

Première grosse délivrée à me Saïdou AGBANTOU,
conseil de INDICO SA, ce jeudi 31 août 2017

Ahophil

N°54/CA du Répertoire

N° 2013-10/CA du Greffe

Arrêt du 08 juin 2017

AFFAIRE :

L'International de Négoce et de Distribution
Commerciale (INDICO SA)

C/

Etat béninois représenté par l'AJT



REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Cour,

Vu la requête en date à Porto-Novo du 31 décembre 2012 enregistrée au greffe de la Cour le 23 janvier 2013 sous n°069/GCS, par laquelle la société « L'International de Négoce et de Distribution Commerciale (INDICO SA) », immatriculée au Registre de Commerce et de Crédit Mobilier (RCCM) sous le numéro 2003 B 503, ayant pour conseil, Maître Saïdou AGBANTOU, avocat à la Cour, a saisi la Cour d'un recours de plein contentieux en condamnation de l'Etat béninois au paiement d'une somme de quinze milliards (15 000 000 000) de francs à titre de dommage-intérêts pour toutes causes de préjudices confondus ;

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 les pièces du dossier ;

Oùï le Président Victor D. ADOSSOU en son rapport ;

Oùï le Procureur Général Nicolas ASSOGBA en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

L n° 2463/GCS du 30/08/2017 de notification à
me Saïdou AGBANTOU
L n° 2462/GCS du 30/08/2017 de notification à
l'AJT
L n° 2585/GCS du 07/09/2017 au PG/CS

[Signature]

[Signature]

EN LA FORME**Sur l'irrecevabilité tirée de l'autorité de la chose jugée**

Considérant que la requérante, par l'organe de son conseil expose :

Qu'elle importe et commercialise, depuis le mois de juillet 2004, de l'huile alimentaire « DUOR », produite par la Société NIOTO du Togo, laquelle huile est reconnue comme un produit communautaire aussi bien par la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) que par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), par divers agréments et dispositions des traités de ces dernières ;

Qu'en vertu desdits agréments et dispositions des traités desdites communautés signés et ratifiés par le Bénin, elle importe l'huile alimentaire « DUOR » produite à Lomé (Togo) par voie terrestre ;

Que contre toute attente et suivant arrêté interministériel n°1115 /MDEF/MIC/DC/SG/DGDDI/DGCI/DGCE en date du 08 novembre 2006 portant interdiction temporaire de l'importation au Bénin des huiles alimentaires par voie terrestre, les ministres en charge respectivement des finances et du commerce, ont conjointement interdit l'importation au Bénin, des huiles alimentaires par voie terrestre ;

Qu'ainsi, l'importation de l'huile alimentaire « DUOR » produite au Togo, bien que bénéficiant des agréments communautaires, s'est trouvée interdite de commercialisation par voie terrestre ;

Qu'elle a dû, par l'organe de son Conseil, saisir les ministres signataires dudit arrêté, par correspondance en date à Cotonou du 12 décembre 2006 portant recours gracieux les invitant à rapporter l'arrêté interministériel querellé ;

Que ledit recours a été également porté à la connaissance du Président de la République suivant correspondance en date du 13 décembre 2006 ;

Que ce n'est que le 18 décembre 2007, soit plus d'un (01) an après, que ledit arrêté querellé a été rapporté par l'arrêté conjoint n°0087/MIC/MEF/DC/SG/DGDDI/DGCPDGCI portant interdiction temporaire de l'importation au Bénin des huiles alimentaires non originaires de l'UEMOA et de la CEDEAO par voie terrestre par les ministres en charge des finances et celui du commerce ;

Que l'arrêté n°1115 /MDEF/MIC/DC/SG/DGDDI/DGCI/DGCE portant interdiction temporaire de l'importation au Bénin des huiles alimentaires par voie terrestre en date du 08 novembre 2006 qui a manifestement violé les dispositions des traités communautaires, lui ayant causé d'énormes préjudices commerciaux, elle a saisi la chambre administrative de la Cour suprême, par requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date du 25 mars 2011, aux fins de réparation ;

Que ce recours s'est soldé par une décision d'irrecevabilité pour défaut de liaison du contentieux ;

Que c'est ainsi que pour régulariser, elle a, par l'organe de son conseil, saisi l'administration d'un recours amiable préalable par correspondance en date du 14 septembre 2012, réceptionné le 18 septembre 2012 ;

Que ledit recours étant resté sans suite, ce qui est la preuve d'un rejet implicite, elle a saisi, à nouveau, la haute juridiction pour statuer sur sa demande en réparation de préjudices ;

Considérant que la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date du 31 décembre 2012 ainsi que les pièces y annexées de la requérante, ont été communiquées à l'administration représentée par l'Agent Judiciaire du Trésor ;

Considérant que l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) a, par correspondance n°1038/PR/CC/BGC/SA du 09 septembre 2013, produit ses observations par lesquelles, il soutient au principal, l'irrecevabilité du recours de plein contentieux de la requérante tirée de l'autorité de la chose jugée ;

Que l'administration, représentée par l'Agent judiciaire du trésor, conclut, en effet, à l'irrecevabilité du recours de la requérante au motif que la chambre administrative a déjà connu par le passé dudit recours et a rendu le 19 juillet 2012 l'arrêt par lequel, elle a déclaré la requérante irrecevable en son recours de plein contentieux tendant à voir l'Etat béninois condamné au paiement de la somme de quinze milliards (15 000 000 000) de francs ;

Que dans ces conditions, la requérante ne peut efficacement soumettre à nouveau la même demande à la même juridiction ;

Que l'irrecevabilité induite par la sanction du non respect du principe de la décision préalable tirée de la fin de non recevoir proposée

par l'Etat béninois, bénéficie irrémédiablement de l'autorité de la chose jugée ;

Que le requérant qui avait déjà saisi, il y a quelques années la Cour, a vu son recours déclaré irrecevable ;

Mais considérant que la chambre administrative, effectivement saisie d'une telle requête de la part de la requérante, a eu à la déclarer irrecevable pour défaut de liaison du plein contentieux ;

Que l'arrêt n°106/CA du 19 juillet 2012 rendu relativement à cette requête n'a point vidé le dossier au fond ;

Que l'exigence légale de liaison du contentieux est de celles qui sont régularisables ;

Qu'en effet, la doctrine et la jurisprudence sont unanimes sur le principe selon lequel seuls les jugements définitifs, c'est-à-dire les jugements sur le fond, ceux qui tranchent le principal après un débat entre les parties, revêtent l'autorité de la chose jugée ;

Que comme le soutient le Conseil de la requérante dans son mémoire en contre réplique, chaque fois qu'une demande est déclarée irrecevable pour défaut d'accomplissement d'une formalité ou pour exception de procédure, le demandeur est admis à réintroduire sa demande après avoir accompli ladite formalité si son action n'est pas atteinte par la prescription ;

Considérant que conformément aux textes de lois régissant la procédure devant la haute juridiction, en matière de plein contentieux, il ne peut être opposé au demandeur d'autres forclusions que celles tirées de la forclusion trentenaire ;

Considérant que la requérante a repris la formalité de la décision préalable et satisfait aux exigences de délai prévues par la loi ;

Que c'est à bon droit qu'elle soutient la recevabilité de son recours en date du 31 décembre 2012 ;

Que par conséquent, l'irrecevabilité tirée de l'autorité de la chose jugée soutenue par l'AJT en la présente cause, ne saurait prospérer ;

Qu'il y a lieu de déclarer recevable le recours introduit par la société "L'International de Négoce et de Distribution Commerciale (INDICO SA)" ;

f.

7

AU FOND**Sur la violation de la légalité communautaire par l'arrêté interministériel querellé**

Considérant ainsi que le soutient la requérante que le Traité révisé de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en date du 24 juillet 1993 en son article 3 point 2 (d) iii incite les Etats de la communauté à « **La création d'un marché commun à travers :**

La suppression entre les Etats Membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ainsi qu'aux droits de résidence et d'établissement ... »

Qu'abondant dans le même sens, l'article 4 du traité modifié de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en date du 29 janvier 2003, énumérant les objectifs de l'Union, dispose au point (c) :

« Sans préjudice des objectifs définis dans le Traité de l'UEMOA, l'Union poursuit, dans les conditions établies par le présent traité, la réalisation des objectifs ci après :

c) créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune » ;

Qu'il apparaît ainsi, à la lecture combinée des articles sus visés, que les biens et les personnes doivent pouvoir circuler librement dans les espaces communautaires (CEDEAO et UEMOA), tant par voies maritime, aérienne que terrestre et ce, sans aucune restriction ou limitation ;

Considérant toutefois que nonobstant ces dispositions communautaires, les Etats membres de la Communauté, pour des raisons d'intérêt national, peuvent prendre des mesures d'interdiction temporaire de circulation de tels ou tels produits par telle ou telle voie ;

Considérant que les restrictions ainsi autorisées par les normes communautaires restent toutefois encadrées par lesdites normes ;

Que c'est en ce sens que, les articles 78,79 et 86 du traité de l'UEMOA indiquent clairement la procédure à suivre par les Etats

membres, qui se trouvent être obligés de prendre des mesures de sauvegarde, par des interdictions ou des restrictions, des mesures d'importation et de transit et disposent respectivement :

Article 78 :

Sur proposition de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres, détermine conformément aux dispositions de l'article 5 du présent traité, le rythme et les modalités d'élimination, sur les échanges entre les pays membres, des droits de douane, des restrictions quantitatives et de toutes autres mesures d'effet équivalent. Il arrête les règlements nécessaires.

Le conseil tient compte des incidences de l'unification des marchés sur l'économie et les finances publiques des Etats membres en créant des fonds de compensations et de développement.

Article 79 :

Sous réserve des mesures d'harmonisation des législations nationales mises en œuvre par l'union, les Etats membres conservent la faculté de maintenir et d'édicter des interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation et de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux, de préservation de l'environnement, de protection des trésors d'animaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique et de protection de la propriété industrielle et commerciale ;

Les interdictions ou restrictions appliquées en vertu de l'alinéa précédent, ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres ;

Les Etats membres notifient à la Commission toutes les restrictions maintenues en vertu de l'alinéa premier du présent article. La Commission procède à une revue annuelle de ces restrictions en vue de proposer leur harmonisation ou leur élimination progressive.

Article 86 :

Le conseil statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres sur proposition de la Commission, fixe par voie de règlement, les modalités selon lesquelles les Etats membres sont autorisés à pendre, par dérogation à la politique générale de l'Union douanière et de la politique commerciale commune, des mesures de protection destinées à faire face à des difficultés graves dans un ou plusieurs secteurs de leurs économies ;

[Signature]

[Signature]

Les mesures de sauvegarde en vertu des règlements pris en application de l'alinéa précédent ne peuvent excéder une période de six (6) mois éventuellement renouvelable ;

Elles doivent être autorisées par la Commission, tant dans leur durée que dans leur contenu, avant leur entrée en vigueur ;

Que l'article 12 alinéa 3 et l'article 44 du traité de la CEDEAO abondent dans le même sens et disposent :

Article 12 alinéa 3 :

Les règlements du Conseil ont de plein droit force obligatoire à l'égard des institutions relevant de son autorité. Ils sont obligatoires à l'égard des Etats membres après leur approbation par la Conférence ; toutefois, les règlements ont d'office force obligatoire en cas de délégation de pouvoir, conformément aux dispositions du paragraphe 3 (f) de l'article 7 du présent traité.

Article 44 :

Les Etats membres s'engagent à ne pas adopter des textes législatifs qui impliquent une discrimination directe ou indirecte à l'égard des produits identiques ou similaires des autres Etats.

Qu'il ressort des articles sus cités qu'aucune mesure de restriction ou d'interdiction relative à la libre circulation des biens entre les Etats membres (UEMOA et CEDEAO) ne doit être prise de façon discriminatoire et arbitraire ;

Que l'article 49 du même traité dispose :

« Dans le cas où des perturbations sérieuses se produisent dans l'économie d'un Etat membre par suite de l'application des dispositions du présent chapitre, l'Etat membre concerné peut prendre, après en avoir informé le secrétaire exécutif et les Etats membres, des mesures de sauvegarde appropriées en attendant que le Conseil statue » ;

Qu'il s'en suit que même pour prendre des mesures de sauvegarde, pour une raison ou une autre, l'Etat concerné, signataire du traité de la CEDEAO qui entend prendre des mesures de sauvegarde, doit saisir au préalable le conseil des ministres de la CEDEAO ;

Considérant que cette obligation n'a pas été observée par l'Etat béninois, ce qui constitue une violation manifeste des traités ci-dessus indiqués et confère à l'arrêté ministériel querellé, un caractère absolument illégal ;

f

7

Que ledit arrêté n'a d'ailleurs pas précisé les raisons sérieuses à son fondement ;

Que c'est pourquoi le président de la Commission de l'UEMOA a adressé au ministre de l'Economie et des Finances du Bénin, la lettre référencée 09066/PC/DMRC/DMRUD en date du 26 juillet 2007 dont la substance suit :

« ... l'interdiction d'utiliser la voie terrestre pour l'importation ou l'exportation d'huile raffinée produite dans un Etat membre s'analyse comme une entrave non tarifaire aux échanges intercommunautaires, même si l'Etat d'exportation dispose d'une façade maritime ;

Au demeurant, cette mesure se traduit par l'impossibilité absolue pour les Etats membres de l'Union, et qui sont sans littoral, d'exporter de l'huile raffinée au Bénin ;

Par conséquent, je vous saurais gré des dispositions qu'il vous plaira de prendre aux fins de l'abrogation de l'arrêté mis en cause. Par ailleurs, je vous invite à bien vouloir donner les instructions nécessaires afin qu'un texte de même nature ne soit plus adopté ;

En effet, cette mesure constitue une violation de l'article 3 de l'acte additionnel n° 04/96 du 10 mai 1996 instituant un régime tarifaire préférentiel des échanges au sein de l'UEMOA et son mode de financement qui dispose : « dans les échanges entre les Etats membres, les restrictions quantitatives, les entraves non tarifaires, les prohibitions ou les exportations de produits originaires ou fabriqués dans les Etats membres sont levées » ;

Considérant que le 18 décembre 2007, l'arrêté querellé a été abrogé par les autorités du Bénin ;

Considérant que l'Etat béninois représenté par l'Agent Judiciaire du Trésor dans son mémoire en défense, ne conteste point l'illégalité de l'arrêté interministériel querellé ;

Qu'il s'est contenté d'écrire qu'il n'existe aucun lien de causalité entre l'interdiction temporaire d'importation et les prétendus préjudices allégués par la requérante ;

Considérant au total que le caractère illégal de l'arrêté querellé est avéré ;

Sur les préjudices commerciaux subis par la requérante et le quantum des dommages et intérêts

Considérant que la requérante soutient que la prise de l'arrêté querellé lui a causé d'énormes préjudices commerciaux comme en attestent les dégâts financiers relatifs à l'importation de l'huile « DUOR » de 2004 à 2008 et l'état récapitulatif des chiffres d'affaires relatifs à l'importation de l'huile « DUOR » de 2004 à 2008 en date du 21 mai 2010 ;

Qu'il ressort de la lecture de l'état récapitulatif deux contestations importantes ;

Que d'une part, le montant global des chiffres d'affaires réalisés par la Société INDICO SA de 2004 à 2006 s'élève à la somme de 25.114.740.168 FCFA et que d'autre part, après la levée de l'arrêté de 2007 à 2009, une baisse significative des chiffres d'affaires dont le montant global s'élève à la somme de 1.785.558.936 F CFA a été enregistrée ;

Considérant que la requérante indique aussi qu'au titre des préjudices commerciaux, elle n'a pas pu exécuter d'importants marchés du fait de l'interdiction d'importation de l'huile « DUOR » et qu'elle a même été obligée de dédommager certains de ses clients de crainte de faire l'objet de poursuites judiciaires ;

Qu'après l'abrogation de l'arrêté querellé, elle n'a pu recouvrer la confiance de sa clientèle d'où la baisse drastique de son chiffre d'affaires ;

Qu'au regard de tout ce qui précède, elle sollicite la condamnation de l'Etat béninois à lui payer à titre de dommages et intérêts toutes causes de préjudices confondues, la somme de 15.000.000.000 de francs ;

Considérant que s'il est indéniable que la prise de l'arrêté querellé et subséquentement l'interdiction de l'importation par voie terrestre des huiles alimentaires « DUOR » a causé des préjudices à la société INDICO SA qui importait et commercialisait lesdites huiles produites par la société NIOTO du Togo, il n'en demeure pas moins vrai que les préjudices supposés subis tels que présentés par la requérante ne sauraient emporter la religion de la Cour ;



Qu'en effet, la requérante n'apporte aucune preuve quant à l'inexécution par elle, de certains marchés du fait de la situation créée par l'arrêté querellé ;

Que les liens directs de cause à effet, de l'ampleur de la baisse du chiffre d'affaires indiquée, entre l'interdiction temporaire et la nouvelle situation de la requérante, n'ont non plus été établis ;

Considérant que si l'importation et la commercialisation des huiles alimentaires « DUOR » constituaient l'assiette exclusive des activités commerciales de la requérante, il importe de faire observer que l'arrêté querellé n'a point proscrit lesdites importations et commercialisation par elle ;

Que la restriction portée par l'arrêté ne visait que l'importation par voie terrestre ;

Qu'il était, dans ces conditions, loisible à la requérante ainsi que le soutient d'ailleurs l'Etat Béninois, d'emprunter d'autres voies de transport ;

Considérant par conséquent que les préjudices causés par la prise de l'arrêté querellé ne devraient pas être aussi dommageables que le décrit ou l'indique la requérante ;

Que la constance ou l'évidence des préjudices doit être appréciée à sa juste proportion et l'évaluation du montant de la réparation doit se faire à l'aune de repères objectifs tenant au montant des impôts, taxes et droits payés, au titre de l'activité et sa durée d'exercice (2004 à 2006) ainsi qu'à la durée de l'interdiction de l'importation ;

Considérant que l'évaluation des dommages ou du montant de la réparation devra toutefois être pondérée par la prise en compte du préjudice lié à la perte, par la requérante, de ses clients, contraints de rechercher d'autres sources d'approvisionnement et à la difficulté de retrouver leur confiance à la levée de la mesure d'interdiction qui s'est traduite par la baisse du chiffre d'affaire de 2007 à 2009 ;

Considérant qu'au regard des pièces du dossier non contestées par l'Etat béninois, la société INDICO SA aura payé de juillet 2004 au 31 décembre 2006, au titre d'impôts, taxes et droits, un montant de trois milliards six cent six millions huit cent vingt six mille trois cent vingt cinq (3.606.826.325) francs sur un chiffre d'affaires de vingt cinq milliards cent quatorze millions sept cent quarante mille cent soixante huit (25.114.740.168) francs sur la même période ;

Qu'il y a lieu au total de ramener à de justes proportions le montant de la demande en réparation ;

PAR CES MOTIFS.

DECIDE :

Article 1^{er}: Le recours en date à Porto-Novo du 31 décembre 2012 de la société « L'International de Négoce et de Distribution Commerciale (INDICO SA) » tendant à la condamnation de l'Etat au paiement de quinze milliards (15.000.000.000) de francs à titre de dommages-intérêts pour toutes causes de préjudices confondues, est recevable ;

Article 2 : Ledit recours est fondé ;

Article 3 : L'Etat béninois est condamné à payer à la société « L'International de Négoce et de Distribution Commerciale (INDICO SA) » à titre de dommages-intérêts pour toutes causes de préjudices confondues, la somme de six cent millions (600.000.000) de francs ;

Article 4 : Les dépens sont mis à la charge du trésor public ;

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié aux parties et au Procureur général près la Cour suprême.

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême (Chambre Administrative) composée de :

Victor D. ADOSSOU, Président de la Chambre Administrative,

Rémy Yawo KODO
et
Etienne AHOANKA

PRESIDENT ;

CONSEILLERS ;

Et prononcé à l'audience publique du jeudi huit juin deux mille dix sept, la Chambre étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

Nicolas ASSOGBA, Procureur Général,

MINISTERE PUBLIC ;

Philippe AHOMADEGBE,

Greffier ;

Et ont signé

Le Président-rapporteur,

Le Greffier,


Victor D. ADOSSOU


Philippe AHOMADEGBE

Enregistré à P/Novo, le 21/08/17
Fe. 079 Case 484
Reçu Gratis
L'INSPECTEUR DES ENREGISTREMENTS


Coffi SEGBEDJI ZEHOU