

N°368/CA du Répertoire

N° 2014-34/CA1 du Greffe

Arrêt du 05 septembre 2019

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

AFFAIRE :

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

Ordre national des pharmaciens du Bénin
(ONPB)

C/

Ministre de la Santé et Etat Béninois (Agent
Judiciaire du Trésor)

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance en date à Cotonou du 25 février 2014, enregistrée au greffe le 06 mars 2014, sous le n°229/GCS, par laquelle l'Ordre national des pharmaciens du Bénin (ONPB), représenté par sa présidente, Moutiatou TIDJANI TOUKOUROU, assisté de maître Issiaka MOUSTAFA, avocat au barreau du Bénin, a saisi la Cour suprême d'un recours tendant à l'annulation de l'arrêté n°378/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 02 décembre 2013 portant attribution de sites de la carte pharmaceutique 2012-2013 et de sites vacants sur des cartes pharmaceutiques antérieures ;

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 particulières de procédure 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 telle que modifiée par la loi n°2016-16 du 28 juillet 2016 ;

Vu les pièces du dossier ;

Le conseiller **Rémy Yawo KODO** entendu en son rapport et le procureur général **Onésime G. MADODE** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

En la forme

Sur la recevabilité du recours

Considérant que le requérant expose que l'Ordre national des pharmaciens du Bénin, l'Ordre national des médecins, l'Ordre national des chirurgiens-dentistes et l'Ordre national des sages-femmes ont été créés par l'ordonnance n°73-38 du 21 avril 1973




portant création et organisation des Ordres nationaux des médecins, des pharmaciens, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes, modifiée par l'ordonnance n°73-59 du 24 avril 1973 ;

Que ces différents ordres ont, entre autres attributions, d'inscrire selon le cas, les pharmaciens, les médecins, les chirurgiens-dentistes et les sages-femmes à leur tableau respectif, de donner leur avis favorable ou non aux demandes d'autorisation d'exercice en clientèle privée de leurs membres ;

Qu'après leur avis favorable, les autorisations d'ouverture et d'exercice en clientèle privée sont données en commission technique, en application des articles 3 et 11 de la loi n°97-020 du 17 juin 1997 portant conditions de l'exercice en clientèle privée des professions médicales et paramédicales qui disposent :

Article 3 : « L'autorisation de l'exercice en clientèle privée des professions médicales et paramédicales est donnée individuellement, par le ministre de la santé en commission technique, après avis favorable du Conseil de l'Ordre compétent. L'avis du Conseil de l'Ordre doit intervenir dans un délai de deux (02) mois à compter de la réception du dossier prévu à l'article 8 de la présente loi, après enquête sur le titre, la moralité et l'aptitude professionnelle du postulant ;

La commission technique statue dans un délai de trois (03) mois à compter de la réception de l'avis. Ce délai peut être prolongé de trois (03) mois au maximum par décision motivée du président de la commission technique pour complément d'information ;

En ce qui concerne les professionnels de la santé non régis par un Ordre, seule la commission technique est compétente. » ;

Article 11 : « La procédure d'examen du dossier d'autorisation d'exploitation ou d'ouverture d'un établissement s'opère suivant les conditions arrêtées à l'article 3 de la présente loi » ;

Que, dans le cas d'espèce, l'Ordre national des pharmaciens du Bénin (ONPB) a été saisi de plusieurs demandes d'autorisation d'ouverture d'officines, d'établissements de pharmaciens, d'attribution et de transfert de sites ;

Qu'il a régulièrement siégé et émis ses avis relativement à tous les dossiers d'attribution de sites et a ensuite transmis lesdits dossiers à la commission technique présidée par le ministre de la santé, pour les autorisations ;

Que la loi n°97-020 du 17 juin 1997 susvisée en son article 5 et l'arrêté n°2723/MSP/DC/SGM/DNPS du 07 mai 1999 portant création et nomination des membres de la commission technique, prescrivent que « La commission technique se réunit, en session ordinaire, une fois par trimestre sur convocation de son président.




Elle peut se réunir en session extraordinaire sur convocation de son président ou à la demande de trois (03) de ses membres » ;

Que par lettre en date du 19 mars 2013, quatre (04) des membres des Ordres nationaux des pharmaciens, des médecins, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes ont demandé au ministre de la santé, de faire tenir, en sa qualité de président de la commission technique, une session extraordinaire de ladite commission, pour statuer sur les dossiers en instance, conformément aux dispositions sus évoquées ;

Que celle-ci n'a donné aucune suite à cette demande jusqu'au 22 avril 2013 ;

Que ce n'est qu'à cette date qu'elle a indiqué que toute réunion de la commission technique était suspendue jusqu'à la fin des travaux de la commission mise en place par le Président de la République par décret n°2013-123 du 07 mars 2013, et chargée de vérifier les relations fonctionnelles entre le ministère de la santé et l'Ordre national des pharmaciens du Bénin ;

Que ce décret présidentiel ne saurait cependant servir de prétexte au ministre de la santé pour refuser de convoquer la session extraordinaire de la commission technique qui est régie par la loi ;

Que la commission technique était ainsi bloquée dans ses activités, de même que le traitement des dossiers en cours, lesquels concernent pourtant la santé des populations ;

Que face à cette situation, une sommation aux fins de convocation de la session extraordinaire lui a été adressée le 17 mai 2013 par l'officier ministériel, maître Charles COOVI, huissier de justice à Cotonou ;

Que dans sa réponse en date du 31 mai 2013, le ministre de la santé a continué à subordonner la convocation de la session de la commission technique à la décision du Conseil des ministres ;

Qu'ils en étaient à ce stade lorsque le Conseil des ministres a, entre autres décisions prises au cours de sa séance extraordinaire du mercredi 30 octobre 2013, demandé au ministre de la santé de :

➤ prendre des dispositions, en attendant la mise en place de la commission ad hoc du sous-secteur pharmaceutique, en vue de l'attribution des sites d'installation d'officines de pharmacie, sur la base de la carte pharmaceutique 2012-2013 ;

➤ régulariser la délivrance, sous réserve du respect des conditions générales et spécifiques, confirmées par un rapport de l'Inspecteur général d'Etat, de l'autorisation d'ouverture et d'exploitation d'une société de grossiste répartiteur de médicaments à la société UBIPHARM-BENIN, d'une part, et d'une usine pharmaceutique dénommée AFRICAN PHARMACEUTICAL GENERICS (APG), d'autre part. » ;





Que les décisions concernées sont consignées dans l'extrait du relevé n°22 Extra en date du 04 novembre 2013 ;

Que par courrier de la même date, le ministre a fini par convoquer la session extraordinaire de la commission technique pour le 18 novembre 2013 ;

Que cette session n'a pu se tenir de son fait même, puisqu'il s'est avéré qu'elle n'avait jamais voulu effectivement l'organiser, son objectif réel étant d'attribuer les sites, en se passant des avis émis par l'Ordre des pharmaciens ;

Qu'en réalité, avant même la date du 18 novembre 2013 prévue pour la tenue de la session, le ministre de la santé avait déjà fait passer un communiqué de presse pour demander aux postulants à l'autorisation d'ouverture d'officines de pharmacie et à l'attribution de sites, d'adresser leurs demandes à la direction de la pharmacie, du médicament et des exportations diagnostiques qui est une de ses directions techniques, alors que l'article 8 de la loi n°97-020 du 17 juin 1997 dispose sans équivoque que c'est le président de l'Ordre concerné qui reçoit lesdites demandes ;

Que l'ONPB a été obligé d'écrire au ministre de la santé pour lui faire observer que ce communiqué était irrégulier ;

Que ceci ne l'avait pourtant pas empêché de mettre son plan à exécution ;

Que c'est ainsi qu'elle a pris l'arrêté n°378/MS/DC/SGM/-CTJ/DPMED/DA/SA du 02 décembre 2013 pour autoriser l'ouverture des officines par les postulants, en leur attribuant des sites ;

Que dans cet arrêté, le ministre de la santé n'a ni visé l'avis favorable de l'Ordre national des pharmaciens, ni aucune session de la commission technique, alors que la loi prescrit qu'avant toute prise d'arrêté d'attribution et d'exploitation de sites pharmaceutiques, il a le devoir d'obtenir l'avis favorable de l'Ordre et de convoquer la commission technique prévue à cet effet ;

Qu'il résulte de l'article 3 de la loi n°97-020 du 17 juin 1997 susmentionné, qu'il s'agit d'un avis décisionnel et non consultatif ;

Que la même loi indique de façon univoque en son article 8 que le dossier du postulant est adressé au président du conseil de l'Ordre ;

Qu'il s'ensuit que l'arrêté contesté n'a pas suivi la procédure prescrite par la loi ;

Que par suite, il viole les dispositions des articles 3, 4 et 8 de la loi n°97-020 du 17 juin 1997 et mérite d'être annulé pour excès de pouvoir ;

JK-

97

Que le ministre prétend avoir pris son arrêté en exécution du relevé n°22 extrait des décisions du Conseil des ministres du 30 octobre 2013, alors que le Conseil des ministres ne lui a jamais recommandé de ne pas respecter la procédure prévue par la loi pour attribuer les sites ;

Qu'il ne peut d'ailleurs en être autrement, lorsqu'on sait que la procédure à suivre est prévue par une loi dont les dispositions s'imposent au Conseil des ministres ;

Que cette procédure ne souffre d'aucun amalgame ;

Qu'en effet, outre l'article 3 sus évoqué, les articles 8 et 10 de la loi n°97-020 du 17 juin 1997 précisent :

Article 8 : « L'autorisation d'exercer en clientèle privée est subordonnée à la constitution d'un dossier comprenant les pièces ci-après...

Ce dossier est transmis au président du Conseil National de l'Ordre concerné, par lettre recommandée avec accusé de réception.

Le postulant doit informer la Commission Technique du dépôt de son dossier auprès du Conseil National de l'Ordre... » ;

Article 10 : « L'autorisation d'exploitation ou d'ouverture d'un établissement défini à l'article 1^{er} de la présente loi est subordonnée à l'introduction d'un dossier composé de pièces suivantes, adressé au président du Conseil de l'Ordre concerné, suivant les mêmes modalités que celles prévues à l'article 8 ci-dessus... » ;

Qu'il s'infère des dispositions ci-dessus citées qu'un site ne peut être attribué au pharmacien postulant avant l'introduction de son dossier à l'Ordre national des pharmaciens ;

Que, selon le processus d'attribution des sites :

➤ l'impétrant postule, sur la base de l'arrêté ministériel portant institution de la carte pharmaceutique et programmation des zones de créations des officines de pharmacies au Bénin ; autrement dit, il fait le choix d'un site vacant ;

➤ il adresse sa demande conformément à l'article 8 alinéa 2 au Conseil national de l'Ordre ;

➤ le Conseil National de l'Ordre émet son avis motivé et décisionnel sur la demande, à travers des critères légaux ;

➤ le Conseil de l'Ordre saisit le ministre de la santé et lui transmet les dossiers accompagnés de son avis ;

➤ le ministre de la santé convoque la Commission technique qui, sous la présidence du ministre de la santé, étudie les demandes et leur donne la suite méritée ;




➤ le ministre prend enfin un arrêté pour l'attribution des sites vacants ;

Que l'Ordre est ainsi investi par la loi, du pouvoir d'assainir le secteur des médicaments, secteur sensible touchant directement la santé des citoyens ;

Qu'au demeurant, selon l'article 33 de l'ordonnance n°73-38 du 21 avril 1973 portant création et organisation des Ordres nationaux des médecins, des pharmaciens, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes, modifiée par l'ordonnance n°73-59 du 24 avril 1973, les décisions de l'Ordre des pharmaciens ne sont susceptibles de recours que devant la chambre administrative de la Cour suprême et non devant le Conseil des ministres ;

Que si le gouvernement n'est pas satisfait d'un avis de l'Ordre, il lui est loisible de l'attaquer devant le juge administratif, le ministre ne pouvant le remettre en cause par un simple arrêté ;

Que l'arrêté querellé mérite donc d'être annulé pour violation de la loi, pour vice de forme et de procédure ;

Que cet arrêté encourt également annulation, parce qu'il a été pris en méconnaissance d'une part du principe de la légalité formelle qui exige le respect de la hiérarchie des normes suivant un critère organique tiré de la qualité de leur auteur, d'autre part, du principe de la légalité matérielle qui postule que tout acte administratif ait une base légale ;

Qu'il n'est pas contesté qu'en matière de respect de la hiérarchie des normes juridiques, en dehors des traités et de la Constitution, la loi a une primauté sur tous les actes réglementaires (décrets, arrêtés, circulaires et autres) et qu'il est d'ailleurs un devoir constitutionnel pour le chef de l'Etat, conformément à l'article 59 de la Constitution, d'assurer l'exécution des lois et de garantir celle des décisions de justice ;

Que toute la procédure d'attribution des sites est prévue par la loi n°97-020 du 17 juin 1997 ;

Qu'aucun acte réglementaire ne saurait déroger à cette procédure qui est prévue par une loi ;

Qu'il y a défaut de base légale lorsqu'un acte est pris hors du champ d'application d'une loi ou lorsqu'une décision est prise sur le fondement d'un texte qui ne peut s'appliquer à l'espèce (CE, ass., 27 mai 1955, Deleuze : Rec. 256 ; 20 janv. 1950, CNE TIGNES : Rec.46) ;

Que l'arrêté querellé a visé les décisions du Conseil des ministres du 30 octobre 2013, objet du relevé n°22 en lieu et place de l'avis favorable obligatoire de l'Ordre et la session de la Commission technique prévus par l'article 3 de la loi n°97-020 du





17 juin 1997 portant conditions de l'exercice en clientèle privée des professions médicales et paramédicales ;

Que la loi ayant prévu que l'arrêté soit pris après l'avis favorable de l'Ordre et la session de la commission technique, ledit arrêté manque de base légale et par conséquent viole la loi en ce qu'il s'est fondé sur un relevé du Conseil des ministres ;

Que par ailleurs l'arrêté contesté est entaché de détournement de pouvoir, lequel induit un contrôle de la moralité administrative ;

Que dans le cas d'espèce, le ministre de la santé a poussé l'anarchie aux extrêmes en attribuant par l'arrêté contesté, des sites à des personnes qui n'ont même pas fait de demandes appropriées et ne remplissaient pas les conditions requises pour exercer la profession, alors qu'il s'agit d'un problème de santé publique ;

Qu'à l'évidence, cet arrêté ne poursuit aucun intérêt général ;

Que c'est à l'Ordre qu'il revient d'apprécier l'intérêt général à travers l'avis qu'il émet ;

Qu'en réalité, l'arrêt attaqué a été pris pour favoriser précisément les personnes qu'il concerne ;

Qu'ainsi, le ministre de la santé a utilisé ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel il est investi ;

Que contrairement aux prétentions du ministre de la santé, on ne saurait en l'occurrence invoquer au profit des pharmaciens bénéficiaires de l'arrêté incriminé une quelconque théorie des droits acquis qui ferait obstacle à l'annulation dudit arrêté ;

Que la théorie des droits acquis s'applique dans une : « ... situation juridique créée au profit d'une personne physique ou morale sous l'empire d'une législation... donnée, et dont cette personne invoque le respect en cas de changement de Législation... », (Vocabulaire juridique Gérard Cornu, Association Henri Capitant, Puf, page 334) ;

Que pour s'en prévaloir, il faut justifier des deux conditions suivantes :

➤ être bénéficiaire d'une situation juridique créée sous l'empire d'une législation donnée ;

➤ être confronté à une remise en cause de cette situation juridique antérieure du fait d'une modification ou d'un changement de législation ;

Que ces conditions ne sont pas en l'espèce réunies ;

Qu'en effet, il n'y a pas de modification de la législation ;

Que ce sont les mêmes textes régissant les Ordres professionnels dont celui des pharmaciens, qui sont toujours d'application ;

Que c'est en pleine crise avec le Conseil de l'Ordre des pharmaciens sur les modalités d'attribution des sites aux pharmaciens postulants que le ministre de la santé a cru devoir attribuer lesdits sites par l'arrêté attaqué, au mépris des textes en vigueur et donc dans l'illégalité ;

Qu'il est de jurisprudence constante que lorsqu'une décision administrative ayant créé des droits est entachée d'illégalité, elle peut être purement et simplement retirée (CE, 03 novembre 1992-Dame Cachet-Rec. Lebon P. 790) ;

Que par recours hiérarchique en date du 10 décembre 2013, l'Ordre national des pharmaciens du Bénin a dû saisir le président de la République pour que l'arrêté n°378/MS/DC/SGM/CTJ/DP-MED/DA/SA pris par le ministre de la santé le 02 décembre 2013, soit rapporté ;

Que le silence gardé pendant plus de deux mois par cette autorité s'analyse en un rejet du recours hiérarchique ;

Que c'est pourquoi l'ONPB a introduit devant la Cour, un recours contentieux tendant à faire annuler ledit arrêté, pour excès de pouvoir, avec toutes les conséquences de droit ;

Considérant que les défendeurs invoquent l'irrecevabilité du recours, au motif que le requérant n'a pas produit la preuve de son recours administratif préalable ;

Considérant que l'article 827 alinéa 3 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes dispose, en matière de recours pour excès de pouvoir : « Avant de se pourvoir contre une décision individuelle, le demandeur doit présenter un recours hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision » ;

Considérant que le requérant a produit au dossier une lettre en date du 10 décembre 2013, reçue le 12 décembre au secrétariat administratif de la présidence de la République, par laquelle il a adressé au Président de la République un recours hiérarchique contre l'arrêté querellé ;

Que, dès lors, le recours contentieux par lui introduit en annulation dudit arrêté est recevable, pour avoir été formé dans le respect des conditions de forme et de délai prescrites par la loi ;



AU FOND**Sur le moyen du requérant tiré de la violation de la loi pour défaut de base légale sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens :**

Considérant le requérant sollicite l'annulation de l'arrêté n°378/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 02 décembre 2013 portant attribution de sites de la carte pharmaceutique 2012-2013 et de sites vacants sur des cartes pharmaceutiques antérieures ;

Qu'il fait grief au ministre de la santé d'avoir pris l'arrêté contesté sur le fondement de la décision du conseil des ministres du 30 octobre 2013 et ce, en méconnaissance des prescriptions de l'article 3 de la loi n°97-020 du 17 juin 1997 portant conditions de l'exercice en clientèle privée des professions médicales et paramédicales, alors même que cette décision était inapplicable ;

Considérant que pour sa part, le ministre de la santé assure qu'aucune disposition de la loi susvisée n'ayant règlementé l'attribution des sites pour l'installation des officines de pharmacie, seul le gouvernement pouvait exercer cette compétence tel qu'il l'a fait, à travers la décision susmentionnée ;

Que ledit arrêté n'est qu'une mise en application de cette décision et du décret n°2013-123 du 07 mars 2013 ci-dessus cité ;

Considérant qu'il y a défaut de base légale entachant d'erreur de droit un acte administratif, lorsque l'autorité compétente l'a pris, par suite d'une interprétation erronée des textes applicables ou d'un rattachement à un texte autre que celui qui est normalement applicable ;

Considérant que la loi n°97-020 du 17 juin 1997 n'indique expressément ni les modalités d'attribution des sites d'implantation des établissements de santé, ni l'organe compétent en cette matière ;

Qu'elle dispose cependant, en son article 10 : « L'autorisation d'exploitation ou d'ouverture d'un établissement défini à l'article 1^{er} de la présente loi est subordonnée à l'introduction d'un dossier composé des pièces suivantes, *adressé au président du conseil de l'Ordre concerné*, suivant les mêmes modalités que celles prévues à l'article 8 ci-dessus :

✓ Une demande manuscrite de l'intéressé ou de la société précisant la nature de l'infrastructure sanitaire *avec son lieu d'implantation* ; ...

En ce qui concerne les professionnels de la santé non régis par un Ordre, *le dossier est déposé au secrétariat de la Commission technique, selon les mêmes modalités.*

Dans tous les cas, le ministre de la santé ne peut donner l'autorisation d'exploitation que si l'avis du conseil de l'Ordre est assorti d'un rapport attestant de la bonne moralité du postulant, de

l'authenticité des pièces du dossier et de l'existence effective de l'infrastructure sanitaire et de l'équipement » ;

Considérant que ces dispositions s'appliquent indistinctement à l'ensemble des professions médicales et paramédicales ;

Qu'il ressort des observations mêmes du ministre de la santé que « les cabinets médicaux, les cabinets de soins, les cabinets dentaires et les cabinets d'accouchement sont autorisés à s'installer sur le territoire national, sans référence ni recours à une carte quelconque définissant les zones précises où ces établissements sanitaires doivent s'installer » ;

Qu'il apparaît que dans les secteurs d'activité ainsi évoqués, les sites d'installation choisis par les postulants et mentionnés dans les dossiers de demandes d'autorisation d'exploitation ou d'ouverture d'un établissement, prévus par l'article 10 susvisé, ne font pas l'objet d'une attribution préalable par le ministre de la santé ;



Considérant que si, s'agissant des pharmaciens, il a été institué par arrêté du ministre de la santé, la pratique de l'élaboration de la carte pharmaceutique et de la création des sites d'installation des officines de pharmacie, de manière à prévenir une implantation anarchique et à assurer, selon le ministre de la santé, une couverture équilibrée du territoire national en limitant le choix des postulants aux sites mentionnés sur ladite carte, une telle opération est cependant à distinguer de l'attribution des sites ;

Que celle-ci doit reposer sur des critères objectifs de transparence, d'équité et de non-discrimination, incompatibles avec une appréciation ou une intervention exclusive du ministre de la santé ;

Considérant que selon l'article 11 de la loi n° 97-020 du 17 juin 1997, la procédure d'examen du dossier d'autorisation d'exploitation ou d'ouverture d'un établissement prévue par l'article 10, est celle prescrite par l'article 3 de la même loi ;

Que l'article 3 de la loi n°97-020 du 17 juin 1997 précise : « l'autorisation de l'exercice en clientèle privée des professions médicales et paramédicales est donnée individuellement par le ministre de la santé en commission technique, *après avis favorable du Conseil de l'Ordre compétent*. L'avis du Conseil de l'Ordre doit intervenir dans un délai de deux (02) mois à compter de la réception du dossier prévu à l'article 8 de la présente loi, après enquête sur le titre, la moralité et l'aptitude professionnelle du postulant.

La Commission technique statue dans un délai de trois (3) mois à compter de la réception de l'avis. Ce délai peut être prolongé de trois (3) mois au maximum par décision motivée du président de la Commission technique pour complément d'information.



En ce qui concerne les professionnels de la santé non régis par un Ordre, seule la Commission technique est compétente. » ;

Qu'ainsi, dans l'esprit de la loi, les sites ou lieux d'implantation indiqués dans le dossier adressé au président du Conseil de l'Ordre ou au secrétariat de la Commission technique par les postulants, doivent être soumis, comme tout autre élément dudit dossier, à l'appréciation et recueillir l'avis favorable du Conseil de l'Ordre concerné ou, à défaut, celui de la Commission technique ;

Que le ministre de la santé, qui assure par ailleurs la présidence de la Commission technique, n'intervient qu'en dernière position, par un arrêté conforme à l'avis préalablement émis par le conseil de l'Ordre ou la Commission technique ;

Considérant que le fait pour le ministre de la santé de s'octroyer, sous prétexte du silence de la loi, le pouvoir de procéder directement et de manière discrétionnaire à l'attribution des sites prévus sur les cartes pharmaceutiques, sans l'avis conforme préalable du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens auquel l'article 88 de l'Ordonnance n°73-38 du 21 avril 1973 confère le rôle de défenseur de la légalité et de la moralité de la profession, revient à priver cette instance d'une prérogative reconnue à tous les autres Ordres professionnels ;

Qu'une telle démarche est non seulement discriminatoire, mais *procède, en tout état de cause, d'une interprétation manifestement erronée, contraire à l'esprit des textes sus évoqués ;*

Que c'est en application des dispositions sus évoquées que l'Ordre national des pharmaciens du Bénin (ONPB) avait été saisi de plusieurs demandes d'autorisation d'ouverture d'officines, d'établissement de pharmaciens, d'attribution et de transfert de sites au sujet desquelles il a émis ses avis qu'il a transmis au ministre de la santé ;

Que celui-ci s'est toutefois abstenu de convoquer la Commission technique dans les délais requis, en dépit des lettres de relance et sommation à lui adressées par le Conseil de l'Ordre en mars et mai 2013 et ce, jusqu'à la fin des travaux de la commission mise en place par le Président de la République, par décret n°2013-123 du 07 mars 2013, chargée de vérifier les relations fonctionnelles entre le ministère de la santé et l'ONPB et seulement après les décisions du Conseils des ministres du 30 octobre 2013 faisant suite au rapport desdits travaux ;

Que le communiqué de presse invitant en l'occurrence les postulants à adresser leurs demandes à la direction de la pharmacie, du médicament et des exportations diagnostiques, plutôt qu'au président de l'ONPB, constitue une remise en cause par le ministre de la santé, non seulement des dossiers précédemment traités et des





avis émis par le Conseil de l'Ordre, mais également de la procédure prévue par la loi ;

Qu'en fait, ni la décision du Conseil des ministres du 30 octobre 2013, ni le décret n°2013-123 du 07 mars 2013 invoqués par le ministre de la santé ne peuvent servir de fondement à l'arrêté portant attribution des sites d'installation des pharmacies, dans la mesure où ils ne lui donnent pas explicitement compétence à cet effet et que même dans cette hypothèse, ils seraient contraires aux dispositions de la loi n°97-020 du 17 juin 1997 susmentionnées, applicables en la matière ;

Qu'il suit de là que l'arrêté contesté, pris sur le fondement d'une interprétation erronée de ces dispositions, est dépourvu de base légale ;

Qu'en conséquence, il encourt annulation ;

Considérant que l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir d'un acte administratif irrégulier étend ses effets aux actes ultérieurement pris sur son fondement, dès lors qu'il existe un lien évident de connexité entre l'acte initial et les actes dérivés et que ceux-ci apparaissent comme les conséquences inséparables de l'acte annulé ;

Que ces actes tombent, alors même qu'ils n'auraient pas été expressément attaqués devant le juge administratif ;

Considérant que dans le cas d'espèce, l'arrêté n°378/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 02 décembre 2013, portant attribution de sites de la carte pharmaceutique 2012-2013 et de sites vacants sur des cartes pharmaceutiques antérieures encourt annulation pour absence de base légale ;

Que cette annulation entraîne par voie de conséquence, invalidation et anéantissement des autorisations d'installation délivrées par le ministre de la santé à leurs bénéficiaires ;

Mais considérant que faisant suite au jugement rendu par la chambre correctionnelle du tribunal de première instance de Cotonou dans le cadre du trafic de faux médicaments, le conseil des ministres réuni en sa séance du 14 mars 2008, a décidé de suspendre provisoirement d'activité l'Ordre des pharmaciens du Bénin pour une période de six (06) mois aux fins de procéder à la réforme des cadres institutionnel, législatif et réglementaire du secteur de la pharmacie ;

Considérant que pour concilier l'application du présent arrêt avec celle de la décision prise par l'exécutif, il y a lieu d'en aménager l'exécution dans le temps et de dire que l'annulation de l'arrêté n°378/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 02 décembre 2013, portant attribution de sites de la carte pharmaceutique 2012-2013 et de sites vacants sur des cartes pharmaceutiques antérieures, prendra effet à compter de la date à laquelle le gouvernement aura



pris des mesures organisant le cadre institutionnel, législatif et réglementaire du secteur de la pharmacie et l'Ordre national des pharmaciens du Bénin conformément à la décision issue du conseil des ministres du 14 mars 2018 ;

Que sous réserve des actions contentieuses engagées contre les actes pris sur le fondement de l'arrêté n°378/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 02 décembre 2013, portant attribution de sites de la carte pharmaceutique 2012-2013 et de sites vacants sur des cartes pharmaceutiques antérieurs, tout ou partie des effets de cet acte, antérieurs à son annulation sont définitifs ;

PAR CES MOTIFS

DECIDE

Article 1^{er} : Le recours en date à Cotonou du 25 février 2014, de l'Ordre National des Pharmaciens du Bénin (ONPB), représenté par sa présidente, Moutiatou TIDJANI TOUKOUROU, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté n°378/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 02 décembre 2013, portant attribution de sites de la carte pharmaceutique 2012-2013 et de sites vacants sur des cartes pharmaceutiques antérieurs, est recevable ;

Article 2 : Ledit recours est fondé ;

Article 3 : L'arrêté n°378/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 02 décembre 2013, portant attribution de sites de la carte pharmaceutique 2012-2013 et de sites vacants sur des cartes pharmaceutiques antérieurs, est annulé ;

Article 4 : L'annulation prendra effet à compter de la date à laquelle le gouvernement aura pris les dispositions organisant le cadre institutionnel, législatif et réglementaire du secteur de la pharmacie et l'Ordre national des pharmaciens du Bénin, conformément au relevé des décisions du Conseil des ministres en date du 14 mars 2018 ;

Article 5 : Le maintien des effets de l'arrêté n°378/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 02 décembre 2013, portant attribution de sites de la carte pharmaceutique 2012-2013 et de sites vacants sur des cartes pharmaceutiques antérieurs, n'excède pas le délai strictement nécessaire pour l'organisation de la branche professionnelle des pharmaciens ;

Article 6 : Sous réserve des actions contentieuses engagées contre les actes pris sur le fondement de l'arrêté n°378/MS/DC/SGM/CTJ/DPMED/DA/SA du 02 décembre 2013, portant attribution de sites de la carte pharmaceutique 2012-2013 et de sites vacants sur des cartes pharmaceutiques antérieurs, tout ou partie des effets de cet acte, antérieurs à son annulation sont définitifs ;

Article 7 : Les frais sont mis à la charge du trésor public ;

Article 8 : Le présent arrêt sera notifié aux parties et au procureur général près la Cour suprême.

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 cinq septembre deux mille dix-neuf, la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus, en présence de :

Onésime G. MADODE, procureur Général,

MINISTERE PUBLIC ;

Bienvenu CODJO,

GREFFIER ;

Et ont signé :

Le président,

Le rapporteur,


Victor D. ADOSSOU


Rémy Yawo KODO

Le greffier,


Bienvenu CODJO