

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

LHL
N° 20/CA du Répertoire

N° 98-115/CA du Greffe

Arrêt du 08 avril 2004

Affaire : Noëlle OGOUSSAN

C/
FNSE

La Cour,

Vu la requête en date du 10 novembre 1998, enregistrée au greffe de la Cour le 16 novembre 1998 sous le numéro 1081/GCS, par laquelle Madame OGOUSSAN Noëlle demeurant à Cotonou, BP 8169, a introduit un recours de plein contentieux contre la décision n° 001-S/FSNE/SP du 30 juillet 1998 portant "mise à pied avec abatement sur les indemnités" à elle infligée par le Directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi ;

Vu la lettre n° 1875/GCS du 25 novembre 1998, par laquelle la requête introductive d'instance, le mémoire ampliatif et les pièces y annexées ont été communiqués pour ses observations au Directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi ;

Vu la lettre n° 1874/GCS du 25 novembre 1998, par laquelle la requête introductive d'instance, le mémoire ampliatif et les pièces y annexées ont été communiqués pour ses observations au Ministre du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi ;

Vu la lettre n° 010/DCAJT/SA du 1^{er} février 1999, par laquelle le Directeur du Contentieux et Agent Judiciaire du Trésor a sollicité de la Cour une prorogation de délai pour la communication de ses observations au nom et pour le compte du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi et du Ministère du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi ;



*Protfolio L/m°s 2006-2007/GCS du 1er/06/2005
Pc-es L/m° 2448/GCS du 29/06/2005*

[Handwritten signature]

du et

Vu la lettre n° 0606 du 29 mars 1999, par laquelle une prorogation de délai a été accordée au Directeur du Contentieux et Agent Judiciaire du Trésor pour faire parvenir ses observations à la Cour ;

Vu la lettre n° 46-C/DCAJT/SP du 30 avril 1999, par laquelle le Directeur du Contentieux et Agent Judiciaire du Trésor a communiqué ses observations à la Cour ;

Vu la lettre n° 0530/98/GAA/AHY du 16 août 1999, par laquelle le conseil de la requérante, Maître Angelo A. HOUNKPATIN, a fait parvenir à la Cour son mémoire en réplique aux observations de l'Administration ;

Vu la consignation constatée par reçu n° 1339 du 19 novembre 1998 ;

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^{er} juin 1990 ;

Vu la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat ;

Vu l'ordonnance n° 13/PR/MFPT du 26 mai 1967, édictant des dispositions exceptionnelles relatives à l'application des sanctions disciplinaires ;

Vu les pièces du dossier ;

Où le conseiller Joséphine OKRY-LAWIN en son rapport ;

Où l'Avocat Général Raoul H. OUNDO en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

En la forme

Sur la recevabilité

Considérant que la décision querrelée date du 30 juillet 1998 ;

Que le recours gracieux date du même jour ;

X 1999

Que le recours gracieux étant resté sans suite, la requérante a introduit son recours de plein contentieux le 10 novembre 1998, enregistré au greffe de la Cour sous le numéro 1081/GCS du 16 novembre 1998 ;

Considérant que le Directeur du Contentieux et Agent Judiciaire du Trésor demande à la Cour de déclarer le recours irrecevable pour violation de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 qui prévoit la commission obligatoire d'un avocat pour introduire un recours ou suivre tout pourvoi ; que la requérante a bien mis en objet de sa requête : "recours de plein contentieux contre la décision n° 001-S/FSNE du 30 juillet 1998" ;

Considérant que par lettre n° 0436/99/AH/AHY du 12 juillet 1999, Maître Angelo A. HOUNKPATIN a demandé à la Cour de prendre acte de sa constitution aux intérêts de Madame OGOUSSAN Noëlle la requérante ;

Considérant que le défaut de commission d'un avocat dans un recours de plein contentieux ou de pleine juridiction constitue l'une des insuffisances susceptibles d'être régularisées en cours d'instance ;

Qu'il échet de déclarer le recours de l'espèce recevable pour avoir respecté les forme et délai de la loi ;

Au fond



Considérant que la requérante expose qu'elle est administrateur de la catégorie A, échelle 1, échelon 6 ;

Qu'elle a été affectée au Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi où elle a pris service le 30 octobre 1995 ;

Qu'elle y a occupé le poste de Chef Service Technique jusqu'au 09 septembre 1998 ;

Que le 30 juillet 1998, le directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi lui a infligé, par décision n° 001-S/FSNE/SP, une mise à pied au motif de « paiement de salaires à des stagiaires bénéficiaires du contrat assistance emploi pour des mois pendant lesquels ces derniers n'ont pas travaillé » ;



Que la procédure disciplinaire normale n'a pas été observée

à son endroit ;

Qu'en tant que cadre nommé dans un corps de la fonction publique, le pouvoir disciplinaire en ce qui la concerne appartient au ministre de la fonction publique et par délégation, au ministre du plan ;

Que le directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi ne détient pas le pouvoir disciplinaire en ce qui la concerne, à plus forte raison ne saurait l'exercer sans consultation du conseil de discipline ou tout au moins sans prendre l'avis du comité de direction ;

Toutefois, les sanctions du premier degré sont prononcées sans l'accomplissement des formalités prévues au 1^{er} alinéa après demande d'explication adressée à l'intéressé et avis du comité de direction. La décision doit être motivée et peut prescrire que la décision et ses motifs seront rendus publics » ;

Considérant que la requérante, dans son mémoire ampliatif, soutient que l'article 137 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat dispose : « Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après communication à l'agent permanent de l'Etat de son dossier individuel et consultation du conseil de discipline. Ce pouvoir peut être délégué ;

1986.

Sur le moyen de la requérante tiré de la violation de la procédure disciplinaire prescrite par la loi n° 86-013 du 26 février

Que son recours gracieux étant resté sans suite, elle a introduit le présent recours contentieux aux fins de voir la Cour annuler ladite décision qui lui fait grief, et lui allouer subséquemment la somme de cinquante millions (50 000 000) de francs CFA à titre de dommages-intérêts pour préjudice subi ;

Que frustrée et indignée par une telle sanction qu'elle trouve humiliante et injustifiée, elle a immédiatement introduit un recours gracieux auprès du directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi, suivi le 31 juillet 1998 d'une demande de complément d'informations sur la durée de la mise à pied ;

Considérant que le Directeur du Contentieux et Agent judiciaire du Trésor, dans ses observations, soutient qu'aux termes des dispositions de l'article 21 du Décret n° 97-651 du 31 décembre 1997 portant modification du Décret n° 92-188 portant création, organisation et fonctionnement du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi, le directeur est chargé « ...d'appliquer le statut du personnel et le régime des rémunérations et des avantages... et de préparer et exécuter le budget du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi dont il est l'ordonnateur délégué » ;

Qu'au regard de ces dispositions, le directeur dans l'exécution de ses attributions, dispose du personnel en service au Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi ;

Qu'à ce titre, il a le pouvoir de rémunérer les agents selon leurs prestations et au besoin infliger les sanctions autres que celles relevant du domaine du conseil de gestion ;

Qu'ainsi, la sanction de mise à pied étant différente du licenciement, peut être prise par le directeur à l'égard des agents qui le méritent ;

Considérant que le conseil de la requérante, dans son mémoire en réplique aux observations de l'Administration, maintient que le directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi ne dispose pas du pouvoir disciplinaire en ce qui la concerne ;

Considérant qu'il convient de noter que le directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi, en prenant la décision par laquelle il a infligé une mise à pied à la requérante, n'a visé aucun texte organisant la procédure disciplinaire en ce qui concerne les agents permanents de l'Etat ;

Considérant que la mise à pied est une sanction du premier degré prévu par la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat ; que la loi la dispense de la consultation du conseil de discipline mais subordonne sa prise à une demande d'explication adressée à l'agent et à l'avis du comité de direction ;

Considérant qu'en ce qui concerne l'exigence de la demande d'explication, la requérante affirme en avoir reçu successivement quatre dont deux au cours de la même journée du 20 juillet 1998 ;



Considérant qu'à l'appui de ce moyen, la requérante soutient que la décision qu'elle ne précise pas la durée de la mise à pied ;

Qu'elle a, à cet effet, introduit une lettre au directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi le 31 juillet 1998 pour que cette précision lui soit donnée par écrit, que cette lettre n'a pas été suivie de réponse ;

Sur le moyen tiré de l'illégalité de la mise à pied infligée.

Qu'en prenant la décision par laquelle il a infligé une mise à pied à la requérante, le directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi a violé la procédure disciplinaire prescrite par la loi n° 86-013 du 26 février 1986 ; que le moyen de la requérante tiré de la violation de la procédure disciplinaire est fondé ;

Considérant que le texte de la décision qu'elle a visé l'avis donné par le président du conseil de gérance ; qu'ainsi l'exigence légale n'est pas satisfaite, ce qui entraîne l'illégalité de la décision ;

Considérant que l'avis exigé par la loi est celui du comité de direction en tant qu'organe et non l'avis du président de cet organe ;

Considérant qu'en ce qui concerne l'exigence légale de l'avis du comité de direction, étant donné l'absence en l'espèce d'un comité de direction, le conseil de gérance en tant qu'organe d'administration et de décision peut le suppléer et donner son avis ;

Considérant que le Décret n° 97-651 du 31 décembre 1997 modifiant le décret n° 92-188 portant création, organisation et fonctionnement du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi n'a pas prévu un comité de direction, mais a seulement institué un conseil de gérance qui est hiérarchiquement au-dessus de la direction du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi et préside par le ministre chargé de la promotion de l'emploi ou son représentant ;

Considérant que le comité de direction, dans les services ou entreprises où il est institué par les textes, est un organe de la structure exécutive, qu'il est différent du conseil d'administration ou conseil de gérance et est destiné à assister le directeur dans la prise des décisions les plus importantes ;

Considérant que la seconde condition posée par la loi est l'avis du comité de direction ;

Qu'en droit, cette décision portant mise à pied doit nécessairement en préciser la durée ;

Considérant que le Directeur du Contentieux et Agent Judiciaire du Trésor, dans ses observations, est resté muet sur cette illégalité relevée par la requérante et portant sur le défaut de précision de la durée de la mise à pied ;

Considérant que la mise à pied est une mesure disciplinaire consistant à priver, pendant une courte durée, un salarié de son emploi et du salaire correspondant ;

Considérant que la précision de la durée est indispensable lorsqu'il s'agit de la mise à pied ;

Considérant que la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat, en énumérant à son article 130 les sanctions du premier degré, a cité la mise à pied en ces termes ;

« - la mise à pied avec suppression de traitement pour une durée ne pouvant excéder trente (30) jours »

Considérant que l'ordonnance n° 13/PR/MFPT du 26 mai 1967 édictant des dispositions exceptionnelles relatives à l'application des sanctions disciplinaires a prévu, quant à elle, deux sortes de mise à pied à l'encontre des fonctionnaires, à savoir :

- « Mise à pied avec privation de solde allant de 2 à 4 jours » ;
- « Mise à pied avec privation de solde allant de 2 à 8 jours » (article 2) ;

Considérant que dans le texte de la décision querrelée, on peut lire seulement à l'article 1^{er} : « il est infligé une mise à pied à madame OGOUSSAN Noëlle, chef service technique au Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi » ;

Considérant qu'en l'absence de précision de la durée, la mesure de mise à pied n'a plus aucun sens, que la mise à pied n'est pas une suspension ni une révocation, et qu'il n'existe pas de mise à pied permanente ;



Qu'en conséquence, la requérante est fondée à soutenir que la sanction telle que libellée dans le texte de la décision querrelée est illégale ;

Sur le moyen de la requérante tiré de la violation de l'ordonnance n° 13/PR/MFPTT du 26 mai 1967, sans qu'il soit besoin d'examiner le dernier moyen.

Considérant qu'à l'appui de ce moyen, la requérante soutient que l'ordonnance n° 13/PR/MFPTT du 26 mai 1967 édictant des dispositions exceptionnelles relatives à l'application des sanctions disciplinaires dispose en son article 2 que « ... les directeurs de services et chefs de circonscriptions administratives visés au présent article doivent adresser au ministre de tutelle dans les 48 heures qui suivent leur constat, un compte rendu détaillé sur les faits reprochés, accompagné de la décision de sanction prise par eux » et en son article 3 : « les décisions de sanctions disciplinaires prises conformément aux dispositions de la présente ordonnance doivent, sous peine de nullité, indiquer le motif de la sanction portée et être notifiée au ministre de la fonction publique dans les 72 heures suivant leur application ;

Ces décisions doivent nécessairement porter le visa du ministre de tutelle » ;

Considérant qu'aucune des dispositions des articles cités ci-dessus n'a été respectée ;

Considérant que dans ses observations, l'administration n'a pas abordé ce moyen de la requérante ;

Considérant qu'effectivement, aucune pièce du dossier ne fait état de ce que le directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi a transmis à son ministre de tutelle, en l'occurrence le ministre chargé de la promotion de l'emploi, un compte rendu détaillé des faits reprochés accompagné de la décision de sanction, surtout que le texte de la décision ne porte même pas d'ampliations ;

Considérant que la décision ne porte pas le visa du ministre de tutelle et qu'aucune pièce du dossier n'indique non plus que la décision a été transmise au ministre de la fonction publique dans les 72 heures ;

Que par ces insuffisances, la décision querrelée viole les dispositions de l'ordonnance n° 13/PR/MFPTT du 26 mai 1967 ; que la requérante est fondée à le soutenir ;

Sur les dommages-intérêts réclamés par la requérante

Considérant que la requérante demande à la Cour, non seulement d'annuler la décision querrelée, mais de lui allouer subséquentement la somme de cinquante millions (50 000 000) de francs CFA à titre de dommages-intérêts pour le préjudice subi ;

Considérant qu'à l'appui de sa demande de dommages-intérêts, la requérante soutient qu'elle est de sexe féminin, titulaire des diplômes de l'école nationale d'administration niveau 1 et 2, de la maîtrise en sciences juridiques sans compter ses diverses attestations en création et développement des petites et moyennes entreprises (PME) ;

Que dans une institution de promotion de l'emploi telle que le Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi où on est en contact avec la déchéance des hommes « sans emplois », on apprécie d'avantage la valeur et l'importance d'un emploi ; qu'elle considère dans ces conditions que toute atteinte à la sécurité de son emploi constitue une atteinte à son existence ;

Qu'elle estime qu'elle mérite que plus d'égard et d'attention soient accordés à une décision de sanction disciplinaire à son

encontre ;
Qu'elle estime aussi avoir fait l'objet d'un « harcèlement professionnel », qu'elle a reçu quatre demandes d'explication dont deux le même jour (20 juillet 1998), et une autre le 30 juillet 1998 ;

Que lorsqu'elle a reçu la quatrième demande d'explication, elle a initié à l'attention du directeur une note pour lui demander d'enclencher la procédure de sa remise à disposition du ministère des finances en raison de la collaboration difficile entre eux ;

Qu'elle a le sentiment d'avoir été accusée à partir parce qu'il aurait été difficile à toute autre personne de subir ces humiliations et frustrations ;

Qu'elle ne saurait qualifier ses sentiments face à ces humiliations qu'elle a vécues en tant que cadre, face au mépris qu'elle a subi ;

Considérant que le Directeur du Contentieux et Agent Judiciaire du Trésor, dans ses observations, demande à la Cour de

HS *IS*

finances



constater que la demande de dommages-intérêts de cinquante millions (50 000 000) de francs CFA est fantaisiste et dénuée de tout fondement juridique ;

Que conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966, la chambre administrative ne peut être saisie des réclamations de dommages-intérêts que dans le cadre d'un recours de plein contentieux ou de pleine juridiction ;

Que le recours devrait être rejeté purement et simplement pour non fondement juridique ;

Considérant qu'à ce niveau, la position de l'administration devient contradictoire ; qu'il est difficilement compréhensible que l'Agent Judiciaire du Trésor, après avoir soutenu que le recours de l'espèce était un plein contentieux rendant obligatoire la commission d'un avocat, soutienne à présent le contraire en demandant à la Cour de rejeter la demande de dommages-intérêts de la requérante au motif qu'une telle réclamation ne se justifie que dans le cadre d'un plein contentieux ;

Considérant que les dommages entraînés par le fonctionnement du service public peuvent donner lieu à la mise en œuvre de la responsabilité de l'administration ;

Mais considérant que la requérante a saisi la haute juridiction de son recours le 10 novembre 1998 ; qu'elle affirme avoir occupé au Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi le poste de chef service technique jusqu'au 9 septembre 1998, que son conseil a répliqué au mémoire en défense de l'administration le 16 mars 1999 ; qu'aucun d'entre eux n'a rapporté la preuve que la sanction de mise à pied a reçu application pour justifier un quelconque préjudice matériel ;

Considérant que, selon les affirmations de la requérante que l'administration n'a pas contestées dans ses observations, la sanction dont elle a écopé n'est que l'aboutissement d'une ambiance de travail devenue complètement viciée depuis la nomination et la prise de service du nouveau directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi ;

Qu'elle développe que le nouveau directeur faisait fi de la présence du chef du service technique qu'elle était et travaillait directement avec les chefs de division, surtout le chef de la division formation et le chargé du programme auto-emploi ;

Qu'elle soutient que la décision de sanction a été précédée d'un "harcèlement professionnel", qui s'est manifesté par une série de quatre demandes d'explication successives ;

Considérant que, lorsqu'elle a reçu la quatrième demande d'explication, n'en pouvant plus, elle a introduit une note au directeur pour lui demander d'enclencher la procédure de sa remise à disposition du ministère des finances en raison de la collaboration difficile entre eux ;

Qu'elle a été effectivement accueillie à partir, que n'eussent été cette décision de sanction illégale et tout le cortège d'acharnement professionnel, elle serait encore à son poste au Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi ; que la décision querrelée lui a ainsi causé un trouble certain dans les conditions d'existence qu'il importe de réparer ;

Qu'en outre, les humiliations et la douleur morale qu'elle expose avoir subies du fait de la décision querrelée sont par elles-mêmes génératrices d'un préjudice indemnisable ;

Qu'au regard des circonstances de l'espèce, il convient d'allouer à la requérante une indemnité de deux millions (2 000 000) de francs CFA ;

PAR CES MOTIFS,

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours de plein contentieux en date du 10 novembre 1998 exercé par Madame Noëlle OGOUSSAN contre la décision n° 001-S/FSNE/SP du 30 juillet 1998 portant mise à pied avec abattement sur les indemnités est recevable.

Article 2 : Ladite décision est annulée.

Article 3 : L'Etat béninois est condamné à verser à la requérante une somme de deux millions (2 000 000) de francs CFA à titre de dommages-intérêts.

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

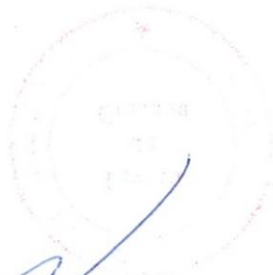


BE = Grotto
23/12/04
Casc. 5383-1
Fo 30
Grotto
l'inspecteur de l'enregistrement



Blaudine Zoumou

[Handwritten signature]



L. AZOMAHOU.-

[Handwritten signature in blue ink]

Le Greffier,

J. OKRY-LAWIN.-

[Handwritten signature in black ink]

Le Rapporteur

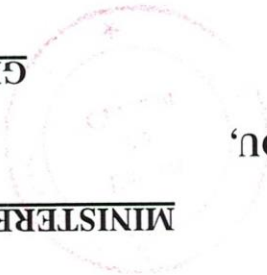
G. ALAYE.-

[Handwritten signature in black ink]

Le Président

Et ont signé,

GREFFIER ;



Et de Laurent AZOMAHOU,

MINISTERE PUBLIC ;

Raoul Hector OUENDO,

présence de :

Et prononcé à l'audience publique du jeudi huit avril deux mille quatre, la chambre étant composée comme il est dit ci-dessus en

CONSEILLERS ;

}
}
}

Victor D. ADOSSOU

ET

Josephine OKRY-LAWIN

PRESIDENT ;

Grégoire ALAYE, Président de la chambre administrative

administrative) composée de :

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême (chambre

et au Procureur Général près la Cour suprême.

Article 5 : Notification du présent arrêt sera faite aux parties