

N°04/CA du répertoire

N° 2002-91/CA<sub>2</sub> du greffe

Arrêt du 12 janvier 2012

Affaire : KPEDE C. Calixte

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

C/

Ministère de l'Intérieur de la Sécurité  
Et de la Décentralisation

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance sans date enregistrée au greffe de la Cour suprême le 31 juillet 2002 sous le n° 0765/GCS, par laquelle Monsieur KPEDE Codjo Calixte, Commissaire de Police de 2<sup>ème</sup> classe, a saisi la Haute Juridiction d'un recours en annulation pour excès de pouvoir, de la décision de sanction disciplinaire de soixante jours (60 jours) d'arrêt de rigueur et de celles qui l'ont suivie prises contre sa personne par le Ministre en charge de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation ;

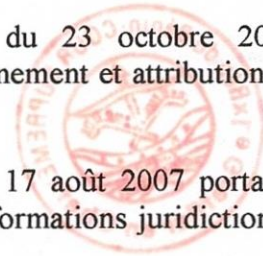
Vu l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême, remise en vigueur par la loi n° 90-012 du 1<sup>er</sup> juin 1990, applicable au moment des faits ;

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 ;

Où le Conseiller **Victor D. ADOSSOU** en son rapport ;



Notifié l/m's 1485-1186-1487/GCS du 06/06/2012

Oui l'Avocat Général **Raoul Hector OUENDO** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

#### **A- En la Forme**

Considérant que le présent recours a été introduit dans les forme et délai de la loi.

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable ;

#### **B - Au Fond**

Considérant qu'au soutien de sa requête, le requérant, expose :

Que courant 2001 et le 21 août, l'attaché de cabinet du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD), le commissaire principal de police Marius DADJO l'a téléphoniquement saisi pour lui donner l'information selon laquelle, des conteneurs supposés contenir des véhicules, auraient été débarqués au port autonome de Cotonou sur le parc de la société Maersk-Line ;

Qu'il lui a demandé de vérifier l'information car il lui semble qu'il y a des problèmes autour de la propriété desdits véhicules ;

Que les vérifications ont débuté par le responsable du département manutention et gestion des conteneurs de la société Maersk-Line qu'il a appelé au téléphone et qui lui a confirmé l'existence de conteneurs sur son parc, contenant huit (08) véhicules provenant de Niamey (Niger) et allant aux Etats-Unis d'Amérique ;

Que compte tenu des trafics en tous genres qui ont cours au port autonome de Cotonou et vu la source de l'information, (Cabinet du MISD), son premier réflexe a été de prendre une mesure conservatoire qui a consisté en une réquisition adressée au directeur général de Maersk-Line aux fins de blocage desdits conteneurs pour investigations ;

Que dans l'après-midi de la même journée, c'est-à-dire le 21 août 2001, il a reçu dans son bureau, deux personnes se disant



*[Handwritten signature]*

agents de l'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique près le Bénin à savoir Messieurs Scott CABELL, attaché de sécurité et Etienne GUEDOU, sujet béninois, son assistant ;

Que Monsieur CABELL a déclaré être mandaté (sans aucun acte écrit ni du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine (MAEIA) ni de l'Ambassade elle-même) pour obtenir la mainlevée de sa réquisition afin de faire acheminer aux USA, les conteneurs de huit (08) véhicules qui y auraient été signalés volés en déposant entre ses mains, des photocopies de documents relatifs aux véhicules ;

Que le lendemain 22 août 2001, il a reçu, toujours dans son bureau, Me DAOUDA YARO ZILETO, avocat au barreau de Niamey qui a déclaré que lesdits véhicules sont la propriété de ses clients, les nommés Garba Adamou et Otti Daniel, respectivement commerçants béninois et nigérian ;

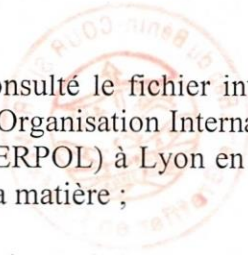
Que ce dernier indiqua notamment, qu'après avoir été confisqués par la douane nigérienne courant octobre 2000, lesdits véhicules ont finalement fait l'objet d'une ordonnance de référé prescrivant leur restitution à ses clients ;

Que déposant dans ses mains, des photocopies de documents relatifs à cette affaire, y compris celle du document qui lui a été envoyé par l'attaché de cabinet du MISD, il a également demandé la mainlevée de sa réquisition ;

Que la contradiction dans les propos des uns et des autres apparaissant ainsi, il a rendu compte à son supérieur hiérarchique, le commissaire divisionnaire de police AGBIDINOUKOUN Bienvenu alors directeur de la police judiciaire qui lui a prescrit de procéder aux diligences habituelles en la matière et de lui faire part des résultats ;

Que le 23 août 2001, il a consulté le fichier international des véhicules volés, basé au siège de l'Organisation Internationale de Police Criminelle Interpol (OIPC-INTERPOL) à Lyon en France, le seul fichier de référence au monde en la matière ;

Que le même jour et en fin de matinée, les résultats sont parvenus par écrit à Interpol Cotonou, indiquant que ces véhicules ne sont pas signalés volés ;



Que par rapport au fonctionnement de tous les bureaux centraux nationaux Interpol des 179 Pays membres de cette Organisation (dont les Etats-Unis d'Amérique), la réponse de Lyon était à la fois nécessaire et suffisante pour conclure à son niveau ;

Que poursuivant les recherches dans le souci d'une plus grande clarté dans cette affaire, il a entrepris la démarche de saisir Interpol Washington ;

Que sans aucune considération à sa requête, Washington lui a ironiquement renvoyé le 29 août 2001, en réponse, le message qu'il avait déjà servi à Interpol Niamey depuis le 17 août 2000, soit un an plus tôt ;

Que ce message indiquait en substance que ces véhicules ont été déclarés volés mais que ceux-ci ne présentaient plus aucun intérêt pour le Bureau National Assurance Anti-Criminalité ;

Que le 30 août 2001 à 15h 45mn, il a reçu notification par les soins de Me Yvonne DAGBENONBAKIN, huissier de justice près la Cour d'Appel de Cotonou, de l'ordonnance n°704 du 28 août 2001 du président du tribunal de première instance par intérim de Cotonou, lui prescrivant de restituer immédiatement les véhicules aux sieurs Garba Adamou et Otti Daniel, conformément à l'ordonnance n°145 du 13 juillet 2001 du tribunal régional de Niamey ;

Qu'il en a rendu compte verbalement à son supérieur hiérarchique et lui a remis cette pièce de justice ;

Que le supérieur hiérarchique lui ordonna de se conformer à la loi, ce qu'il fit, le 03 septembre 2001 en faisant mainlevée de sa réquisition de blocage des conteneurs de véhicules ;

Qu'il va sans dire que s'il avait reçu la moindre instruction, même de façon informelle, de l'un quelconque des niveaux de sa hiérarchie, allant dans le sens de la remise des véhicules aux représentants de l'Ambassade des Etats-Unis, il se serait immédiatement exécuté, conformément au principe cardinal de discipline propre à sa corporation dont la parfaite connaissance et l'application stricte, lui ont valu de n'avoir jamais reçu depuis plus de 24 ans de service, la moindre demande d'explication ;

Qu'il se serait exécuté en suscitant un ordre écrit comme cela se doit en pareille circonstance ;



*[Handwritten signature]*

Qu'il lui semble important de souligner que parallèlement aux investigations de la police, les nommés Garba Adamou et Otti Daniel avaient fait opposition le 24 août 2001 sur lesdits conteneurs ;

Qu'un exploit d'huissier portant signification avec commandement de restituer, a été ensuite signifié à la société Maersk-Line le 28 août 2001 à la diligence des susnommés aux fins de se faire restituer lesdits véhicules ;

Que sur le fondement des deux ordonnances citées plus haut, Me Yvonne DAGBENONBAKIN a mis en œuvre la procédure ayant conduit à la restitution aux sieurs Garba Adamou et Otti Daniel des véhicules qui ont été enlevés du port dans la deuxième quinzaine du mois de septembre 2001 après les formalités requises ;

Que le 05 septembre 2001, à la requête de la société Maersk-Line BENIN ayant pour conseil Maître Alfred POGNON, Avocat à la Cour d'appel de Cotonou, il a été assigné en référé en sa qualité de responsable d'Interpol Cotonou parce que sa réquisition de blocage des conteneurs constituait selon la requérante et son Conseil, un obstacle à la restitution des véhicules aux nommés Garba Adamou et Otti Daniel alors que dès le 03 Septembre 2001, il avait déjà fait la mainlevée de ladite réquisition ;



Que le 16 octobre 2001 vers 19h soit un mois et demi après l'exécution de l'ordonnance de justice, il a été téléphoniquement instruit par l'inspecteur général de la police nationale (IGPN) pour produire sans délai un rapport sur les faits ;

Que le 18 octobre 2001, il a rédigé ledit rapport qu'il a adressé au directeur général de la police nationale (DGPN) avec copie à l'IGPN, conformément aux instructions de son Chef hiérarchique ;



Que le 23 janvier 2002, il a reçu directement du directeur général de la police nationale, une demande d'explication sur les faits, demande comportant beaucoup de contre-vérités à laquelle, il a répondu en rétablissant la vérité ;

Mais qu'à sa grande surprise, c'est une feuille de punition de quarante cinq (45) jours d'arrêt de rigueur infligée par le DGPN que son adjoint l'a invité à signer le 29 janvier 2002 vers 19h dans son bureau ;

*[Handwritten signature]*

Qu'il s'y est opposé parce que les motifs qui la sous-tendent n'étaient pas clairs et sont manifestement contraires à la réalité des faits, notamment le point selon lequel, il aurait refusé d'exécuter les instructions que lui aurait données le DGPN, allant dans le sens de la remise des véhicules à l'Ambassade des USA ;

Que la même nuit vers 22h, face à la rigidité de sa position de ne pas signer le document, le DGPN a fini par lâcher prise en reconnaissant dans son bureau, devant ses plus proches collaborateurs à savoir le commissaire divisionnaire de police ALE Abassi, son adjoint, le contrôleur général de police ADJOVI Nicolas, l'inspecteur général de la police nationale, le commissaire divisionnaire de police BEHANZIN Francis, directeur de l'administration de la police et lui-même, **qu'il ne l'a jamais instruit de faire restituer ces véhicules à l'Ambassade des Etats-Unis mais c'est au directeur de la police judiciaire AGBIDINOUKOUN Bienvenu qu'il a donné ces instructions.**

Qu'à la suite de cette rencontre, le directeur général a promis de faire reprendre la formulation de la punition et de la lui notifier ;

Que le 30 janvier 2002, il reçut notification de l'arrêté ministériel n° 293/MISD/DC/DGPN/DAP/SPRH/SA du 30 janvier 2002 le mutant à l'IGPN ;

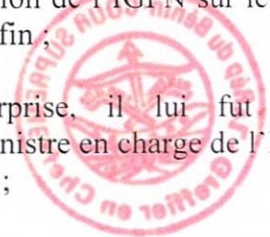
Que le 05 février 2002, il fut conduit par l'IGPN dans son local disciplinaire sans aucun formalisme, même pas le moindre billet d'écrou ou un acte équivalent constatant au moins le point de départ de la punition ;

Qu'il s'est néanmoins exécuté ;

Que le 21 mars 2002, soit la veille de la fin des 45 jours d'arrêt de rigueur, il fit appeler l'attention de l'IGPN sur le fait que le lendemain, sa punition allait prendre fin ;

Mais qu'à sa grande surprise, il lui fut signifié téléphoniquement par l'IGPN que le ministre en charge de l'Intérieur a porté la sanction à soixante (60) jours ;

Que le 06 avril 2002, vers 09 heures, l'IGPN l'appela au téléphone pour lui dire qu'il pouvait rentrer chez lui ;



Que bien que n'ayant pas eu notification en bonne et due forme de ladite punition de soixante (60) jours d'arrêt de rigueur, il a saisi le 02 mai 2002, l'autorité administrative compétente (MISD) d'un recours gracieux demandant de retirer sa décision jugée illégale ;

Que ledit recours gracieux a été transmis au directeur général de la police nationale, le 08 mai 2002 par l'inspecteur général de la police nationale sous le n° 247 ;

Qu'une copie de ce recours a été directement adressée au MISD par courrier recommandé à la poste et enregistrée au secrétariat administratif du ministère, le 07 mai 2002 sous le n° 6856 ;

Que devant le mutisme de cette autorité face à son recours il s'est trouvé dans l'obligation de saisir la Cour suprême en contentieux le 25 juillet 2002 afin que le droit soit dit selon l'équité et que la légalité triomphe sur l'illégalité ;

Qu'il fonde son recours sur les moyens tirés de :

- L'erreur manifeste d'appréciation des faits ayant conduit aux sanctions incriminées ;
- La violation de la loi, la violation des droits de la défense, le vice de forme et le vice de procédure ;
- L'abus du pouvoir ;
- L'incompétence de l'auteur signataire de l'acte sur le fondement duquel la sanction de 60 jours d'arrêt de rigueur a été prise ;
- La voie de fait.

Considérant que sur le premier moyen, le concluant soutient que c'est plutôt une appréciation erronée des faits qui a conduit à la prise de la sanction querellée ;

Qu'en effet, il n'a contribué en rien à la remise à des délinquants, de huit (08) véhicules déclarés volés aux Etats-Unis d'Amérique ainsi que le soutient l'administration qui dit lui avoir



prescrit formellement la restitution desdits véhicules à l'Ambassade des USA près le Bénin ;

Que la restitution des véhicules dont il s'agit, a été régulièrement faite en exécution de l'ordonnance de référé n° 704/2001 de Me Yvonne DOSSOU-DAGBENONBAKIN, huissier de justice, laquelle est devenue définitive ;

Qu'à aucun moment, il n'a été instruit par qui que ce soit aux fins de remettre les véhicules qui du reste, n'étaient pas en sa possession, à l'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique près le Bénin ;

Considérant que le second moyen soutenu par le requérant réside dans la violation de la loi, la violation des droits de la défense, le vice de forme et le vice de procédure ;

Qu'il soutient en effet que la sanction de soixante (60) jours d'arrêt de rigueur et son déplacement d'office de son poste de chargé du BCN-Interpol devraient respecter certaines formes et procédures prévues par la loi n° 93-010 du 20 août 1997 portant statut des personnels de la police nationale en son article 62 ;

Qu'aucun texte d'application n'a été pris pour décrire la procédure à suivre pour infliger des sanctions et que seules peuvent être appliquées les dispositions contenues dans la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat, le décret n°69-6/PR/SGDN/ du 16 janvier 1969 relatif au conseil de discipline, la note de service n°753/DGPN/DAP/ du 22 août 1991, la lettre circulaire n° 0018/CCFSP/SCAA du 19 janvier 1986 et les notes de service n°752 et 732/DGPN/DAP-SPRH du 22 août 1991 ;

Qu'aucune de ces dispositions n'ayant été respectée, la procédure ayant conduit à la sanction de (60) jours d'arrêt de rigueur contre sa personne et sa mutation à l'inspection générale de la police nationale le destituant ainsi de ses fonctions de chargé du BCN-Interpol, devront être annulées ;

Considérant que sur le troisième moyen, le requérant soutient qu'en interprétant les faits de l'espèce tels qu'elle l'a fait pour fonder les sanctions prises à son encontre, l'administration a commis un excès de pouvoir ;



Considérant que le requérant conclut au quatrième moyen à l'incompétence de l'auteur de l'acte portant la sanction d'arrêt de rigueur incriminée ;

X Qu'à cet effet, il fait remarquer que la note de service ne doit pas être considérée comme un acte réglementaire qui a un caractère interprétatif ou explicatif émanant des chefs de service, qu'elle ne peut et ne doit créer de nouvelles règles de droit comme les actes réglementaires ;

Que la note de service incriminée prise par le DGPN et sur la base de laquelle se fonde la sanction de 60 jours d'arrêt de rigueur, a créé de nouvelles règles de droit en ce qu'elle va jusqu'à déterminer les différentes autorités qui doivent infliger les sanctions ;

Qu'ensuite, l'exercice de cette activité administrative par le DGPN constitue une interférence grave dans le domaine de compétence de l'autorité supérieure, seule habilitée à prendre des textes réglementaires d'application d'une loi ;

Qu'enfin, l'autorité subordonnée ne peut pas instruire son supérieur hiérarchique ;

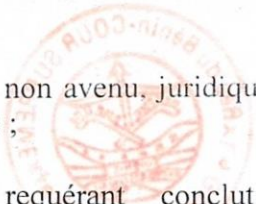
Que par conséquent, le DGPN, en définissant le quantum de la sanction que le ministre doit infliger aux fonctionnaires de police en matière d'arrêt de rigueur, a excédé ses pouvoirs ;

Qu'il résulte de ce qui précède que la note de service n°753/DGPN/DAP/SPRH du 22 août 1991 sur la base de laquelle la sanction de 45 jours d'arrêt de rigueur infligée par le DGPN et portée à 60 jours par le MISD est, tant dans la forme que dans le fond, illégale en ce que l'autorité signataire de cette note, est incompétente ;

Qu'en conséquence, cet acte est non avenu, juridiquement inexistant donc nul et d'une nullité absolue ;

Considérant enfin que le requérant conclut que l'administration a commis une voie de fait en prenant sa décision et en l'exécutant au mépris de la loi et des textes réglementaires ;

Considérant qu'au regard de tout ce qui précède, le requérant sollicite, l'annulation des sanctions incriminées à savoir les sanctions de soixante (60) jours d'arrêt de rigueur, de déplacement d'office de poste et toutes autres sanctions subséquentes avec toutes



les conséquences de droit notamment son rétablissement dans ses droits ;

Considérant que l'administration n'a pas cru devoir faire suite aux mesures d'instruction de la Cour l'invitant à produire ses observations dans la présente procédure ;

**Sur le premier moyen du requérant sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens.**

Considérant qu'il ressort clairement du dossier que le requérant Monsieur Calixte KPEDE, commissaire de police de 2ème classe, alors chargé du BCN-Interpol a été sanctionné au plan disciplinaire par son autorité de tutelle, le ministre en charge de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation qui lui a infligé au total, une peine de 60 jours d'arrêt de rigueur qu'il a exécutée à partir du 05 février 2002 ;

Que le requérant avant même de purger ladite peine, reçût le 30 janvier 2002, notification de l'arrêté ministériel N°293/MISD/DC/DGPN/DAP/SPRH/SA du 30 janvier 2002 le mutant à l'inspection générale de la police nationale ;

Qu'il soutient que ces deux sanctions à lui infligées, reposent sur une faute administrative qu'il n'a point commise ;

Que son administration de tutelle a commis une erreur manifeste dans l'appréciation des faits ayant conduit aux sanctions incriminées ;

Considérant qu'à l'examen minutieux du dossier, il apparaît clairement que l'administration reproche au requérant d'avoir contribué à la remise frauduleuse à des délinquants, de huit (08) véhicules déclarés volés aux Etats-Unis d'Amérique (USA) malgré ses instructions lui prescrivant la restitution desdits véhicules à l'Ambassade des USA près le BENIN ;

Considérant que cette appréciation des faits ayant conduit aux sanctions incriminées est manifestement erronée ;

Qu'en effet, il résulte plutôt des éléments du dossier que les véhicules dont s'agit, ont été régulièrement restitués à leurs présumés propriétaires, les Sieurs Garba Adamou et Otti Daniel, en exécution d'une décision de justice, l'ordonnance de référé N°145 du 13 juillet 2001 du président du tribunal régional de Niamey au



X Niger, laquelle reçut exéquatur du président du tribunal de 1ère instance de Cotonou par son ordonnance n°704/2001 du 28 août 2001 ;

Qu'ainsi, il apparaît que la restitution à des personnes autres que l'Ambassade des USA près le Bénin des véhicules dont s'agit s'est effectuée en exécution d'une décision de justice devenue définitive ;

Qu'à supposer même que le requérant ait reçu des instructions lui demandant de faire restituer les véhicules à l'Ambassade des USA près le Bénin, il ne pouvait accomplir pareille mission étant donné qu'un obstacle juridique de taille l'en empêchait ;

Qu'en tant que serviteur de l'Etat et agent public, Monsieur KPEDE C. Calixte se devait de se soumettre aux dispositions de l'article 34 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin qui dispose : « Tout citoyen béninois, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République » ;



Qu'en agissant comme il l'a fait, c'est-à-dire en ne contrariant pas l'exécution d'une décision de justice, l'officier de police judiciaire qu'est le Commissaire KPEDE Calixte, requérant en la présente cause, n'a commis aucune faute administrative passible de sanction disciplinaire ;

Qu'en se fondant sur le fait que le requérant n'a pu remettre les huit (08) véhicules à la Représentation Américaine au Bénin, pour lui infliger des sanctions, l'administration a commis effectivement une erreur d'appréciation des faits.



Qu'il apparaît évident que les faits supposés d'escroquerie et d'intelligence mafieuse qui ont présidé à la prise de la double sanction contre le requérant, sont inexistantes ;

Qu'en conséquence, de telles sanctions prises dans ces conditions encourent annulation parce que non justifiables ni en fait ni en droit ;

Considérant que le requérant soutient que ces sanctions injustifiées ont eu des répercussions sur sa carrière ;

Qu'ainsi, son nom a été rayé de la liste des commissaires de police qui ont bénéficié de promotion au titre de l'année 2002 sous prétexte qu'il a été puni ;

Qu'il convient dès lors d'annuler les sanctions querellées avec **toutes les conséquences de droit** ;

**Par ces motifs,**

**DECIDE**

**Article 1<sup>er</sup>** : Le recours sans date enregistré au greffe de la Cour le 31 juillet 2002 de Monsieur KPEDE C. Calixte, commissaire de police de 2<sup>ème</sup> classe tendant à l'annulation de la décision de sanction disciplinaire de soixante (60) jours d'arrêt de rigueur et de celles qui l'ont suivie prises à son encontre par le Ministre en charge de l'Intérieur, est recevable.

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

**Article 3** : Est annulée avec toutes les conséquences de droit, la décision par laquelle le ministre en charge de l'intérieur a infligé une sanction disciplinaire de soixante (60) jours d'arrêt de rigueur au commissaire de police KPEDE C. Calixte.

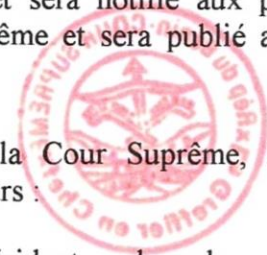
**Article 4** : Les dépens sont mis à la charge du Trésor Public.

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

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

**Grégoire ALAYE**, Président de la Chambre Administrative,

**PRESIDENT ;**



*(Handwritten signature)*

Joséphine OKRY-LAWIN }  
et  
Victor D. ADOSSOU }

{  
}

CONSEILLERS ;

Et prononcé à l'audience publique du jeudi douze janvier deux mille douze, la chambre étant composée comme il est dit ci-dessus et en présence de :

Raoul Hector OUENDO,

AVOCAT GENERAL ;

Et de Maître Hortense LOGOSSOU-MAHMA,

GREFFIER ;

Et ont signé,

Le Président,

Le Rapporteur,

Grégoire ALAYE

Victor D. ADOSSOU

Le Greffier,

H. LOGOSSOU-MAHMA.-



DE = GRATIS.

Enregistré à Cotonou le 19-05-12

N° H 21 Casc. 39-12

Reçu GRATIS.

Le Directeur de l'Enregistrement



*Signature*

**Erick M. M.  
AKAKPO - DJIHOUNTRY**



Magistrate à Cotons la  
Case  
du  
Ministère de l'Éducation

AKAPO - DJINDIRY  
Erick M. M.

