

N° 74/CA du Répertoire

N° 98-127/CA du Greffe

Arrêt du 16 novembre 2000

**Affaire : Boubakar MAMADOU DJAOUGA**  
 et consorts  
 C/  
 Etat béninois

**REPUBLIQUE DU BENIN****AU NOM DU PEUPLE BENINOIS****COUR SUPREME****CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

La Cour,

Vu la requête en date à Cotonou du 14 décembre 1998, enregistrée au Greffe de la Cour le 22 décembre 1998 par laquelle les nommés MAMADOU D. Boubakar, GOGAN D. Albert, ABALLO Georges, ADIMOU Idelphonse, AKPITI Fatiou, BONOU Robert, GLELE G. Lucien, HOUNVENOU Y. Richard, JOHNSON Olivier, KOUDOUKPO K. Paul, LOKO Raffet, MAZOU Doumbany, TODJINO Pascal, VIGAN R. Hyacinthe, ZOHOUN Théophile, PADONOU Léontine, OUENDO H. Raoul, ADEBAYO L. Darius, AGBOKA M. Lucien, BAPARAPE Aboubakar, DANGOU Issiaka, GUEZODJE Vincent, IROKO Félix, KIDJO Oscar, LAWANI Amidou, LONMADON Daniel, TABE L. Issa, TOUKOUROU Raphiou, YORO André, tous membres du Conseil Economique et Social ont saisi la Chambre Administrative de la Cour Suprême d'un recours en annulation pour excès de pouvoir contre le décret n° 98-241 du 05 juin 1998 abrogeant uniquement en ce qui concerne les membres du Conseil Economique et Social, les dispositions de l'article 2 du décret n° 92-315 du 23 novembre 1992, portant allocation d'indemnités forfaitaires aux personnalités politiques et administratives et à leurs collaborateurs immédiats ;

Vu la communication n° 323/GCS du 19 février 1999 transmettant au Ministre des Finances pour ses observations la requête valant mémoire ampliatif et les pièces y annexées ;

Vu la lettre n° 045-C/DCAJT/SP du 29 avril 1999 enregistrée au Greffe de la Cour le 03 mai 1999 sous le n° 398/GCS par laquelle le Directeur du Contentieux et Agent Judiciaire du Trésor par intérim a présenté son mémoire en défense ;

Notifié aux parties par LN° 255-256/GCS et au  
 PGCS par LN° 257/GCS du 05/02/2000

DE = 2 gratis

Déposé à Cotonou le 12/04/2000

22 Case 0150-2

gratis

Directeur de l'Enregistrement



SOUKMANOU

N

Vu la communication n° 1004/GCS en date du 10 juin 1999 transmettant à Monsieur MAMADOU D. Boubakar et consorts pour leur mémoire en réplique, les observations de l'Administration ;

Vu le mémoire ampliatif responsif en date du 07 juillet 1999 enregistré au Greffe de la Cour le 19 juillet 1999 sous le n° 637/GCS ;

Vu la consignation constatée par reçu n° 1364 du 29 décembre 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<sup>er</sup> juin 1990 ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Vu la Constitution du 11 décembre 1990 ;

Vu la Loi n° 92-010 du 16 juillet 1992 portant Loi Organique sur le Conseil Economique et Social ;

Vu le Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social adopté à Cotonou le 08 mars 1996 ;

Vu la Décision DCC 95-048 du 28 décembre 1995 de la Cour Constitutionnelle ;

Vu le décret n° 92-315 du 23 décembre 1992, portant allocation d'indemnités forfaitaires aux personnalités politiques et administratives et à leurs collaborateurs immédiats ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Oùï le Conseiller **Samson DOSSOUMON** en son rapport ;

Oùï l'Avocat Général **Jocelyne ABOH-KPADE** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;





EN LA FORME

Sur le premier moyen de l'Administration tiré de la violation des règles régissant la procédure prévue par les dispositions de l'article 64 de 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 en ce que la requête a été formulée non pas dans l'intérêt du Conseil Economique et Social mais pour le compte d'une partie des membres qui composent cette institution et ne porte que la signature d'un seul requérant.



Considérant que l'article 64 de l'Ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 remise en vigueur par la Loi n° 90-012 du 1<sup>er</sup> juin 1990 dispose que : « La Chambre Administrative est saisie par requête introductive d'instance signée du demandeur ou de son avocat. Lorsqu'elle émane d'une personne publique elle est signée de l'autorité compétente pour représenter l'Etat, ou la Collectivité intéressée ou d'un fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet » ;

Considérant qu'il est à remarquer que toute personne qui introduit une action en justice doit avoir un intérêt personnel à la solution du litige ;

Que c'est une règle de bon sens qui s'applique devant toutes les juridictions en vertu du vieil adage « pas d'intérêt, pas d'action » ;

Considérant que, dans le contentieux de l'annulation, procès fait à un acte, il faut non seulement que cet acte soit de nature à faire grief mais encore qu'il soit susceptible de faire grief à celui qui l'attaque, qu'il soit susceptible de le léser dans ses intérêts personnels ;

Considérant que l'intérêt s'apprécie par rapport aux prétentions du requérant, à la fin qu'il poursuit, définie dans les conclusions de la requête et non par rapport aux arguments, aux moyens qu'il invoque à l'appui de ces conclusions et qui peuvent ne pas le concerner directement ;

Que l'essentiel étant pour lui d'établir l'illégalité de la décision qu'il attaque ;

*X*

Que cet intérêt peut être d'ordre matériel, qu'il peut aussi être d'ordre moral dès lors que l'acte en cause porte atteinte à la considération, au rang, aux prérogatives établies ;

Considérant que dans le cas d'espèce, l'acte attaqué fait grief non seulement au signataire du recours mais aussi à tous les membres du conseil Economique et Social, sauf au Président de cette institution ;

Que l'acte querellé lèse le requérant et ses collègues dans leurs intérêts personnels ;

Que le demandeur a reçu mandat de ses pairs du Conseil Economique et Social pour intervenir et agir en leur nom devant la juridiction administrative ;

Que l'acte attaqué ne porte pas grief au Président de l'institution mais aux autres membres qui entendent contester l'acte querellé ;

Qu'en l'espèce, ce n'est pas le Conseil Economique et Social en tant qu'institution de la République ou en tant que personne publique qui saisit la juridiction administrative, mais certains membres du Conseil qui estiment qu'un acte administratif leur porte grief et qui saisissent la Chambre Administrative en y versant chacun, la consignation demandée ;

Que par ailleurs, le signataire de la saisine, intuitu personae peut être le seul requérant à saisir la juridiction administrative en vue d'un recours en annulation pour excès de pouvoir ;

Considérant qu'il est à remarquer comme le souligne l'Administration dans ses allégations que : « la requête a été formulée non pas dans l'intérêt du Conseil Economique et Social, mais pour le compte d'une partie des membres qui composent cette institution » ;

Considérant que le requérant qui estime que l'acte pris par l'Administration lui porte grief, peut demander au juge de l'excès de pouvoir de statuer sur l'acte attaqué, voire demander son annulation ;

Qu'en l'espèce, c'est ce qui a été fait par certains membres du Conseil Economique et Social à travers leur représentant ;





Que le Président du Conseil Economique et Social n'étant pas concerné dans ce contentieux, l'acte pris par l'Administration ne lui portant pas grief ne peut pas ester en justice pour demander l'annulation de l'acte qui porte grief à ses pairs du Conseil Economique et Social ;

Qu'il est donc tout à fait normal que le Président de l'institution ne soit pas signataire du recours contentieux ;

Qu'il résulte de ce qui précède que les membres du Conseil Economique et Social peuvent mandater qui ils veulent pour les représenter, pourvu qu'entre eux et le mandataire existe un lien de rattachement suffisant ;

Que le fait que le mandataire soit membre du Conseil Economique et Social est, dans la logique un lien de rattachement suffisant ;



Qu'aussi l'instruction du dossier montre-t-il que :

- le Ministre des Finances a informé le Président du Conseil Economique et Social de l'existence du décret querellé, le 17 juillet 1998 ;

- que le 20 août 1998, le Président du Conseil Economique et Social adresse un recours gracieux à Monsieur le Président de la République ;

- que la requête introductive d'instance datée du 14 décembre 1998 est arrivée à la Chambre Administrative de la Cour Suprême le 17 décembre 1998 et enregistrée au Greffe de ladite Cour le 22 décembre 1998 sous le n° 1188/GCS ;

Au total, il échet donc de déclarer le recours des membres du Conseil Economique et Social représenté par Boubakar MAMADOU Djaouga recevable pour avoir été introduit dans les délai et forme prévus par la loi ;

### AU FOND

Sur le premier moyen des requérants, tiré de la violation du principe des droits acquis en ce que le décret 98-241 du 05 juin 1998 ne peut retirer ou abroger les allocations d'indemnités forfaitaires uniquement aux membres du Conseil

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive letter 'A' or similar character.

**Economique et Social que dans le délai du recours contentieux, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;**

Considérant que l'article 141 de la Constitution du 11 décembre 1990 dispose que : « Les membres du Conseil Economique et Social, perçoivent des indemnités de session et de déplacement ;

Le montant de ces indemnités est fixé par décret pris en Conseil des Ministres » ;

Que l'article 18 de la Loi n° 92-010 du 16 juillet 1992 portant loi organique sur le Conseil Economique et Social dispose :

« Les membres du Conseil Economique et Social perçoivent des indemnités de session et de déplacement » ;

Que l'article 77 du Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social adopté à Cotonou le 08 mars 1996 après décision DCC 95-048 du 28 décembre 1995 de la Cour Constitutionnelle dispose que :

« Les Conseillers du Conseil Economique et Social durant l'exercice de leur mandat, perçoivent des indemnités de session et de déplacement prévues à l'article 141 de la Constitution et à l'article 18 de la Loi Organique.

Le montant de ces indemnités de session et de déplacement est fixé par décret pris en Conseil des Ministres » ;

Considérant que les dispositions de la Constitution précitées ne doivent pas être interprétées de façon restrictive ;

Que ces dispositions ne veulent pas dire que les membres du Conseil Economique et Social n'ont plus droit à d'autres indemnités que celles prévues par les dispositions de l'article 141 de la Constitution du 11 décembre 1990 ;

Que ces dispositions disent bien que les membres du Conseil Economique et Social doivent percevoir des indemnités de session et de déplacement ;

Que ces dispositions ne les excluent pas du champ d'application de la jouissance des indemnités allouées par le règlement aux membres de toutes les institutions de la République ;





Considérant que l'article 2 du décret n° 92-315 du 23 novembre 1992 portant allocation d'indemnités forfaitaires aux personnalités politiques et administratives et à leurs collaborateurs immédiats dispose :

« Il est alloué aux personnalités politiques de l'Etat ci-après, une indemnité forfaitaire mensuelle fixée comme suit :

Le Président du Conseil Economique et Social ..... 150.000.

Le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et les membres de toutes ces institutions de l'Etat ..... 150.000 » ;

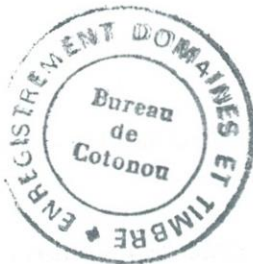
Considérant que l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 98-241 du 05 juin 1998 abrogeant uniquement en ce qui concerne les membres du Conseil Economique et Social, les dispositions de l'article 2 du décret n° 92-315 du 23 novembre 1992 portant allocation d'indemnités forfaitaires aux personnalités politiques et administratives et à leurs collaborateurs immédiats dispose :

« Sont et demeurent abrogées les dispositions de l'article 2 du décret n° 92-315 du 23 novembre 1992 uniquement en ce qui concerne les membres du Conseil Economique et Social » ;

Considérant qu'il est à remarquer que dans les principes généraux du droit, lorsqu'un texte réglementaire a été pris en méconnaissance de dispositions législatives, l'autorité compétente a alors le devoir d'abroger cet acte illégal et cette abrogation a lieu dans le délai du recours contentieux, soit dans les deux mois de la publication, ou avant que la juridiction administrative, si elle a été saisie, se soit prononcée ; qu'elle a un effet rétroactif ; que le règlement illégal disparaît entièrement ;

Considérant qu'il ressort :

- de l'article 141 de la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- de l'article 18 de la Loi n° 92-010 du 16 juillet 1992 portant Loi Organique sur le Conseil Economique et Social ;
- de l'article 77 du Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social adopté à Cotonou le 08 mars 1996 après décision DCC 95-0048 du 28 décembre 1995 de la Cour Constitutionnelle, que les membres du Conseil Economique et



*[Handwritten signature]*

Social perçoivent des indemnités de session et de déplacement durant l'exercice de leur mandat ;

Que ces dispositions ne les excluent pas de la jouissance des indemnités que perçoivent les membres des autres institutions de l'Etat ;

Que le décret n° 92-315 du 23 novembre 1992, portant allocation d'indemnités forfaitaires aux personnalités politiques et administratives et à leurs collaborateurs immédiats dispose aux termes de l'article 2 que :

« Il est alloué aux personnalités politiques et administratives de l'Etat ci-après, une indemnité forfaitaire mensuelle fixée comme suit :

.....  
 .....  
 - Le Président du Conseil Economique et Social ..... 150.000.

- Le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et les membres de toutes les institutions de l'Etat ..... 150.000.

Considérant que ce décret a été publié le 1<sup>er</sup> décembre 1992 dans le n° 23 du Journal Officiel de la République du Bénin à la page 603 ;

Que ce décret montre que l'autorité compétente a pris cet acte réglementaire :

- non en méconnaissance des dispositions de l'article 141 de la Constitution du 11 décembre 1990 ;

- non en méconnaissance de l'article 18 de la loi n° 92-010 du 16 juillet 1992 portant loi organique sur le Conseil Economique et Social ;

- et non plus en méconnaissance de l'article 17 du Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social ;

Que la publication au Journal Officiel ayant été faite le 1<sup>er</sup> décembre 1992, son retrait, voire l'abrogation des dispositions





concernant les membres du Conseil Economique et Social doit se faire dans le délai du recours contentieux ;

Que dans la réalité, cette abrogation des dispositions du décret n° 92-315 du 23 novembre 1992 portant allocation d'indemnités aux personnalités politiques et administratives et à leurs collaborateurs immédiats en ce qui concerne les membres du Conseil Economique et Social est intervenue le 05 juin 1998 aux termes des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 98-241 du 05 juin 1998 abrogeant, uniquement en ce qui concerne les membres du Conseil Economique et Social les dispositions de l'article 2 du décret n° 92-315 du 23 novembre 1992, portant allocation d'indemnités forfaitaires aux personnalités politiques et administratives et à leurs collaborateurs immédiats, en accusant ainsi plus de cinq (05) ans de retard, vu la date de la publication du décret n° 92-315 du 23 novembre 1992 ;



Considérant par ailleurs que si le retrait ou l'abrogation intervenait dans le délai du recours contentieux uniquement en ce qui concerne les membres du Conseil Economique et Social, il constituerait une violation de la légalité dans la mesure où les dispositions du décret n° 92-315 du 23 novembre 1992 portant allocation d'indemnités aux personnalités politiques et administratives et à leurs collaborateurs immédiats n'est pas un acte illégal, violant les dispositions de la Constitution ;

Il échet donc au total de dire que le décret n° 98-241 du 05 juin 1998 abrogeant, uniquement en ce qui concerne les membres du Conseil Economique et Social viole effectivement et de manière flagrante la légalité ;

### **PAR CES MOTIFS**

### **DECIDE**

**Article 1<sup>er</sup>** : La requête du collectif des membres du Conseil Economique et Social en date à Cotonou du 14 décembre 1998 est recevable.

**Article 2** : Le décret n° 98-241 du 05 juin 1998 abrogeant uniquement en ce qui concerne les membres du Conseil Economique et Social, les dispositions de l'article 2 du décret n° 92-315 du 23 novembre 1992, portant allocation d'indemnités forfaitaires aux personnalités politiques et administratives et à leurs

collaborateurs immédiats est annulé avec toutes les conséquences de droit pour violation de la légalité.

**Article 3** : Les dépens sont mis à la charge du Trésor Public.

**Article 4** : Notification du présent arrêt sera faite aux parties et au Procureur Général près la Cour Suprême.

**Article 5** : Le présent arrêt sera publié au Journal Officiel.

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

**Samson DOSSOUMON**, Conseiller à la Chambre Administrative,

**PRESIDENT.**

**Grégoire ALAYE**

et

**Joachim G. AKPAKA**

}

}

}

**CONSEILLERS.**

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

**Jocelyne ABOH-KPADE,**

**MINISTERE PUBLIC ;**

Et de Maître **Irène Olga AÏTCHEDJI,**

**GREFFIER.**

Et ont signé

Le Président,



Le Greffier,

