formé, le ministre peut encore, même après l'expiration de ces délais et tant que le Conseil d'Etat n'a pas statué, annuler lui-même l'acte attaqué dans la mesure où il a fait l'objet dudit recours, et en vue d'y donner satisfaction, mais qu'il ne saurait le faire que dans les limites où l'annulation a été demandée par le requérant et sans pouvoir porter atteinte aux droits définitivement acquis par la partie de la décision qui n'a pas dans les délais, été ni attaquée, ni rapportée».*

[43] CE, 3 nov 1922, dame CACHET, Rec 790.

La jurisprudence de la chambre administrative de la Cour suprême s'inscrit dans la même ligne[44] suivant laquelle l'abrogation des actes individuels créateurs de droit illégaux est possible tant qu'ils ne sont pas devenus définitifs. A contrario, et telle est la position des requérants en l'affaire SIDI Abèkè Limata et consorts, l'acte administratif même irrégulier, ne peut être retiré ou annulé rétroactivement par son auteur que dans le délai du recours contentieux, c'est - à - dire en général quatre (4) mois.

De même, « tant qu'une décision même illégale dès l'origine n'a pas été contestée dans le délai du recours contentieux, l'administration est obligée de lui donner effet, et ne peut ni la retirer, ni l'annuler ».

C'est donc sur le terrain de l'illégalité de la décision d'annulation des concours directs de recrutements d'agents, décision intervenue le 07 juillet 2016 et objet de communiqué du 08 juillet 2016, que les requérants se sont placés pour demander l'annulation de la décision du conseil des ministres.

### *B. La place majeure de la fraude dans le régime de disparition des actes administratifs*

Suivant communiqué n°012/MTFPRAI/DC/SGM/DGFP/DRAE/ STCD/SA du 12 octobre 2015, les requérants ont tous été déclarés admis au concours de recrutement ; il est également établi que par lettre n°2339/MTFPRAI/DC/SGM/DGFP/DRAE/STCD/SA du 15 octobre 2015, adressée au ministre en charge des finances, ils ont été mis à la disposition du ministère des finances ; il n'est par ailleurs pas contesté que leur admission définitive au concours a été actée par décision n°140/MTFPRAI/DC/SGM/DGFP/DRAE/STCD/SA du 18 mars 2016, publiée au journal officiel avec ampliation à toutes les institutions constitutionnelles.

[44] Voir arrêt n°8/CA du 19 novembre 1978, NAHUM Hilaire Gaston c/ Ministre de l'Intérieur,
Voir également arrêt n°30/CA du 15 juin 2000, Jean TELLA c/ Ministre du travail et des affaires sociales.

On ne peut qu'être sensible aux moyens de droit développés par les requérants au soutien de leur recours en excès de pouvoir.

Cela étant, le juge ne peut pas non plus rester de marbre face aux arguments mis en avant par le défendeur et qui trouvent leur fondement aussi bien dans la doctrine que dans la jurisprudence.

De ce point de vue, il n'a pas été sans intérêt d'apprécier les conditions et l'environnement dans lesquels la décision d'admission des requérants aux différents concours, a été proclamée.

A cet égard, l'examen des pièces versées au dossier par l'Etat béninois, défendeur dans la cause, a révélé des irrégularités dans le déroulement des concours, irrégularités constituant pour certaines, des violations de la loi et pour d'autres, des manœuvres frauduleuses.

L'illégalité majeure tient en l'occurrence en la violation des dispositions des articles 6 et 41 du décret n°93-103 du 10 mai 1993 qui font obligation à l'administration douanière de se limiter, en matière de recrutement, à un maximum de 40% de l'effectif total de chaque corps.

A titre d'illustration, les conclusions du rapport de la commission mise en place par le gouvernement pour faire la lumière sur les conditions de préparation, de déroulement et de proclamation des résultats des différents concours organisés en 2015, établissent sans aucune contradiction que :

- dans le corps des préposés de douane, au lieu de cent cinquante quatre (154) agents à recruter, quatre cent trente sept (437) l'ont été, soit un dépassement de deux cent quatre-vingt trois (283) agents ;

- dans le corps des contrôleurs de douane, trente cinq (35) agents ont été recrutés au lieu d'un maximum de dix-neuf (19) soit un dépassement de seize (16) ;

Mais au-delà des cas de violations de la loi, l'examen du dossier a fait apparaître d'autres irrégularités notamment :

- des candidats dont les noms ne figurent pas sur les listes d'émargement mais déclarés admis soit soixante dix sept (77) ;

- des candidats ayant composé pour un corps mais déclarés admis dans un autre corps : ils sont trente six (36) ;

- des cas de discordance entre les noms et/ou les prénoms des candidats sur les listes d'émargement et ceux figurant sur les décisions d'admission : ils sont seize (16) ;

- des candidats admis dans le corps des impôts et reversés à tort dans différents corps à titre rectificatif : ils sont neuf (9) ;

- des candidats avec mention "Absent" sur la liste d'émargement mais déclarés admis : ils sont sept (7) ;

- des candidats jugés inaptes à la visite médicale post-admission, mais autorisés à subir la formation militaire : ils sont cinq (5) ;

- des cas de listes d'émargement découpées et/ou recollées : ils sont trois (3) ;

- de cas de candidat n'ayant pas signé la liste d'émargement mais déclaré admis ;

- de cas d'un candidat ayant abandonné mais déclaré admis : un cas a été décelé ;

- le cas d'un candidat ayant émargé sur deux différentes listes.

Les chiffres avancés rendent compte de façon partielle de l'ampleur des irrégularités de la deuxième catégorie, étant entendu que les conclusions de la commission d'enquête n'ont pris en compte qu'environ un tiers des listes d'émargement.

Cette deuxième catégorie d'irrégularités n'est pas constitutive à proprement parler d'illégalités mais elles laissent apparaître non pas forcément des fraudes à la loi, mais plus certainement des manœuvres et une certaine intention frauduleuse[45] de la part de leurs auteurs.

C'est en somme toutes ces manœuvres qui ont concouru à la proclamation des résultats telle qu'elle l'a été à l'issue des concours organisés en 2015.

Or, l'incidence fondamentale de la notion de fraude en droit administratif général est que l'acte administratif obtenu par fraude, pourra être retiré ou abrogé par l'administration compétente à tout moment, sans condition de délai.

Par là même, le juge administratif empêche « la consolidation d'une situation juridique irrégulière[46], la « constitution de droit acquis »[47] à l'expiration des délais tant contentieux que de retrait et d'abrogation.

C'est dans cette perspective contemporaine que le juge administratif béninois s'est résolument placé pour rejeter le moyen des requérants tiré de l'illégalité de la décision du conseil des ministres annulant

---

[45] Voir par exemple CE, 6 avril 2016, n°386876, à propos de l'attribution d'un avantage financier indu (« devait dès lors être regardé comme s'étant livré à une manœuvre frauduleuse. ».
Voir également Arrêt n°23/CA du 15 avril 1999, ADJISSE Antoine C/Préfet de l'Atlantique et un autre.

[46] S. Renard, « L'acte administratif obtenu par fraude – Un acte créateur de droits précaires », préc., AJDA 2014. 782 in RFDA 2018 P.57.

[47] F. Melleray, « Le retrait d'un acte administratif obtenu par fraude. Le cas d'un plagiat », Note sous CE, 3 févr 2009, Mme B. – R, RFDA 2009. 226.

le 07 juillet 2016 les concours de recrutement organisés en 2015 et dont les résultats ont été proclamés le 12 octobre 2015.

## II- LA FRAUDE, ELEMENT NEUTRALISANT DES DROITS ACQUIS

Au nombre des irrégularités ayant entaché la sincérité des résultats des concours de recrutement organisés en 2015, il y a eu les manœuvres frauduleuses imputables à l'administration et des actes d'acquiescement de plusieurs candidats qui s'analysent comme une complicité à la fraude. Il en est ainsi notamment des candidats jugés inaptes à la visite médicale post-admission et pourtant autorisés et consentants à subir la formation militaire.

Bien que conscients des irrégularités voire des manœuvres frauduleuses ayant rendu possible leur supposée admission au concours et leur affectation dans des administrations, plusieurs "lauréats » ne se sont pas privés d'invoquer le privilège de positions ou des droits acquis.

L'écoulement du temps notamment celui des délais de recours consolide-t-il les droits acquis de façon illégitime ?

Nous examinerons successivement les droits acquis à l'épreuve de l'acte obtenu par la fraude (1) et la spécificité ou l'intérêt juridique de l'arrêt SIDI Abèkè Limata (2).

### *A. Les droits acquis à l'épreuve de l'acte administratif obtenu par la fraude*

Il est admis en doctrine et en jurisprudence que la fraude implique nécessairement la présence de deux éléments distincts : un élément matériel, entendu comme le procédé utilisé par le fraudeur, les manœuvres ; et un élément intentionnel, s'analysant comme l'existence d'une véritable intention d'agir en toute mauvaise foi.

En droit privé, la seule et unique sanction de la fraude peut se résumer par l'expression suivante : « *La fraude a pour effet sa propre inefficacité*[48] ».

En d'autres termes, à travers l'adage *Fraus Omnia corrumpit*, les juristes civilistes ont entendu frapper d'inefficacité, à l'égard de leurs victimes, les actes ou faits frauduleux constitutifs de la manœuvre. Cela a pour conséquence directe d'entraîner l'inefficacité du résultat frauduleusement obtenu.

En matière de droit administratif, le cœur de la théorie de la fraude et donc de ses incidences, se place sur le terrain qui lui est propre : celui des actes administratifs obtenus par la fraude.

Aussi, le juge déniera-t-il à pareils actes, le caractère d'actes créateurs de droits.

Le Conseil d'Etat a affirmé à plusieurs reprises qu' « un acte obtenu par fraude ne crée pas de droits » à l'égard de son bénéficiaire[49].

Reprenant à son compte le raisonnement de son homologue français, le juge béninois empêche « la consolidation de situation juridique irrégulière », la consolidation de droits acquis à l'expiration des délais tant contentieux que de retrait et d'abrogation et soumet à un véritable principe de précarité, l'acte obtenu au moyen de fraude puisque, contrairement aux actes administratifs illégaux, ce dernier ne pourra jamais acquérir un caractère définitif.[50]

---

[48] J. Vidal, Essai d'une théorie générale de la fraude en droit français, préc, Paris, Dalloz, 1957, P.390.

[49] CE, ass, 12 avr.1935 Sarovitch.
CE, 17 juin 1955, n°13558, Silberstein.

[50] Voir Arrêt n°23/CA du 15 avril 1999, ADJISSE Antoine C/ Préfet de l'Atlantique et un autre

« Considérant que si les décisions individuelles ayant créé des droits ne peuvent être légalement rapportées dans le cas où elles seraient entachées d'illégalité que jusqu'à l'expiration du délai du recours contentieux soit dans le cas d'espèce, en général quatre mois après la publication des résultats, cette règle ne saurait recevoir application à l'égard des décisions provoquées par des manœuvres frauduleuses ». (Voir arrêt n°191/CA1 du 25 avril 2019).

La conséquence de l'existence d'une manœuvre frauduleuse est que « la décision… n'a pu, dès lors, acquérir à son égard un caractère définitif ».

Ce qui fait défaut, est, en réalité, la "définitivité" de l'acte, c'est-à dire la création des droits acquis et non pas la création de droits proprement dits.[51]

Dans l'ensemble des cas où la fraude a constitué un élément neutralisant des droits acquis, celle-ci a été le fait de l'administré dont le comportement frauduleux a été mis à l'index.

Or, dans l'arrêt SIDI Abèkè Limata et consorts contre l'Etat béninois, il n'est pas établi que les requérants ont été auteurs de manœuvres frauduleuses relevées, même si la plupart d'entre eux en ont été des bénéficiaires actifs, d'où l'intérêt ou la spécificité dudit arrêt.

### *B. Intérêt de l'arrêt SIDI Abèkè Limata*

L'arrêt SIDI Abèkè Limata présente la particularité de contenir des éléments de continuité et un signe d'évolution.

[51] Constantin Yannakopoulos, La notion de droits acquis en droit administratif français LGDJ – EJA 1997 P. 86

## 1- Les éléments de continuité

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, aussi bien le Conseil d'Etat français que la chambre administrative de la Cour suprême disent et jugent depuis bien des années que l'Administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droit de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de recours contentieux qui est de quatre mois en France et de quatre mois au Bénin[52].

A contrario, lorsque le moyen d'annulation se place sur le terrain de la fraude en tant qu'élément corrupteur de l'acte administratif, celui-ci peut être anéanti rétroactivement, y compris lorsque les délais de recours sont expirés[53].

Il est par ailleurs constant qu'un acte administratif obtenu par l'administré au moyen de manœuvres frauduleuses ne peut être créateur de droits (définitivement) acquis.

Mais la question se pose de savoir ce qu'il en est lorsque les manœuvres frauduleuses au fondement de l'annulation de l'acte ne sont pas le fait de l'administré ou plus exactement lorsque ces manœuvres sont le fait de l'administration. C'est en cela que l'arrêt SIDI Abèkè Limata marque une évolution par rapport à la jurisprudence dominante.

[52] CE 3 nov 1922 dame CACHET, Rec 790 cité supra et Arrêts n°8/CA du 19 novembre 1978 NAHUM Hilaire Gaston C/ Ministre de l'Intérieur et n°30/CA du 15 juin 2000, Jean TELLA C/ Ministre du travail et des affaires sociales.

[53] Voir Arrêts Sarovitch et Silberstein cités supra et Arrêt n°23/CA du 15 avril 1999 cité supra.

## 2. Un signe d'évolution

Toutes les décisions ayant rejeté la consolidation de droits acquis par la fraude se sont intéressées à un contrôle de moralité spécifique de l'administré.

De fait, la fraude a su définitivement marquer le régime de disparition des actes administratifs de son empreinte en s'imposant comme la seule source d'illégalité provenant des administrés et non de l'administration[54].

Sarovitch, Silverstein et autres en France et ADJISSE Antoine au Bénin avaient pleinement conscience des manœuvres frauduleuses dont ils étaient les auteurs et qui ont amené les juges à annuler les actes administratifs que lesdites manœuvres leur ont permis de se faire délivrer.

Dans le cas de SIDI Abèkè Limata et consorts, ceux-ci n'ont été auteurs d'aucune manœuvre ayant conduit à la proclamation des résultats des concours auxquels ils ont participé.

Au contraire, la preuve a été faite que les manœuvres frauduleuses perpétrées lors des concours de recrutements d'agents de l'Etat en 2015, ont été le fait de ses préposés.

Aucune faute n'ayant été relevée à l'encontre des requérants, la logique n'aurait-elle pas voulu que l'administration punît ses préposés, qu'elle fût plus sensible au sort de centaines de jeunes en quête d'emplois et y ayant été investis en prenant service en attendant d'être plus tard nommés dans lesdits emplois ? Et qu'ensuite, on passât à autre chose ?

[54] 13 RFDA 2018 P 57.

A la vérité, l'arrêt SIDI Abèkè Limata rend compte d'une approche objective des manœuvres frauduleuses telles qu'elles sont apparues dans le dossier.

Plutôt que de se préoccuper de l'auteur ou des auteurs de la fraude, le juge s'est appesanti sur l'existence objective et indéniable des manœuvres frauduleuses et de leur caractérisation. Prosaïquement, on dira que la fraude, c'est la fraude !

Dans les développements antérieurs, nous avons passé en revue l'ensemble de ces manœuvres frauduleuses qui, prises chacune isolément, expose de par son ampleur et sa grossièreté, la décision de proclamation de l'admission des candidats à l'annulation.

Bien que lesdites manœuvres frauduleuses provinssent de l'administration, elles étaient d'une telle ampleur et d'une telle gravité que le juge administratif, soucieux de l'intérêt général et de la crédibilité de l'Etat, ne pouvait les tolérer et valider ce qui ne fut rien moins qu'un simulacre de concours.

Sommes-nous à l'aube d'un remodelage de la fraude par rapport aux droits acquis ?

Les années à venir (nous) donneront à mieux répondre à la question.

S'il fallait conclure, nous affirmerons qu'il est toujours malaisé, voire risqué de prévoir l'avenir.

En effet, il y a toujours une part sinon d'incertitude, du moins de prétention à vouloir dessiner les contours de ce que demain sera.

D'abord, à cause des risques d'erreur que comporte l'exercice quels que puissent être les outils de prévision ; ensuite, le temps à venir lui-

même accuse des ralentissements, des accélérations ou des stagnations dont personne ne peut anticiper la survenance.

Alors, quelle postérité pour l'arrêt SIDI Abèkè Limata ?

A défaut d'apporter une réponse précise et définitive à cette question, nous nous permettons de relever que l'arrêt sous référence fera date pour au moins deux raisons.

La première raison est liée à son ampleur en ce qu'il touche non pas une personne, mais 1488 personnes voire davantage, quand on sait que tous les candidats au concours n'ont pas forcément exercé leur droit au recours.

Cet arrêt marquera de façon significative ceux des candidats déclarés admis aux concours et ayant pris service dans différentes administrations avant la décision d'annulation administrative des concours, quelle que puisse être la suite de leur parcours professionnel.

La deuxième raison est que l'arrêt n°191/CA1 du 25 avril 2019 constitue la sanction d'une gouvernance dans un domaine aussi sensible que celui du recrutement à la fonction publique, c'est - à dire dans l'administration, considérée comme le bras opérationnel des politiques publiques.

Aux gouvernants d'aujourd'hui et de demain, l'arrêt SIDI Abèkè Limata vient ou viendra rappeler que la Cour suprême, vestale du temple de l'Etat de droit, veille.

Aux préposés de l'administration qui ont été auteurs ou complices des manœuvres frauduleuses ayant conduit à l'annulation des résultats des concours, un message subliminal est adressé : il n'est jamais tard pour rendre compte de sa mauvaise manière de servir, de son impéritie ou des connivences douteuses.

D'un autre point de vue, l'arrêt revêt un caractère pédagogique à l'endroit des citoyens en général et des candidats potentiels à un emploi public en particulier. Il sonne comme un signal et tout à la fois une leçon de civisme tendant à graver dans la conscience collective qu'il n'y a pas de droits acquis par la fraude qui aient un caractère définitif ; mieux, que ces droits prétendument acquis, sont révocables ad nutum.

Enfin, de par son retentissement, l'arrêt appelle à l'effort, au travail et à la justice en tant qu'elle est l'antithèse de l'injustice, celle-là même qui tend à donner pour méritantes des personnes à qui la fraude a profité.

Il est évident que bien des candidats possédaient des qualités intellectuelles indéniables et qu'ils ont pâti de manquements des préposés de l'administration, mais à (vouloir) laisser subsister dans l'ordonnancement juridique national, des décisions prises sur le fondement de faits, d'actes ou de comportements frauduleux, c'est laisser le poison du népotisme, de l'esprit sectaire et de l'inconscience professionnelle, instiller le doute quant à l'effectivité de l'égal accès des citoyens aux emplois publics et peut-être, préparer le lit des frustrations et des divisions.

Pour sûr, il n'y a pas de fraternité sans la justice, ni de justice (distributive) sans le mérite et donc le travail.

N'est – ce pas finalement là, tout le sens de notre devise nationale ! Fraternité, Justice, Travail.

# ARRET N°65/CA DU 19 JUILLET 2017, COLLECTIVITE KOUKPONOU C. BOKO JACOB ET MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES A PROPOS DU TITRE FONCIER

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date à Cotonou du 19 juillet 2014, enregistrée au greffe de la Cour le 24 juillet 2014 sous le numéro 739/GCS, par laquelle la collectivité KOUKPONOU, représentée par Lazare KOUKPONOU et Toussaint KOUKPONOU, ayant pour conseil maître Alphonse C. ADANDEDJAN, Avocat à la cour, a saisi la Chambre Administrative de la Cour suprême, d'un recours aux fins d'annulation des titres fonciers n° 510 et 532 du livre foncier de la circonscription de Sèmè-Podji ;

Vu la correspondance n° 0419/GCS du 04 mars 2015 par laquelle la requérante a été invitée à régulariser son recours par le timbrage de sa requête, conformément à la loi ;

Vu la correspondance n° 0420/GCS du O4 mars 2015 par laquelle mise en demeure a été adressée à la requérante, aux fins de consignation ;

Vu la lettre n° 0544/GCS en date du 18 mars 2015, par laquelle la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif et les pièces y annexées ont été communiquées au Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation, pour son mémoire en défense ;

Vu la correspondance n° 0421/GCS du 04 mars 2015, par laquelle la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif et les pièces y annexées ont été également communiquées à monsieur BOKO Jacob Timothée, bénéficiaire des titres contestés, pour ses observations en défense ;

Vu les observations en défense de Maîtres Générick AHOUANGONOU et Prosper AHOUNOU, tous deux conseils de Jacob Thimothée BOKO ;

Vu la lettre n° 065O/GCS en date du 18 avril 2017 parvenue au ministère de l'économie et des finances le 21 avril 2017, par laquelle mise en demeure lui a été adressée, aux fins de ses observations en défense ;

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 toutes les pièces du dossier ;

Ouï le conseiller **Etienne FIFATIN** en son rapport ;

Ouï l'avocat général **Saturnin D. AFATON** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

**EN LA FORME**

**Sur la compétence de la Cour**

Considérant que les conseils de BOKO Jacob Timothée titulaire des titres fonciers n° 510 et n° 532 en cause, soulèvent le moyen d'incompétence de la Cour, articulé en deux branches tirées de l'inaptitude de la chambre administrative à connaître d'une part des faits de stellionat et d'autre part des litiges portant sur le titre foncier.

Considérant, sur la première branche de l'exception d'incompétence tirée du stellionat, que le défendeur soutient que l'immatriculation frauduleuse qui lui est imputée, s'analyse en un stellionat lequel est constitutif d'infraction pénale au sens des dispositions de l'article 179 de la loi 65-25 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey.

Considérant qu'il y a lieu de relever, s'agissant de ce moyen, que la collectivité KOUKPONOU requérante, ne poursuit pas devant le juge administratif, la sanction d'un fait pénal notamment le stellionat, mais sollicite l'annulation, pour excès de pouvoir, des titres fonciers n° 510 et n° 532 ;

Que dans ces conditions, l'exception d'incompétence de la juridiction administrative ainsi soulevée par la requérante est inopérante.

Considérant que le défendeur fonde la deuxième branche de l'exception d'incompétence tirée de l'inaptitude du juge administratif à connaitre d'un contentieux portant sur le titre foncier sur les

dispositions des articles 109 à 118, 123, 178 à 183 de la loi n° 65-25 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey sous l'empire duquel les titres fonciers querellés ont été délivrés et des articles 130 à 133, 146 à 148 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ;

Que suivant ces dispositions, tout différend, quel qu'il soit, portant sur un titre foncier, relève de la compétence du juge civil, à l'exception du juge administratif ;

Mais considérant que suivant les dispositions de l'article 35 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême, « … la chambre administrative est juge de droit commun en premier et dernier ressort en matière administrative.

Relèvent du contentieux administratif :

- les recours en annulation pour excès de pouvoir des décisions des autorités administratives ;

- ……. » ;

Que ces décisions au sens des dispositions ci-dessus s'entendent des actes émanant de toutes les autorités administratives, créateurs de droit au profit des administrés ;

Que le titre foncier est un acte délivré par les services des domaines, relevant du ministère en charge des finances, démembrement de l'administration de l'Etat, lequel titre

confère à un particulier, en l'espèce à BOKO Jacob Timothée, un droit de propriété ;

Que ce titre, au regard de son origine et de sa portée, constitue un acte éminemment administratif relevant, du point de vue du contrôle de la légalité, de la compétence du juge administratif, au sens des dispositions de l'article 35 de la loi susvisée ;

Que par conséquent, le moyen tiré de l'incompétence de la chambre administrative de la Cour suprême, en sa deuxième branche, est également inopérant.

**Sur la recevabilité**

Considérant que le défendeur soulève trois moyens d'irrecevabilité tirés d'une part du non-respect du délai de recours préalable, d'autre part du défaut de qualité et enfin du caractère inattaquable du titre foncier.

Sur l'exception d'irrecevabilité tirée du non-respect des délais de recours

Considérant que Maître Générick AHOUANGONOU soulève l'irrecevabilité pour défaut de recours préalable ou recours hors délai ;

Qu'il soutient en effet que, conformément à l'article 32 de la loi 2004-07 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême, la requérante est tenue d'introduire un recours administratif dans le

délai de deux mois, à compter de la date de la publication ou de la notification ou même de la connaissance acquise ;

Que les titres fonciers querellés ont été établis par le conservateur le 08 avril 2002 pour le titre n°510 et le 26 juillet 2002 pour le titre n° 532 ;

Qu'à tout le moins, la requérante a eu connaissance de l'existence de ces titres lors de l'échange des pièces avant l'ordonnance de référé n°006/CR/12 du 17 janvier 2012 qui a décidé de son expulsion ;

Qu'il n'a versé au dossier aucun recours administratif préalable et qu'à supposer même ce recours administratif introduit, il serait tardif et, de ce fait, irrecevable.

Considérant qu'il ressort de l'examen des pièces du dossier que, par exploit d'huissier en date du 15 mai 2014, la requérante, par l'organe de son conseil, a adressé au Ministre de l'Economie et des Finances, un recours ayant pour objet « recours hiérarchique en annulation des titres fonciers n° 510 et 532 du livre foncier de la circonscription de Sèmè-Podji » ;

Que ce recours est en principe irrecevable pour avoir été introduit au delà du délai de deux (02) mois requis par la loi.

Mais considérant que le recours de la collectivité KOUKPONOU en annulation des titres fonciers n° 510 et n° 532 du livre foncier de la circonscription de Sèmè-Podji vient en dénonciation de certains dysfonctionnements graves qui auraient caractérisé

l'établissement de ces titres par l'administration, notamment le défaut d'enquête contradictoire et de publicité ;

Que si ces dysfonctionnements étaient avérés, elles laisseraient subsister dans l'ordonnancement juridique, des actes manifestement irréguliers que le juge administratif doit sanctionner ;

Qu'ainsi, le contrôle de la légalité des deux titres fonciers mis en cause et découverts à l'occasion d'un procès peut être déféré au juge administratif, sans condition de délai ;

Que l'exception tirée du défaut de respect des délais de recours est irrecevable.

Sur le moyen tiré du défaut de qualité

Considérant que Maître Générick AHOUANGONOU soulève l'irrecevabilité du recours introduit par la collectivité KOUKPONOU, pour défaut de qualité, en ce que les immeubles, objets de la présente procédure, sont immatriculés au nom de l'Etat béninois ; qu'ainsi cette collectivité n'a pas qualité à ester en justice pour un immeuble appartenant à titre privé à l'Etat.

Considérant qu'il ressort du dossier que les deux titres établis au nom de monsieur Timothée Jacob BOKO portent sur un immeuble dont la collectivité KOUKPONOU revendique la propriété ;

Que la question de propriété a fait l'objet de plusieurs décisions de justice en faveur de ladite collectivité ;

Qu'elle a, dans ces conditions, qualité à défendre devant le juge administratif ses intérêts sur un titre délivré par l'administration, sur cet immeuble et qui lui fait grief ;

Que l'exception tirée du défaut de qualité n'est, par conséquent, pas recevable.

Sur le moyen tiré du caractère définitif et inattaquable du titre foncier

Considérant que Maître Générick AHOUANGONOU fonde également son moyen d'irrecevabilité sur les dispositions de l'article 121 de loi 65-25 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey, selon lesquelles « Le titre foncier est définitif et inattaquable ; il constitue, devant les juridictions, le point de départ unique de tous les droits réels existants sur l'immeuble au moment de l'immatriculation » ;

Qu'il soutient que le titre foncier est définitif et inattaquable et qu'aucune action en annulation ne peut être engagée contre ce titre ;

Que suivant les dispositions de l'article 123 de la même loi, « Les personnes dont les droits auraient été lésés par suite d'une immatriculation, ne peuvent se pourvoir par voie d'action réelle, mais seulement en cas de dol par voie d'action personnelle en indemnité » ;

Qu'il en déduit qu'aucune action en annulation ne peut être engagée contre le titre foncier.

Considérant qu'il est un principe général de droit que les actes de l'administration sont soumis au contrôle de légalité par le recours pour excès de pouvoir pour autant que ces actes font grief ;

Que le titre foncier est un document délivré par l'administration suivant une procédure rigoureuse d'immatriculation et qui permet d'assurer la publicité d'un droit réel ;

Qu'il y a lieu de distinguer les formalités prescrites par la loi pour l'obtention d'un titre foncier et les droits réels sur lesquels repose ce titre ;

Que le contrôle du juge administratif ne porte pas sur les droits réels, mais sur la régularité des formalités pour l'obtention du titre foncier et sur les décisions de l'autorité administrative qui sanctionnent l'accomplissement de ces formalités ;

Qu'en tant que telles, ces décisions de l'autorité administrative ne peuvent échapper au contrôle de légalité prévu à l'article 35 de la loi portant organisation de la Cour suprême et au principe général du droit selon lequel tout acte administratif peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;

Que par conséquent, l'exception d'irrecevabilité tirée du caractère définitif et inattaquable du titre foncier n'est pas recevable ;

Qu'il y a lieu, au regard de ce qui précède, de déclarer le recours de la collectivité KOUKPONOU recevable pour avoir été introduit conformément à la loi.

**AU FOND**

**Sur le moyen tiré du défaut d'accomplissement des formalités nécessaires à la délivrance du titre foncier sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens.**

Considérant que maître Alphonse C. ADANDEDJAN pour le compte de la collectivité KOUKPONOU, soutient que la loi soumet l'établissement d'un titre foncier à la nécessaire intervention de la mairie en vue de la délivrance, soit d'un certificat administratif, soit d'un permis d'habiter ;

Que Timothée Jacob BOKO n'a obtenu aucun certificat administratif ni aucun permis d'habiter s'agissant d'un domaine immatriculé au nom de l'Etat, avant de se faire délivrer lesdits titres ;

Qu'il soutient par ailleurs que la formalité de l'enquête contradictoire exigée par la loi n'a pas été satisfaite ; toute chose qui lui aurait permis de faire opposition à l'établissement desdits titres. Qu'il s'ensuit que les titres fonciers querellés, ont été obtenus en violation de la loi et en fraude de ses légitimes droits.

Considérant que le défendeur soutient que le domaine objet des titres fonciers 510 et 532 dont l'annulation est sollicitée, n'appartient pas au requérant, mais à l'Etat Béninois ;

Que son immatriculation appelle une procédure particulière et que c'est dans ce sens qu'il a entrepris les formalités requises, mais que limité par les moyens financiers, il n'a pu obtenir les titres fonciers qu'à l'avènement de la nouvelle loi 65-25 du 14 août 1965 ;

Qu'il a, par la suite, de manière régulière, formulé une demande de délivrance desdits titres fonciers auprès de la direction des impôts ;

Que cette direction s'est opposée à les lui délivrer, en lui notifiant qu'il ne peut acquérir un droit de propriété sur les parcelles en question qu'en les rachetant à l'Etat ;

Que non satisfait, il a saisi la Cour suprême qui, par un arrêt du 06 juillet 1985, s'est déclarée incompétente pour connaître du litige ;

Que c'est dans ces conditions, qu'il a introduit un recours contre l'Etat béninois, action qui a abouti à l'arrêt n° 354/2000 du 21 décembre 2000 ;

Que cette procédure ne concerne pas la collectivité KOUKPONOU qui n'a pas été recensée par l'administration coloniale comme étant propriétaire du domaine ;

Qu'ainsi, les titres fonciers incriminés sont réguliers pour avoir été délivrés par l'Etat béninois qui en est le propriétaire et suivant la procédure appropriée ;

Que s'agissant des irrégularités alléguées par le requérant et qui auraient entaché l'établissement desdits titres, il conclut que le permis d'habiter n'est pas une pièce nécessaire pour l'établissement d'un titre foncier ;

Que les formalités peuvent être entreprises sur les titres en question sans associer la mairie de Sèmè-Podji et que mieux, le

conservateur n'a relevé aucune anomalie lors des formalités pour l'obtention de ces titres.

Considérant que, contrairement aux allégations de maître Générick Sourou AHOUANGONOU, la formalité d'établissement du certificat administratif est essentielle pour l'obtention du titre foncier ;

Que par ailleurs, la loi n° 65-25 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey alors en vigueur, impose pour l'obtention et la validité du titre foncier, un formalisme rigoureux ;

Que cette loi organise un système de publicité à grande échelle destiné à permettre à l'administration de s'assurer qu'il n'y a ni conflit, ni opposition, ni contestation du droit qui est soumis à publication et à inscription ;

Que, de l'examen des faits de la présente cause et des pièces du dossier, il ressort que l'Administration ne s'est pas assurée de ce minimum nécessaire avant de délivrer les titres fonciers n° 510 et 532 contestés ;

Que l'Administration elle-même, n'a apporté aucune contradiction quant aux griefs du requérant tirés du défaut d'accomplissement des formalités essentielles pour l'obtention des titres contestés ;

Que dès lors, au regard des faits dénoncés par la requérante et des éléments objectifs du dossier, la demande tendant à l'annulation des titres fonciers n° 510 et 532 du livre foncier de Sèmè-Podji est fondée ;

Qu'il y a en conséquence lieu d'annuler les décisions d'immatriculation portant création des titres fonciers n° 510 et n° 532 du livre foncier de Sèmè-Podji.

**PAR CES MOTIFS,**

**DECIDE :**

**Article 1er :** La Cour suprême, statuant en matière administrative, est compétente pour connaître du recours en annulation des titres fonciers n°510 et n°532 du livre foncier de la circonscription de Sèmè-Podji.

**Article 2 :** Le recours en date à Cotonou du 19 juillet 2014 de maître Alphonse ADANDEDJAN, conseil de la Collectivité KOUKPONOU, représentée par Lazare et Toussaint KOUKPONOU et tendant à l'annulation des titres fonciers n°510 et n°532 du livre foncier de la circonscription de Sèmè-Podji, est recevable.

**Article 3 :** Ledit recours est fondé.

**Article 4 :** Sont annulées, les décisions d'immatriculation du 08 avril 2002 et du 26 juillet 2002 du Conservateur de la propriété foncière, portant création des titres fonciers n°510 et 532 de la circonscription de Sèmè-Podji, ainsi que tous les actes subséquents.

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

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

# NOTE SUR L'ARRET N°65/CA DU 19 JUILLET 2017, COLLECTIVITE KOUKPONOU C. BOKO JACOB ET MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES A PROPOS DU TITRE FONCIER

**Etienne Marie FIFATIN**

Conseiller à la Chambre administrative

L'une des déclinaisons de l'office du juge administratif est le contrôle de l'action de l'administration qui, elle-même, est un sujet de droit. Le contrôle de l'action administrative constitue un critère de l'effectivité de l'Etat de droit dans lequel les actes et comportements fautifs de l'administration peuvent être soumis à la censure du juge administratif.

Mais la recherche de la sécurité juridique a vraisemblablement conduit le législateur, dans la formulation de la loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey (Bénin), à faire du titre foncier un acte définitif et inattaquable.

Faisant écho à cette disposition exceptionnelle de la loi, le juge administratif et le juge judiciaire de la Cour suprême, saisis de recours tendant à la remise en cause du titre foncier ont, pendant longtemps, soit décliné leur compétence, soit déclaré les recours

irrecevables, soit rejeté ces recours, quelles que soient les irrégularités qui ont pu entacher la délivrance de ce titre.

C'est en cet état de la jurisprudence de la Cour qu'est intervenu l'arrêt n°65 du 19 juillet 2017 rendu par la Chambre administrative de la Cour suprême, qui a révélé toute la dimension du contrôle de légalité que le juge administratif est susceptible d'exercer sur les actes administratifs.

Il s'agit d'un contentieux porté devant la Chambre administrative de la Cour suprême par la collectivité KOUKPONOU contre le Ministre de l'Economie et des Finances et BOKO Jacob Timothée.

Dans cette affaire, et suivant les faits portés à l'appréciation du juge, la collectivité requérante a été dépossédée de sa propriété foncière à la suite de la création par l'administration de deux titres au profit de BOKO Jacob Timothée. Il est reproché à l'administration d'avoir délivré des titres fonciers en l'absence des formalités requises par la loi, notamment la formalité substantielle de publicité destinée à vérifier qu'il n'y a ni opposition, ni contestation. L'administration ne s'était pas assurée de ce minimum nécessaire avant la délivrance des titres fonciers contestés devant le juge administratif de la cour suprême.

L'inobservation des règles minima prescrites par la loi pour la délivrance du titre foncier a conduit le juge administratif à censurer, par l'arrêt n°65 du 19 juillet 2017, les décisions d'immatriculation du 08 avril et du 26 juillet 2002 du conservateur de la propriété foncière, portant création de deux titres fonciers dans la circonscription de Sèmè-Podji.

A la lumière de cette décision de la Chambre administrative, la question de l'intangibilité et de l'inattaquabilité du titre foncier est-elle encore perçue de la même manière au regard des précédentes décisions de la Haute juridiction administrative ?

En exerçant un contrôle sur la régularité de la délivrance du titre foncier, le juge administratif vient de modifier le droit positif béninois en matière de contrôle du titre foncier au regard des précédents jurisprudentiels (I) révélant ainsi la vraie nature et la portée relative de l'inattaquabilité du titre foncier (II).

## I- LES PRECEDENTS JURISPRUDENTIELS

La question du contrôle du titre foncier par le juge administratif a fait l'objet de controverses au regard de la formulation même de la loi qui en fait un titre inattaquable, une sorte de no man's land, donc inaccessible au contrôle du juge. Cette impression que renvoie la disposition de la loi est si forte, si évidente, qu'elle révèle une certaine certitude des juges à considérer le titre foncier comme étant à l'abri de tout recours.

Pour mieux appréhender la position du juge de la Cour suprême, avant l'arrêt KOUKPONOU, il importe de rappeler les termes de la loi.

En effet, suivant les dispositions de l'article 121 la loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey, « Le titre foncier est définitif et inattaquable ; il constitue, devant les juridictions, le point de départ unique de tous les droits réels existants sur l'immeuble au moment de l'immatriculation ».

Suivant les dispositions de l'article 123 de la même loi « Les personnes dont les droits auraient été lésés par suite d'une immatriculation ne peuvent se pourvoir par voie d'action réelle, mais seulement, en cas de dol, par voie d'action personnelle en indemnité ».

Sur le fondement de ces dispositions, le juge de la Cour suprême, qu'il s'agisse du juge judiciaire ou du juge administratif, s'est montré assez ferme sur la question de l'intangibilité et de l'inattaquabilité du titre foncier. Ainsi, s'est constitué dans le temps, à travers les décisions de ces deux chambres, une jurisprudence forgée autour d'une sorte d'immunité juridictionnelle du titre foncier considéré comme intouchable.

Avant l'affaire KOUKPONOU, la contestation du titre foncier a été indifféremment soumise au juge judiciaire et au juge administratif, qui l'ont examinée tout aussi diversement, tantôt comme une question de compétence, tantôt comme une question de recevabilité, mais également comme une question de fond, se soldant selon le cas, par une décision d'incompétence, d'irrecevabilité ou de rejet.

Dans un arrêt du 28 mai 1976, dans l'affaire Philippe Quenum et Gabrielle Quenum da PIEDADE contre Etat béninois, le juge administratif, sur le fondement des articles 21 et 22 de la loi du 14 août 1965 portant régime foncier sus rappelée, a rejeté le recours en considérant que « le titre foncier est inattaquable et qu'aucune action en revendication ne peut être diligentée contre l'immeuble dont il établit la propriété ».

Dans un autre arrêt dame ADECHOKAN BADAROU Adicatou Soulé contre l'Etat béninois et LALEYE Fataou, rendu le 27 mai 1977,

par la même chambre de la Cour suprême, le juge administratif a jugé que « le titre foncier est inattaquable et constitue le point de départ unique de tous les droits réels existants sur l'immeuble au moment de l'immatriculation ;

Qu'il s'ensuit qu'aucune mise en cause du titre foncier ne peut être reçue par la Cour ».

Le juge a déclaré, sur ce fondement, le recours irrecevable.

En 2014, dans une autre affaire n°1/CA, ADJANOHOUN Cosme contre Préfet de l'Atlantique et le Ministre des Finances, la Chambre administrative de la Cour, dans sa décision du 24 février 2014, a jugé en ces termes :

« Considérant que si la loi n°60-20 du 13 juillet 1960 en son article 23, confère à la Cour suprême, Chambre administrative, compétence pour connaître des litiges relatifs au permis d'habiter, tout différend portant sur les titres fonciers relève des tribunaux de première instance…

Que la Cour ne saurait, sans violer la loi, procéder à l'annulation du titre foncier n°4112 de Cotonou… ».

La question de la régularité du titre foncier a été également appréciée par la Haute juridiction judiciaire dans l'arrêt n°074 /CJ-CM du 08 décembre 2000, KARIM URBAIN DA SILVA contre EMILE DERLIN ZINSOU et CONSERVATEUR DE LA PROPRIETE FONCIERE.

Dans cette affaire, le juge judiciaire est allée plus loin, se montrant plus incisif que le juge administratif en considérant que « … les conditions de délivrance du nouveau titre ne font pas obstacle au principe de l'intangibilité du titre foncier, principe résultant des articles 121,122 et 123 de la loi n°65-25 du 14 avril 1965 ».

Il précise que « … lorsque l'Etat a délivré un titre foncier à un tiers à tort ou à raison, nul ne peut remettre ledit titre en cause ».

Il résulte de ces décisions que la tendance bien marquée qui se dégage de la jurisprudence de la Cour est de considérer le titre foncier, même obtenu irrégulièrement, comme intouchable, quelles que soient les conditions de sa délivrance.

Mais la cristallisation de la jurisprudence de la Cour sur la question de l'intangibilité et de l'inattaquabilité du titre foncier n'a pas résisté au temps puisque l'arrêt du 19 juillet 2017 rendu dans l'affaire KOUKPONOU est venu remanier la jurisprudence antérieure, renforçant in fine la sécurité foncière par l'obligation du respect rigoureux, sous peine de sanction, des procédures préalables à la délivrance du titre foncier.

A la lumière de cette récente décision de la chambre administrative, la perception de la nature du titre foncier ainsi que sa portée ont considérablement évolué ; le titre foncier apparaissant désormais comme un véritable acte administratif susceptible de contrôle de légalité.

## II- LA PORTEE RELATIVE DE L'INATTAQUABILITE ET DE L'INTANGIBILITE DU TITRE FONCIER

« Le titre foncier est définitif et inattaquable ; il constitue, devant les juridictions, le point de départ unique de tous les droits réels existants sur l'immeuble au moment de l'immatriculation ».

« Les personnes dont les droits auraient été lésés par suite d'une immatriculation ne peuvent se pourvoir par voie d'action réelle, mais seulement en cas de dol, par voie d'action personnelle en indemnité ».

Ainsi en ont disposé les articles 23 et 122 de la loi sur le régime de la propriété foncière au Dahomey tel que rappelé ci-dessus.

En présence de telles dispositions à la limite péremptoires, le juge peut-il s'en tenir à la lettre de la loi et conclure qu'il suffit d'être en possession d'un titre foncier pour échapper à tout contrôle ?

En réalité, en remontant plus loin, on cerne mieux le concept de l'inattaquabilité du titre foncier. En effet, on sait que la procédure d'immatriculation démarre par le dépôt d'une demande appelée réquisition adressée au conservateur, suivie de sa publicité au journal officiel, de l'apposition des placards, d'un bornage officiel, public et contradictoire, puis s'achève par la délivrance du titre foncier, lorsque la procédure est régulièrement conduite à son terme.

La loi organise un contrôle de régularité a priori pouvant s'exercer au moment de l'établissement du titre foncier en confiant au

juge judiciaire la sanction des irrégularités susceptibles d'entacher les actes de l'administration à cette étape.

Puis une intervention a posteriori est organisée par la loi, qui est destinée à la réparation du tort à travers, le cas échéant, le payement de dommages-intérêts et les poursuites pénales éventuelles pour les infractions commises lors de la procédure d'établissement du titre foncier.

L'article 122, premier alinéa précise que : « Toute action tendant à la revendication d'un droit réel non révélé en cours de procédure et ayant pour effet de mettre en cause le droit de propriété même d'un immeuble est irrecevable ».

Dès lors, il se pose au juge administratif certaines questions qui peuvent se résumer à travers les interrogations suivantes :

Une immatriculation irrégulière qui n'a pas suivi la procédure légale et plus particulièrement les mécanismes de publicité prévus par la loi peut-elle déboucher sur un titre foncier regardé par le juge comme définitif et inattaquable, au motif que ce sont là les dispositions de la loi elle-même ?

L'immatriculation obtenue par fraude, par collusion avec l'administration ou empruntant la voie du faux et de l'usage de faux, peut-elle déboucher sur un titre foncier revêtu du caractère définitif et inattaquable ?

Autrement dit, les irrégularités et illégalités d'une procédure d'immatriculation ayant débouché sur un titre foncier, peuvent-elles

être attaquées et ce, malgré une disposition légale qui lui confère un caractère définitif et inattaquable ?

Ces questions ont pu déterminer la position du juge administratif dans l'affaire KOUKPONOU qui a sanctionné la décision d'immatriculation du conservateur de la propriété foncière pour avoir méconnu les règles élémentaires régissant l'établissement du titre foncier.

Il apparait à travers cette décision de la chambre administrative, qu'on ne saurait admettre que la procédure d'immatriculation dont l'administration foncière est le maître d'œuvre, échappe au contrôle de la légalité.

Déjà en 1971, la Chambre administrative de la Cour suprême avait formellement et fermement pris position en faveur du contrôle systématique par le juge administratif de tout acte émanant de l'Administration.

C'était à l'occasion de deux recours contre l'article 08 de la loi n°61-32 du 14 août 1961 complétant les dispositions de la loi 61-07 du 20 février 1961 sur la sécurité publique qui disposait que : *« Les arrêtés du ministre de l'intérieur ne sont susceptibles d'aucun recours ».*

Dans son arrêt n°26 du 23 juillet 1971 la Chambre administrative motivait sa décision en ces termes : « Considérant que le recours pour excès de pouvoir a un caractère de droit commun, qu'il est donc ouvert contre toute décision administrative sans qu'il soit besoin qu'un texte particulier le prévoie. Même si la loi déclare à propos d'un acte qu'il est ''insusceptible de recours'', cette formule

exclut tous les recours sauf les recours pour excès de pouvoir, qu'il s'ensuit que les deux recours susvisés ont été formés dans les formes et délais de la loi, qu'il échet de les déclarer recevables ».

La Chambre administrative venait ainsi, à travers cette décision, professer le caractère impératif du contrôle de légalité des actes administratifs par le juge administratif.

Cette possibilité de contester tout acte administratif était déjà reconnue dans l'affaire Ministère de l'agriculture c / Dame LAMOTTE du Conseil d'Etat français dont le considérant principal est formulé comme suit *:* « Considérant que l'article 4 alinéa 2 de l'acte dit loi du 23 mai 1943 dispose que l'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire ; que si cette disposition …, a pour effet de supprimer le recours qui avait été ouvert au propriétaire par l'article 29 de la loi du 19 février 1942 devant le conseil de préfecture pour lui permettre de contester, notamment, la régularité de la concession, **elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité** ».

En dépit de la volonté du législateur qui ne fait aucun doute et selon laquelle « l'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire », la Haute juridiction administrative française n'en a pas moins considéré que ce texte ne pouvait avoir pour effet d'exclure le recours pour excès de pouvoir, destiné à « assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ».

Pour en revenir à l'arrêt KOUKPONOU dans lequel les actes du conservateur foncier créant les titres fonciers ont été annulés, le juge administratif a adopté une démarche fondée sur le champ de compétence du juge administratif tel qu'il ressort de la loi n° 2004-7 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

Le juge administratif dans l'arrêt KOUKPONOU s'est appuyé en effet sur les dispositions de l'article 35 de la loi d'organisation sus rappelée aux termes desquelles *« relèvent du contentieux administratif, les recours en annulation pour excès de pouvoir des décisions des autorités administratives ».*

Le juge administratif a considéré dans cette affaire que le titre foncier est un acte délivré par les services des domaines, démembrement de l'administration de l'Etat et relevant notamment du ministère en charge des finances ; que ce titre, du point de vue de son auteur, de son contenu et de sa portée, constitue un acte éminemment administratif relevant de la compétence du juge administratif, au sens des dispositions de l'article 35 de la loi sus rappelée ».

Cette démarche a été renforcée par les considérations tenant au droit commun et tirées de l'idée qu'aucun acte administratif ne peut échapper au contrôle de la légalité exercé par le juge administratif.

Le juge administratif béninois, comme un avertissement, a précisé à l'occasion de l'affaire KOUKPONOU son champ d'intervention en indiquant que le « contrôle du juge administratif ne porte pas sur les droits réels, mais sur la régularité des formalités

prescrites par la loi en vue de l'obtention du titre foncier et sur les décisions de l'autorité administrative qui créent les titres contestés.

Le juge béninois vient ainsi remanier sa jurisprudence antérieure en sortant le titre foncier, acte délivré par les administrations, de la zone d'impunité, par la sanction des irrégularités qui s'y attachent.

La récente décision hardie de la chambre administrative du Bénin dans l'affaire KOUKPONOU rejoint la jurisprudence du conseil d'Etat français, qui fait du contrôle des actes administratifs, un instrument général de vérification de la légalité.

En réalité, la démarche suivie dans l'affaire KOUKPONOU s'agissant spécifiquement du contrôle de la légalité du titre foncier, n'est pas une nouveauté béninoise. Elle a été précédée de nombreux autres cas similaires dans lesquels le juge administratif ivoirien et celui camerounais avaient, sans détour, pris position en faveur du contrôle de la légalité du certificat de propriété ou du titre foncier.

La preuve en a été administrée à travers plusieurs décisions rendues par le juge administratif ivoirien qui a admis qu'on puisse faire un procès aux actes fonciers obtenus frauduleusement ou illégalement en dépit des prescriptions de la loi qui prescrivent leur inattaquabilité.

La position du juge administratif ivoirien s'est avérée originale pour avoir annulé le certificat de propriété (titre foncier) obtenu en fraude des droits d'autres personnes dans un contexte où ce certificat était considéré par le passé comme intouchable.

Il faut préciser que les textes ivoiriens régissant le foncier ont été rédigés dans les mêmes termes que la loi béninoise de 1965 citée plus haut.

Le juge administratif camerounais, à l'instar de celui ivoirien, a adopté également la même position. Au Cameroun en effet, les titres fonciers frauduleux et illégaux peuvent être déférés à la censure du juge administratif.

Le juge administratif béninois, dans l'affaire KOUKPONOU, pouvait-il de nos jours ramer à contre courant, dans un contexte marqué par des atteintes graves à la propriété, sous le couvert de l'intangibilité et de l'inattaquabilité du titre foncier ?

Peut-on encore aujourd'hui, dans un Etat de droit, admettre qu'au nom de la sécurité et de la stabilité juridique, on sacrifie les droits des citoyens en s'inclinant devant des actes de l'administration jusque-là considérés comme intouchables et délivrés dans des conditions ubuesques ?

En réalité, le caractère définitif et inattaquable du titre foncier induit une présomption de régularité de la procédure d'établissement du titre telle que, si elle venait à être prise à défaut, devrait autoriser le juge à prononcer la sanction.

Que dire encore de la délivrance des titres fonciers obtenus en quelques jours, alors que le processus prescrit par la loi rend manifestement impossible, voire irréalisable, la délivrance de titre de propriété, créant des situations foncières étranges ?

On ne peut s'arrêter au caractère novateur du contrôle de la légalité du titre foncier à travers l'arrêt KOUKPONOU sans scruter l'avenir avec la nouvelle loi portant code foncier.

Les dispositions de la loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey sous l'égide de laquelle la Cour a rendu la disposition a cédé la place à de nouvelles dispositions qui suscitent les mêmes préoccupations.

L'euphorie qu'a suscitée les réformes engagées au sujet de l'organisation de la propriété foncière au Bénin au niveau de certaines personnes victimes d'abus de délivrance de titre foncier, n'aura été que de courte durée. En effet, la nouvelle loi modificative et complétive n° 2017-15 du 10 août 2017 dispose en ces termes :

Article 146 nouveau : « le titre foncier est définitif et inattaquable.

En cas de fraude ou d'erreur, il est ouvert une action en indemnisation ».

Article 147 nouveau : « Toute personne, dont les droits ont été lésés par la délivrance de titre foncier à la suite d'une confirmation de droits fonciers ou d'une inscription frauduleuse peut se faire indemniser par le fonds de dédommagement foncier. Le cas échéant, l'Etat dispose d'une action récursoire contre toute personne ayant occasionné la fraude, après indemnisation de la victime ».

Article 148 nouveau : « En cas d'erreur matérielle sur le titre foncier ou de non-respect de la procédure légale de délivrance des titres fonciers ou de tout autre contrefait survenu dans la procédure

d'enregistrement et de confirmation des droits fonciers, la partie lésée bénéficie d'une indemnité **sans préjudice d'action en revendication du droit de propriété.** »

Cette disposition *in fine* : « … *sans préjudice d'action en revendication du droit de propriété »,* loin d'éclairer l'horizon, pourrait, dans son application, donner lieu à de nouvelles polémiques quant au contrôle juridictionnel du titre foncier.

Les nouvelles dispositions du code foncier et domanial auront-elles un impact sur la position du juge administratif quant au contrôle de légalité qu'il est susceptible d'exercer sur le titre foncier ?

L'avenir nous situera.

**CONCLUSION**

L'arrêt KOUKPONOU aura révélé que le titre foncier n'appartient plus désormais à la zone d'impunité qui lui avait été toujours réservée et, de ce fait, doit être considéré comme un acte administratif susceptible de contrôle par le juge administratif.

La Chambre administrative de la Cour suprême, à travers sa décision innovante et éclairante, aura également le mérite de révéler les principes qui gouvernent le contrôle de l'action administrative, rappelant à l'occasion que tout acte émanant de l'administration et entaché d'illégalité, est susceptible d'être annulé. Le titre foncier considéré comme incontestable et immunisé contre les vices, n'échappe plus désormais à la règle.

Il reste à espérer que les administrations tirent le plus grand intérêt de la décision du 19 juillet 2017 rendue par la Chambre administrative dans l'affaire KOUKPONOU à propos de la délivrance du titre foncier, de façon à assurer une meilleure sécurité foncière, pour le bien des usagers.

# TABLE DES MATIERES

**ARRET N°227/CA DU 23 MAI 2019, DAGA SALIHOU ET HOUNSINOU PASCAL MARTIAL CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET UN AUTRE 15**

**NOTE SUR L'ARRET N°227/CA DU 23 MAI 2019, DAGA SALIHOU ET HOUNSINOU PASCAL MARTIAL CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET UN AUTRE 29**

I- LA NON-APPLICATION DE LA REGLE DE « L'ECONOMIE DE MOYENS » 33

II-LA NON IDENTITE DES MOYENS INVOQUÉS PAR LES INTERVENANTS VOLONTAIRES AVEC CEUX DE LA PARTIE DEFENDERESSE 36

**ARRET N°78/CA DU 19 AVRIL 2018, DJIGLA MATHIAS CONTRE PREFET ATLANTIQUE ET ACLEHINTO MICHEL 41**

**NOTE SUR L'ARRET N°78/CA DU 19 AVRIL 2018, DJIGLA MATHIAS CONTRE PREFET ATLANTIQUE ET ACLEHINTO MICHEL 55**

I- LE RECOURS ADMINISTRATIF PREALABLE : UN RECOURS PAR PRINCIPE OBLIGATOIRE 58

II- LE RECOURS JURIDICTIONNEL DIRIGE NECESSAIREMENT CONTRE LA DERNIERE DECISION DE L'ADMINISTRATION 62

**ARRET N°339/CA DU 06 JUIN 2019, SERVAX GROUP SARL CONTRE DGID-MEF** 67

**NOTE SUR L'ARRET N°339/CA DU 06 JUIN 2019, SERVAX GROUP SARL CONTRE DGID- MEF 85**

I- LA RECEVABILITE D'UN RECOURS JURIDICTIONNEL EN MATIERE FISCALE 87

II- LES LARGES POUVOIRS DU JUGE EN MATIERE FISCALE 90

**ARRET N°275/CA, CLEMENT SEVERIN AKIYE CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE 95**

**NOTE SUR L'ARRET N°275/CA, CLEMENT SEVERIN AKIYE CONTRE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE 111**

I- UN REJET DE L'EXCES DE FORMALISME 113

A. L'exception de recevabilité tenant à la qualité pour agir 113
B. La confirmation rationalisée de la qualité pour agir 114
II- UN RECOURS A L'OBJECTIVATION 120
A. L'état du droit ancien sur l'objectivation 120
B. L'objectivation par suite de l'arrêt AKIYE 121

**ARRET N°191/CA1 DU 25 AVRIL 2019, SIDI ABEKE LIMATA ET AUTRES CONTRE ETAT BENINOIS 127**

**NOTE SUR L'ARRET N°191/CA1 DU 25 AVRIL 2019, SIDI ABEKE LIMATA ET AUTRES CONTRE ETAT BENINOIS 141**

I- LA FRAUDE, ELEMENT CORRUPTEUR DE L'ACTE ADMINISTRATIF 144
A. La fin de l'application de la décision exécutoire créatrice de droits 144
B. La place majeure de la fraude dans le régime de disparition des actes administratifs 146
II- LA FRAUDE, ELEMENT NEUTRALISANT DES DROITS ACQUIS 150
A- Les droits acquis à l'épreuve de l'acte administratif obtenu par la fraude 150
B. Intérêt de l'arrêt SIDI Abèkè Limata 152

**ARRET N°65/CA DU 19 JUILLET 2017, COLLECTIVITE KOUKPONOU C. BOKO JACOB ET MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES A PROPOS DU TITRE FONCIER 159**

**NOTE SUR L'ARRET N°65/CA DU 19 JUILLET 2017, COLLECTIVITE KOUKPONOU C. BOKO JACOB ET MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES A PROPOS DU TITRE FONCIER 173**

I- LES PRECEDENTS JURISPRUDENTIELS 175
II- LA PORTEE RELATIVE DE L'INATTAQUABILITE ET DE L'INTANGIBILITE DU TITRE FONCIER 179

## I- COMITE SCIENTIFIQUE

Président : **Ousmane BATOKO**, Président de la Cour suprême

Membres : **Victor Dassi ADOSSOU**, Magistrat, Président de la Chambre administrative

**Dandi GNAMOU**, Agrégée des Facultés de droit, Professeur titulaire, Conseillère à la Chambre administrative

**Etienne Marie FIFATIN**, Magistrat, Président de la section 3 de la Chambre administrative

**Rémy Yawo KODO**, Magistrat, Président par intérim de la section 2 de la Chambre administrative

**Isabelle SAGBOHAN**, Magistrate, Conseillère à la Chambre administrative

**Régina ANAGONOU-LOKO**, Magistrate, Secrétaire générale de la Cour suprême, Conseillère à la Chambre administrative

**Césaire KPENONHOUN**, Agrégée des Facultés de droit, Conseiller à la Chambre administrative

**Inoussa Abodonrin DAGBA**, Auditeur à la Chambre administrative

## II- COMITE DE REDACTION

Directeur de Publication : **Victor Dassi ADOSSOU**, Magistrat, Président de la Chambre administrative

Rédacteur en Chef : **Dandi GNAMOU**, Agrégée des Facultés de droit, Professeur titulaire, Conseillère à la Chambre administrative

Membres : **Etienne Marie FIFATIN**, Magistrat, Président de la section 3 de la Chambre administrative

**Rémy Yawo KODO**, Magistrat, Président par intérim de la section 2 de la Chambre administrative

**Césaire KPENONHOUN**, Agrégée des Facultés de droit, Conseiller à la Chambre administrative

**Rodrigue ABOUA**, Auditeur à la Chambre administrative

## III- SECRETARIAT TECHNIQUE

**Clotaire DEGUENON**, Auditeur à la Chambre administrative

**Odile HOUNGA**, Auditeur à la Chambre administrative

**Oscar GANGBE**, Informaticien à la Cour suprême

**Gérard Giscard YABI**, Informaticien à la Cour suprême

**Nathalie DAGAN**, Secrétaire Particulière du Président de la Chambre

**Barthélémy GNONLONFOUN**, Informaticien à la Cour suprême.

*Revue trimestrielle de droit et de jurisprudence*

*Mise en page et impression*
*Imprimerie Intercontinentale Plus*
*Tél : (+229) 21 33 15 10 / 97 68 47 64 - Cotonou (Bénin)*