

CDK  
N°173/CA du Répertoire  
N° 2016-138/CA<sub>2</sub> du Greffe  
Arrêt du 14 juillet 2021

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

AFFAIRE :

Zanmènou KOUTCHIKA  
C/  
Mairie de Bonou

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date à Cotonou, du 26 septembre 2016, enregistrée au greffe de la Cour, le 27 septembre 2016, sous le n°0610/GCS, par laquelle Zanmènou KOUTCHIKA ayant pour conseil, maître Ibrahim D. SALAMI, avocat au barreau du Bénin, a saisi la haute Juridiction d'un recours en annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté n°1G/07/SG/SAG/SAFE du 12 avril 2016 portant abrogation de l'arrêté n°1G/54/SG/SAG/SAFE du 04 novembre 2015, le nommant au poste de secrétaire général de la mairie de Bonou ;

Vu la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin révisée par la loi n°2019-40 du 19 novembre 2019 ;

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 la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes telle que modifiée et complétée par la loi n°2016-16 du 28 juillet 2016 ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Le conseiller **Isabelle SAGBOHAN** entendu en son rapport et l'avocat général **Saturnin D. AFATON** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que par l'organe de son conseil, le requérant expose :

Qu'il a été nommé secrétaire général de la mairie de Bonou, suivant arrêté n°1G/54/SG/SAG/SAFE en date du 04 novembre 2015 ;

Que cette nomination est intervenue avec l'accord du maire de la commune de Bonou, sur la base de son attestation d'admissibilité, n'ayant pas encore soutenu son mémoire de master II ;

Que courant janvier 2016, une commission chargée du recrutement des agents de la mairie a été mise sur pied ;

*He*

*14*

Qu'à l'issue des travaux de ladite commission, le requérant a été déclaré admis au test de recrutement des agents contractuels et affecté au poste de secrétaire général de la mairie de BONOU ;

Qu'exerçant ses fonctions de secrétaire général depuis le 09 novembre 2015, une correspondance du directeur départemental du travail de l'Ouémé et du Plateau adressée au maire indique que l'attestation de réussite en master 2 obtenu par Zanmènou KOUTCHIKA dans la spécialité développement et gestion des projets ne saurait servir à un recrutement dans l'administration, ni à une quelconque nomination;

Que le 12 avril 2016, suite à ladite correspondance, le maire de la commune a pris un arrêté abrogatoire de celui portant sa nomination au poste de secrétaire général et a désigné par ailleurs un intérimaire ;

Qu'après avoir passé service, il a saisi le maire d'un recours gracieux en date du 14 juin 2016 en confirmation de celui émis par voie électronique daté du 10 juin 2016 ;

Que ce recours étant resté sans réponse plus de deux (02) mois, il s'adresse à la haute Juridiction pour faire annuler l'arrêté n°1G/07/SG/SAG/SAFE du 12 avril 2016 portant abrogation de l'arrêté n°1G/54/SG/SAG/SAFE du 04 novembre 2015 le nommant secrétaire général de la mairie de Bonou ;

## **EN LA FORME**

### **Sur la recevabilité**

Considérant que le maire de la commune de Bonou soulève l'irrecevabilité du recours aux motifs qu'il a été exercé hors délai et que le recours de tutelle préalable exigé est inexistant ;

Considérant que l'article 827 de la loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes dispose : « Le délai du recours pour excès de pouvoir est de deux mois.

Ce délai court de la date de publication ou de notification de la décision attaquée.

Avant de se pourvoir contre une décision individuelle, le demandeur doit présenter un recours hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision.

Le silence gardé plus de deux (02) mois par l'autorité compétente pour le recours hiérarchique ou gracieux vaut décision de rejet.

Le demandeur dispose pour se pourvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux (02) mois à compter du jour de l'expiration de la période de deux (02) mois sus-mentionnée.

Néanmoins, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient dans ce délai de deux (02) mois, elle fait à nouveau courir le délai de recours.

Les délais prévus pour introduire le recours ne commencent à courir que du jour de la notification de la décision de rejet du recours gracieux ou à l'expiration du délai de deux (02) mois prévu à l'alinéa précédent... » ;

Considérant que l'arrêté attaqué date du 12 avril 2016 ;

Que le requérant ayant eu connaissance dudit arrêté, le jour même, avait jusqu'au 12 juin 2016 pour introduire son recours gracieux ou hiérarchique ;

Considérant que le requérant a exercé son recours gracieux par voie électronique le 10 juin 2016 ;

Que par correspondance du 14 juin 2016, tout en rappelant l'envoi dudit recours dans la boîte mail de la mairie, il a assuré transmission, en pièce jointe, de la version physique à l'autorité communale ;

Que le recours sur support papier ainsi reçu à cette date n'est que la confirmation de la version numérisée ;

Considérant que la législation permet la transmission des recours par voie électronique ;

Que l'administration communale ne conteste pas avoir accusé réception du recours électronique ;

Qu'il y a lieu de rejeter le moyen tiré de la forclusion du recours administratif préalable ;

Considérant que la défenderesse soulève également comme moyen d'irrecevabilité, l'inexistence du recours de tutelle préalable prévu par l'article 164 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;

Que sur ce fondement le demandeur est tenu, préalablement à la saisine du juge, d'adresser un recours à l'autorité de tutelle de la commune ;

Considérant que la loi n°2008-07 du 28 février 2011 cité supra a institué le recours gracieux ou hiérarchique et non le cumul des deux ;

Que le recours de tutelle est assimilable au recours hiérarchique ;

Que le requérant ayant saisi l'autorité communale est dispensé du recours hiérarchique ;

Que le moyen invoqué est inopérant ;

Considérant que le recours a été formé conformément à la loi ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable ;

#### **AU FOND**

Considérant que maître Ibrahim D. SALAMI sollicite l'annulation de l'arrêté n°1G/07/SG/SAG/SAFE du 12 avril 2016 portant abrogation

de l'arrêté n°1G/54/SG/SAG/SAFE du 04 novembre 2015 nommant Zanmènou KOUTCHIKA, secrétaire général de la mairie de Bonou ;

Qu'il soutient à cet effet la légalité de la nomination et l'iniquité de l'arrêté contesté ;

Considérant que le défendeur conclut au rejet de la demande d'annulation aux motifs qu'il y a violation du décret n°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du secrétaire général de mairie et qu'il y a inadéquation de l'attestation de réussite du requérant avec le diplôme requis pour la catégorie A administrateur (BAC + 5).

**Sur la légalité de la nomination du requérant au poste de secrétaire général de mairie**

Considérant que le conseil fait valoir que la nomination du requérant au poste de secrétaire général de la mairie de Bonou suivant arrêté n°1G/54/SG/SAG/SAFE du 04 novembre 2015 est légale aux termes des dispositions de l'article 3 du décret n°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du secrétaire général de mairie ;

Considérant que l'administration communale développe que l'intéressé n'étant, ni agent de la commune, ni agent permanent de l'Etat, sa nomination est irrégulière en ce qu'elle viole les dispositions dudit décret ;

Considérant que l'article 3 du décret n°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du secrétaire général de mairie prescrit que : « Le secrétaire général de mairie est nommé par arrêté du maire, parmi les cadres ayant le diplôme d'administrateur, les cadres de formation équivalente ou à défaut, parmi ceux ayant le diplôme d'attaché de services administratifs ou cadres de niveau équivalent » ;

Que l'article 4 précise : « La nomination du secrétaire général de mairie intervient dans les conditions ci-après :

-au choix parmi les cadres en fonction dans la commune et remplissant les conditions fixées à l'article 3 ci-dessus ;

-suite à un détachement d'un agent permanent de l'Etat remplissant les mêmes conditions ;

-par concours direct sur poste s'adressant aux cadres remplissant les conditions et ne se trouvant pas dans l'un des deux premiers cas » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le secrétaire général de mairie est nommé parmi les agents de la commune, les agents permanents de l'Etat ou les cadres recrutés sur poste par concours direct ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté n°1G/54/SG/SAG/SAFE en date du 04 novembre 2015, nommant le requérant est intervenu avant le recrutement des agents contractuels de la mairie de Bonou ;

Qu'il apparait que le requérant antérieurement nommé a participé au test de recrutement sur la base d'une attestation d'admissibilité ;

*DL* *A y*

Considérant que lors de sa nomination, il n'était, ni agent de la mairie, ni agent permanent de l'Etat en détachement, que sa participation postérieure avec succès au concours de recrutement direct suivi de son affectation au secrétariat général ne saurait anéantir l'irrégularité de sa nomination au poste de secrétaire général ;

Que sur ce, sa nomination viole le décret n° 2001- 412 du 15 octobre 2001 portant statut du secrétaire général de mairie ;

Qu'il y a lieu de dire que le requérant est mal fondé en son moyen ;

**Sur l'annulation de l'arrêté n°1G/07/SG/SAG/SAFE du 12 avril 2016 portant abrogation de l'arrêté de nomination du secrétaire général de la mairie de BONOU**

Considérant que le requérant fait grief à l'arrêté abrogatoire de son iniquité devant emporter de ce fait son annulation ;

Qu'en effet, l'attestation d'admissibilité remis en cause par l'autorité administrative peut valablement servir à un recrutement et à une nomination dans l'administration publique ;

Que l'arrêté de nomination pris par le maire a produit des effets de droit à son égard ;

Que lorsqu'un acte est régulier et créateur de droits, son retrait est impossible pour une raison d'opportunité ;

Que par ailleurs, aucune faute n'ayant été imputée au requérant pour faire l'objet de sanction disciplinaire prononcée par le maire au moyen de l'arrêté en cause, il est protégé par le principe du droit acquis ;

Que par conséquent, l'arrêté attaqué n'est pas conforme aux dispositions en vigueur pour avoir été pris en violation du principe des droits acquis ;

Considérant que l'administration communale fait observer l'inadéquation de l'attestation de réussite du requérant avec le diplôme requis pour la catégorie A, administrateur (BAC +5) ;

Que l'article 3 du décret n°2001-412 du 15 octobre 2001 exige la présentation d'un diplôme au lieu d'une attestation de réussite pour être recruté ou nommé ;

Considérant que le principe du droit acquis s'applique lorsque le droit dont s'agit est régulièrement créé au profit de son titulaire ;

Considérant qu'il a été démontré plus haut que l'arrêté nommant le requérant est irrégulier et ne saurait donc créer des droits empêchant son retrait ;

Que c'est à bon droit que le maire de la commune de Bonou a pris l'arrêté abrogatoire contesté ;

Que la demande d'annulation dudit arrêté doit être rejetée ;



**Sur la condamnation de la commune au paiement des salaires non perçus et du reste des indemnités**

Considérant que le requérant sollicite la condamnation de la mairie au paiement des salaires non perçus ainsi que du reste des indemnités depuis sa prise de fonction jusqu'à la date de l'arrêté abrogatoire ;

Qu'il réclame sept mois d'arriérés de salaire, soit la somme d'un million six cent quatre-vingt-neuf mille huit cent (1.689.800) francs et le paiement du reste des indemnités ;

Considérant qu'en réponse, l'autorité communale déclare qu'il est au regret de ne pouvoir donner satisfaction au requérant pour défaut de fait générateur justifié par le caractère non valide de son diplôme pour n'avoir pas soutenu en son temps son mémoire de master II ;

Considérant que l'autorité communale a, par arrêté, nommé le requérant en qualité de secrétaire général, l'a ensuite déclaré admis à un test de recrutement, a signé un contrat d'objectifs du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2016 ;

Considérant que si le maire est revenu sur sa décision par arrêté abrogatoire suite à l'illégalité de la nomination du requérant, il n'en demeure pas moins que ce dernier a travaillé pour le compte de la mairie pendant sept (7) mois avant la prise de l'arrêté contesté et a droit au traitement y afférent ;

Qu'il a lieu de la condamner à payer au requérant les arriérés de sept (7) mois de salaire et le reste des indemnités dues;

**PAR CES MOTIFS,**

**Décide :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Le recours en date à Cotonou du 26 septembre 2016, de Zannènou KOUTCHIKA, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté portant abrogation de celui le nommant au poste de secrétaire général de la mairie de Bonou, est recevable ;

**Article 2** : Ledit recours est partiellement fondé ;

**Article 3** : Est rejetée, la demande d'annulation de l'arrêté abrogatoire n°1G/07/SG/SAG/SAFE du 12 avril 2016 ;

**Article 4** : La mairie de Bonou est condamnée à payer au requérant, les arriérés de salaire et les indemnités non perçus par lui ;

**Article 5** : Les frais sont mis à la charge de la mairie de Bonou ;

**Article 6** : 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 :



**Etienne FIFATIN**, conseiller à la chambre administrative ;

**PRESIDENT ;**

**Isabelle SAGBOHAN**  
et  
**Pascal DOHOUNGBO**

}

**CONSEILLERS ;**

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

**Saturnin D. AFATON**, avocat général ;

**MINISTERE PUBLIC ;**

**Calixte DOSSOU-KOKO**

**GREFFIER ;**

Et ont signé :

Le président,



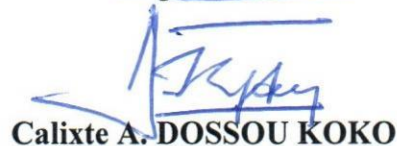
**Etienne FIFATIN**

Le rapporteur,



**Isabelle SAGBOHAN**

Le greffier,



**Calixte A. DOSSOU KOKO**