

*première grosse délivrée à Mr Alfred BOCOVO le 15 mars 2018*

N° 110 /CA du Répertoire

REPUBLIQUE DU BENIN

N° 2013-116/CA1 du Greffe

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

Arrêt du 21 septembre 2017

COUR SUPREME

**AFFAIRE** : LAKOUSSAN Béatrice  
et deux (02) autres

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

C/

ETAT BENINOIS

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date à Cotonou du 22 août 2013, enregistrée à la Chambre administrative de la Cour le 04 septembre 2013 sous le n°884/CS/CA/S, par laquelle Maître Alfred BOCOVO, avocat à la Cour, conseil de madame et messieurs LAKOUSSAN Béatrice, DASSOUNDO Gédéon et BOCOVO Dieudonné, a saisi la Cour d'un recours de plein contentieux ;

Vu la consignation légale constatée par reçu n°4650 du 12 mars 2014 ;

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 ;

Oùï le Président-Rapporteur **Victor D. ADOSSOU** en son rapport ;

Oùï l'avocat général **Onésime G. MADODE** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

En la forme

Sur la recevabilité

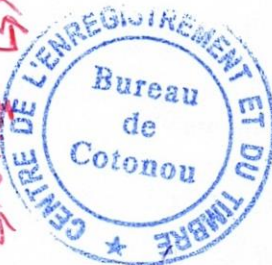
Considérant que les requérants exposent au soutien de leur recours :

*Notifié par lettre n° 09/13; 9/14; 9/15; 9/16/GCS du 14 mars 2018*

*DE = Gratus*

Enregistré à Cotonou le 02/03/18  
F. n° 45 Case 1808  
...çu Gratus

l'Inspecteur de l'Enregistrement



**CODO TOAFODE**  
Audrey Lauretta Fifatin

*Le MEFF L'ATT Mr Bocovo*

Qu'ils ont été nommés en qualité de membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), au titre de la troisième mandature ;

Qu'installés dans leurs fonctions en qualité de conseillers de ladite Institution de la République le 20 juillet 2004, ils ont terminé leur mandat le 19 juillet 2009 ;

Que pendant l'exercice de leur mandat, ils bénéficiaient de traitements et avantages conformes à ceux fixés par la loi n° 2001-29 du 11 décembre 2001 en ses articles 2 à 6 ;

Qu'ils avaient également droit à des indemnités qui leur étaient allouées ;

Que pendant qu'ils exerçaient leur mandat, les montants qui leur ont été alloués sont restés inférieurs à ceux fixés par le décret n° 2006-187 du 30 avril 2006, créant des moins perçus qui couvrent la période du 30 avril 2006 au 30 octobre 2009 comprenant les trois mois de sevrage consécutifs à la cessation de leurs activités à la HAAC ;

Qu'ainsi, le montant restant à percevoir par chacun d'eux à la date du 30 octobre 2009, s'élève à trente neuf millions cinquante deux mille huit cent cinquante huit (39 052 858) F, ainsi que cela résulte du récapitulatif des moins perçus sur lesdits traitements, avantages et indemnités des conseillers de la HAAC (3ème mandature), calculés par la direction administrative et financière de la HAAC elle-même ;

Qu'ils n'ont pas manqué d'avoir une attitude responsable et respectueuse, en saisissant diverses autorités politiques à divers niveaux, pour le règlement administratif de leur situation ;

Qu'ils ont en effet saisi, entre autres, le Ministre des Finances et de l'Economie, le Président de la HAAC (4ème mandature), le Médiateur de la République, le Premier Ministre ;

Que des séances de travail ont été organisées et tenues avec les services du Ministère des Finances et de l'Economie sans qu'aucune suite ne soit donnée à leurs prétentions ;

Que face à l'inaction des décideurs politiques et des responsables des finances publiques en vue de restaurer l'équité dans leur traitement en tant que conseillers de la HAAC, ils ont saisi le Ministre de l'Economie et des Finances d'une requête préalable en date du 21 mai 2013 ;

Que cette requête préalable a été déposée avec accusé de réception, le 06 juin 2013 ;

Que le silence gardé par le ministre en charge des finances pendant plus de deux mois, est constitutif d'une décision implicite de rejet de leur demande ;

Que c'est pourquoi, ils saisissent la haute Juridiction du présent recours contentieux aux fins de condamnation de l'Etat béninois à leur payer leurs droits légitimes, légalement acquis dont le montant est de trente neuf millions cinquante deux mille huit cent cinquante huit (39 052 858) F CFA, pour chacun d'eux ;

Considérant que l'administration en réaction à la requête des requérants, soutient l'irrecevabilité du présent recours pour défaut de liaison du contentieux ;



Qu'elle développe que le recours préalable est obligatoire avant tout recours contentieux de pleine juridiction ;

Que pour être recevable, le recours administratif préalable doit impérativement :

- avoir été formé dans un délai de deux mois suivant la décision de l'administration,

- être un véritable recours administratif, c'est-à-dire tendre à l'annulation ou à la réformation de l'acte entrepris,

- être adressé à l'autorité administrative compétente : l'auteur de l'acte pour un recours gracieux ou son supérieur hiérarchique pour un recours hiérarchique,

Que la décision prise sur ce recours préalable se substituant dans tous les cas, quels qu'en soient le sens ou la forme (explicite ou implicite), à la décision initiale contestée, le recours contentieux doit donc être formé contre la décision initiale ;

Qu'en l'espèce, à la suite du décret n°2006-187 du 30 avril 2006 portant fixation du traitement des membres du Gouvernement, les requérants ont cru devoir remplir cette condition en saisissant le Ministre de l'Economie et des Finances par requête préalable en date du 21 mai 2013 ;

A handwritten signature in blue ink, appearing to be a stylized name or set of initials.

Mais que le Ministre de l'Economie et des Finances n'est pas l'auteur dudit décret, ni le supérieur hiérarchique de celui qui l'a pris pour recevoir un quelconque recours préalable, gracieux ou hiérarchique ;

Que ledit décret émanant du Président de la République, il est seul, en sa qualité de chef suprême de l'administration, habilité à recevoir un recours gracieux de la part des demandeurs ;

Qu'en tout état de cause, du moment où l'auteur de l'acte n'a pas été régulièrement saisi pour provoquer sa décision, la requête préalable des demandeurs est considérée comme inexistante au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt 4 / SSR, 11 février 1983, syndicat autonome des enseignants de médecine et autres, requête n° 43412, publié aux Tables du Recueil Lebon) ;

Que de plus, les requérants ont manqué de produire la copie de leur prétendue requête préalable, ce qui est une cause valable d'irrecevabilité de leur recours ;

Mais considérant qu'ainsi que l'atteste la copie du recours versée au dossier par les requérants, ces derniers ont bel et bien saisi le ministre en charge des finances d'un recours préalable en date à Cotonou du 06 février 2013 afin de provoquer de sa part, une décision;

Que contrairement à ce que soutient l'administration, le ministre en charge des finances est l'autorité habilitée à recevoir la requête des requérants, en ce que la satisfaction de la situation de droit, objet du recours, relève de ses compétences ;

Qu'en effet, le présent recours ne vise pas la remise en cause ou l'annulation du décret signé par le Président de la République, mais l'application de celui-ci par l'administration compétente au profit des requérants ;

Que c'est donc cette dernière, c'est-à-dire le ministre en charge des finances, qui est à même de répondre aux préoccupations des requérants dans le cadre de l'application du décret ci-dessus indiqué ;

Que l'exception d'irrecevabilité tirée des moyens ci-dessus développés ne saurait prospérer ;

Considérant que l'administration soutient également, que tous les recours administratifs cités par les requérants et adressés à

plusieurs autorités à la fois, violent le principe administratif selon lequel "recours sur recours ne vaut " ;

Qu'il n'en faut pas davantage pour déclarer le présent recours irrecevable ;

Mais considérant que les requérants ont été membres d'une Institution Constitutionnelle de la République, la HAAC ;

Que leur état d'anciens membres d'une telle haute institution de la République les oblige ou les invite à tout le moins, à un minimum d'attitude de retenue ou de réserve républicaine ;

Qu'à priori, les requérants ne s'étaient point résolus à attirer l'Etat devant une juridiction ;

Que la saisine par les requérants des différentes autorités ci-dessus citées s'est plutôt inscrite dans une démarche administrative ou politique et ne saurait être interprétée comme de véritables recours administratifs préalables à un recours contentieux ;

Que ni le médiateur, ni le président de la HAAC ne sont des supérieurs hiérarchiques du ministre en charge des finances ;

Que l'intervention sollicitée de ces derniers relève d'une logique politique ou diplomatique en vue de la satisfaction des réclamations formulées par des requérants qui ont servi la République à un niveau de responsabilité aussi élevé ;

Considérant par ailleurs que le présent recours est un recours de pleine juridiction ;

Qu'en la matière, l'article 829 du code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes précise qu'il ne peut être opposé au demandeur d'autres forclusions que celles tirées de la prescription trentenaire ou de dispositions édictant des règles particulières en matière de délais ;

Qu'il en découle que les droits revendiqués ayant été constitués le 30 octobre 2009, le recours préalable introduit le 6 juin 2013 l'a été dans les délais légaux ;

Qu'ainsi le présent recours de plein contentieux introduit devant la haute Juridiction suite au silence de l'administration pendant



A handwritten signature in blue ink, consisting of several stylized, overlapping strokes.

plus de deux mois, est respectueux des conditions légales de forme et de délai ;

Qu'il échet, au regard de tout ce qui précède, de le déclarer recevable.

### **Au fond**

#### **Sur le bien fondé du recours des requérants**

Considérant que l'administration soutient le mal fondé du présent recours;

Qu'elle développe que le décret n° 2006-187 du 30 avril 2006 portant fixation du traitement des membres du gouvernement et dont les requérants sollicitent l'application à leur profit, dispose :

« Article 1er : Le traitement des membres du gouvernement est fixé par le présent décret.

Article 2 : Il est alloué aux membres du Gouvernement, au titre de la rémunération de leur fonction et quels que soient leurs statuts antérieurs, un salaire global mensuel brut de un million sept cent trois mille cinq cent dix huit (1 703 518) francs CFA.

Ils bénéficient à leur entrée en fonction, d'une prime d'équipement unique dont le montant est fixé à cinq millions (5 000 000) de francs CFA et d'une assurance médicale.

Article 6 : Le présent décret qui abroge toutes dispositions antérieures applicables aux membres du gouvernement, prend effet à compter de sa date de signature et sera publié et communiqué partout où besoin sera ».

Considérant que l'administration soutient par conséquent que ledit décret applicable aux membres du gouvernement, fixe le traitement de ceux-ci et a été exceptionnellement étendu dans son application, aux membres de la quatrième mandature de la HAAC.

Que la loi n° 2001-29 du 11 décembre 2001 par contre, détermine le traitement, les avantages et indemnités des membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

Qu'en ses articles 1 et 2, ladite loi dispose : « conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi organique n° 92-021 du 21

août 1992 relative à la HAAC, les membres de la HAAC reçoivent un traitement, des avantages et des indemnités définis et fixés par la présente loi ;

Les membres de la HAAC perçoivent un traitement calculé sur la base de l'indice correspondant au grade le plus élevé de la fonction publique affecté d'un coefficient de corrections ;

Pour tout conseiller de la HAAC, le coefficient de correction est égal à 1,5. Pour le président de la HAAC, le coefficient de correction est égal à 2. Une fois en fonction, le conseiller, agent permanent de l'Etat est placé en position de détachement. » ;



Considérant que l'administration poursuit son développement en précisant, que la loi n° 2001-29 du 11 décembre 2001 qui détermine le traitement, les avantages et indemnités des membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication n'a renvoyé à la situation des membres du gouvernement qu'en ce qui concerne exclusivement les indemnités à payer aux membres de la HAAC ;

Qu'il en résulte que les membres de la HAAC ne sauraient prétendre bénéficier de l'intégralité du traitement et des avantages accordés aux membres du gouvernement en sollicitant l'application à leur profit du décret n°2006-187 du 30 avril 2006 fixant le traitement des membres du gouvernement ;

Que seules les indemnités des membres du gouvernement leur sont accordées ;

Mais considérant que si la loi n° 2001-29 du 11 décembre 2001 est précise en ce qu'elle définit le traitement brut dont jouissent les membres de la HAAC et ne renvoie à la situation des membres du gouvernement qu'en ce qui concerne les indemnités, il y a lieu de dire et juger que le Législateur, en disposant ainsi qu'il l'a fait, a tenu à assurer aux membres de la HAAC, une institution constitutionnelle de la République, un traitement décent au moins égal à celui des membres du gouvernement ;

Que c'est ce qui explique qu'eu égard au constat du traitement différencié à la baisse fait aux membres de la HAAC, le gouvernement, réuni en conseil des minutes en sa séance du 07 juillet 2010, a décidé qu'il soit alloué aux membres de la HAAC (4<sup>ème</sup> mandature) le même traitement brut mensuel que celui prévu au décret n°2006-187 du 30 avril 2006 pour les membres du gouvernement ;

*[Handwritten signature]*

Considérant que les membres de la quatrième mandature de la HAAC n'ont aucun mérite particulier à se faire mieux traiter que leurs prédécesseurs de la troisième mandature ;

Qu'en instruisant le ministre en charge des relations avec les institutions à inviter le président de la HAAC à prendre les dispositions en vue d'introduire un projet de loi modificative de la loi 2001-29 du 11 décembre 2001 en vue d'une revalorisation des émoluments des membres de la HAAC, ainsi que l'atteste l'extrait n°26 des décisions du conseil des ministres en sa séance du mercredi 07 juillet 2010, le gouvernement de la République a entendu clarifier définitivement la question du traitement des membres de la HAAC dans l'esprit du Législateur qui, par la loi ci dessus référencée, établissait déjà le parallèle entre le traitement des membres de la HAAC et celui des membres du gouvernement ;

Qu'il y a donc lieu de dire et juger qu'à la parution en 2006 du décret n°2006-187 du 30 avril 2006, il devrait être fait, s'agissant du traitement des membres de la HAAC, une lecture combinée des dispositions de la loi 2001-29 du 11 décembre 2001 et du décret ci-dessus indiqué ;

Que les requérants sont fondés en leur demande tendant à l'application à leur profit, des dispositions du décret n°2006-187 du 30 avril 2006 ;

Qu'il échet par conséquent, de dire et juger que l'Etat béninois devra payer aux requérants les moins perçus sur les traitements et avantages à eux dus sur la période allant du 1<sup>er</sup> mai 2006, date d'effet du décret n°2006-187 du 30 avril 2006, à la date de leur cessation de fonction, le 19 juillet 2009 ;

Considérant que le montant calculé de ces moins perçus par les services comptables de la HAAC et versé au dossier par les requérants n'a pas tenu compte de l'imposition à laquelle sont assujetties certaines primes et indemnités ;

Qu'il y a donc lieu de déduire du montant de trente neuf millions cinquante deux mille huit cent cinquante huit (39.052.858) francs que réclame chacun des requérants, le montant calculé de l'imposition conséquente ;

Considérant que le document versé au dossier à la barre de la Cour par les services comptables de la HAAC qui intègre par ailleurs

la prise en compte de trois mois de sevrage consécutifs à la cessation de fonction des requérants, rend compte d'un bon et juste calcul des moins perçus et indemnités de sevrage dus aux requérants ;

Qu'il y a donc lieu de condamner l'Etat béninois à payer à chacun des requérants, la somme de vingt neuf millions quatre cent dix sept mille cinq cent quatorze (29.417.514) francs ;

**Par ces motifs,**

**Décide :**

**Article 1<sup>er</sup> :** Le recours en date à Cotonou du 22 août 2013 de Maître Alfred BOCOVO, conseil de LAKOUSSAN Béatrice, DASSOUNDO Gédéon et BOCOVO Dieudonné, tendant à voir l'Etat béninois condamné à leur payer les moins perçus sur salaires et accessoires liés à l'exercice de leurs fonctions de conseillers de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), est recevable.

**Article 2 :** Ledit recours est fondé.

**Article 3 :** L'Etat béninois est condamné à payer à chacun des requérants ci-dessus nommés, le montant calculé des moins perçus sur salaires et accessoires liés à l'exercice de leurs fonctions de conseillers de la HAAC sur la période du 1<sup>er</sup> mai 2006 au 30 octobre 2009 soit la somme de vingt neuf millions quatre cent dix sept mille cinq cent quatorze (29 417 514) francs CFA.

**Article 4 :** Les dépens sont mis à la charge du Trésor Public.

**Article 5 :** Le présent arrêt sera notifié aux parties, au ministre en charge des finances, 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 ;**

**Etienne M. FIFATIN**

**Et**

**Rémy Y. KODO**

**CONSEILLERS ;**



A handwritten signature in blue ink, likely belonging to one of the officials mentioned in the text.

Et prononcé à l'audience publique du jeudi vingt-et-un septembre deux mille dix-sept, la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

**Onésime G. MADODE, Avocat Général,**

**MINISTERE PUBLIC ;**

**Gédéon A. AKPONE,**

**GREFFIER ;**

Et ont signé :

Le Président-Rapporteur,

Le Greffier,

  
**Victor D. ADOSSOU**

  
**Gédéon A. AKPONE**