

N° 182/CA du Répertoire

N° 2013-33/CA₃ du Greffe

Arrêt du 24 avril 2019

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

AFFAIRE :

ONG-JSEV
représentée par
PATINVOH Dominique
C/
Maire de la commune
de Ouidah

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance en date à Cotonou du 18 février 2013, enregistrée au secrétariat de la chambre administrative de la Cour le 1^{er} mars 2013, sous le numéro 198/CS/CA/S, par laquelle l'organisation non gouvernementale "Jésus Source d'Eau Vive" (ONG-JSEV) représentée par PATINVOH Dominique ayant pour conseil, maître Ange Raphaël GNANIH, a saisi la haute Juridiction d'un recours en annulation pour excès de pouvoir contre l'arrêté municipal n°5/1011/CO/SG/SAD du 18 octobre 2012 pris par le maire de Ouidah ;

Vu la loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;

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 **Etienne FIFATIN** entendu en son rapport et l'avocat général **Saturnin D. AFATON** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant qu'au soutien de son recours, le requérant expose :

Que l'organisation non gouvernementale "Jésus Source d'Eau Vive" (ONG-JSEV) est une association spécialisée dans l'assainissement et la collecte des ordures ménagères dans les zones périurbaines ;

Qu'elle est régulièrement enregistrée comme en fait foi le récépissé de déclaration d'association n°2007/0094/DEP-ATL-LIT/SG/SG-ASSOC du 10 mars 2007, publié au journal officiel le 03 février 2009 ;

Handwritten signature and initials in blue ink.

Que pour mener ses activités dans la commune de Ouidah, elle a sollicité et obtenu auprès du maire de ladite commune, une autorisation d'exercer suivant arrêté municipal n°05/0653/CO/SG/SDLP du 26 septembre 2011 ;

Qu'à la suite de cet arrêté, elle a conclu des accords de partenariat avec les structures tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays ;

Que dans la même dynamique, elle a recruté un personnel et procédé à des investissements en matériels roulants ;

Que curieusement, la commune de Ouidah, l'organisation non gouvernementale "initiative pour la recherche et pour les actions de développement mondial" (ONG IRADM) et l'union des structures intervenant dans le ramassage et le traitement des ordures de la commune de Ouidah (USIRTO) s'acharnent à troubler l'exercice de ses activités notamment par des intimidations policières ;

Que contre toute attente, la commune de Ouidah, par lettre en date du 23 mai 2012, lui a ordonné de cesser toute activité de pré-collecte des ordures ménagères dans l'arrondissement de Pahou ;

Que grande a été sa déception, lorsqu'on lui a notifié, le 22 octobre 2012, l'abrogation de son autorisation d'exercer ;

Que le 23 octobre 2012, il a saisi le préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral d'un recours hiérarchique ;

Que face au silence de l'autorité préfectorale, il se réfère à la haute Juridiction aux fins d'annulation de l'arrêté municipal n°5/1011/CO/SG/SAG du 18 octobre 2012 portant abrogation de l'autorisation d'exercer n°05/0653/CO/SG/SDLP du 26 septembre 2011 ;

EN LA FORME

Sur la recevabilité

Considérant que par l'organe de son conseil, maître Elie VLAVONOU-KPONOU, le maire de Ouidah excipe de l'irrecevabilité du recours pour non-respect de délai, défaut d'objet du recours et moyens nouveaux ;

Sur le moyen tiré du caractère tardif du recours

Considérant que la mairie de Ouidah soulève l'irrecevabilité du présent recours pour avoir été introduit devant la Cour hors le délai de deux mois imparti par les dispositions de l'article 827 alinéas 4 et 5 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes au Bénin ;

Que le recours hiérarchique ayant été introduit le 23 octobre 2012, l'administration avait jusqu'au 23 décembre 2012 pour répondre au recours et qu'à partir de cette date, le requérant n'avait que jusqu'au 23 février 2013 pour former son recours contentieux, mais en a pris l'initiative le 1^{er} mars 2013 ;

Considérant qu'en réplique, le requérant fait observer que depuis le 22 février 2013, comme en fait foi le récépissé d'envoi par la poste, il avait déjà saisi la haute Juridiction de son recours ;

Qu'il est recevable pour avoir été fait dans le délai légal ; *AL*

f

Considérant que le présent recours a été expédié à la Cour par les services postaux ;

Qu'en la matière, le code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes prévoit en son article 819 que le cachet postal fait foi de la date du recours ;

Qu'il est aisé de constater que sur le cachet postal apposé sur l'enveloppe, le recours a été déposé au service postal le 22 février 2013 ;

Que c'est cette date qui doit être retenue comme date d'introduction du recours contentieux et non le 1^{er} mars 2013 qui n'est que la date de son enregistrement à la haute Juridiction ;

Considérant que le requérant ayant introduit son recours en annulation avant l'expiration du délai de forclusion du 23 février 2013, ledit recours est respectueux du délai légal ;

Que par conséquent le moyen tiré de la tardiveté du recours doit être rejeté ;

Sur le moyen tiré du défaut d'objet

Considérant que le maire de la commune de Ouidah soutient que le présent recours est sans objet pour avoir été dirigé contre une décision qui n'existe pas en droit ;

Que dès lors que le recours préalable est exercé, la décision émanant de l'administration, quelle que soit sa forme, se substitue à l'acte initial ;

Qu'ainsi, ce n'est que contre cette dernière décision que le recours juridictionnel peut être exercé ;

Considérant qu'en réponse, le requérant indique que la seule formalité exigée avant le recours juridictionnel par l'article 827 du code précité est, soit le recours hiérarchique, soit le recours gracieux, s'agissant d'un recours dirigé contre une décision individuelle ;

Que le recours préalable n'a pas pour objet de provoquer une décision administrative préalable, laquelle importe pour un requérant de provoquer dans un contentieux de pleine juridiction ;

Qu'il vise plutôt, le retrait ou la modification de cette décision initiale ;

Que cette formalité légale a été bien accomplie suivant son recours hiérarchique ;

Considérant que l'administration évoque ainsi le principe de substitution de décisions qui a pour effet le fait que la position initiale de l'administration se trouve purgée de l'ensemble de ses vices ; ce qui a pour conséquence qu'il n'en sera pas tenu compte devant le juge, puisque c'est la décision obtenue sur le recours préalable et elle seule qui pourra être attaquée, la décision initiale n'existant plus au plan contentieux ;

Mais considérant que quand bien même le législateur prévoit que le recours contentieux est exercé contre la décision obtenue sur le recours préalable aux termes des dispositions de article 827 alinéa 5 du code de procédure cité supra, le juge administratif, s'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation d'une décision qui ne peut donner lieu à un recours devant le

de

de

juge de l'excès de pouvoir qu'après l'exercice d'un recours administratif préalable comme il est le cas en l'espèce, et que si le requérant indique, de sa propre initiative ou le cas échéant à la demande du juge, avoir exercé ce recours après que le juge l'y ait invité, produit la preuve de l'exercice de ce recours ainsi que, s'il en a été pris une, la décision à laquelle il a donné lieu, le juge de l'excès de pouvoir doit regarder les conclusions dirigées formellement contre la décision initiale comme tendant à l'annulation de la décision née de l'exercice du recours préalable qui s'y substitue ;

Qu'ainsi, même si le présent recours n'est pas formellement dirigé contre la décision implicite de rejet, il y a lieu de considérer qu'il en est ainsi ;

Que ce moyen allégué par le défendeur ne peut non plus prospérer ;

Sur la nouveauté des moyens présentés devant la Cour

Considérant que la mairie de Ouidah relève que dans son recours hiérarchique, le requérant sollicitait que l'autorité préfectorale constate que «cet agissement du maire de la commune de Ouidah est constitutif :

- d'un détournement de pouvoir car il a agi dans l'intérêt des autres ONG concurrentes et non dans l'intérêt de l'ordre public ;

- d'un excès de pouvoir car il ne peut pas empêcher un citoyen ou une ONG d'exercer la profession de son choix. » ;

Mais que dans son recours devant la haute Juridiction, l'ONG-JSEV rassemble ses moyens ainsi qu'il suit :

« - incompétence en ce qui concerne l'autorité qui a pris l'arrêt municipal attaqué ;

- vice de forme en ce que les formes et procédures prévues en la matière n'ont pas été respectées » ;

Considérant que maître Raphaël GNANIH, pour le compte de l'ONG-JSEV, fait valoir que c'est la première fois que le demandeur se fait examiner sa cause par une juridiction ;

Que lui interdire des moyens nouveaux par rapport à son recours hiérarchique serait absurde et illégal ;

Qu'il y a lieu, au regard des articles 391 et 642 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 précitée de rejeter l'irrecevabilité soulevée par le défendeur au motif de moyens nouveaux ;

Mais considérant que le recours administratif préalable, quoique obligatoire, n'institue pas un premier degré de juridiction ;

Que le juge de céans est le premier saisi du recours juridictionnel ;

Que devant ce dernier, le requérant peut, avant la clôture de l'instruction, invoquer au soutien de ses prétentions, tous les moyens nécessaires à faire prospérer sa cause ;

Que mieux, aux termes des dispositions de l'article 642 du code de procédure, « Pour justifier en appel les prétentions qu'elles avaient soumises au premier juge, les parties peuvent invoquer des moyens nouveaux, produire de nouvelles pièces ou proposer de nouvelles preuves. » ;

Ne *f*

Qu'il en ressort que si en appel les moyens nouveaux sont admis, à fortiori devant le premier juge, tous les moyens peuvent être plaidés ;

Que dès lors, le défendeur n'est pas fondé à arguer de la nouveauté des moyens présentés pour soutenir l'irrecevabilité du présent recours ;

Considérant que le recours a été introduit dans les forme et délai de la loi ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable ;

AU FOND

Considérant que le présent recours vise l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté municipal n°5/1011/CO/SG/SAG du 18 octobre 2012 portant abrogation d'autorisation d'exercer n°05/0653/CO/SG/SDLP du 26 septembre 2011 donnée par la mairie de Ouidah à l'ONG-JSEV représentée par PATINVOH Dominique;

Qu'à l'appui de cette demande, le requérant se prévaut de l'incompétence du maire de la commune de Ouidah et de la violation des droits de la défense ;

Sur le moyen tiré de l'incompétence de l'autorité communale

Considérant que le requérant soutient que le maire et le conseil communal qu'il préside avaient conjointement pris l'arrêté d'autorisation qu'il lui a accordée ;

Que le parallélisme des formes oblige que la décision du retrait de la même autorisation soit prise également par les deux organes ;

Que le maire de la commune n'est pas compétent pour prendre unilatéralement l'arrêté d'abrogation ;

Considérant que le maire objecte que la décision d'abrogation attaquée, aux termes des dispositions de l'article 67 alinéa 4 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 sur la décentralisation, relève bien évidemment de sa compétence en tant qu'organe exécutif de la commune et comme tel représentant légal en justice ainsi que dans les actes de ladite commune ;

Que c'est à tort que la requérante nie sa compétence pour la prise de la décision en cause ;

Considérant ainsi que l'énonce le maire de Ouidah que l'article 67-4 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin dispose : « ...Le maire est chargé, sous le contrôle du conseil communal de :.....pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale... » ;

Que même si cette dernière disposition prévoit le contrôle du conseil communal, le requérant, en affirmant que ce dernier n'a pas été associé à la prise de l'arrêté d'abrogation, n'en rapporte pas la preuve ;

Qu'à l'examen des pièces, il n'est pas fait mention, ni sur l'arrêté portant autorisation d'exercer, ni sur celui portant abrogation de ladite autorisation, de la consultation du conseil communal pour justifier les allégations du requérant selon lesquelles ledit organe n'aurait pas été associé à la prise de décision ;



Qu'en l'absence de preuve, le juge administratif ne saurait recevoir favorablement ce moyen d'annulation avancé par le requérant ;

Qu'il y a lieu de le déclarer inopérant ;

Sur la violation des droits de la défense

Considérant que le requérant souligne qu'il a saisi le juge judiciaire en matière de référé face à la lettre du maire de la commune de Ouidah lui intimant l'ordre de cesser toute activité de collecte d'ordures ;

Que cette action judiciaire entre dans le cadre de l'exercice de ses droits de la défense pour aller contre les actes de trouble que lui imposait l'autorité municipale ;

Que cette dernière devrait attendre que le juge saisi, statue avant la prise de toute décision ;

Qu'en prenant la décision contestée sans attendre l'issue de cette procédure, le maire a violé ses droits de la défense ;

Qu'il en est de même en ce qu'il n'a pas été mis en mesure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe avant qu'elle soit intervenue ;

Considérant que l'autorité communale affirme avoir adressé plusieurs correspondances au requérant avant la prise de sa mesure ;

Qu'à cette occasion, elle a notifié au requérant que toutes les structures de pré-collecte des déchets solides et ménagers œuvrent au sein d'un ensemble dénommé « union des structures intervenant dans le ramassage et le traitement des ordures de la ville de Ouidah (USIRTO) » ;

Qu'elle l'a invité à « identifier un arrondissement non encore occupé et de se rapprocher du consortium USIRTO pour définir les conditions de son installation dans ledit arrondissement » ;

Que PATINVOH Dominique a répondu à ces correspondances ;

Qu'il ne peut affirmer n'avoir pas été mis en mesure de faire ses observations avant la prise de la décision d'abrogation attaquée ;

Mais considérant que la saisine du juge des référés n'a pas d'effet suspensif ;

Que jusqu'à ce que le juge statue, l'administration, en l'absence de mesures particulières contraignantes, reste libre de ses actions ;

Qu'ainsi, il n'y a pas violation des droits de la défense du requérant lorsque l'administration, dans l'exercice de ses compétences, abroge une autorisation qu'elle a elle-même donnée ;

Que non plus les droits de la défense du requérant ne sont pas violés dès lors qu'il a répondu aux correspondances à lui adressées alors qu'il n'ignorait pas la menace de sanction encourue s'il ne respectait pas les orientations qui lui étaient indiquées ;

Considérant par ailleurs, que le requérant a été, à plusieurs reprises, invité à se conformer aux règles établies pour l'exercice des activités de pré-collecte des déchets solides et ménagers dans la commune de Ouidah, notamment à intégrer l'USIRTO ;

St

St

Que c'est face à la défaillance dans l'accomplissement de cette formalité que le maire de la commune s'est vu dans l'obligation d'abroger l'autorisation accordée ;

Que quand bien même les domaines d'intervention de l'ONG-JSEV contenus dans son acte de formalisation prévoient l'exercice des activités de pré-collecte, l'existence de conditions particulières pour l'exercice de ces activités oblige le requérant à s'y conformer ;

Considérant cependant, qu'au regard des éléments du dossier, l'ONG-JSEV a, par lettre en date du 12 septembre 2011, fait une demande d'adhésion à l'URSITO ;

Que cette demande est antérieure à la prise de l'arrêté portant abrogation de l'autorisation d'exercer qui date du 18 octobre 2012 ;

Qu'il y a lieu dès lors, de considérer que le requérant a manifesté la volonté de se soumettre aux conditions requises par les autorités communales dans le cadre de l'exercice des activités concernées ;

Que le silence gardé par les responsables de l'URSITO ne saurait lui être imputable ;

Qu'ainsi le maire n'est pas fondé à sanctionner l'ONG-JSEV par le retrait de l'autorisation précédemment accordée ;

Qu'il y a donc lieu d'annuler l'arrêté municipal n°5/1011/CO/SG/SAG du 18 octobre 2012 portant abrogation de l'autorisation d'exercer n°05/0653/CO/SG/SDLP du 26 septembre 2011 donnée par la mairie de Ouidah à l'ONG-JSEV ;

PAR CES MOTIFS,

Décide :

Article 1^{er} : Le recours en date à Cotonou du 18 février 2013 de maître Raphaël GNANIH, conseil de l'ONG-JSEV représentée par PATINVOH Dominique, tendant à l'annulation de l'arrêté municipal n°5/1011/CO/SG/SAG du 18 octobre 2012 pris par le maire de Ouidah, est recevable ;

Article 2 : Ledit recours est fondé ;

Article 3 : Est annulé, l'arrêté municipal n°5/1011/CO/SG/SAG du 18 octobre 2012 portant abrogation de l'autorisation d'exercer n°05/0653/CO/SG/SDLP du 26 septembre 2011 ;

Article 4 : Les frais sont mis à la charge de la mairie de Ouidah ;

Article 5 : Notification du présent arrêt sera faite 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 ;

(Signature)

Isabelle SAGBOHAN
et
Etienne AHOUANKA

}

CONSEILLERS ;

Et prononcé à l'audience publique du mercredi vingt-quatre avril deux mille dix-neuf, la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

Saturnin D. AFATON, avocat général,

MINISTERE PUBLIC ;

Calixte A. DOSSOU-KOKO,

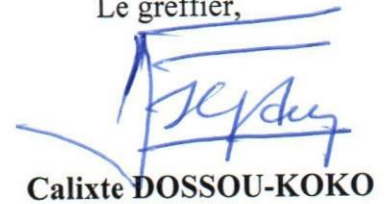
GREFFIER ;

Et ont signé :

Le président rapporteur,

Le greffier,


Etienne FIFATIN


Calixte DOSSOU-KOKO