

DV

N°17/CA de Répertoire

N° 2009-102/CA<sub>1</sub> du greffe

Arrêt du 14 avril 2011

Affaire : CELESTIN MONTEIRO  
C/  
ETAT BENINOIS

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date du 18 novembre 2009, enregistrée au greffe de la Cour le 1<sup>er</sup> décembre 2009 sous le n° 429/GCS, par laquelle Monsieur Célestin MONTEIRO a saisi la Haute juridiction d'un recours en annulation du décret n°2009-223 du 05 juin 2009 portant nomination de Monsieur Adolphe TOPANOUE en qualité de Secrétaire Général du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) ;

Vu la lettre n°0081/GCS du 04 février 2010, par laquelle la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif ainsi que les pièces y annexées ont été communiquées au Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement pour ses observations ;

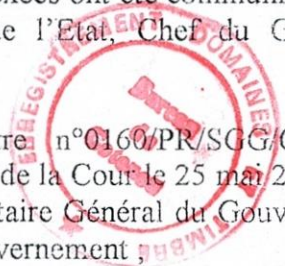
Vu la lettre n°0160/PR/SGG/C du 17 mai 2010, enregistrée au greffe de la Cour le 25 mai 2010 sous le n°299/GCS, par laquelle le Secrétaire Général du Gouvernement a transmis les observations du Gouvernement ;

Vu la lettre n°640/GCS du 23 juin 2010, par laquelle les observations du Secrétaire Général du Gouvernement ont été communiquées à Monsieur Célestin MONTEIRO pour ses répliques éventuelles ;

Vu la lettre sans numéro en date à Cotonou du 04 août 2010, enregistrée au greffe de la Cour le même jour sous le n°460/GCS, par laquelle Monsieur Célestin MONTEIRO a produit son mémoire en réplique ;

Vu la lettre n°1029/GCS du 22 octobre 2010, par laquelle Monsieur Célestin MONTEIRO a été invité à produire les

Notifié LMOH du 22/6/2011-1140 du 28/6/2011, MM1, 1142, 1143/GCS



*[Handwritten mark]*

*[Handwritten signature]*

différents décrets le nommant Secrétaire Général du Ministère ainsi que les certificats de prise de fonction y afférents ;

Vu le courrier en date à Cotonou du 17 novembre 2010 enregistré au greffe de la Cour le 18 novembre 2010 sous le n°627/GCS, par lequel Monsieur Célestin MONTEIRO a produit lesdites pièces ;

Vu la consignation constatée par reçu n°3919 du 02 février 2010 ;

Vu l'Ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 organisant la procédure devant la Cour suprême, remise en vigueur par la loi n° 90-012 du 1<sup>er</sup> juin 1990 précédemment en vigueur ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Oùï le conseiller **Josephine OKRY-LAWIN** en son rapport ;

Oùï l'avocat général **Raoul Hector OUENDO** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

**A-En la forme**

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

Qu'il échet de le déclarer recevable ;

**B- Au fond**

Considérant que le requérant déclare que le Gouvernement en nommant Monsieur Adolphe TOPANOU au pose de Secrétaire Général du Ministère, mettait ainsi fin à ses fonctions au même poste ;

Qu'il y a été nommé par décret n°2008-094 du 06 mars 2008 ;

Qu'aux termes des dispositions de l'article 29 alinéa 2 du décret 2007-442 du 02 octobre 2007 portant attributions, organisations et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement

Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS), sauf faute grave matériellement établie, la durée de ses fonctions ne peut être inférieure à cinq (05) ans ;

Que le décret n'ayant pas été rapporté dans les deux (02) mois de son édicition, il considère que cela devenait un droit acquis ;

Que la nomination de Monsieur Adolphe TOPANOU étant intervenu avant l'expiration du délai de cinq (05) ans, ce décret de nomination n°2009-223 du 05 juin 2009 viole et ne respecte pas le droit acquis ;

Qu'il ajoute que les termes du décret n°2009-223 du 05 juin 2009 sont contraires aux dispositions de l'article 40 du décret n°2006-268 du 14 juin 2006 fixant la structure type des ministères et de l'article 29 alinéa 2 du décret n°2007-442 du 02 octobre 2007 précité selon lesquelles, la durée en fonction du Secrétaire Général ne peut être inférieure à cinq (05) ans ;

Qu'il conclut que le décret querellé viole la loi en ses articles 1 et 2 mettant primo, illégalement en place un Secrétaire Général du Ministère autre que le titulaire qui n'a pas encore achevé son mandat, secundo, alors qu'il n'a commis aucune faute ni formulé aucune demande pour être déchargé de ses fonctions, il y a été mis fin ;

Considérant que l'administration rappelle que Monsieur Célestin MONTEIRO précédemment nommé Secrétaire Général du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) par décret n°2001-429 du 17 octobre 2001 et confirmé par décret n°2007-097 du 28 février 2007 a été à nouveau confirmé par décret n°2008-094 du 06 mars 2008 pour être remplacé par décret n°2009-223 du 05 juin 2009 ;

Qu'elle développe que c'est à tort qu'il parle de violation de loi ;

Que les décrets n°2007-097 et 2008-094, malgré l'expression qui y est utilisée sont des actes confirmatifs dans la fonction de Secrétaire Général du Ministère assuré par Monsieur Célestin MONTEIRO ;

Que sa nomination a été effective depuis le décret n°2001-429 du 17 octobre 2001 ;



*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

Que les deux décrets de 2007 et de 2008 sont inopérants au regard de son maintien dans la fonction, celui-ci étant déjà contenu dans le décret initial et demeure attaché à ce décret tant que ledit décret n'a pas été abrogé ;

Que cette abrogation est intervenue par le décret n°2009-223 du 05 juin 2009 ;

Qu'en outre la durée en fonction est consacrée par les articles 40 alinéa 2 du décret n°2006-268 du 14 juin 2006 et 29 alinéa 2 du décret n°2007-442 du 02 octobre 2007 ; que Monsieur Célestin MONTEIRO nommé le 17 octobre 2001 et entré en fonction le même jour a largement dépassé les cinq (05) années auxquelles il peut prétendre ;

Que dès lors son moyen tiré d'une prétendue violation des textes réglementaires doit être rejeté ;

Que s'agissant de droits acquis, Monsieur Célestin MONTEIRO professeur à l'Université se trouve dans ce rapport de droit avec l'Etat béninois, que toute fonction administrative occupée par un professeur l'est de manière précaire et ne saurait donner ouverture à des droits acquis ;

Que le Secrétaire Général du Ministère étant un haut fonctionnaire, sa nomination est laissée à la discrétion du Gouvernement même si l'autorité investie du pouvoir de nomination est tenue parfois au respect des conditions de compétence et d'expérience professionnelles, de durée de service et autres ;

Que la nomination est consacrée par un acte réglementaire pouvant être abrogé ou modifié à toute époque par l'autorité compétente suivant la règle du parallélisme des formes ; que la doctrine et la jurisprudence françaises et francophones admettent qu'il n'y a jamais de droits acquis au maintien d'un acte réglementaire ;

Qu'il soutient que le pouvoir d'Etat n'est limité que par la durée en fonction de cinq (05) ans ; que dès lors que les cinq (05) années sont passées, l'Etat peut remplacer le Secrétaire Général du Ministère sans commettre aucune faute ;







Que son moyen tiré d'une prétendue violation des droits acquis doit être rejeté ;

Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant est revenu sur les deux moyens et a complété en soutenant que la loi organique fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le Président de la République n'étant pas publiée au Journal Officiel n'est opposable ni aux administrés ni aux justiciables ;

**Sur le moyen tiré de la violation et du non respect des droits acquis**

Considérant que la nomination par décret au poste de secrétaire général d'un ministère emporte une inamovibilité de cinq (5) ans, avantage spécifique individuel dont bénéficie la personne nommée, sauf faute grave ou demande de déplacement de la part de l'intéressé, conformément aux dispositions de l'article 29 alinéa 2 du décret n°2007-442 du 02 octobre 2007 ;

Considérant que le décret de nomination est « un acte individuel créateur de droits destiné à produire ses effets au profit ou à l'encontre d'un destinataire déterminé ou de plusieurs destinataires individualisés » dès sa signature ; qu'un tel acte administratif régulier ne peut être retiré ou rapporté (au sens de abrogé pour l'avenir) lorsqu'il a créé des droits ;

Considérant que, si l'acte a fait naître des droits au bénéfice de l'administré, son abrogation n'est possible que par la voie d'un acte "contraire" répondant à des critères très rigoureux, comme l'obligation de motiver les décisions individuelles qui abrogent une décision créatrice de droits ; qu'en dehors de ce cas, l'abrogation d'un acte individuel créateur de droit légal est impossible (CE 25 juillet 1986, Soc, Grandes Distilleries « Les Fils d'Auguste Peureux ») ;

Considérant qu'il ne ressort de l'acte attaqué aucune motivation justifiant l'abrogation du droit créé ;

Qu'ainsi le décret querellé a violé le droit acquis du requérant à demeurer au poste durant cinq années, et encourt de ce fait annulation ;



### Sur le moyen tiré de la violation de la loi

Considérant que les différents decrets de nomination du requérant s'originent dans des textes de loi qui créent et organisent l'inamovibilité de cinq années pour le titulaire du poste de secrétaire général d'un ministère ;

Considérant que seules deux conditions exclusives et non cumulatives, tirées de ces textes peuvent permettre de mettre fin au mandat de cinq ans avant le terme : une faute grave matériellement établie, ou une demande expresse de l'intéressé ;

Considérant qu'aucune de ces conditions n'étant remplie lorsqu'il a été mis fin aux fonctions de secrétaire général exercées par le requérant ;

Considérant qu'il est aisé de constater au travers des textes et des faits :

-que l'inamovibilité est acquise durant cinq ans à toute personne nommée secrétaire général de ministère ;

-qu'il s'agit de nominations et non de confirmations au poste, dans le cas d'espèce ;

-que l'administration a délivré au requérant des certificats de prise de service qui sont versés au dossier, et qui constituent le point de départ du délai d'inamovibilité liée au poste ;

-que les dispositions antérieures contraires à chaque nomination ont été abrogées, y compris le temps déjà passé au poste ; qu'il n'appartenait donc pas à la personne nommée (qui n'a pas intérêt en vertu du principe "pas d'intérêt, pas d'action"), de contester cette disposition qui le reconduisait avantagement dans ses fonctions ;

-que les conditions légales d'interruption du mandat ne sont pas remplies ;

Considérant que l'administration, en mettant fin aux fonctions du requérant avant le terme légal de cinq ans, a retiré au bénéficiaire l'avantage de l'inamovibilité acquise par celui-ci depuis plus d'un an au moins après la dernière nomination, et a ainsi méconnu le principe de la légalité qui domine toute la théorie des actes administratifs, et qui signifie que l'administration est

soumise au droit. La loi, incarnation de la volonté générale, s'impose à l'administration comme elle s'impose aux individus ;

Considérant que la soumission de l'administration au droit est une garantie des citoyens contre l'arbitraire, l'incohérence et l'inefficacité de l'action administrative ; que la notion de loi doit être entendue dans l'acception large d'un "bloc légal" comprenant, outre les lois proprement dites, votées par le parlement, tout un ensemble de règles complexes, soit extérieures à l'administration, soit édictées par elle ;

Que dès lors le moyen tiré de la violation de la loi est fondé, et l'acte attaqué mérite annulation ;

**Par ces motifs,**

**Décide :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Le recours en date du 18 novembre 2009 de Monsieur Célestin MONTEIRO tendant à l'annulation du décret n°2009-223 du 5 juin 2009 portant nomination de Monsieur Adolphe TOPANOU en qualité de secrétaire général du Ministère de l'Enseignement Supérieur de la Recherche Scientifique est recevable ;

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

**Article 3** : Est annulé le décret n°2009-223 du 05 juin 2009 portant nomination de Monsieur TOPANOU Adolphe en qualité de Secrétaire général du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ;

**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 ;

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême composée de :

**Jérôme O. ASSOGBA**, Conseiller à la chambre administrative,

**PRESIDENT;**



Josephine OKRY-LAWIN  
et  
Victor D. ADOSSOU

CONSEILLERS ;

Et prononcé à l'audience publique du jeudi quatorze avril deux mille onze, la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

Raoul Hector OUENDO,

MINISTERE PUBLIC ;

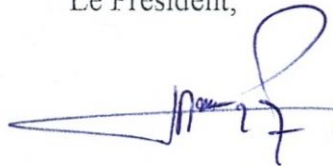
Françoise TCHIBOZO-QUENUM Officier de Justice,

GREFFIER.

Et ont signé,

Le Président,

Le Rapporteur,



Jérôme O. ASSOGBA



Josephine OKRY-LAWIN

DE = Gratis  
Enregistré à Cotonou le 14/06/11  
Fo. 10 Case 40&C  
Reçu. L'inspecteur de l'Enregistrement

Le greffier,



F. TCHIBOZO-QUENUM



Joseph FOUNDOHOU