

Notification au Chef de l'Etat, à l'O.C.B.N et au P.P.C. le 29/5/88
Notification à Adjeran le 10/9/88

N° 14/CA du Répertoire

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

N° 84-8/CA du Greffe

COUR POPULAIRE CENTRALE

Arrêt du 26 Mai 1988

ADJERAN Joseph

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

C/
- Etat Béninois
- O.C.B.N.

Vu la requête en date du 14 Mars 1984 enregistrée sous le n° 13/CPC/CA du 23 Mars 1984 par laquelle le nommé ADJERAN Joseph, Receveur au guichet voyageur de l'Organisation Commune Bénin-Niger (O.C.B.N.) à Bohicon, a déféré à la censure de la Cour, pour excès de pouvoir, une décision prise par le Conseil Exécutif National le 7 Mars 1984, lui infligeant une suspension des fonctions de six mois sans solde pour avoir été vu dans un débit de boisson aux heures légales de travail;

Vu la requête en date du 21 Mars 1984 enregistrée sous le n° 16/CPC/CA du 3 Avril 1984 par laquelle le requérant sollicite qu'il plaise à la Cour annuler pour le même motif, la décision n° 434 P/OCBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984 par laquelle le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger lui a infligé la même sanction;

Vu la lettre n° 441/OCBN-DG-IPAS du 3 Avril 1984 enregistrée sous le n° 17/CPC/CA du 4 Avril 1984 par laquelle le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger explique et justifie l'absence de ADJERAN Joseph à son lieu de travail;

Vu le mémoire ampliatif de CAMPBELL da SILVA Agnès, conseil du requérant en date du 7 Juin 1985 enregistré le 21 Juin 1985 sous le n° 130/GC/CPC tendant à la condamnation au paiement au profit de ADJERAN Joseph, d'une part du franc symbolique à verser par l'Etat à titre de dommages-intérêts et d'autre part, des salaires qui ont été retenus à son préjudice par l'Organisation Commune Bénin-Niger pendant la période de six mois;

Vu la communication sous le n° 18/CPC/CA du 3 Juillet 1985 faite à l'Administration en vue de ses observations sur la requête introductive d'instance et sur le mémoire ampliatif susvisés;

Vu la consignation constatée par reçu n° 2 du 31 Mai 198

Vu la convention du 5 Juillet 1959, actualisée par celle du 13 Octobre 1977 conclue entre la République Populaire du Bénin et la République du Niger, regissant l'Organisation Commune Bénin-Niger;

09 .../...

10

Vu la loi n°81-004 du 23 Mars 1981 portant Organisation Judiciaire;

Vu toutes les pièces du dossier;

Oui le Président-Rapporteur en son rapport;

Oui l'Avocat Général en ses conclusions;

Après en avoir délibéré conformément à la loi;

EN LA FORME :

Considérant que le présent recours de ADJERAN Joseph tend d'une part à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision sans numéro prise par le Conseil Exécutif National le 7 Mars 1984 publiée par le quotidien national EHUZU du 9 Mars 1984, par laquelle le Gouvernement a prononcé contre le demandeur une suspension de travail de six mois sans solde et d'autre part à l'annulation pour le même motif de la décision n°434 P/OCBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984 par laquelle le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger a infligé la même sanction au susdit ADJERAN;

Considérant que ledit recours tend par ailleurs à la condamnation au paiement au profit du demandeur, d'une part du franc symbolique à verser par l'Etat à titre de dommages-intérêts et d'autre part des salaires qui ont été retenus à son préjudice par l'Organisation Commune Bénin-Niger pendant la période de six mois;

SUR LA COMPÉTENCE

Considérant sur la décision sans numéro en date du 7 Mars 1984 prise par le Conseil Exécutif National qu'il s'agit d'une mesure par laquelle le Gouvernement a infligé une sanction disciplinaire au nommé ADJERAN Joseph, alors Receveur au guichet de la gare de Bohicon, pour avoir été surpris dans un débit de boisson aux heures légales de travail;

Considérant que l'habilitation de la Cour à examiner la légalité d'un acte administratif pris par une autorité administrative interne ne souffre d'aucune restriction et qu'il y a lieu de déclarer la Chambre Administrative compétente pour en connaître;

Considérant en ce qui concerne la décision n°434 P/OCBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984 qu'elle a été prise par le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger;

Considérant que l'Organisation Commune Bénin-Niger est un organisme public de droit international à caractère industriel et commercial institué par une convention du 5 Juillet

.../... 01

1959, actualisée par une autre convention du 13 Octobre 1977 conclue entre la République Populaire du Bénin et la République du Niger, et chargé d'assurer le transit des personnes et des biens entre les deux Etats;

Considérant que le personnel de l'Organisation Commune Bénin-Niger est soumis à des règles statutaires définies par un Protocole d'Accord signé par les représentants des deux Etats le 30 Mars 1979 et dont l'article 35 prévoit les conditions d'application des mesures disciplinaires que le Directeur Général peut infliger au personnel;

Considérant que ADJERAN étant employé de l'Organisme commun, la sanction qu'il était susceptible d'encourir entraine bien dans les attributions du Directeur Général;

Considérant que examinée sous cet angle, la décision de l'Organisation Commune Bénin-Niger, laquelle décision n'émane pas d'une autorité administrative nationale échappe à la compétence du juge administratif en tant qu'elle ne concerne pas un service public national béninois;

Mais considérant que la lecture attentive de la décision n°434 P/OCBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984 relève parmi ses visas une mention relative à la décision du Conseil Exécutif National du 7 Mars 1984 ayant le même objet que ladite mesure n° 434 P/OCBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984, ce qui pourrait faire croire à un acte administratif de droit interne justiciable de ce fait de la Chambre Administrative;

Considérant qu'avant de se prononcer définitivement sur sa compétence, la Cour doit se demander en quelle qualité le Directeur Général d'un organisme international a-t-il cru devoir viser une décision de droit interne béninois, laquelle n'est pas en apparence de celles qui peuvent être censées avoir été prises en application des accords internationaux susvisés;

Considérant que l'instruction révèle que toute la procédure diligentée par l'Organisation Commune Bénin-Niger contre son agent ADJERAN ne provient pas d'une initiative motu proprio de son Directeur Général mais que ce dernier a été mis devant le fait accompli par les services de l'Etat;

Considérant en effet qu'à la suite de nombreux exemples d'absentéisme dans ses services, l'Etat a déclenché une vaste campagne de contrôle d'identité dans les rues et principalement dans les restaurants et débits de boisson pour y rechercher ceux de ses agents qui s'y trouveraient aux heures légales de travail;

.../... 09

Considérant que c'est dans ces conditions que ADJERAN Joseph, Receveur au guichet de l'Organisation Commune Bénin-Niger à Bohicon fut interpellé par un individu, alors qu'il consommait un après-midi vers 17 heures 30 mn dans un débit de boisson à proximité de la gare où il travaillait;

Considérant que quelques semaines plus tard, ADJERAN entendait à la radiodiffusion son nom parmi ceux des personnes que les services de contrôle avaient surpris en ville aux heures légales de travail et que le 9 Mars 1984 il lisait dans le quotidien national EHUZU la décision du 7 Mars 1984 par laquelle le Conseil Exécutif National le suspendait de ses fonctions sans solde pour une durée de six mois;

Considérant enfin que son service lui notifiait la décision n°434 P/OCBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984 par laquelle l'Organisation Commune Bénin-Niger reprenait à son compte la susdite sanction disciplinaire infligée par l'Administration béninoise;

Considérant qu'il résulte avec évidence de ces éléments de la cause que la Direction de l'Organisation Commune Bénin-Niger a été mise devant le fait accompli par les services administratifs de l'Etat béninois qui ont pris à l'encontre de ADJERAN Joseph la mesure de suspension de travail;

Considérant que ADJERAN ne relevant pas des structures de la Fonction Publique Nationale, ladite décision ne pouvait affecter en aucune manière sa carrière personnelle;

Considérant qu'il en résulte également que c'est pour donner force exécutoire à cette mesure de suspension que le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger a cru devoir la sanctionner en la promulguant sous la forme d'une décision de son organisme, en prenant la précaution de viser l'acte pris en Conseil Exécutif National le 7 Mars 1984;

Considérant à l'évidence qu'il faut bien constater que le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger n'a pas agi comme un agent de l'Etat béninois chargé d'appliquer un traité de droit international au fonctionnement d'un organisme international;

Considérant qu'il apparaît au contraire que son action est semblable à celle d'un fonctionnaire national béninois, agissant es-qualités à l'initiative et pour le compte des autorités nationales béninoises;

Considérant que c'est à l'occasion de l'exercice de ses fonctions relevant du droit international qu'il a pris des mesures à l'encontre d'un agent dont le sort personnel n'était pas réglementé par des dispositions du droit interne béninois

1/8

.../...

09

mais par les accords internationaux susvisés;

Considérant alors que ce faisant le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger a introduit un élément du droit administratif national béninois dans le fonctionnement d'un organisme de droit international, en violation des textes qui régissent ce dernier;

Considérant qu'il faut en conclure que l'acte par lequel le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger a suspendu ADJERAN de ses fonctions emprunte la forme et la nature d'une décision administrative de droit interne béninois et lui est juridiquement assimilable;

Considérant que cet acte du Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger est susceptible d'encourir les mêmes reproches que ceux qui peuvent être adressés à une décision relevant du droit interne et qu'en particulier, il peut être soumis à l'examen du juge administratif béninois à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir;

Considérant en conséquence qu'il y a lieu de déclarer le juge administratif béninois compétent pour statuer sur le recours introduit par ADJERAN Joseph employé de l'Organisation Commune Bénin-Niger contre d'une part la décision du Conseil Exécutif National du 7 Mars 1984 constatée par le quotidien national EHUZU du 9 Mars 1984 et d'autre part la décision n°434 P/OCCBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984, par lesquelles ledit ADJERAN Joseph a été suspendu de ses fonctions pour une période de six mois sans solde;

SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS

Considérant que l'article 166 alinéa 2 de la loi d'organisation judiciaire fait obligation au demandeur de former préalablement à sa requête introductive d'instance devant la Cour, un recours tendant à faire rapporter administrativement la décision arguée d'illégalité;

Considérant en l'instance que le recours préalable de la loi est daté du 14 Mars 1984 soit le même jour que le recours soumis à l'examen de la juridiction;

Considérant qu'une telle procédure équivaut en fait à une absence de recours préalable;

Mais considérant que le recours préalable a pour objet de porter à la connaissance de l'Administration un manquement à la loi dont elle se serait rendue coupable et a pour but de faire éventuellement revenir son auteur sur sa décision épargnant ainsi à l'Etat et à l'administré les frais frustratoires d'un procès;

... .. Jp 09 .../...

Considérant qu'il s'ensuit que le recours préalable a été institué dans l'intérêt de l'Administration;

Considérant en la cause que cet intérêt n'a pas été négligé dans la mesure où l'Etat a été saisi à plusieurs reprises par la Cour de l'existence du recours de ADJERAN Joseph et qu'il s'est bien gardé d'y répondre, malgré une mise en demeure légale;

Considérant en conséquence qu'il échet de relever ADJERAN Joseph de l'irrecevabilité découlant de l'absence d'un recours préalable régulièrement formalisé;

AU FOND :

Considérant sur la régularité de la décision en date du 7 Mars 1984 prise par le Conseil Exécutif National à l'encontre de ADJERAN Joseph que le requérant quoi que de nationalité béninoise, n'était pas agent permanent ni auxiliaire de l'Administration béninoise et ne relevait pas de ce fait des institutions disciplinaires prévues par le droit interne béninois;

Considérant que ADJERAN Joseph était guichetier au service de l'organisme de droit public international susdénommé Organisation Commune Bénin-Niger, régi par les conventions susvisées des 5 Juillet 1959 et 13 Octobre 1977;

Considérant d'ailleurs que l'Administration béninoise n'allègue ni ne prouve le moindre lien de rattachement ou de subordination professionnelle entre ADJERAN et elle;

Considérant qu'il ressort des textes susvisés que la mesure disciplinaire infligée à ADJERAN n'entraîne pas dans les pouvoirs de l'Administration interne béninoise mais exclusivement dans ceux de la Direction de l'Organisation Commune Bénin-Niger;

Considérant dans ces conditions que la décision de sanction disciplinaire prise par le Conseil Exécutif National le 7 Mars 1984 est entachée du vice d'incompétence pour avoir été prise par une institution sans habilitation pour ce faire;

Considérant qu'il échet dès lors de prononcer l'amulation pour excès de pouvoir de la décision sans numéro du 7 Mars 1984 constatée par le journal EHUZU du 9 Mars 1984 par laquelle le Conseil Exécutif National a suspendu pour une période de six mois sans solde le nommé ADJERAN Joseph, Receveur au guichet de l'Organisation Commune Bénin-Niger à Bohicon;

Considérant sur la régularité de la décision n°434 P/OGBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984 par laquelle le Directeur Général

.../... 01

de l'Organisation Commune Bénin-Niger a, en exécution de la décision susvisée du Conseil Exécutif National du 7 Mars 1984 suspendu ADJERAN Joseph de son emploi de Receveur de guichet pour six mois sans solde, qu'il est de règle et de jurisprudence constantes que le fonctionnaire qui abandonne le service qui lui est assigné sans aucune raison légitime commet une faute disciplinaire justificative d'une sanction disciplinaire en proportion de la faute qui lui est reprochée;

Considérant qu'il résulte du mémoire ampliatif et des pièces produits par le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger que ADJERAN Joseph était soumis en sa qualité de Receveur du guichet voyageur à une réglementation horaire spéciale différente de celle qui est imposée aux autres travailleurs de la République Populaire du Bénin;

Considérant que l'activité de ADJERAN varie selon une amplitude horaire allant de 6 heures 30 mn à 18 heures avec des coupures, compte tenu des horaires des trains, lesdites coupures étant considérées comme des temps libres pendant lesquels l'agent peut se rendre chez lui;

Considérant en la cause qu'il est constant au dossier que l'arrivée du train le jour du contrôle inopiné de présence sur les lieux de travail prévue à 17 heures 2 mn a été reportée à 21 heures 18 mn par suite d'un retard annoncé;

Considérant qu'il s'ensuit que ADJERAN n'était tenu d'être à son poste de travail qu'à 20 heures 48 mn, au plus tard soit 30 minutes avant l'arrivée du train, alors que le requérant était interpellé dans un débit de boisson par les agents de contrôle à 17 heures 50 mn, en tout cas avant 20 heures 48 minutes;

Considérant dès lors qu'il ne pouvait lui être reproché de n'avoir pas été à son service à un moment qui, s'il constituait une heure de travail au regard de la réglementation générale, n'en était pas une d'après le statut particulier auquel était soumis ADJERAN;

Considérant que toutes les explications susénoncées justificatives de l'absence de ADJERAN à son lieu de travail ont été fournies par le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger lui-même, signataire de la décision attaquée;

Considérant sur le bien fondé de la décision attaquée que ledit Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger ne prétend ni n'allègue qu'il avait pouvoir lié pour prendre la susdite décision de suspension à l'encontre de ADJERAN ce qui eût constitué une mesure régulière même si elle était entachée d'un vice quelconque;

Considérant qu'il ne résulte du dossier aucune circonstance particulière - injonction expresse de l'Etat Béninois, obéissance hiérarchique ou pouvoir lié - qui obligerait le Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger à faire prendre en compte par son organisme la décision de l'Administration béninoise en contravention flagrante avec des accords internationaux qui s'imposaient à lui, se comportant ainsi en autorité administrative béninoise de fait;

Considérant en définitive que la décision n°434 P/OGBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984 qui n'a pas été prise dans l'intérêt du service de l'Organisation Commune Bénin-Niger est dépourvue de tout motif et justifie le recours pour excès de pouvoir formé par ADJERAN contre la sanction qui y est contenue;

Considérant qu'il échet dès lors de l'annuler et d'adju-ger au requérant l'entier bénéfice de ses revendications à l'encontre de l'Organisation Commune Bénin-Niger;

Considérant sur la demande en condamnation de l'Etat au paiement du franc symbolique à titre de dommages-intérêts que le recours primitif de ADJERAN contre la décision du 7 Mars 1984 était fondé sur l'excès de pouvoir reproché à l'Administration;

Considérant que la requête ultérieure en indemnisation est contenue dans le mémoire ampliatif de son conseil en date du 7 Juin 1985 constitué dès lors une demande nouvelle motivée des conclusions originelles du demandeur;

Considérant au surplus que la demande en réparation pour faute relève de la nature du plein contentieux et ne peut être faite à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir;

Considérant qu'il échet dès lors de déclarer irrecevable la demande en condamnation de l'Etat formulée par ADJERAN Joseph.

PAR CES MOTIFS :

DECIDE :

Article 1er. - La Chambre Administrative de la Cour Populaire Centrale est compétente pour examiner les recours introduits par ADJERAN Joseph, Receveur au guichet de la gare de l'Organisation Commune Bénin-Niger à Bohicon contre d'une part la décision du 7 Mars 1984 rapportée par le quotidien EHUZU du 9 Mars 1984 par laquelle le Conseil Exécutif National a suspendu le requérant de ses fonctions pour six mois avec perte de solde et d'autre part la décision n°434 P/OGBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984 par laquelle le Directeur Général de l'Organisa-

.../... 69

tion Commune Bénin-Niger a suspendu ledit requérant pour six mois avec perte de solde.

Article 2. - Lesdits recours sont recevables en la forme

Article 3. - La décision du 7 Mars 1984, rapportée par le quotidien EHUZU du 9 Mars 1984 ainsi que la décision n° 434 P/OCBN-DG-IPAS du 12 Mars 1984 en tant qu'elles portent suspension pour six mois sans solde de ADJERAN Joseph, Receveur au guichet de l'Organisation Commune Bénin-Niger de Bohicon sont annulées.

Article 4. - Condamne l'Organisation Commune Bénin-Niger à verser au requérant ADJERAN Joseph le montant de sa solde retenue pour la période des six mois de suspension.

Article 5. - Le surplus des demandes de ADJERAN contre le Conseil Exécutif National est irrecevable.

Article 6. - Notification de la présente décision sera faite au Président du Conseil Exécutif National, au Directeur Général de l'Organisation Commune Bénin-Niger, à ADJERAN Joseph et au Procureur Général du Parquet Populaire Central.

Article 7. - Les dépens seront à la charge de l'Organisation Commune Bénin-Niger et du Trésor Public.

Ainsi fait et délibéré par la Cour Populaire Centrale (Chambre Administrative) composée des Camarades:

Alexandre PARAISSO, Président de la Chambre Administrative,
PRESIDENT;

Mouazimou AMOUSSA MADJEBI et Basile SOSSOUHOUNTO, Juges Professionnels,
CONSEILLERS;

Jean-Marie GNAMBODE et Lucien AKPOVI, Juges Populaires non Professionnels,
CONSEILLERS;

Et prononcé à l'audience publique du Jeudi vingt six Mai mil neuf cent quatre vingt huit, la Chambre étant composée comme il est dit ci-dessus en présence du Camarade Samson DOSSOUMON, Avocat Général de la Section Administrative,
MINISTERE PUBLIC;

Et de Maître Justin TOUMATOU,
GREFFIER;

Et ont signé:

Le Président,

Le Greffier,


A. PARAISSO.-


J. TOUMATOU.-

... avec ...

... la ...

E = gratis

Enregistré à Cotonou le 22-7-1988

Fo 37 Case 896

Reçu gratis

L'Inspecteur de l'Enregistrement

R. LIMA



...

...

...

...

...

...

...

...

...