

LHL
N° 79/CA du Répertoire

N° 99-29/CA du Greffe

Arrêt du 07 octobre 2004

Affaire : AGBOGBE Angelo Rémi
C/
MPREPE

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

La Cour,

Vu la requête en date à Cotonou, du 22 février 1999, par laquelle Monsieur Angelo Rémi AGBOGBE, Ex Directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi, 01 BP 2101 Cotonou, a saisi la Cour suprême d'un recours en annulation de l'arrêté n° 32/MPREPE/DC/SG/DA/CP du 16 octobre 1998 portant sa suspension du poste de directeur dudit Fonds ;

Vu le bordereau n° 063/PCS/GC/CAB/SA du 31 janvier 2000, par lequel le recours introductif d'instance, le mémoire ampliatif, ainsi que toutes les pièces y annexées ont été transmis, pour observations, au Ministre du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi ;

Vu la correspondance n° 115-C/AJT/BPJRCC/SP du 27 mars 2000, par laquelle l'Agent Judiciaire du Trésor a transmis, pour le compte du Ministre précité, les observations de l'Administration sur l'affaire AGBOGBE ;

Vu la consignation constatée par reçu n° 1452 du 04 mai 1999 ;

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



Notifié aux parties / L.9953 du 2/12/05, 3015 du 28/11/05, 3919 du 06-05.

Veru grosse de l'arrêté de Mr AGBOGBE A. Rémi
ce 5/12/05
Vu ce 9/8/2004
ef

7

9

Vu les pièces du dossier ;

Où le Conseiller **Joséphine OKRY-LAWIN** en son rapport ;

Où le Procureur Général **Nestor DAKO** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

En la forme

Considérant que le recours contentieux contre l'arrêté n° 32/MPREPE/DC/SG/DA/CP du 16 octobre 1998 a été introduit conformément aux prescriptions légales ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable ;

Au fond

Considérant que le requérant expose qu'il a été nommé par décret n° 94-96 du 11 avril 1997 en qualité de Directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi (FSNE) ; qu'il a dirigé ledit fonds jusqu'au moment où sa gestion a fait l'objet de vérification par trois commissions instituées par le Ministre du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi (MPREPE) respectivement en février, octobre et novembre 1997 ;

Que, se référant aux rapports de la Commission Nationale de la Promotion de l'Emploi sur le FSNE, et de la Commission interne de vérification de la gestion du fonds, le Ministre du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi a procédé à la nomination d'un chargé de mission de supervision du FSNE en décembre 1997, puis d'un Directeur par intérim du Fond en janvier 1998, avant de prendre par arrêté n° 32/MPREPE/DC/SG/DA/CP du 16 octobre 1998, la mesure de sa suspension des fonctions de Directeur du Fonds;

Que c'est cet arrêté qu'il défère à la censure de la Cour suprême en vue de son annulation ;



Sur le premier moyen tiré de l'illégalité de la mesure de suspension en ce qu'elle est intervenue en violation des dispositions de l'article 138 alinéa 1^{er} de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat.

Considérant que dans son mémoire ampliatif, le requérant allègue que les conditions prescrites par la loi pour la suspension, à savoir « faute professionnelle établie ou poursuite pénale » ne sont pas remplies ;

Que les faits à lui reprochés, à savoir : non production de bilan, absence de transparence dans la gestion du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi, inobservation des recommandations du conseil de gérance, « sont purement imaginaires » et non fondés ;

Que, dès lors, la mesure de suspension est illégale et doit être annulée ;

Considérant, par contre, que dans son mémoire en défense, l'administration, après avoir rappelé les deux conditions essentielles prévues par la loi pour qu'une autorité administrative puisse suspendre un agent de l'Etat, à savoir l'existence d'une faute grave reprochée audit agent, et la compétence du Ministre de tutelle pour prononcer la mesure de suspension, a soutenu que les faits reprochés au requérant, loin d'être imaginaires, ont été relevés par la commission mise sur pied par le Ministre de tutelle du requérant, suivant la décision n° 068-d/MPREPE/DC/SP du 26 février 1997, laquelle Commission aurait constaté « de graves irrégularités ou insuffisances » commises par monsieur AGBOGBE ;



Que ces deux conditions relatives à la faute et à la compétence étant réunies, sans oublier les prérogatives données à tout membre du Conseil Exécutif National par le décret n° 81-050 du 26 février 1981 de suspendre sans solde, le cas échéant, tout Agent Permanent de l'Etat, c'est à tort que le requérant a pu alléguer l'illégalité de la mesure ;

Considérant que l'alinéa 1^{er} de l'article 138 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat dispose :




« en cas de faute grave commise par un Agent Permanent de l'Etat, qu'il s'agisse d'un manque à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être immédiatement suspendu par le Ministre de tutelle » ;

Considérant que la suspension dont il s'agit n'est qu'une mesure administrative provisoire, et qu'elle ne doit pas être regardée comme une sanction disciplinaire ;

Que le problème qui se pose dans l'espèce est de savoir si le Ministre de tutelle, en prenant la mesure de suspension, s'est conformé aux dispositions prévues à l'article 138 de la loi portant statut général ; que, pour être bien cerné, ce problème pourrait se décomposer en deux questions essentielles :

1/ le ministre avait-il le droit de suspendre le requérant qui, dans son recours gracieux et dans son mémoire ampliatif, se défend d'avoir commis les faits à lui reprochés ?

2/ le ministre avait-il par ailleurs, le droit de limiter sa démarche à la suspension du requérant ?

Considérant que l'article 1^{er} de l'arrêté querellé indique que le requérant est suspendu de ses fonctions de Directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi -FSNE pour les motifs ci-après :

- Non respect des dispositions du Décret n° 92-188 portant création, organisation et fonctionnement du FSNE ;

- Refus répété d'exécuter les recommandations du Conseil de Gérance du FSNE ;

Qu'ainsi, il est évident que le Ministre avait, à l'égard de monsieur AGBOGBE, des présomptions de faute professionnelle grave, lesquelles présomptions l'ont conduit à suspendre le requérant ;

Qu'au demeurant, et comme mentionné ci-dessus, la loi reconnaît effectivement au ministre de tutelle le droit de procéder à ladite suspension qui, selon l'expression du professeur de Corail, « n'entend pas sanctionner une faute disciplinaire, mais... est prise à

h

HK

l'occasion d'un comportement présumé fautif» (Cf l'étude intitulé "la distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique" in l'Actualité Juridique de Droit Administratif 1967, p. 3) ;

Que, dans ces conditions, le requérant ne saurait se prévaloir du fait qu'il n'aurait jamais commis les faits à lui reprocher pour soulever l'illégalité de la suspension dont il a fait l'objet ;

Mais considérant , par ailleurs, que l'article 138 précité fait partie des dispositions de la loi portant statut général et relatives aux règles générales de la procédure disciplinaire ;

Que s'il est vrai que l'alinéa 1^{er} de l'article 138 précité accorde à l'Administration la prérogative de suspendre tout agent présumé auteur de faute grave, il n'en demeure pas moins vrai que ladite prérogative a des limites dont l'une des plus importantes est la saisine, sans délai, sur rapport du ministre de tutelle, du Conseil de discipline par le Ministre chargé de la Fonction Publique ;

Que, du reste, c'est ce qui ressort clairement des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 138 et de l'article 140 du statut général ;



Alinéa 3 de l'article 138

« Le Conseil de discipline est saisi de l'affaire sans délai et, sous peine de dessaisissement, doit se prononcer dans un délai d'un (1) mois. Ce délai est porté à trois (3) mois en cas d'enquête »

Article 140 : « La procédure disciplinaire est engagée par une demande d'explication écrite adressée à l'agent permanent de l'Etat par l'autorité dont il dépend.

Lorsqu'il doit être procédé à la consultation du Conseil de discipline, celui-ci est saisi, sur un rapport du Ministre dont dépend l'intéressé, par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui doit indiquer clairement les faits répréhensibles et, s'il y a lieu, les circonstances dans lesquelles ils ont été commis ».

Considérant que, s'étant contenté de suspendre le requérant, sans prendre la peine de faire saisir le Conseil de

Handwritten mark

Handwritten mark

Handwritten signature

discipline, comme le prévoit l'alinéa 3 de l'article 138 et l'alinéa 2 de l'article 140 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général, le Ministre de tutelle a violé lesdites dispositions de la loi relatives aux garanties statutaires de l'agent de l'Etat ;

Considérant, qu'en se contentant de la mesure de suspension, l'Administration transforme celle-ci en une sanction disciplinaire déguisée ;

Que autant pour la doctrine que pour la jurisprudence, il y a sanction disciplinaire déguisée chaque fois qu'il est possible de déceler, dans le comportement de l'Administration, deux principaux facteurs à savoir : un élément subjectif qui est « l'intention » de l'Administration « d'infliger une sanction disciplinaire à l'agent » et un élément objectif qui se traduit par le fait que la mesure querellée a, « par elle-même, les effets d'une sanction disciplinaire... elle supprime ou limite des droits ou avantages actuels ou virtuels » de l'agent (Cf Rec. Dalloz 1964, p. 367, note de Jean-Marie AUBY sous C.E., 4 janvier 1964, Paillou) ;

Qu'en l'espèce, pour se convaincre de l'intention du Ministre d'infliger une sanction disciplinaire à monsieur AGBOGBE, alors même que le Conseil de discipline n'avait pas encore été saisi, il suffit de se référer d'une part, aux motifs exposés dans l'arrêté querellé et rappelés ci-dessus, et d'autre part, au contenu de la lettre n° 1120/MPREPE/DC/SP-C du 30 décembre 1997 par laquelle le Ministre informait le requérant de ce que son « poste est déclaré vacant pour compter du 1^{er} février 1998 » et qu'« un chargé de mission de supervision au FSNE » qu'il nommerait ultérieurement aurait pour tâche, entre autres, d'« engager la procédure de recrutement du nouveau directeur du FSNE » ;

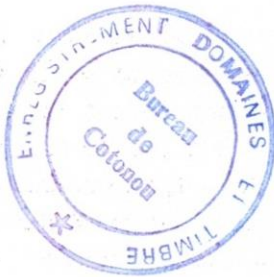
Qu'eu égard au contenu de ladite lettre, la vacance du poste pour compter du 1^{er} février 1998 était manifestement intervenue avant la mesure provisoire que constitue la suspension du requérant par l'arrêté en date du 16 octobre 1998 ;

Qu'en outre, et par rapport à l'élément objectif ci-dessus évoqué, il y a lieu de noter que, alors que le Conseil de discipline n'a pas été saisi, et qu'aucun décret n'avait mis fin à ses fonctions, l'autorité de tutelle a, par arrêté n° 04/MPREPE/DC/SG/SA du 27 janvier 1998, procédé à la nomination d'un directeur par intérim du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi (COTE III A, document

n° 12), supprimant du coup la possibilité pour le requérant de bénéficier des avantages liés à la fonction de Directeur du Fonds, au cas où le Conseil de discipline n'aurait retenu aucune faute à sa charge ;

Que cette éviction constitutive de l'élément objectif est identique à celle évoquée par J.M-AUBY qui, citant une jurisprudence du 4 août 1928, Duchemin, (Rec. Cons. D'Etat, p. 1055) indique qu'il en va ainsi, par exemple, en cas de « nomination d'un nouveau secrétaire de mairie alors que le précédent n'avait pas été régulièrement évincé »

Qu'en plus, il y a lieu de relever la contradiction existant entre les dispositions de l'article 2 de l'arrêté querellé et la mesure prise contre les intérêts financiers du requérant ; qu'ainsi alors que l'article 2 de l'arrêté portant suspension du requérant précise que « l'intéressé conserve pendant le temps de sa suspension, le bénéfice de son traitement de base », son salaire a été coupé en août 1998, bien avant la parution de l'acte de suspension le 16 octobre 1998 (cf plainte en date du 22 février 1999 adressée au Président de la chambre Administrative, P. 9 COTE II) ;



Que fort de ce constat, monsieur AGBOGBE a demandé au juge « le rétablissement du salaire et le rétablissement des indemnités liées à sa fonction de Directeur du Fonds » (Cf document précité, page 9) ;

Que la sanction disciplinaire étant ainsi établie à travers la réunion des deux conditions précitées, il y a lieu de dire, que l'Administration a, en l'espèce, procédé, à la fois, à :

- un détournement de procédure, en ce qu'elle a utilisé, « à des fins de sanctions, une mesure administrative non disciplinaire » ;

- un vice de procédure en ce qu'un « acte de portée disciplinaire n'est pas accompagné de garanties statutaires » ;

Que cette suspension étant intervenue dans des conditions telles que la loi a été violée, il y a lieu d'accueillir ce premier moyen du requérant tiré de l'illégalité ;

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Sur le second moyen tiré de l'irrégularité de la passation de service

Considérant que dans son mémoire ampliatif, le requérant a, par ailleurs, allégué que « contrairement aux usages en la matière, c'est le directeur entrant qui a rédigé le rapport de passation de service » ;

Qu'il n'a pas disposé du temps nécessaire pour une lecture attentive dudit rapport qui lui a été présenté le 03 février 1998 vers 01 heure du matin ;

Qu'il n'y a pas eu de vérification ni d'arrêtés contradictoires des comptes ;

Que c'est en raison de toutes ces irrégularités qu'il « s'est abstenu d'apposer sa signature sur les documents établis à cette occasion » ;

Considérant que, par rapport à ces allégations, l'Administration a soutenu que le requérant a posé des « actes d'insubordination » à travers le refus de passer service à son successeur, la rétention d'information, le refus de collaboration et même l'abandon de poste « en dépit des injonctions du Ministre de tutelle lui demandant de reprendre service », toutes choses ayant amené l'autorité à prendre des mesures visant à « assurer le fonctionnement et la continuité du service » ;

Considérant que de l'examen de la correspondance de monsieur AGBOGBE en date à Cotonou du 22 février 1999, adressée à la Cour après la requête introductive d'instance et enregistrée sous le numéro 0182/GCS du 25 février 1999 (COTE II, 2^e document, page 8) il ressort :

Que le requérant lui-même a reconnu qu'il s'est « abstenu d'y apposer » ses signatures parlant des documents de passation de service rédigés par le directeur entrant ;

Que la délégation de passation de service dirigée par Monsieur Marc AGONDANOU, Secrétaire Général du Ministère, lui a interdit l'accès à des documents comptables ;

Que le Ministre du plan l'aurait « chassé du Fonds... »

Considérant que ces faits et comportements sont suffisamment révélateurs de la réticence et du refus d'exécution des injonctions faites au requérant à l'occasion de la passation de service ;

Que, s'il échet de reconnaître, comme l'a fait l'Administration, que ces comportements du requérant constituent des « actes d'insubordination » et, par conséquent, des fautes à reprocher à monsieur AGBOGBE, il y a lieu de reconnaître également que l'Administration se devait d'adresser une demande d'explication à l'intéressé, en vue de la mise en œuvre de la procédure disciplinaire prévue, entre autres, par les articles 140 et suivants de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat ;

Considérant, par ailleurs, qu'en matière de passation de service, c'est le responsable sortant qui rédige le document sur la base duquel la fonction passe sous la responsabilité du Directeur entrant ;



Que durant la nuit du 02 au 03 février 1998, celle au cours de laquelle le requérant devait passer service en présence du secrétaire général du Ministère, l'arrêté querellé portant suspension de monsieur AGBOGBE et qui est daté du 16 octobre 1998 n'était pas encore pris ;

Que dans ces conditions, l'agent indiqué pour rédiger le document de passation de service était bien monsieur AGBOGBE ;

Que l'autorité avait la latitude de le laisser rédiger ledit document, fût-il lacunaire, et d'en faire l'appréciation qui conviendrait ; qu'à défaut de le laisser rédiger ce document, l'Administration pouvait lui permettre, au moins, de faire ses observations sur le document rédigé par le nouveau Responsable, compte tenu du caractère hautement sensible des attributions du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi lié à la gestion de plusieurs dizaines de millions de francs ;

Qu'ainsi, la rédaction du document de passation de service par le Directeur entrant et le défaut d'observations du

[Signature]

[Signature]

[Signature]

Directeur sortant sur ledit document constituent des vices de procédure qui entachent la régularité de ladite passation de service ;

Qu'il y a donc lieu d'accueillir également ce deuxième moyen du requérant ;

PAR CES MOTIFS,

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours en annulation en date du 22 février 1999 de l'arrêté n° 32/MPREPE/DC/SG/DA/CP du 16 octobre 1998 portant suspension de Monsieur Angelo Rémi AGBOGBE de ses fonctions de Directeur du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi, est recevable.

Article 2 : Ledit arrêté est annulé.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié aux parties et au Procureur Général près la Cour Suprême.

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

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême (chambre administrative) composée de :

Grégoire ALAYE, Président de la chambre administrative

PRESIDENT ;

Joséphine OKRY-LAWIN

}

ET

{

Victor D. ADOSSOU

}

CONSEILLERS ;

Et prononcé à l'audience publique du jeudi sept octobre deux mille quatre, la chambre étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

Nestor DAKO,

MINISTERE PUBLIC ;





Et de Laurent AZOMAHOU ,

GREFFIER ;

Et ont signé,

Le Président,

Le Rapporteur,

Le Greffier,


G. ALAYE.-


J. OKRY-LAWIN


L. AZOMAHOU.-

AE = Gratuit

Enregistré à Cotonou le 15/07/05

Fo 09 Case 3213

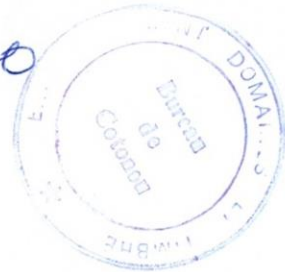
Reçu Gratuit

L'Inspecteur de l'Enregistrement





Antoinette L. AGO



Empire State Building
to
New York City
New York