

*Arrêt notifié au Président CPC par lettre n° 10/60 du 14/1/82
Arrêt notifié au PG/PPC par lettre n° 57/60/CPC du 23/2/82
Arrêt notifié aux parties par lettre n° 62 et 66/60/CPC du 25/2/82*

N° 5/CA du Répertoire AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

N°s 71-19/CA et 71-20/CA du Greffe

COUR POPULAIRE CENTRALE

Arrêt du 16 Mai 1985

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

Héritiers QUENUM Landessi
Zokpènou

c/

Préfet de l'Atlantique.

Vu la requête en date du 14 Mai 1971 enregistrée sous n° 319/GCS du même jour par laquelle QUENUM Pascal ayant HOUNGBEDJI Adrien pour conseil et agissant au nom et pour le compte des héritiers QUENUM Landessi Zokpènou a saisi la Cour d'une instance en annulation de la décision par laquelle le Préfet de l'Atlantique a attribué à diverses personnes, des permis d'habiter les parcelles de la rue déclassée se trouvant entre les lots 364 et 365 de Cotonou aux motifs que le Préfet est incompétent pour délivrer les permis d'habiter à Cotonou où ce rôle est dévolu au Délégué du Gouvernement, en vertu du décret du 2 Décembre 1964 sur les permis d'habiter;

Vu la requête en date du 14 Mai 1971 enregistrée sous n° 320/GCS du même jour par laquelle ledit QUENUM Pascal es-qualités susvisées saisissait la Cour d'une demande de sursis à exécuter la décision préfectorale attribuant des permis d'habiter les susdites parcelles;

Vu les communications sous n°s 748/GCS et 767/GCS du 28 Mai 1971 faites à l'Administration pour ses observations sur les deux requêtes susvisées du 14 Mai 1971;

Vu les observations n° 2/2063/PR-A du 25 Août 1971 enregistrées sous n° 613 du 31 Août 1971 par lesquelles le Préfet se déclarait compétent pour délivrer les permis d'habiter en vertu de la circulaire n° 41/PG/MAI du 23 Novembre 1964 rendant caduques les dispositions du décret du 2 Décembre 1964;

Vu les consignations constatées par reçus n°s 71-27 et 71-28 du 14 Mai 1971 au Greffe;

Vu toutes les pièces du dossier;

Vu la loi 61-42 du 18 Octobre 1961 organisant le fonctionnement de la Cour Suprême alors applicable;

Vu l'ordonnance 21/PR du 26 Avril 1966 organisant la procédure devant la Cour Suprême;

61

.../...

Vu la loi n°60-20 du 13 Juillet 1960 et le décret 64-276 du 2 Décembre 1964 relatifs à l'établissement et à la délivrance des permis d'habiter;

Vu la circulaire n°41/PC/MAI du 23 Novembre 1964 conférant aux Préfets des attributions en matière de procédures foncières générales;

Vu la loi n°81-004 du 23 Mars 1981 portant organisation judiciaire;

Vu l'ordonnance n°001/CPC/CAB du 8 Mai 1985 portant désignation des Camarades POGNON Elisabeth et AMOUSSOU-KPAKPA Henri, Magistrats, Conseillers à la Chambre Judiciaire pour compléter à tour de rôle la Chambre Administrative de la Cour Populaire Centrale;

Où le Président-Rapporteur en son rapport;

Où l'Avocat Général en ses conclusions;

Après en avoir délibéré conformément à la loi.

EN LA FORME

Considérant sur la requête en sursis à exécution qu'il n'y a pas lieu de statuer sur ce recours plus de dix années s'étant écoulées entre la saisine de la Cour et le présent arrêt;

Considérant sur le recours en annulation, que la requête de la cohérie Landessi Zokpènou QUENUM, représentée par QUENUM Pascal est recevable comme ayant été introduite suivant les formes de la loi;

AU FOND

Considérant que les requérants ont saisi la Cour d'une instance en annulation du permis d'habiter n°389 délivré le 21 Décembre 1970 par le Préfet de l'Atlantique à la nommée KOJOK Marie;

Considérant qu'ils exposent que le terrain objet dudit permis fait partie de la rue déclassée desservant les lots 364 et 365 de Cotonou et qu'ils sont eux-mêmes propriétaires d'une parcelle constituant le quart Nord-Ouest du lot 365 et par conséquent riverains de ladite rue;

Que, au mépris des usages administratifs, le Préfet a refusé de leur attribuer en priorité le lot contigu à leur propriété, préférant en concéder les droits à la sus-nommée KOJOK Marie;

Considérant qu'ils fondent leur recours, outre la méconnaissance de l'usage susvisé, d'une part sur l'incompétence du Préfet à attribuer des permis d'habiter, la loi

60-20 du 13 Juillet 1960 n'habilitant pour ce faire que le Délégué du Gouvernement et d'autre part sur la circonstance que ledit Préfet aurait délivré le permis sans avoir au préalable recueilli l'avis de la Commission ad'hoc prévue par le décret 64-276/PG/MTAEP/EDT du 2 Décembre 1964 fixant le régime des permis d'habiter;

Considérant que l'Administration réplique par note n°2063 du 25 Août 1971 qu'elle n'est pas liée par le prétendu usage qui veut qu'à Cotonou les riverains des rues déclassées soient invités par priorité à acquérir les parcelles contiguës à leurs propriétés, aucune réglementation n'accordant aux administrés un droit de préemption;

/permis./;

Considérant pour ce qui concerne les autres moyens, que le Préfet affirme qu'il détient seul le pouvoir pour attribuer à Cotonou les/d'habiter, d'une part en vertu de la circulaire n°41/PG/MAI du 23 Novembre 1964 relative à la compétence des Préfets, d'autre part, parce que "si l'article 4 du décret du 2 Décembre 1964 était peut-être valable en période coloniale, depuis plusieurs décennies, le contexte a radicalement changé et les dispositions de l'article 4 tout comme celles de plusieurs autres articles sont devenues caduques";

SUR LA RECONNAISSANCE PAR LE PREFET D'UN USAGE OU D'UNE PRATIQUE ADMINISTRATIFS:

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'au mépris d'un usage permanent et ancien, le Préfet n'a pas porté à la connaissance de la cohérie QUENUM, la mise en lotissement d'une rue déclassée en vue de sa vente et ne les a pas invités à acquérir la parcelle contiguë à la leur, avant d'en céder les droits à d'autres administrés;

Mais considérant que si la maxime "legem patere qua fecisti" a pour but d'empêcher l'autorité administrative de déroger par des actes individuels aux réglementations qu'elle a elle-même établies, il n'en demeure pas moins que ni une pratique ni un usage administratifs ne constituent une réglementation pouvant lier l'Administration et dont la violation constituerait un excès de pouvoir susceptible d'être sanctionné par la Juridiction administrative;

SUR LA COMPETENCE DU PREFET EN MATIERE D'ATTRIBUTION DES PERMIS D'HABITER:

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi 60-20 du 13 Juillet 1960, l'autorité compétente pour attribuer les permis d'habiter à Cotonou est le Délégué du Gouvernement de cette ville, assisté d'une Commission ad'hoc prévue par l'article 3 du décret 64-276 du 2 Décembre 1964;

Considérant que l'un ou l'autre de ces textes n'ont jamais été déclarés abrogés ou suspendus dans leur application par une autorité de droit ou de fait ayant pouvoir de légiférer;

Considérant qu'au moment de l'établissement du permis d'habiter querellé, le texte constitutionnel applicable était la Charte promulguée par l'Ordonnance 70-34 du 7 Mai 1970;

Considérant qu'aux termes de l'article 14 de ladite Charte, le Conseil Présidentiel était détenteur exclusif des pouvoirs législatif et exécutif;

Considérant qu'il en résulte que la prétention du Préfet à déclarer caduques les lois de la République, et à en suspendre proprio motu l'application, relève d'une connaissance superfétatoire des attributions de ce fonctionnaire, révèle une ignorance totale des principes qui régissent un Etat et tels qu'ils étaient encore en vigueur au moment des faits déférés à l'appréciation de la Cour;

Mais considérant que si une circulaire peut être déclarée illégale parce que ses dispositions violent ou contredisent les termes d'une loi, tel n'est pas alors le cas, lorsque, réglementant la compétence de l'Administration dans un domaine ayant déjà fait l'objet d'une loi, elle ne se trouve ni en contradiction ni en opposition avec celle-ci;

Considérant en l'espèce que l'article 4 du décret du 2 Décembre 1964 stipule que "dans la mesure où il lui sera possible de satisfaire les demandes des administrés, le Délégué du Gouvernement pourra désigner au requérant, la parcelle libre de toute occupation et préalablement bornée ou tout le moins piquetée";

Considérant que si le Préfet a cru devoir attribuer des permis d'habiter malgré les dispositions évidentes de la loi du 13 Juillet 1960 et du décret de 1964, c'est qu'il lui avait apparu qu'une distinction s'imposait sur la nature des terres qui faisaient l'objet des demandes de permis d'habiter ainsi que sur la réglementation qui s'appliquait à chaque espèce;

Considérant dès lors qu'il convient de distinguer entre les terres non encore urbanisées ou simplement alignées ou aménagées en vue d'urbanisation et les terres bornées occupées à quelque titre par l'Etat et faisant partie de ses domaines;

Considérant à l'évidence que les rédacteurs de la disposition susvisée n'avaient pas entendu classer parmi les terres libres de toute occupation et comme devant être délimitées par simples piquets, le domaine public de l'Etat fût-il ultérieurement incorporé dans le domaine privé par la procédure du déclassement;

Considérant qu'à la lumière de cette interprétation il apparaît que la loi 60-20 du 13 Juillet 1960 et le décret du 2 Décembre 1964 ne s'appliquent qu'aux terres non

encore urbanisées ou seulement aménagées en vue d'une urbanisation éventuelle et appartenant à des propriétaires originaires;

Considérant que dans cette hypothèse, l'autorité compétente pour en attribuer la jouissance est bien le Chef de Circonscription ou le Délégué du Gouvernement, assisté d'une Commission ad'hoc;

Considérant que la circulaire n°41/PC/MAI du 23 Novembre 1964 déterminant les pouvoirs respectifs des Préfets et des Maires a attribué expressément aux premiers compétence générale pour régler toutes les procédures foncières dans les Préfectures;

Considérant que ni la loi ni le décret susvisés ne font pas obstacle à la compétence que le Préfet tient cumulativement de ses fonctions d'autorité de tutelle de l'Administration locale et des attributions qui lui ont été expressément dévolues par la circulaire susvisée du 23 Novembre 1964;

Considérant que cette circulaire ne déroge ni ne contredit la réglementation précitée mais qu'elle s'applique à un domaine différent de celui prévu par les susdits textes;

Considérant dès lors que lorsqu'il s'agit des terres de la ville de Cotonou faisant partie des domaines de l'Etat, le Délégué du Gouvernement pour cette ville ne dispose d'aucun pouvoir pour en concéder les droits;

Considérant en conséquence que si les moyens en défense de l'Administration tirés de la caducité d'une loi encore en vigueur sont inadmissibles en droit, les motifs fondés sur la circulaire du 23 Novembre 1964 justifient la décision attaquée et il en résulte que celle-ci n'est entachée d'aucune illégalité;

Considérant en conséquence qu'il convient de rejeter le recours susvisé des héritiers Landessi Zokpènou QUENUM, mais de laisser les frais de l'instance à la charge du Trésor Public, étant donné les circonstances de la cause.

PAR CES MOTIFS:

D E C I D E:

Article 1er. - Ordonne la jonction des procédures 71/19 et 71/20. Dit n'y avoir lieu à statuer sur le sursis à exécution.

Article 2. - Le recours susvisé de la cohérie Landessi Zokpènou QUENUM, représentée par Pascal QUENUM, est recevable en la forme.

04

.../...

Article 3. - Ledit recours est rejeté.

Article 4. - Notification de la présente décision sera faite aux héritiers Landessi Zokpènou QUENUM, au Préfet de l'Atlantique et au Procureur Général du Parquet Populaire Central.

Article 5. - Les dépens sont laissés à la charge du Trésor Public.

Ainsi fait et délibéré par la Cour Populaire Centrale (Chambre Administrative) composée des Camarades:

Alexandre PARAISSO, Président de la Chambre Administrative, PRESIDENT;

Elisabeth POGNON et Barthélémy DIDE, Juges Professionnels, CONSEILLERS;

Jean-Marie GNAMBODE et Lucien AKPOVI, Juges Populaires non Professionnels, CONSEILLERS;

Et prononcé à l'audience publique du Jeudi seize Mai mil neuf cent quatre vingt cinq, la chambre étant composée comme il est dit ci-dessus en présence du Camarade Pierre AHLINVI COMLAN, Avocat Général de la Section Administrative, MINISTRE PUBLIC;

et de Maître Justin TOUMATOU, GREFFIER.

Et ont signé:

Le Président,

Le Greffier,



A. PARAISSO.

J. TOUMATOU.

Visé pour Membre de l'Enregistrement

En debet

GRATIS

GRATIS

A Cotonou

4-7-85

Inspecteur de l'Enregistrement

