

Première grosse délivrée au ministère de la Santé, par
Allassane SEISSOU rep/ SODABI G. Nicolas, le 09/06/2017

N° 007/CA du répertoire

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

N° 2015-63/CA du greffe

COUR SUPREME

Arrêt du 19 janvier 2017

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

Affaire :

ADEBO Falilou

C/

Ministre de la Santé

Etat béninois

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif, en date à Cotonou du 16 mars 2015, enregistrée au greffe de la Cour suprême sous le N° 0252/GCS du 17 mars 2015, par laquelle monsieur ADEBO Falilou, pharmacien, de nationalité béninoise, demeurant et domicilié au lot 106 zone résidentielle, PK 10, route de Porto-Novo, a, par l'organe de son conseil, maître Issiaka MOUSTAPHA, avocat au barreau du Bénin, saisi la chambre administrative de la haute juridiction, d'un recours en annulation pour excès de pouvoir contre les arrêtés N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 09 décembre 2014 du ministre de la santé et N°0691/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/CEO/SA du 18 décembre 2014, portant rectificatif de l'arrêté N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/ DPMED/DA/SA du 09 décembre 2014, portant tous deux modalités d'organisation des élections relatives au renouvellement des Conseils centraux et du Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin ;

Vu le reçu N° 4798 du 05 mai 2015 constatant le paiement de la consignation par le requérant ;

Vu la lettre N° 0586/GCS du 24 mars 2015, par laquelle la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif de maître Issiaka MOUSTAPHA, et les pièces y annexées ont été communiquées à l'Agent Judiciaire du Trésor pour ses observations en défense ;

Vu la lettre N° 0587/GCS du 24 mars 2015, par laquelle la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif et les pièces y annexées, de maître Issiaka MOUSTAPHA, ont été communiquées à madame le ministre de la santé pour ses observations en défense ;

Enregistré à Cotonou le 04/05/17
No 23 Case 3273
Somme trente mille francs.
Inspecteur de l'Enregistrement
MOUSTAPHA ?



CODO TOAFODE A. Lauretta F.

Motif 1/2 ne 138541386-1387/64 du 18/05/2017

7

1

RA

Vu la correspondance N° 74/JA/PC5/04/2015, en date à Cotonou du 23 avril 2015, enregistrée au greffe de la Cour sous le N° 0390/GCS du 02 mai 2015, par laquelle maîtres Luciano HOUNKPONOU et Wilfried KOUNOU, conseils de l'Etat béninois, ont transmis à la Cour, leur mémoire en défense en date du 21 avril 2015 ;

Vu la correspondance en date à Cotonou du 21 avril 2015, enregistrée au greffe de la Cour sous le N° 0354/GCS du 21 avril 2015, par laquelle madame le ministre de la santé a transmis son mémoire en réplique à la Cour ;

Vu la lettre N° 4193/GCS du 17 septembre 2015, par laquelle le mémoire en défense de maîtres Luciano HOUNKPONOU et Wilfried KOUNOU, conseils de l'Etat béninois et le mémoire en réplique du ministre de la santé en date à Cotonou du 21 avril 2015, ont été communiqués à maître Issiaka MOUSTAPHA pour ses duplicques éventuelles ;

Vu la correspondance N° IM/EG/789/15 en date à Cotonou du 02 octobre 2015, enregistrée au greffe de la Cour sous le N°0827/GCS du 10 octobre 2015, par laquelle maître Issiaka MOUSTAPHA a transmis à la Cour son mémoire en duplique ;

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 ;

Où le Conseiller **Rémy Yawo KODO** en son rapport ;

Où le Procureur Général **Nicolas ASSOGBA** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

7

8

RH

EN LA FORME

Sur la recevabilité

Considérant que le requérant expose :

Que l'Ordre National des Pharmaciens du Bénin a été créé par l'ordonnance N°73-38 du 21 avril 1973 portant création et organisation des Ordres Nationaux des Médecins, des Pharmaciens, des Chirurgiens Dentistes et des Sages-femmes, modifiée par l'ordonnance N°73-59 du 24 août 1973 ;

Qu'aux termes de l'article 2 de l'ordonnance, *"Les Ordres veillent au maintien des principes de moralité, de probité et de dévouement indispensables à l'exercice de la médecine, de la pharmacie, de l'art dentaire et de la profession de sage-femme et à l'observation par tous les membres des devoirs professionnels ainsi que des règles édictées par le code de déontologie. Ils assurent la défense de l'honneur et de l'indépendance des professions respectives...."*;



Que la profession de pharmacien est gérée et administrée au Bénin par des Conseils centraux de chaque section, lesquels conseils centraux sont supervisés par le Conseil National de l'Ordre des pharmaciens, ainsi qu'il résulte des dispositions des articles 75 et 76 de l'ordonnance N°73-38 du 21 avril 1973 :

Article 75 : *"Il est institué un ordre des pharmaciens groupant obligatoirement les pharmaciens habilités à exercer leur art dans la République du Dahomey. A sa tête est placé un Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens dont le siège est à Cotonou ;*

L'Ordre National des Pharmaciens a pour objet :

- 1- d'assurer le respect des devoirs professionnels ;*
- 2- d'assurer la défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession".*

Article 76 : *"L'Ordre National des Pharmaciens comporte les sections suivantes :*

1- Section A : la première section ou section A, tous les pharmaciens titulaires d'une officine.

2- Section B : la seconde section ou section B, tous les pharmaciens propriétaires, gérants administrateurs des établissements qui se livrent à la fabrication des produits pharmaceutiques spécialisés.

3- Section C : la troisième section ou section C, tous les pharmaciens droguistes et les pharmaciens répartiteurs.

7

1

RK

4- *Section D : la quatrième section ou section D, tous les pharmaciens des établissements hospitaliers, pharmaciens biologistes, pharmaciens salariés et généralement tous autres pharmaciens exerçant au Bénin et ne faisant pas partie de l'une des sections A, B et C".*

Qu'aux termes des dispositions de l'article 87 de la même ordonnance, l'Assemblée générale élit au prime abord les membres des différents conseils centraux ; ce sont ces derniers qui élisent ensuite les membres du Conseil National de l'Ordre dans une seconde phase ;

Article 87 alinéa 3 : « *L'élection des membres du Conseil National de l'Ordre siégeant au titre des sections A, B, C et D est effectuée au second degré par les membres des conseils centraux correspondants.* »

Que l'organisation pratique des élections est assurée de bout en bout par le Conseil National, comme il en est de tous les ordres professionnels, et que conformément à l'article 94 de l'ordonnance : « *Des arrêtés du ministre de la santé publique fixent les modalités et les dates d'élection et de nomination des différents Conseils de l'Ordre des Pharmaciens, sur proposition du Conseil National de l'Ordre....* » ;

Que cette disposition est sans équivoque aucune, dès lors qu'elle précise que les arrêtés sont pris sur proposition du Conseil National de l'Ordre ;

Que sur le fondement de cet article 94, et en relation avec la pratique des années antérieures, le Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens, élargi aux Conseils centraux, a siégé le 02 décembre 2014 et a adopté un projet d'arrêté comportant des propositions de l'Ordre transmis par correspondance N° 233/ONPB/CN/PCN/SG/14 du 04 décembre 2014 à madame le ministre de la santé, et reçu par son secrétariat la même date ;

Que la même formalité avait reçu un avis favorable du prédécesseur de madame le ministre de la santé, à savoir le ministre Issifou TAKPARA qui a signé l'arrêté que lui a transmis le Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin ;

Qu'entre temps, il a été constaté et porté à la connaissance de madame le ministre de la santé que des pharmaciens qui n'étaient pas à jour de leurs cotisations, et ne figurant donc sur le tableau de l'Ordre, ont commencé par les payer, dans le but de participer au vote, en violation de l'article 95 de l'ordonnance N°73-38 du 21 avril 1973 ;

7





Que c'est alors que, contre toute attente, le ministre de la santé a signifié au Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin, par exploit d'huissier, l'arrêté N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 09 décembre 2014, portant modalités d'organisation des élections relatives au renouvellement des Conseils centraux et du Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin ;

Que cet arrêté n'a pas visé le projet transmis par le Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin qui comporte des propositions, tel que prévu par l'article 94 de l'ordonnance N° 73-38 du 21 avril 1973 ;

Que ledit arrêté prescrit que les élections des Conseils centraux et du Conseil National de l'Ordre auront lieu, au cours de la même Assemblée générale le 27 décembre 2014, alors que l'article 87 de l'ordonnance sus-visée a séparé les deux élections ;

Que l'arrêté de madame le ministre de la santé viole l'article 3, alinéa 1^{er} de l'ordonnance N° 73-38 du 21 avril 1973, en ce qu'il autorise les établissements pharmaceutiques à siéger, alors que ce sont les pharmaciens qui sont inscrits au tableau de l'Ordre qui sont autorisés ;

Que la plus grave violation de l'ordonnance résulte de ce que l'arrêté du ministre de la santé a retiré l'organisation des élections au Conseil National de l'Ordre, pour la confier à un organe dénommé : « *Commission Electorale Ordinale* », violant ainsi les dispositions de l'article 39 de l'ordonnance N°73-38 du 21 avril 1973 aux termes desquelles : « *Les membres du Conseil National de l'Ordre des médecins du Dahomey (Bénin) sont élus en Assemblée générale à la majorité simple tous les quatre ans. Cette Assemblée générale appelée à élire le Conseil National de l'Ordre des médecins ou à procéder au remplacement des membres du Conseil dont le mandat vient à expiration, est convoquée par les soins du président du Conseil de l'Ordre* » ;

Que cette disposition est applicable à tous les ordres régis par l'ordonnance N° 73-38 du 21 avril 1973 ;

Qu'il est inconcevable, voire illégal que le ministre de la santé crée une Commission Electorale Ordinale, alors que le Conseil National de l'Ordre existe et est légitime ;

Que l'arrêté du ministre de la santé fait figurer au sein de cette commission un représentant de chaque syndicat des pharmaciens, violant ainsi l'article 30 de l'ordonnance qui prescrit :



7

8

22

« Il y a incompatibilité entre un mandat syndical d'une part et les qualités de membres du Conseil National et celle de la chambre disciplinaire d'autre part » ;

Que par lettre N° 242/ONPB/CN/PCN/SG/14 du 16 décembre 2014, l'Ordre National des Pharmaciens du Bénin a adressé un recours gracieux pour solliciter du ministre de la santé que l'arrêté N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/ DPMED/DA/SA du 09 décembre 2014 soit rapporté ;

Que suite à ce recours gracieux, le ministre de la santé a pris l'arrêté N° 0691/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/CEO/SA portant rectificatif de l'arrêté N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA portant modalités d'organisation des élections relatives au renouvellement des conseils centraux et du Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin du 18 décembre 2014 ;

Que ce nouvel arrêté viole les mêmes dispositions visées supra de la même ordonnance pour avoir été pris sur proposition de la Commission Electorale Ordinale, au lieu du Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens, comme prévu par les textes ;

Que par lettre N° 253/ONPB/CN/PCN/SG/14 du 23 décembre 2014, l'Ordre National des Pharmaciens du Bénin a adressé un recours gracieux au ministre de la santé contre l'arrêté N°0691/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/CEO/SA du 18 décembre 2014, en relevant les violations des dispositions de l'ordonnance N°73-38 du 21 avril 1973, contenues dans ledit arrêté et a demandé qu'il soit rapporté ;

Qu'en dépit de ce recours adressé au ministre de la santé par le Conseil de l'Ordre, les élections ordinales ont été organisées au Palais des Congrès de Cotonou par ladite Commission Electorale Ordinale (CEO) le 27 décembre 2014 avec les irrégularités relevées ;

Qu'il résulte desdites élections que le bureau du Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin élu serait composé de :

Président : Henri Charles AINADOU

Vice-président : Isma Ismahinl ONIFADE

Secrétaire général : Olivier EHOZOU

Trésorier National : Safiyatou BAKARY

Conseillers : Yacine DANKORO et Edgar PRUDENCIO ;

Que lesdites élections ont été organisées par la Commission Electorale Ordinale (CEO) sur le fondement des arrêtés illégaux, par un « groupuscule de Pharmaciens » avec l'accord du ministre qui a détourné son pouvoir à leur profit ;

Que ces élections ne sauraient être valables ;

Qu'en réaction contre ces élections, monsieur Falilou ADEBO a adressé le 12 janvier 2015 au ministre de la santé des recours gracieux contre les arrêtés :

- N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA portant modalités d'organisation des élections relatives au renouvellement des Conseils centraux et du Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin du 09 décembre 2014 ;

- N° 0691/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/CEO/SA du 18 décembre 2014 portant rectificatif de l'arrêté N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA ;

Que lesdits recours étant restés sans suite, il défère les deux (02) arrêtés devant la Cour en vue de leur annulation pour excès de pouvoir ;

Considérant que le requérant développe notamment que l'arrêté du ministre de la santé a visé le relevé N°22 extra des décisions prises par le Conseil des ministres en sa séance extraordinaire du 30 octobre 2013, alors que les textes organisant les élections ordinales n'ont nullement prévu l'intervention de cet organe ;

Que l'arrêté du ministre n'a pas visé le projet transmis par le Conseil National de l'Ordre en date du 04 décembre 2014 contenant des propositions, alors que l'article 94 de l'ordonnance N° 73-38 du 21 avril 1973 exige cette formalité ;

Que ledit arrêté prescrit que les élections des Conseils centraux et du Conseil National de l'Ordre se tiennent au cours de la même Assemblée générale le 27 décembre 2014, alors que l'article 87 de l'ordonnance a séparé les deux (02) élections en précisant dans son alinéa 3 que : « *L'élection des membres du Conseil National de l'Ordre siégeant au titre des sections A, B, C et D est effectuée au second degré par les membres des Conseils centraux correspondants* » ;

Que l'article 5 du même arrêté prescrit que : « *Pour ces élections, chaque établissement pharmaceutique (Grossiste-Répartiteur, usine pharmaceutique, officines de pharmacie) est représenté par un seul pharmacien* » en violation de l'article 3,



7

8

PK

alinéa 1^{er} de l'ordonnance N° 73-38 du 21 avril 1973 qui dispose que « *Nul ne peut exercer la profession de médecin, de pharmacien, de chirurgien-dentiste et de sage-femme au Dahomey s'il n'est :*

- ;
- ;
- *inscrit au Tableau des ordres nationaux respectifs » ;*

Qu'il en résulte qu'aucun pharmacien ne peut exercer dans une section à laquelle il n'a jamais été inscrit, conformément au Tableau de l'Ordre, et ne peut non plus voter, en dehors de la section pour laquelle il a régulièrement cotisé ;

Que la violation la plus grave de l'ordonnance par l'arrêté du ministre est que cet arrêté a retiré l'organisation des élections au Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens, pour la confier à un organe dit « *Commission Electorale Ordinale* » ''CEO'', alors que l'article 39 de l'ordonnance N° 73-38 du 21 avril 1973 a disposé que : « *Les membres du Conseil National de l'Ordre des médecins du Dahomey sont élus en Assemblée générale à la majorité simple tous les quatre ans. Cette assemblée générale appelée à élire le Conseil National de l'Ordre des médecins ou à procéder au remplacement des membres du Conseil dont le mandat vient à expiration, est convoquée par les soins du Président du Conseil de l'Ordre* » ;

Que cette disposition est applicable à tous les ordres régis par l'ordonnance N°73-38 du 21 avril 1973, à savoir les ordres des médecins, des pharmaciens, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes, le législateur n'ayant pas voulu la répéter pour chaque Ordre ;

Qu'il est donc inconcevable et illégal que le ministre puisse créer une Commission Electorale Ordinale, alors que le Conseil National de l'Ordre est compétent ;

Que l'arrêté fait figurer au sein de cette commission un représentant de chaque syndicat des pharmaciens, en violation de l'article 30 de l'ordonnance N° 73-38 du 21 avril 1973 qui dispose que : « *Il y a incompatibilité entre un mandat syndical d'une part et les qualités de membres du Conseil National et celle de la chambre disciplinaire d'autre part* » ;

Qu'en conséquence de tout ce qui précède, l'arrêté du ministre de la santé a violé la loi, méconnaissant les règles juridiques et leur hiérarchie ;



Qu'en effet, il est constant au dossier que l'Ordre National des Pharmaciens du Bénin est régi par l'ordonnance N° 73-38 du 21 avril 1973 ;

Que dès lors que l'article 94 de ladite ordonnance prescrit que des arrêtés du ministre de la santé publique fixent les modalités et les dates d'élection et de nomination des différents Conseils de l'Ordre des pharmaciens, sur proposition du Conseil National de l'Ordre, il en résulte que l'organisation pratique des élections au sein de l'Ordre est assurée de bout en bout par le Conseil de l'Ordre sortant, comme c'est le cas pour tous les ordres professionnels ;

Que madame le ministre de la santé a fait preuve d'un détournement de pouvoir en ce qu'elle a exercé ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés, en tant qu'autorité administrative ;

Qu'il est constant au dossier que madame le ministre de la santé a créé une Commission Electorale Ordinaire (CEO) alors que le Conseil National de l'Ordre est indiqué ;

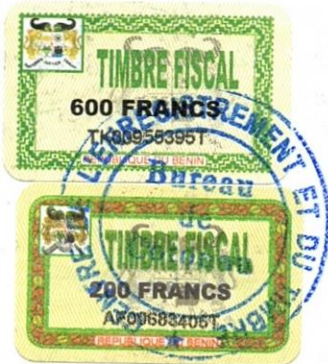
Que les arrêtés N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA portant modalités d'organisation des élections relatives au renouvellement des Conseils centraux et du Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin du 09 décembre 2014 et N° 0691/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/CEO/SA portant rectificatif du premier arrêté, sur la base desquels les élections du 27 décembre 2014 ont été organisées, pour favoriser des personnes et régler des comptes, ne favorisent aucun intérêt général et ont été pris en méconnaissance totale des attributions légales de l'Ordre ;

Qu'ils ont été pris en violation de la loi, sur fond de détournement de pouvoir ;

Qu'il les défère en conséquence à la censure de la haute juridiction, en sollicitant leur annulation pure et simple avec toutes les conséquences de droit ;

Considérant que le ministre de la santé, par l'organe de ses conseils, maîtres Ibrahim David SALAMI, Luciano HOUNKPONOU et Wilfred KOUNOU soutient que le sieur Falilou ADEBO est irrecevable en sa demande, pour défaut d'intérêt direct et personnel et pour défaut de qualité ;

Considérant que l'objet du recours porte sur le contrôle de légalité des arrêtés N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 09 décembre 2014 portant modalités d'organisation des élections relatives au renouvellement des conseils centraux et du



7

8

PK

conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin et N° 0691/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/CEO/SA du 18 décembre 2014 du ministre de la santé portant rectificatif de l'arrêté N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 09 décembre 2014;

Considérant que la finalité de cette action tend à protéger l'Ordre National des Pharmaciens contre l'arbitraire de l'exécutif ;

Qu'il s'agit en l'espèce de la défense de l'intérêt collectif de la profession des pharmaciens ;

Considérant qu'aux termes de l'article 88 alinéa 1^{er} de l'ordonnance N° 73-38 du 21 avril 1973 portant création et organisation des Ordres Nationaux des Médecins, des Pharmaciens et des Chirurgiens Dentistes et des Sages-femmes : « Le Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens est le défenseur de la légalité et de la moralité professionnelle » ;

Considérant que le même article 88 en son alinéa 8 dispose : « Il (le conseil) peut, dans toutes les juridictions, exercer tous les droits réservés à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à la profession pharmaceutique » ;

Que le mécanisme de défense des intérêts de l'Ordre a ainsi été prévu ;

Que les arrêtés querellés ne préjudicient à aucun intérêt personnel et direct du requérant ;

Qu'ils portent sur les modalités d'organisation des élections relatives au renouvellement du Conseil national et des conseils centraux d'un Ordre qui au demeurant a des représentants légaux ;

Qu'il ne revient pas à un membre de l'Ordre d'exercer à titre personnel une prérogative confiée au représentant légal de l'Ordre ;

Qu'il suit de ce qui précède que le requérant n'a pas qualité pour exercer le présent recours ;

Par ces motifs

Décide :

Article 1^{er} : Est irrecevable le recours introduit le 17 mars 2015 par Falilou ADEBO, Pharmacien inscrit à l'Ordre National des Pharmaciens, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des arrêtés N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 09 décembre 2014 portant modalités d'organisation des élections

relatives au renouvellement des conseils centraux et du Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin et N° 0691/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/CEO/SA du 18 décembre 2014, portant rectificatif de l'arrêté N° 0689/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 09 décembre 2014 portant modalités d'organisation des élections relatives au renouvellement des conseils centraux et du Conseil National de l'Ordre des Pharmaciens du Bénin ;

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

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié aux parties, et au procureur général près la Cour suprême.

Ainsi fait et délibéré par la Cour Suprême composée de :

Huguette Th. BALLEY-FALANA, Conseiller à la chambre administrative,

PRESIDENT;

Rémy Yawo KODO
et

Régina ANAGONOU-LOKO

CONSEILLERS ;

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

Nicolas ASSOGBA,

MINISTERE PUBLIC ;

Philippe AHOMADEGBE,

GREFFIER.

Et ont signé,

Le Président,

Le Rapporteur,

Huguette Th. BALLEY-FALANA

Rémy Yawo KODO

Le Greffier,

Philippe AHOMADEGBE



