

N°78/CA du Répertoire

N° 2016-143/CA₁ du Greffe

Arrêt du 19 avril 2018

**AFFAIRE :
DJIGLA Mathias**

C/

**Préfet du département de l'Atlantique
ACLEHINTO Michel**

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance en date à Cotonou du 3 octobre 2016, enregistrée au greffe le 4 octobre 2016, par laquelle, DJIGLA Mathias, conseiller communal d'Allada assisté de maître Ibrahim D. SALAMI, avocat à la Cour, a saisi, la Cour suprême d'un recours pour excès de pouvoir contre les arrêtés :

- 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1^{er} septembre 2016 portant approbation de la délibération n°2016 /10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada ;
- 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada ;
- 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada ;
- 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada et enfin celui
- 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada, tous pris par le préfet du département de l'Atlantique ;

Vu la requête datée du 4 octobre 2016 enregistrée au greffe le 4 octobre 2016, par laquelle DJIGLA Mathias a saisi la Cour d'une demande aux fins d'abréviation de délai de la procédure initiée, dans les termes de l'article 12 de la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles

de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême et de l'article 830 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes ;

Vu l'ordonnance n° 2016-090/PCS/SG/CAB du 27 décembre 2016 par laquelle le Président de la Cour suprême a fait droit à cette demande ;

Vu la notification de ladite ordonnance à ACLEHINTO Michel, Maître Ibrahim SALAMI, DJIGLA Mathias et au préfet du département de l'Atlantique respectivement suivant correspondances n° 1031/GCS, 1032/GCS, 1033/GCS et 1034/GCS du 27 décembre 2016 ;

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 ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Ouï le Conseiller **Dandi GNAMOU** en son rapport ;

Ouï l'Avocat général **Nicolas BIAO** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

En la forme

Considérant que suite aux élections municipales et communales qui se sont tenues le 25 juin 2015, le conseil communal d'Allada constitué de dix-neuf (19) membres a élu DJIGLA Mathias, maire de ladite commune ;

Considérant que cette élection a été constatée par le préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral suivant arrêté 2015 n°2/0217/DEP-ATL-LITT/SG/STCCD du 12 août 2015 ;

Considérant qu'à la suite des élections législatives de 2015, le conseiller communal TOGNI Cyprien ayant été élu député, a été remplacé au sein du conseil communal d'Allada par son suppléant KPOSSI Félix ;

Considérant que l'autre événement intervenu dans la composition du conseil communal d'Allada est l'annulation de l'élection de dame DIDOHOU Eloïse par la Cour suprême statuant en matière électorale suivant arrêt n° 304/CA/ECML du 25 mai 2016 ;

Qu'à la suite de cette annulation, le maire Mathias DJIGLA a en conséquence, par correspondance n° 2/22/352/C-AL/SG/SAC du 20 juin 2016, invité AFFO Coffi à siéger au sein du conseil communal en ses lieu et place, exécutant ainsi le message radio n°2/350/DEP-ATL-LITT/SG/STCCD du 16 juin 2016 du préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral ;

Considérant que par correspondance datée du 29 juin 2016 enregistrée au secrétariat de la mairie d'Allada le 4 juillet 2016, 13 conseillers communaux sur les 19 ont demandé au maire, la convocation d'une session extraordinaire devant statuer sur un vote de défiance à son encontre, énumérant quatorze (14) griefs relatifs à sa gestion ;

Qu'en référence à l'article 3 du décret n° 2005-376 du 23 juin 2005 fixant les modalités de destitution du maire, un comité de conciliation a été mis sur pied par le préfet ;

Que la tentative de conciliation ayant échoué, le préfet a convoqué le 25 août 2016 lui-même, la session extraordinaire devant statuer sur la destitution du maire pour le 31 août 2016 ;

Qu'avant que n'advienne cette échéance, le conseiller communal KPOSSI Félix, remplaçant TOGNI Félix en tant que suppléant, est décédé, de sorte que le nombre réel de conseillers communaux est passé de 19 à 18 ;

Considérant qu'au cours de cette session extraordinaire, le maire DJIGLA Mathias et cinq autres conseillers, protestant contre le rejet par le préfet de la procuration donnée par DIDOHOU Eloïse, d'une part, et la présence d'AFFO Coffi, d'autre part, ont entrepris de se retirer des délibérations ;

Qu'ainsi, les douze (12) conseillers restant ont voté la destitution du maire, suivant procès-verbal de délibération n° 2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 ;

Que par arrêté 2016 n°3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1^{er} septembre et arrêté 2016 n°3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016, le préfet du département a respectivement approuvé la délibération relative au vote de destitution du maire, puis constaté cette destitution ;

Que par correspondance datée du 9 septembre 2016 adressée au Ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale, DJIGLA Mathias a exercé un recours hiérarchique contre ces deux arrêtés en vue d'obtenir qu'ils soient purement et simplement rapportés et qu'il y ait un sursis aux processus de désignation du maire intérimaire et d'un nouveau maire.

Qu'y donnant suite, ledit ministre a fait notifier au requérant, une correspondance datée du 23 septembre 2016 et enregistrée sous le numéro 1328/MDGL/CTJ/DGAE/SA aux termes de laquelle « la procédure de destitution du maire, prévue par les dispositions du décret 2005-376 du 23 juin 2005 qui en fixe les modalités, a été respectée. » ;

Considérant qu'après avoir pris sous le numéro 2016 n°3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016, un arrêté portant intérim du maire de la commune d'Allada, le préfet a convoqué, par arrêté n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016, le conseil communal d'Allada à une session extraordinaire pour le vendredi 16 septembre 2016 en vue de l'élection d'un nouveau maire ;

Que cette session extraordinaire a abouti à l'élection d'ACLEHINTO Michel, ancien premier adjoint, en qualité de nouveau maire ;

Que le préfet a consacré cette élection par arrêté 2016 n°3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 ;

Considérant que DJIGLA Mathias a, dans ces circonstances, exercé le recours en annulation pour excès de pouvoir des arrêtés ci-après pris par le préfet du département de l'Atlantique :

- Arrêté 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1^{er} septembre 2016 portant approbation de la délibération n° 2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada,
- Arrêté 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada,
- Arrêté 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada,
- Arrêté 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada,
- Arrêté 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada ;

Sur la recevabilité du recours

Considérant que DJIGLA Mathias a formé un recours en annulation pour excès de pouvoir contre les arrêtés ci-après, pris par le préfet du département de l'Atlantique :

- Arrêté 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1^{er} septembre 2016 portant approbation de la délibération n° 2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada,
- Arrêté 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada,

- Arrêté 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada,
- Arrêté 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada,
- Arrêté 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada ;

Qu'il soutient que sa requête doit être déclaré recevable pour être intervenue dans les délais légaux ;

Mais considérant qu'ACLEHINTO Michel soulève au principal l'irrecevabilité du recours contentieux exercé par DJIGLA Mathias ;

Qu'il soutient en effet, en premier chef, que le recours hiérarchique formé par DJIGLA Mathias a donné lieu à une réponse en date du 23 septembre 2016 du ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale, décision qui se substituerait aux actes initiaux et qui serait seule susceptible d'être déférée au juge de la légalité ;

Qu'en second lieu, le défendeur invoque une fin de non-recevoir du recours exercé contre les arrêtés 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada, 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada et 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada, pour défaut de recours administratif préalable ;

Que troisièmement ACLEHINTO Michel invoque l'irrecevabilité du recours du requérant en raison d'un détournement de procédure en ce que, toute contestation portant sur l'élection d'un maire relève de la compétence de la Cour suprême statuant en la matière spéciale du contentieux des élections municipales, communales et locales, avec des

délais spéciaux prescrits par le code électoral et non en matière de recours pour excès de pouvoir ;

Qu'enfin, le défendeur fait valoir un quatrième chef d'irrecevabilité du recours contentieux, sur le fondement de l'article 58 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes qui dispose que sont susceptibles de recours en annulation pour excès de pouvoir, les arrêtés portant démission d'office, suspension ou révocation du maire ;

Que le cas de la destitution n'étant pas évoqué par cet article, il échappe à ce type de recours ;

Considérant que l'alinéa 3 de l'article 827 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes dispose, « Avant de se pourvoir contre toute décision individuelle, le demandeur doit présenter un recours hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision » ;

Qu'il ressort de cet article que le législateur a entendu exiger de tout requérant, la présentation d'un recours hiérarchique ou gracieux, faisant de ce recours administratif, un préalable obligatoire à la saisine du juge ;

Considérant que le caractère obligatoire du recours préalable vise à instituer un préliminaire de conciliation en mettant l'Administration dans les conditions de connaître des griefs qui lui sont reprochés pour réexaminer le cas échéant, sa position ou sa décision ;

Que le recours préalable constitue une instance fonctionnellement différente et indépendante du recours juridictionnel et le siège du réexamen de la décision administrative initiale ;

Que procédant au réexamen de la décision initiale, c'est la décision prise sur le recours administratif préalable qui arrête définitivement la position de l'Administration ;

Qu'ainsi, le recours administratif préalable obligatoire, prévu à l'alinéa 3 de l'article 827 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes, a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître, le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration ;

Qu'il s'ensuit que la décision prise à la suite d'un recours administratif préalable obligatoire se substitue nécessairement à la décision initiale et est seule susceptible d'être déférée au juge de la légalité ;

Qu'au surplus, l'article 827 du Code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes, par suite dispose que, dans le cas du silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de deux mois, « *le demandeur dispose pour se pourvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux (02) mois à compter du jour d'expiration de la période de deux (02) mois sus-mentionnée* » ;

Qu'ainsi libellé, cet article confirme que le recours juridictionnel doit être formé contre la décision implicite, et non contre la décision initiale ;

Qu'à plus forte raison, le recours juridictionnel doit être formé contre la décision explicite ;

Considérant que DJIGLA Mathias a formé un recours en annulation pour excès de pouvoir contre les arrêtés :

- 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1^{er} septembre 2016 portant approbation de la délibération n° 2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada ;

- 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada ;

- 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada ;

- 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada ;

- 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada ;

Que DJIGLA Mathias a régulièrement adressé, le 9 septembre 2016, un recours hiérarchique au ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale pour voir rapporter les arrêtés 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1^{er} septembre 2016 et 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant respectivement approbation de la délibération relative au vote de destitution du maire, et constat de la destitution du Maire d'Allada et pour voir le ministre surseoir au processus de désignation du maire intérimaire puis du nouveau maire ;

Qu'il ressort clairement de ce recours hiérarchique du 9 septembre 2016 et des débats à l'audience que les arrêtés ci-après n'ont pas fait l'objet de recours préalables :

- Arrêté 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada ;

- Arrêté 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada ;

- Arrêté 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada ;

Que faute d'avoir exercé ce recours administratif préalable obligatoire, le recours juridictionnel en annulation pour excès de pouvoir, contre ces arrêtés préfectoraux 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada, 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada et 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de

l'élection du maire de la commune d'Allada, formé par DJIGLA Mathias, est irrecevable ;

Considérant toutefois, qu'un recours préalable a été formé contre les arrêtés 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1^{er} septembre et 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant respectivement approbation de la délibération relative au vote de destitution du maire et constat de la destitution du maire d'Allada ;

Qu'il apparaît ainsi que le requérant a satisfait à l'obligation du recours préalable en ce qui concerne ces deux arrêtés ;

Mais considérant qu'une décision explicite de rejet datée du 23 septembre 2016, du ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale a été notifiée au requérant ;

Que conformément à l'objet du recours préalable obligatoire qui est de permettre le réexamen par l'administration de sa décision, et à l'article 827 du Code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes, cette décision explicite de rejet du ministre de la décentralisation et de la gouvernance locale, en date du 23 septembre 2016, devient la dernière position de l'administration et la seule susceptible de recours juridictionnel ;

Que DJIGLA Mathias, au lieu de former son recours contre cette décision explicite, a formé son recours contre les arrêtés préfectoraux, donc la décision initiale ;

Qu'en conséquence, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, il y a lieu de déclarer irrecevable, le recours pour excès de pouvoir introduit par DJIGLA Mathias ;



Par ces motifs,

Décide :

Article 1er : Le recours du 3 octobre 2016 enregistrée au greffe le 4 octobre 2016, par lequel, DJIGLA Mathias, conseiller communal d'Allada a saisi, par l'organe de son conseil Maître Ibrahim D. SALAMI, avocat à la Cour, la Cour suprême d'un recours pour excès de pouvoir contre les arrêtés :

- 2016 n° 3/011/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 1^{er} septembre 2016 portant approbation de la délibération n° 2016/10/C-AL/SG/SAC du 31 août 2016 relative au vote de destitution du maire d'Allada ;

- 2016 n° 3/012/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 2 septembre 2016 portant constat de destitution du maire de la commune d'Allada ;

- 2016 n° 3/013/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 5 septembre 2016 portant intérim du maire de la commune d'Allada ;

- 2016 n° 3/015/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 13 septembre 2016 portant convocation du conseil communal d'Allada ;

- 2016 n° 3/017/DEP-ATL/SG/STCCD/SA du 20 septembre 2016 portant constatation de l'élection du maire de la commune d'Allada, tous pris par le préfet du département de l'Atlantique, est irrecevable ;

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

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié aux parties, au Ministre en charge de la décentralisation, 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 (Chambre administrative) composée de :

Victor D. ADOSSOU, Président de la Chambre administrative,

PRESIDENT ;



Rémy Yawo KODO
et
Dandi GNAMOU

} **CONSEILLERS ;**

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

Nicolas BIAO, Avocat Général,

MINISTERE PUBLIC ;

Philippe AHOMADEGBE,

Greffier ;

Et ont signé

Le Président,

Le Rapporteur,



Victor D. ADOSSOU



Dandi GNAMOU

Le Greffier,



Philippe AHOMADEGBE