

Ahophil  
N° 195/CA du répertoire

N° 2004-157/CA<sub>1</sub> du greffe

Arrêt du 06 septembre 2018

Affaire :

**TOSSOU Cocou Christophe**

C/

- **Ministère de l'Environnement,  
de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU)**

- **Etat béninois**

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date à Cotonou du 28 octobre 2004, enregistrée au greffe de la Cour suprême sous le n°1466/GCS du 04 novembre 2004, par laquelle TOSSOU Cocou Christophe a, par l'organe de ses conseils maîtres Gabriel et Romain DOSSOU, avocats à la Cour, saisi la Haute Juridiction d'un recours de plein contentieux aux fins de voir condamner le ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme et l'Etat béninois au remboursement à son profit de ses arriérés de salaires et accessoires ;

Vu l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême remis en vigueur par la loi n°90-012 du 01 juin 1990 ;

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, administrative, sociale et des comptes ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Le Président **Victor D. ADOSSOU** entendu en son rapport ;

Le Procureur général **Onésime MADODE** entendu en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

 

### En la forme

Considérant que le requérant, à l'appui de sa requête, expose :

Que par la loi n°96-012 du 1er juillet 1996, le Président de la République du Bénin a ratifié la convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification en particulier en Afrique, signé à Paris le 15 octobre 1994 ;

Que par suite, il a été créé au Bénin un fonds national de lutte contre la désertification (FNLD) ;

Qu'en application de la loi susvisée du 1er juillet 1996, le Président de la République, conjointement avec les ministres concernés, a pris le décret n°2000-610 du 1er décembre 2000 portant approbation des statuts de fonds de lutte contre la désertification ;

Qu'un avis de recrutement a été lancé par le cabinet Afrique conseil pour rechercher pour le compte du ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, le directeur et le chef comptable du FNLD ;

Qu'à l'issue du test, DONOU Fiacre et lui ont été retenus respectivement comme chef comptable et directeur du Fonds ;

Que par note n°0598/DA/MEHU/SRH/DGSC du 11 juin 2002, la direction de l'administration a rendu compte au ministre de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, des résultats du test de sélection contre lequel celui-ci n'avait trouvé aucune objection ;

Qu'en attendant la signature du décret de sa nomination en qualité de directeur du fonds conformément aux dispositions de l'article 16 des statuts dudit fonds, lui et le chef comptable ont été invités par la directrice de l'administration du MEHU à prendre fonction le 15 juillet 2002, ce qui fut fait ;

Que suivant procès-verbal de réunion en date du 09 juillet 2002, il a été retenu et confirmé par le procès-verbal de la session ordinaire du comité de gestion du fonds des 18 et 19 février 2003 et note de service n°0626/DA/MEHU/SRH/DGSC du 04 juillet 2003 ;

Qu'en attendant l'adoption de la grille de salaire des agents de la direction du FNLD, le directeur sera rémunéré comme suit :

- Salaire indiciaire x 1,5 + 100.000f d'indemnité ;

Que par arrêté n°2002-0041 et 0042/MEHU/DA/SRH/ DGCS du 30 septembre 2002, du ministre de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, les sieurs Hilaire Gougla GANDJI et Fiacre DONOU

 

ont été nommés respectivement contrôleur de gestion et chef comptable du FNLD ;

Que bien qu'occupant la fonction de directeur du Fonds depuis plus de dix-huit (18) mois, son décret de nomination n'a pas été pris par le Président de la République, malgré ses lettres de relance et ses différents rappels à l'endroit du ministre de tutelle ;

Que bien qu'une grille salariale ait été adoptée par la session ordinaire du comité de gestion du Fonds les 18 et 19 février 2003, sa situation salariale est restée inchangée ;

Que curieusement, alors qu'il était dans l'attente de la régularisation de sa situation administrative par la signature du décret de nomination et celle salariale, il reçut la lettre n°0320/MEHU/DC/CTCL/SG/SP-C du 24 mars 2004 du ministre qui lui enjoignit de transmettre les dossiers et le matériel du Fonds au directeur de l'environnement le mercredi 31 mars 2004 à 10 heures en application, du décret n°2003-559 du 24 décembre 2003 portant approbation des statuts du FNLD ;

Que par respect de la légalité républicaine, il a effectivement passé service à la date convenue, tout en se réservant le droit d'exercer les recours légaux pour la reconnaissance de ses droits ;

Que par lettre en date du 21 avril 2004, il a introduit un recours gracieux auprès du ministre de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme aux fins de voir rapporter sa lettre n°0320/MEHU/DC/CTCL/SG/SP-C du 24 mars 2004 ;

Que ledit recours a été rejeté par le ministre par lettre n°551/MEHU/DC/CTCL/SG/SP-C du 1er juin 2004 ;

Qu'il s'est alors résolu à saisir la Haute Juridiction de céans par un recours en annulation du décret et la lettre susvisés ;

Que par une autre correspondance en date du 30 juin 2004, il a introduit un autre recours gracieux auprès du ministre de tutelle aux fins de se voir rétablir dans ses droits ;

Qu'au jour de la requête juridictionnelle, aucune suite n'est donnée à ce dernier recours ;

Que le silence gardé par cette autorité administrative étant constitutive d'un refus, il forme dès lors le présent recours de plein contentieux pour voir la Haute Juridiction condamner les défendeurs au paiement de ses droits après avoir prononcé l'annulation du décret n°2003-559 du 24 décembre 2003 portant approbation des statuts du Fonds et de la lettre n°0320/MEHU/DC/CTCL/SG/SP-C du 24 mars 2004 portant passation de service au directeur de l'environnement ;

 

Que les droits à lui payer s'élèvent à :

- quinze millions sept cent soixante-dix-huit mille quatre cent quatre-vingt-quinze (15.778.495) francs au titre de salaires ;

- deux millions six cent quarante mille (2.640.000) francs au titre de l'amortissement de véhicule dont il a été privé de 2002 à 2004 ;

- deux cents millions (200.000.000) de francs au titre de réparation du préjudice moral ;

Considérant que le requérant fonde son action sur la violation du décret n°2000-610 du 1er décembre 2000 qu'il développe en deux branches à savoir :

- L'arbitraire lié au refus de prendre le décret de nomination du directeur du FNLD ;

- Le refus d'adoption de la grille de salaire ;

Qu'il soutient un second moyen tiré de la nécessité de le rétablir dans ses droits et de lui payer des dommages et intérêts ;

Considérant que l'Administration soulève *in limine litis* l'irrecevabilité de la requête et au fond le mal fondé des prétentions du requérant ;

#### **Sur la recevabilité du recours**

Considérant que l'administration soutient que le présent recours doit être déclaré irrecevable ;

Qu'au soutien de ce moyen, elle allègue que le requérant a attendu le 30 juillet 2004 soit sept (07) mois pour former un premier recours par lequel, il a demandé l'annulation du décret n°2003-559 du 24 décembre 2003 ;

Que le requérant sollicite que la Haute Juridiction déclare irrégulier le même décret alors qu'en application des dispositions de l'article 68 de l'Ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966, « *le délai de recours pour excès de pouvoir est de deux mois (02) mois. Ce délai court de la date de publication de la décision attaquée ou de la date de notification* » ;

Mais considérant que le recours introduit par le requérant doit s'analyser comme un recours de plein contentieux ;

Que les prescriptions de délais contenues dans les dispositions de l'article 68 de l'Ordonnance n°21/PR du 26 Avril 1966 invoquées par le défendeur ne trouvent point leur champ d'application s'agissant d'un recours de pleine juridiction ;

*f* *g*

Que ce qui est important s'agissant d'un tel recours, est la nécessité de provoquer de la part de l'Administration, une décision explicite ou implicite relative aux prétentions du requérant et préalablement à la saisine du juge administratif ;

Que dans le cas d'espèce, le requérant par suite d'une première correspondance adressée en date du 21 Avril 2004 à l'Administration, l'a aussitôt saisie d'une autre par laquelle, il a articulé les différents griefs dont il la considérait fautive et exprime clairement le montant des dommages et intérêts qu'elle devrait lui payer en réparation des préjudices que son fait dommageable lui a créés ;

Qu'ainsi, le requérant a lié le contentieux et son recours devra être déclaré recevable ;

#### Au fond

#### Sur le moyen tiré de la violation du décret n°2000-010 du 1er décembre 2000 portant approbation des statuts du fonds national de lutte contre la désertification

#### Sur la première branche de l'arbitraire lié au refus de prendre le décret de nomination du directeur du FNLD

Considérant qu'en application des dispositions du décret n°2000-010 du 1er décembre 2000 portant approbation des statuts du fonds national de lutte contre la désertification (FNLD), le Fonds doit être dirigé par un directeur recruté à la suite d'un test effectué par une institution internationale ou un cabinet privé et sa nomination doit être consacrée par un décret lorsqu'il s'agit d'un agent permanent de l'Etat ;

Considérant que TOSSOU Cocou Christophe est agent permanent de l'Etat ;

Qu'il a subi avec succès le test de recrutement au poste de directeur du Fonds ;

Qu'il était donc en droit de voir sa nomination dans ses fonctions de directeur intervenir par décret tel que prévu dans les statuts du fonds ;

Considérant que depuis sa prise de service le 15 juillet 2002 jusqu'à ce qu'il soit demandé au requérant de passer service, le 31 mars 2004, soit pendant 20 mois, le décret de nomination n'a pas été pris par le Gouvernement de la République ;

Que l'Administration n'explique pas ce qui pourrait justifier cette carence ;

Qu'elle soutient curieusement que le décret portant statuts du FNLD qui prévoit la nomination du directeur dudit Fonds par décret

7 2

pris en Conseil des ministres, s'il est un agent permanent de l'Etat, n'a jamais fixé un délai au ministre de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme pour ce faire ;

Considérant que cet argument est des plus légers ;

Que le fait que pendant plus de vingt (20) mois, ce décret n'ait pas été pris alors que le requérant était depuis dans la fonction, ne pouvait garantir la sérénité nécessaire au bon fonctionnement de la nouvelle institution ;

Qu'il s'agit d'un refus de faire prendre le décret de nomination, qui s'analyse en une décision arbitraire ;

Qu'il y a lieu d'accueillir ce moyen du requérant comme fondé ;

**Sur la deuxième branche du moyen relative au refus d'adoption de la grille salariale**

Considérant que le requérant soutient qu'à une séance de travail tenue le 9 juillet 2002, il a été convenu de l'adoption d'une grille salariale pour les agents du Fonds ;

Qu'en attendant l'adoption de ladite grille salariale, il a été convenu que le requérant percevra un salaire provisoire calculé comme suit : salaire indiciaire X 1,5 + 100 000 francs d'indemnités ;

Considérant qu'il ressort du dossier, contrairement à la confusion entretenue par le requérant sur cette question, que pendant qu'il était en fonction, il a régulièrement perçu ce salaire provisoire ;

Que ce qui mérite discussion, est plutôt la non-adoption de la grille salariale qui devrait régir le traitement salarial du requérant ;

Considérant que l'Administration soutient que ladite grille salariale a été étudiée mais n'a pas été adoptée par l'organe habilité à le faire, c'est-à-dire le conseil d'orientation du Fonds qui fait office de conseil d'administration ;

Que pour n'avoir pas été adoptée, elle ne pouvait point entrer en application et servir de base au traitement du requérant en sa qualité de directeur du Fonds ;

Mais considérant que l'Administration reconnaît que le traitement dont a bénéficié le requérant était provisoire ;

Que si la grille salariale avait été adoptée, elle aurait certainement amélioré le traitement du requérant ;

Considérant qu'il n'apparaît pas au dossier que la non-adoption de la grille salariale ait relevé de manœuvres dolosives ou dilatoires de l'Administration ;

# 9

Mais considérant qu'en l'absence même de faute imputable à l'Administration relativement à l'adoption de ladite grille, il y a lieu de convenir que cette non-adoption dont n'est nullement responsable le requérant, lui a créé un préjudice que l'Administration se doit de réparer ;

**De la validité du décret n° 2003-659 du 24 décembre 2003 portant approbation des statuts du fonds national pour l'environnement**

Considérant que le requérant soutient, qu'alors qu'il était dans l'attente de la régularisation de sa situation administrative (signature du décret de nomination) et salariale, il reçut la lettre n°0320/MEHU/DC/CTCUSG/SP-C du 24 mars 2004 du ministre de l'environnement lui enjoignant de passer service au directeur de l'environnement le mercredi 31 mars 2004 en application du décret n°2003-559 du 24 décembre 2003 portant approbation des statuts du fonds national pour l'environnement ;

Qu'il sollicite, après le rejet du recours gracieux qu'il a introduit, l'annulation du décret ci-dessus visé et la lettre lui prescrivant de passer service ;

Considérant que c'est en vain que le requérant a tenté de montrer l'illégalité de ces deux textes réglementaires ;

Que comme le soutient le ministre de l'environnement et de l'urbanisme, l'organisation des services relève de l'appréciation souveraine du pouvoir réglementaire ;

Que le fait que le Benin ait ratifié une convention internationale ne limite pas l'Administration dans la prise d'actes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre sur le plan national, de ladite convention ;

Que l'essentiel pour le Benin est de mettre en application les dispositions de la convention internationale à laquelle il est partie ;

Qu'il appartient ainsi au pouvoir exécutif de concevoir et de définir le cadre national dans lequel la convention internationale ratifiée trouvera application ;

Qu'en adoptant ou en créant le Fonds national pour l'environnement qui dispose d'un guichet pour la lutte contre la désertification, l'Etat béninois reste toujours préoccupé par la mise en œuvre au Benin de la convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse signée à Paris le 15 octobre 2004 ;

*F* *4*

Que l'Etat béninois n'est pas tenu de donner application à ladite convention en restant dans la formule initiale du Fonds national de lutte contre la désertification ;

Que le décret n°2003-559 du 24 décembre 2003 a donc été pris en toute légalité républicaine ;

Que la lettre n°0320/MEHU/DC/CTCUSG/SP-C du 24 mars 2004 demandant à TOSSOU Christophe de passer service ne viole aucune loi ou texte réglementaire ;

Que le requérant n'indique pas en tout cas, les textes en violation desquels le décret et la lettre ci-dessus auront été pris ;

Que ledit décret et ladite lettre ont été régulièrement pris et sont conformés à la légalité républicaine ;

Qu'il y a lieu de rejeter ce moyen du requérant parce que non fondé ;

**Sur le moyen tiré de la nécessité de rétablir le sieur TOSSOU Christophe dans ses droits et de lui verser des dommages et intérêts**

Considérant qu'il ressort de l'examen du premier moyen développé par le requérant que l'Administration, pour n'avoir pas pris toutes les dispositions nécessaires pour faire adopter le décret de nomination du requérant, a créé à l'intéressé, des préjudices qui méritent réparation ;

Que le fait que l'intéressé ait été traité de façon provisoire jusqu'à la cessation de ses fonctions, n'a pas manqué de lui être préjudiciable ;

Que cette situation mérite réparation ;

Considérant que les différentes réclamations formulées par le requérant, sont fondées en leur principe mais exagérées en leurs quantum ;

Qu'elles sont d'autant plus exagérées que le requérant reconnaît avoir perçu le traitement provisoire prévu en attendant l'adoption de la grille salariale du Fonds ;

Que matériellement et financièrement, sa nomination non confirmée par un décret lui a cependant procuré des avantages ;

Qu'il convient donc de faire droit à la demande du requérant et de condamner l'Etat béninois à lui payer, à titre de dommages et intérêts, le franc symbolique, en réparation du préjudice moral par lui subi du fait de la négligence de l'Administration ;

 



**PAR CES MOTIFS,**

**Décide :**

**Article 1er :** Le recours en date à Cotonou du 28 octobre 2004 de TOSSOU Cocou Christophe, tendant, d'une part, à déclarer irréguliers le décret n°2003-559 du 24 décembre 2003 et la lettre n°0320/MEHU/DC/CTCL/SG/SP-C du 24 mars 2004 portant passation de service au directeur de l'environnement, et, d'autre part, condamner le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme et l'Etat béninois au remboursement des sommes de quinze millions sept cent soixante-dix-huit mille quatre cent quatre-vingt-quinze (15.778.495) francs CFA au titre de remboursement de salaires et deux millions six cent quarante mille franc CFA (2.640.000) à titre de dommages-intérêts, est recevable ;

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

**Article 3 :** L'Etat est condamné à payer à TOSSOU Cocou Christophe, à titre de dommages-intérêts pour toutes causes de préjudices confondus, le franc symbolique ;

**Article 4 :** Le reste des demandes est rejeté ;

**Article 5 :** 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 Dassi ADOSSOU,** président de la chambre administrative ;

**PRESIDENT ;**

**Etienne AHOUANKA**

**Et**

**Dandi GNAMOU**

**CONSEILLERS ;**

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

**Onésime MADODE,** procureur général ;

**MINISTERE PUBLIC ;**

**Philippe AHOMADEGBE**

**GREFFIER ;**

Et ont signé :

Le président rapporteur,

Le greffier,



Victor Dassi ADOSSOU



Philippe AHOMADEGBE