

N°104/CA du Répertoire

N° 2005-143/CA₃ du greffe

Arrêt du 04 septembre 2013

**Affaire : COMMUNE DE COTONOU
(MAITRE GRACIA NOUTAIS-HOLO)
C/
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME
(MEHU)
ET COOPERATIVE DE PROMOTION
DE L'EPARGNE ET DU CREDIT (CPEC)**

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Cour,

Vu la requête datée à Cotonou du 11 octobre 2005 enregistrée au greffe de la Cour le 21 octobre 2005 sous le n°1229/GCS, par laquelle la mairie de Cotonou, assistée de maître Gracia Noutais-Holo, avocat à la cour, a introduit un recours pour excès de pouvoir contre le Ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme aux fins de voir annuler l'arrêté n°0027/MEHU/DC/SG/DCPHL/SAL du 25 mai 2005 portant autorisation de construire d'un immeuble (R+3) à usage de bureaux pour le compte de la Coopérative de Promotion de l'Epargne et de Crédit (CEPEC) ;

Vu la lettre n°1035/GCS du 20 mars 2006, invitant la requérante à produire son mémoire ampliatif ;

Vu le mémoire ampliatif de maître Gracia Noutais-Holo transmis à la cour et enregistré au greffe le 22 mars 2006 sous le n°256/GCS ;

Vu les lettres n°1385/GCS et n°1386/GCS du 7 avril 2006, par lesquelles la requête, le mémoire ampliatif et les pièces de la requérante ont été communiqués respectivement à la Coopérative de Promotion de l'Epargne et du Crédit (CEPEC) et au Ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) pour leurs observations ;



Vu les observations en réplique de la Coopérative de Promotion de l'Épargne et du Crédit transmises à la Cour et enregistrées au greffe le 30 mai 2005 sous le n°535/GCS ;

Vu la correspondance datée du 28 mars 2006, enregistrée au greffe de la cour le 4 avril 2006 sous le n°303/GCS, par laquelle maître Gracia Noutais-Holo a transmis à la cour l'acte d'habilitation n°2006/004/MCOT/SG délivré le 23 mars 2006 par le conseil municipal de Cotonou au maire de Cotonou pour ester en justice et défendre les intérêts de la ville ;

Vu les lettres n°2080/GCS et n°2093/GCS du 29 mai 2006, par lesquelles copie de l'acte d'habilitation du maire de Cotonou a été communiquée respectivement au ministre en charge de l'Urbanisme et à la Coopérative de Promotion de l'Épargne et du Crédit pour leurs observations ;

Vu la lettre n°2567/GCS du 28 juin 2006, portant communication du mémoire en réplique de la CPEC à la requérante pour ses observations ;

Vu les lettres n°2568/GCS et n°2569/GCS du 28 juin 2006, par lesquelles le Ministre en charge de l'Urbanisme a reçu communication du mémoire en réplique de la CPEC et a été mis en demeure de produire ses observations ;

Vu les observations de la coopérative de promotion de l'épargne et du crédit datées du 29 juin 2006 reçues à la cour et enregistrées au greffe le 12 juillet 2006 sous le n°700/GCS ;

Vu le mémoire en défense du Ministre en charge de l'Urbanisme transmis à la cour le 19 juillet 2006 et enregistré au greffe sous le n°763/GCS du 20 juillet 2006 ;

Vu la lettre n°3155/GCS du 4 août 2006 par laquelle le mémoire en réplique daté du 3 juillet 2006 du Ministre chargé de l'urbanisme et les nouvelles observations en date du 29 juin 2006 de la coopérative de promotion de l'épargne et du crédit ont été communiqués à maître Gracia Noutais-Holo, conseil de la requérante pour ses observations ;

Vu le mémoire en réplique daté du 8 septembre 2006 de maître Gracia Noutais-Holo reçu et enregistré au greffe de la cour le 22 septembre 2006 sous le n°989/GCS ;



Vu les lettres n°4293/GCS et n°4294/GCS du 10 novembre 2006, par lesquelles le mémoire en réplique de la requérante a été communiqué au Ministre en charge de l'Urbanisme et à la Coopérative de Promotion de l'Épargne et du Crédit pour leurs observations ;

Vu le mémoire en réplique du 6 décembre 2006 transmis à la cour le 15 décembre 2006 par la Coopérative pour la Promotion de l'Épargne et du Crédit et enregistré au greffe sous le n°1247/GCS ;

Vu le mémoire en réplique daté du 16 février 2007 enregistré le 20 février 2007 sous le n°139/CS/CA que le Ministre en charge de l'Urbanisme a également fait parvenir à la cour ;

Vu la lettre n°1220/GCS du 24 avril 2007, par laquelle les observations en date du 16 février 2007 et pièces du Ministre en charge de l'Urbanisme ont été communiquées à la requérante pour ses contre répliques ;

Vu la réponse en date du 4 mai 2007, enregistrée au greffe de la cour le 22 mai 2007 sous le n°400/GCS, que maître Gracia Noutais-Holo a adressé à la haute juridiction ;

Vu l'Ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 organisant la procédure devant la Cour suprême ;

Vu la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007, portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;

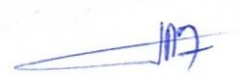
Vu la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Ouï le conseiller **Jérôme O. ASSOGBA** en son rapport ;

Ouï l'avocat général **Aristide Lucien DEGUENON** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;



Considérant que la requérante expose que dans le cadre du renforcement de la décentralisation, la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin a été votée et promulguée ;

Qu'aux termes des dispositions de l'article 84 alinéa 2 de cette loi, la commune délivre les permis d'habiter et les permis de construire ;

Mais, que le 25 mai 2005, le Ministre de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme a délivré un permis de construire au profit de la Coopérative de Promotion de l'Épargne et du Crédit par arrêté n°0027/MEHU/DC dont la Mairie de Cotonou a reçu ampliation ;

Qu'elle a adressé le 27 juin 2005 au ministre un recours gracieux en vue du retrait de cet arrêté, recours demeuré sans suite ;

Que par conséquent, elle saisit la haute juridiction afin qu'elle annule l'arrêté querellé ;

Considérant que la requérante soutient que le Ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme n'est pas compétent pour délivrer un permis de construire en ce que l'aptitude légale à exercer ce pouvoir est conférée à la Mairie par l'article 84 point 2 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 qui dispose : « La commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population ;

Dans ce cadre :

1-Elle élabore.....

2-Elle délivre les permis d'habiter et les permis de construire ;

3- »

Que par conséquent, le Ministre a violé cet article, et l'arrêté qu'il a pris en violation de cette disposition légale est entaché du vice d'incompétence de son auteur et encourt donc annulation ;

Considérant que la coopérative pour la Promotion de l'Épargne et du Crédit, dans un premier mémoire ampliatif en réplique du 18 mai 2006, a fait siens les moyens de la requérante ; elle a conclu donc au rétablissement de la mairie de Cotonou dans ses droits et à la condamnation subséquente du Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme à reverser les droits perçus à la Mairie pour lui permettre d'être en conformité avec la disposition légale ;

Qu'en réponse à la communication qui lui a été faite de l'acte, d'habilitation du maire à agir en justice, elle conclut à l'irrecevabilité de la requête introductive et du mémoire ampliatif du maire de Cotonou parce que intervenus sans l'obtention préalable de l'acte de délibération du conseil municipal et ce, en violation des dispositions de l'article 160 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 ;

Considérant que le Ministre délégué, chargé des transports, des travaux publics et l'Urbanisme auprès du Président de la République fait observer que dès la mise en place effective des communes en 2003, il a été le premier à manifester sa disponibilité et sa volonté de procéder au transfert de compétence aux communes en rencontrant le maire de Cotonou et en procédant au transfert des documents de lotissement ;

Qu'il a, dans le même ordre d'idée, transmis au maire de Cotonou neuf (9) dossiers étudiés par la commission nationale des permis de construire pour la prise des arrêtés par le maire ; mais que contre toute attente, ces dossiers ont été retournés à ses services techniques par le chef du service des affaires domaniales de la mairie de Cotonou pour la délivrance d'autorisation, en attendant la mise en place de la commission locale d'étude de dossier de permis de construire ;

Que c'est ainsi qu'il a pris les arrêtés concernant ces dossiers et d'autres encore soumis à son appréciation, et ce sur avis de la commission Nationale d'étude des permis de construire dont la mairie de Cotonou est membre et qu'il a estimé qu'il fallait poursuivre le règlement de ces dossiers en attendant que la commune de Cotonou soit en mesure de le faire toute seule ;

Que c'est dans ce contexte de transition que le dossier de la coopérative de promotion de l'épargne et de crédit a été reçu et traité par son département ministériel ;



Qu'il conclut que son ministère n'a fait que suppléer la défaillance de la Mairie de Cotonou en prenant les arrêtés portant autorisation de construire pour ne pas causer de préjudices aux requérants desdites autorisations et que par conséquent la Mairie de Cotonou n'est pas fondée en sa demande ;

Considérant que maître Gracia Noutaïs-Holo avocat de la mairie de Cotonou, en réplique au moyen développé par la coopérative pour la promotion de l'épargne et du crédit tendant à l'irrecevabilité du recours de la requérante fait observer que la délibération prévue par l'article 160 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 concerne l'action en justice ; que c'est l'absence d'habilitation devant le juge administratif qui rend l'action irrecevable, et qu'il s'agit d'un vice régularisable en cours d'instance que la juridiction pouvait même demander d'office de régulariser s'il n'y avait pas eu l'habilitation avant la saisine de sa juridiction ;

Qu'elle soutient que dans le cas d'espèce l'habilitation ou la délibération du conseil municipal est produit au dossier et que par conséquent la CPEC a erré en soulevant l'irrecevabilité du recours du fait de la tardiveté de l'habilitation ;

Qu'en réplique aux observations du Ministre en charge de l'urbanisme, maître Gracia Noutaïs-Holo explique que la mairie a respecté la procédure en adressant au ministre auteur de l'acte contesté, un recours gracieux, en vue du retrait de cet acte et de lui permettre de prendre ses responsabilités s'agissant des prérogatives qui lui sont désormais dévolues par la loi ;

Que le silence observé par le ministre face à son recours gracieux équivaut à un refus implicite et qu'il ne s'agit pas seulement pour le ministre de manifester sa disponibilité au transfert de compétence aux communes comme il le déclare mais de respecter et d'appliquer les dispositions de la loi ;

Que le ministre ne présente aucune allégation ou des arguments de droit pouvant contrecarrer les moyens développés dans son mémoire ampliatif ;

Qu'elle réitère sa demande tendant à voir la cour annuler l'arrêté querellé pour incompétence du ministre à le prendre ;



Que par conséquent le moyen de la CPEC tendant à l'irrecevabilité du recours du maire pour absence ou tardiveté de l'habilitation à agir ne peut prospérer ;

Considérant que le recours de la mairie de Cotonou est intervenu dans les formes et délai de la loi ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable ;

Au fond

Sur le moyen tiré de la violation de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 emportant l'incompétence du Ministre à délivrer le permis de construire

Considérant que la requérante fonde son recours sur la violation par le ministre chargé de l'urbanisme de l'article 84-2 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 ;

Considérant que le ministre chargé de l'urbanisme, justifie la prise de plusieurs arrêtés d'autorisation de construire, dont celui querellé, par la défaillance de la Mairie de Cotonou à répondre à la demande des usagers ;

Qu'il a suppléé à cette défaillance, dont lui a fait part la mairie par les correspondances n°074 et n°087/MCOT/SG/DSEF/SAD des 9 et 15 mars 2009 de son chef du service des affaires domaniales, tout en assurant l'implication de la mairie dans l'étude des dossiers de permis de construire pour une période transitoire en attendant la mise en place par la mairie de sa structure qui connaîtra des dits dossiers ;

Qu'il conclut que la CPEC est de bonne foi dans cette opération de délivrance de son permis de construire et que par conséquent la mairie de Cotonou n'est pas fondée dans ses prétentions et devra éviter tout préjudice à la CEPEC du fait des conséquences de l'acte qu'elle (la mairie) a contribué à faire prendre ;

Considérant qu'aux termes de l'article 84 alinéa 2 point 2 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin : « ... elle (la commune) délivre les permis d'habiter et les permis de construire ;... »

Examen du recours

En la forme

Sur la recevabilité du recours

Considérant que la Coopérative pour la Promotion de l'Épargne et du Crédit oppose à la requérante l'irrecevabilité de son recours pour avoir été introduit sans l'habilitation du conseil communal tel que prévu par l'article 160 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 160 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 « Le conseil communal délibère sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la commune. Le maire représente la commune en justice. Il peut sans autorisation préalable, prendre tous actes conservatoires suspensifs ou interruptifs de droits et créances, à charge pour lui d'en rendre compte à la toute prochaine session du conseil communal. » ;

Considérant qu'il ressort de l'examen des pièces de la procédure que maître Gracia Noutaïs-Holo, avocat à la cour, conseil de la mairie de Cotonou, a introduit le 21 octobre 2005 pour le compte de cette dernière, un recours aux fins d'annulation de l'arrêté n°0027/MEHU du 25 mai 2005 ;

Que l'acte d'habilitation du maire à ester en justice dans l'intérêt de la mairie de Cotonou a été pris par le conseil municipal de Cotonou au cours de sa délibération du 23 mars 2006 et transmis à la cour par le conseil de la mairie le 4 avril 2006 ;

Qu'il est constant que le recours introduit le 21 octobre 2005 par la mairie de Cotonou l'a été sans délibération préalable du conseil municipal comme le prévoit l'article 160 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 ci-dessus cité ;

Mais considérant qu'il s'agit d'un vice de procédure susceptible d'être régularisé en cours d'instance ou d'initiative par le requérant ou à la demande du juge administratif ;

Que dans le cas d'espèce la régularisation du défaut d'habilitation du maire est intervenue d'initiative comme l'atteste la correspondance de maître Noutaïs-Holo datée du 28 mars 2006 transmettant la délibération n°2006/004 du conseil municipal de Cotonou du 23 mars 2006 ;



Qu'il ne fait l'ombre d'aucun doute que depuis la mise en application de cette loi, seul le maire, premier responsable de la commune est habilité à délivrer les permis de construire ;

Mais considérant que l'article 188 de cette même loi, à titre transitoire, dispose :

« La législation antérieure reste en vigueur dans toutes les matières ci-dessus jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions en ce qu'elle n'a rien de contraire aux présentes dispositions, sauf intervention de nouveaux textes. »

Considérant que de l'examen des pièces au dossier notamment les lettres n°074/MCOT/SG/DSEF/DSF/SAD, et n°087/MCOT/SG/DSEF/DSF/SAD des 9 et 15 mars 2005 adressées par le chef service des affaires domaniales de la mairie de Cotonou au Directeur de l'habitat et de Construction du Ministère de l'Environnement, de l'Habitats et de l'Urbanisme, il est établi que la mairie, à la date du 15 mars 2005, ne disposait pas encore de structure à même d'accomplir ses nouvelles attributions de délivrance de permis de construire prévues par la loi 97-029 du 15 janvier 1999 ;

Qu'il est de même établi au dossier que par bordereau n°058/05/MCOT/SG/DSEF/DSF/SAD du 28 février 2005, le maire de Cotonou a transmis au Directeur de l'Habitat et de la construction cinq (05) dossiers de demandes d'autorisation de construire dont celui de la Coopérative de Promotion de l'Epargne et du Crédit (CPEC) pour étude et avis ;

Qu'il se dégage donc de ces différentes correspondances de la mairie de Cotonou au Ministre en charge de l'Urbanisme, qu'au moment où elle (la mairie) a été saisie de la demande de permis de construire de la CPEC, elle n'avait pas encore mis en place, pour être fonctionnel, la structure locale devant lui permettre d'assurer sa nouvelle attribution de délivrance de permis de construire que lui a conférée la loi ;

Qu'ainsi, la période transitoire courant toujours, le ministre en charge de l'Urbanisme, précédemment compétent pour la délivrance de cet acte, est habilité, en application de l'article 188 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 à prendre l'arrêté querellé ;

Que par conséquent, le maire de la commune de Cotonou n'est pas fondé en son recours et qu'il y lieu de le rejeter ;



Par ces motifs,

Décide :

Article 1^{er} : Le recours en date du 11 octobre 2005 du maire de la commune de Cotonou visant l'annulation de l'arrêté n°0027/MEHU/DC/SG/DCPM/SAL du 25 mai 2005 du ministre de l'environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme est recevable ;

Article 2 : Ledit recours est rejeté ;

Article 5 : Les frais sont mis à la charge de la commune de Cotonou ;

Article 6 : Notification du présent arrêt sera faite aux parties et au Procureur Général près la Cour suprême ;

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême composée de :

Jérôme O. ASSOGBA, Conseiller à la chambre administrative,

PRESIDENT;

Eliane R. G. PADONOU

et

Etienne FIFATIN

CONSEILLERS ;

Et prononcé à l'audience publique du mercredi quatre septembre deux mille treize la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

Aristide Lucien DEGUENON,

MINISTERE PUBLIC ;

Hortense LOGOSSOU-MAHMA,

GREFFIER.

Et ont signé,

Le Président- Rapporteur,

Le Greffier,



Jérôme O. ASSOGBA



Hortense LOGOSSOU-MAHMA