

# LES CAHIERS DE L'AA-HJF

**23<sup>ème</sup> PUBLICATION**

**LES ACTES DE LA ONZIEME SESSION DE  
FORMATION**



ORGANISATION  
INTERNATIONALE DE  
la francophonie



**ONZIEME SESSION DE FORMATION DES MAGISTRATS  
DES JURIDICTIONS MEMBRES DE L'ASSOCIATION  
AFRICAINNE DES HAUTES JURIDICTIONS  
FRANCOPHONES (AA-HJF)**

**LES CAHIERS DE L'AA-HJF**

**23<sup>ème</sup> PUBLICATION**

<b>SOMMAIRE</b>		
<b>N° D'ORDRE</b>	<b>RUBRIQUES</b>	<b>PAGES</b>
1	<b>I- CEREMONIE D'OUVERTURE</b>	
2	<b>MOT D'ACCUEIL DU REPRESENTANT DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ECOLE REGIONALE SUPERIEURE DE LA MAGISTRATURE</b>	
3	<b>ALLOCUTION DE BIENVENUE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES (AA-HJF) A L'OUVERTURE DES TRAVAUX DE LA SESSION DE FORMATION DES MAGISTRATS DES JURIDICTIONS MEMBRES DE L'ASSOCIATION</b>	
4	<b>PRESENTATION DU MESSAGE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE</b>	
5	<b>DISCOURS D'OUVERTURE DES TRAVAUX DE LA SESSION PAR LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, DE LA LEGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME, REPRESENTANT SON EXCELLENCE MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, CHEF DE L'ETAT, CHEF DU GOUVERNEMENT</b>	
	<b>II- TRAVAUX DE LA SESSION</b>	
6	<b>A. TRAVAUX EN PLENIERE</b> ⇒ <b>PRESENTATION DE LA PREMIERE COMMUNICATION INTRODUCTIVE SUR : « L'INDEPENDANCE DU POUVOIR JURIDICTIONNEL A L'EPREUVE DE SES RAPPORTS AVEC LE POUVOIR EXECUTIF ET LE POUVOIR LEGISLATIF », PAR MADAME DANDI GNAMOU, AGREE, PROFESSEUR TITULAIRE DE DROIT PUBLIC – UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI, CONSEILLER A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN.</b> ⇒ <b>PRESENTATION DE LA DEUXIEME COMMUNICATION INTRODUCTIVE SUR : « LE JUGE, GARANT DE LA PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES », PAR MONSIEUR MOUHAMADOU LO, DOCTEUR, ANCIEN PRESIDENT DE LA COMMISSION DE PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES DU SENEGAL</b>	
-	<b>B. TRAVAUX EN ATELIER</b>	
-	<b>JURIDICTIONS DE CASSATION</b>	
7	<b>« LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE DE L'INSCRIPTION EN FAUX DEVANT LES JURIDICTIONS DE CASSATION », PAR MONSIEUR GILBERT COMLAN AHOUCHE, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN</b>	
8	<b>« LES VOIES DE RECOURS CONTRE LES ARRETS DE LA COUR SUPREME », PAR MONSIEUR MOUSSA DIALLO, CONSEILLER A LA SECTION JUDICIAIRE - COUR SUPREME DU MALI.</b>	

9	« LA DISTINCTION DU FAIT ET DU DROIT DEVANT LA COUR DE CASSATION », PAR MADAME CAMARA NANABA CHANTAL, VICE-PRESIDENTE DE LA COUR SUPREME DE COTE D'IVOIRE, PRESIDENTE DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE	
-	<b>JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</b>	
10	« LA TYPOLOGIE DU CONTENTIEUX FISCAL ET L'OFFICE DU JUGE ADMINISTRATIF », PAR MONSIEUR GUILLAUME GOULARD, CONSEILLER D'ETAT, PRESIDENT DE LA 9ème CHAMBRE DE LA SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE	
11	« LE CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE : PORTEE ET LIMITES », PAR MONSIEUR JEAN ALOISE NDIAYE, CONSEILLER REFERENDAIRE A LA COUR SUPREME DU SENEGAL	
12	« LES TECHNIQUES D'APPRECIATION PAR LE JUGE ADMINISTRATIF DU PREJUDICE ET LA REPARATION EN CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION », PAR MONSIEUR GUILLAUME GOULARD, CONSEILLER D'ETAT, PRESIDENT DE LA 9ème CHAMBRE DE LA SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE	
-	<b>JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES</b>	
13	« LE RESPECT DES DECISIONS DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES PAR LE POUVOIR EXECUTIF », PAR MONSIEUR JOSEPH DJOGBENOU, AGREGÉ, PROFESSEUR DE DROIT PRIVE, PRESIDENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU BENIN	
14	« LA PROBLEMATIQUE DE L'INDEPENDANCE DU JUGE CONSTITUTIONNEL DANS L'ESPACE AA-HJF », PAR MONSIEUR ABRAHAM GADJI, AGREGÉ, PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC, UNIVERSITE FELIX HOUPHOUET BOIGNY DE COCODI – COTE D'IVOIRE	
-	<b>JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES</b>	
15	« LA PROBLEMATIQUE DE LA SAISINE D'UNE JURIDICTION COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE MANQUEMENT DES ETATS A LEURS OBLIGATIONS », PAR MONSIEUR OUATTARA GBERI-BE, VICE-PRESIDENT DE LA COUR DE JUSTICE DE LA CEDEAO.	
16	« LA CONTESTATION DES SENTENCES ARBITRALES », PAR MONSIEUR NDONINGAR DJIMASNA, 2ème VICE-PRESIDENT DE LA COUR COMMUNE DE JUSTICE ET D'ARBITRAGE DE L'OHADA	
17	« LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DEVANT LES JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES », PAR MONSIEUR ERVE DABONNE, AUDITEUR A LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA.	
-	<b>JURIDICTIONS DES COMPTES</b>	
18	« LE CONTROLE DE LA DETTE PUBLIQUE », PAR MONSIEUR THIerno IDRISSE ARONA DIA, CONSEILLER REFERENDAIRE A LA COUR DES COMPTES DU SENEGAL	
19	« LA COMPTABILITE PATRIMONIALE DE L'ETAT : QUELLES IMPLICATIONS POUR LES JURIDICTIONS FINANCIERES ? », PAR MONSIEUR PHILIPPE NERI KOUTHON NION, CONSEILLER LA COUR DES COMPTES DU BURKINA FASO	

20	« LE CONTROLE DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES », PAR MONSIEUR BRUNO MAXIME ACAKPO, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU BENIN.	
-	<b>C. CEREMONIE DE CLOTURE</b>	
22	⇒ RAPPORTS DES ATELIERS	
23	⇒ RAPPORT GENERAL	
-	<b>MOTIONS DE REMERCIEMENT</b>	
24	ALLOCUTION DE CLOTURE DU REPRESENTANT DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES (AA-HJF).	
-	<b>ANNEXES</b>	
	⇒ PROGRAMME GENERAL DE DEROULEMENT DES TRAVAUX ⇒ LISTE DES PARTICIPANTS	

## **NOTE DU SECRETARIAT GENERAL**

# **CEREMONIE D'OUVERTURE DES TRAVAUX**

## **MOT D'ACCUEIL DE MONSIEUR LE DIRECTEUR DES ETUDES DE L'ERSUMA, REPRESENTANT, MONSIEUR LE DIRECTEUR GENERAL**

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation du Bénin, Représentant son Excellence Monsieur le Président de la République du Bénin, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement;

Monsieur le Président de la Cour suprême du Bénin;

Monsieur le Président de la Cour constitutionnelle du Bénin;

Madame la présidente de la Haute Cour de Justice du Bénin;

Monsieur le Directeur Afrique de l'Ouest de l'Organisation Internationale de la Francophonie,

Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême du Bénin; Mesdames et Messieurs les Présidents de Chambre de la Cour suprême;

Monsieur le Secrétaire Général de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) ;

Mesdames et Messieurs les Experts, hauts magistrats en vos différents grades et qualités ;

Mesdames et Messieurs les magistrats des hautes juridictions béninoises du fond;

Honorables Invités, tous protocoles confondus ; Mesdames, Messieurs,

Au moment où l'honneur m'échoit de prendre la parole en cette circonstance, je voudrais de prime à bord, vous saluer et vous exprimer au nom de M. le Directeur Général de l'ERSUMA, le Professeur Mayatta Ndiaye MBAYE en mission de travail, en mon nom propre et au nom de tout le personnel de l'ERSUMA, la fierté qui est la nôtre, fierté de vous avoir toujours parmi nous dans

nos modestes structures pour organiser votre 11<sup>ème</sup> session de formation des magistrats des juridictions membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

En décidant d'organiser à nouveau les travaux de l'AA-HJF au sein de notre institution de l'OHADA, à savoir l'ERSUMA, Monsieur le Président du Conseil d'administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, vous confirmez par ce geste les bonnes relations qui existent entre nos deux institutions.

En effet, tout en étant fier et heureux d'abriter la 11<sup>ème</sup> session de formation de l'AA-HJF à l'ERSUMA, une des institutions de l'OHADA, basée sur la terre béninoise, pour ne pas dire terre dahoméenne, pays de son siège statutaire, nous profitons de cette occasion pour vous adresser nos vifs remerciements pour la confiance que vous continuez à placer en nous malgré la modestie de nos structures pour réunir un parterre des hautes personnalités et sommités du Droit en provenance des divers horizons d'Afrique et du monde.

En parlant des structures modestes de notre institution, permettez que je profite de cette opportunité de la présence de Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la législation du Bénin, de pouvoir remercier le gouvernement béninois du regard bienveillant qu'il a vis à vis de l'ERSUMA mais d'attirer aussi son attention sur les structures de l'ERSUMA qui ne répondent plus, au regard de nombreuses activités qui nécessitent un investissement permettant de faire de cette institution de l'OHADA, un véritable centre de référence en matière de formation, de la recherche et de la consultation en droit des affaires et autres droits communautaires africains, conformément à ses attributions statutaires.

D'avance, nous vous remercions déjà de continuer à penser à nous!

Monsieur le président de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones et chers experts de ladite association ;

Sans vouloir anticiper sur le contenu de vos travaux, je peux me risquer à dire que les thèmes retenus à cette session de formation intègrent bien l'actualité

juridique de nos Etats africains et c'est avec une immense joie que cela se fasse au Bénin qui est le quartier latin d'Afrique. En cela, l'AA-HJF a eu raison de développer les différentes thématiques retenues sur les terres sacrées de BEHANZIN pour s'en tenir à ce roi du Royaume de Danxomé qui a tant fait pour son pays et le continent africain.

Je parie que c'est avec joie que depuis l'au-delà, le roi Béhanzin qui a su dire non à la colonisation en son temps, ouvre largement ses bras pour accueillir les dignes fils de l'Afrique et du monde que vous êtes ici, en ce jour.

Tout en vous accueillant chaleureusement, soyez à l'aise et considérez votre séjour à l'ERSUMA comme une réunion familiale organisée dans l'une de vos nombreuses maisons familiales d'Afrique. Vous êtes donc ici en tant que frères et sœurs d'un même continent, liés par la même volonté de faire de notre beau continent un havre de paix, de progrès social, de liberté où l'injustice et toutes sortes de fléaux auront un jour définitivement disparu.

C'est donc avec joie que je m'associe une fois encore au Roi Béhanzin pour vous accueillir et vous souhaiter à toutes et à tous la bienvenue en terre béninoise en général, et à l'ERSUMA en particulier en vous disant :

« Mi kwabo »« Bienvenido»

« Welcome »« Bemvida»

Je vous remercie.

**ALLOCUTION DE BIENVENUE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES (AA-HJF) A LA CEREMONIE SOLENNELLE D'OUVERTURE DES TRAVAUX DE LA 11<sup>ème</sup> SESSION DE FORMATION DES MAGISTRATS DES JURIDICTIONS MEMBRES DE L'AA-HJF**

*PORTO-NOVO, ERSUMA, LE 23 OCTOBRE 2018.*

"C'est sur le terrain de la justice que se jouera la démocratie".

Cette courte phrase mais combien longue de signification du célèbre sénateur français, du célèbre bâtonnier devrais-je plutôt dire, explique à elle seule, la raison d'être de nos retrouvailles ici, magistrats et juristes de haut niveau venus des quatre coins d'Afrique, venus aussi d'Haïti et de l'Europe pour la poursuite de l'animation du dialogue interjudiciaire que notre réseau, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones a initié depuis l'année 2006.

La onzième édition de la session de formation dont les travaux s'ouvriront dans quelques instants participe en effet de la nécessaire actualisation des connaissances et renforcement des capacités d'intervention des hauts magistrats ici réunis, eux qui dans nos Etats, assurent au quotidien, par leur office, le règne du droit et de la justice.

Le développement socio-économique durable auquel aspirent si légitimement les peuples africains, n'est en effet réalisable sans un environnement de démocratie et d'Etat de droit lui-même porté par une justice forte, indépendante et efficace.

**Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre en charge de la justice du Bénin, Représentant son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat ;**

**Mesdames et Messieurs les Présidents des hautes juridictions africaines ici représentés ;**

## **Mesdames et Messieurs.**

Vous devinez au regard des considérations ci-dessus énoncées, tout le plaisir que j'éprouve à vous accueillir encore une fois ici, dans cette prestigieuse Ecole de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA).

Votre présence, non seulement porte la marque de tout l'intérêt que vous accordez à cette activité de formation de notre réseau mais rend également compte de la conscience claire que vous avez, Mesdames et Messieurs les délégués, de votre mission et de votre responsabilité au sein du dispositif institutionnel de nos Etats.

Notre mission appelle à une remise à niveau périodique de nos connaissances afin de nous hisser à la hauteur des exigences de notre office.

Je voudrais par conséquent, à cette étape de mes propos, vous remercier tous, d'avoir fait le déplacement de Porto-Novo.

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de Législation, Représentant son Excellence, Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Votre présence ici, ce matin, pour ouvrir les travaux de la présente session de formation des magistrats des juridictions membres de notre Association, honore les gens de justice. Elle constitue la preuve éminente de ce que le Gouvernement de la République entend prendre toute sa part dans l'œuvre collective de consolidation de l'Etat de droit et de démocratie et de construction de l'intégration juridique et judiciaire africaine.

Vous voudrez bien transmettre à son Excellence Monsieur Patrice Guillaume Athanase TALON, Président de la République, notre sincère gratitude.

A vous-même, Monsieur le Ministre qui nous faites l'honneur de votre soutien, nous exprimons nos sincères remerciements.

Notre Association vous sait infiniment gré, de votre sollicitude. Avocat de profession, vous faites partie de la compagnie judiciaire. Nous nous réjouissons de votre présence si réconfortante et de votre première participation, en qualité de Garde des Sceaux, à cette cérémonie.

### **Mesdames et Messieurs,**

Notre ambition ainsi que tout le monde le sait désormais, est de contribuer à bâtir en Afrique, de véritables sociétés basées sur la force du droit et de la justice. Cette 11<sup>ème</sup> édition de nos sessions de formations en est une remarquable illustration.

En dépit des difficultés inhérentes à une entreprise comme la nôtre, nous en sommes au 11<sup>ème</sup> dialogue judiciaire entre les Hautes Juridictions réunies au sein de notre réseau. Nous poursuivons donc avec enthousiasme et bonheur, le renforcement des capacités d'intervention de leurs animateurs qui se doivent d'être outillés en continu, dans leur mission de vigie au service de l'Etat de droit.

Les armes les plus performantes des sciences juridiques et judiciaires doivent être fournies aux juges africains au regard des mutations de nos sociétés et des évolutions de notre temps.

C'est le lieu de saluer l'Organisation Internationale de la Francophonie pour son soutien franc, déterminé et jamais démenti depuis l'origine, à notre ambitieux projet de renforcement des capacités d'intervention des hauts magistrats africains francophones.

A cette étape de mes propos, nos pensées vont à Madame Michaëlle JEAN, Secrétaire générale, dont le mandat s'achève à la tête de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Monsieur le représentant de l'OIF, ici présent, vous voudrez bien transmettre à l'Organisation, l'expression de notre sincère reconnaissance.

J'associe naturellement à notre gratitude, le Gouvernement de la République du Bénin qui a toujours appuyé l'Association, aux plans financier et logistique.

La Direction Générale de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature, nous sert de cadre de formation depuis de nombreuses éditions. A la faveur de cette 11<sup>ème</sup> édition, nous réitérons le traditionnel merci pour les commodités apportées et la disponibilité de l'ensemble du personnel sur lequel nous avons toujours pu compter, à l'occasion de la tenue de chacune de nos sessions.

### **Chers participants,**

L'équipe de préparation intellectuelle s'est appliquée comme de tradition pour proposer un document de déroulement pédagogique à la hauteur de nos ambitions. Je ne doute pas un seul instant que nos travaux, tant en plénière que dans les ateliers des cinq (05) ordres de juridictions, attesteront de cette préparation de qualité permettant ainsi à la présente session, d'être un franc succès.

Je me satisfais d'ores et déjà, de l'intérêt renouvelé et de l'attention soutenue de chacun et de tous, aux travaux de cette 11<sup>ème</sup> activité d'accompagnement pédagogique.

Nos débats et échanges qui feront suite aux différentes présentations, s'annoncent riches et fructueux. Ils participeront à n'en point douter, du renforcement de nos capacités d'intervention dans nos hautes Juridictions de provenance.

Qu'il me soit donc permis d'exprimer d'ores et déjà ma profonde reconnaissance à nos experts qui ont accepté de nous accompagner dans le présent exercice.

Je reste persuadé que nos échanges seront une fois encore, de qualité et iront à l'essentiel des enjeux et défis que porte la justice du 21<sup>e</sup> siècle.

C'est sur ces mots d'assurance et d'espérance en l'avenir de la justice africaine francophone, que je voudrais souhaiter plein succès à nos travaux.

**Vive la coopération juridique et judiciaire international !**

**Vive l'AA-HJF !**

**Vive l'Afrique francophone unie par le droit et la justice !**

**Je vous remercie.**

Ousmane BATOKO

**ALLOCUTION DU REPRESENTANT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE  
DE LA FRANCOPHONIE, A LA XI<sup>e</sup> SESSION DE FORMATION DE  
L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES**

**Porto-Novo, les 23 et 24 octobre 2018**

**Monsieur le Président de la Cour suprême du Bénin, Président du  
Conseil d'administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions  
Francophones (AAHJF),**

**Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la justice,**

**Monsieur le Directeur de l'ERSUMA,**

**Mesdames et Messieurs les membres des hautes juridictions,  
membres de l'AA-HJF,**

**Mesdames et Messieurs les experts,**

**Mesdames et Messieurs,**

Vous savez combien la Francophonie suit avec attention les initiatives visant à renforcer l'État de droit et dynamiser les échanges et la réflexion juridique dans l'espace francophone, et vous connaissez l'intérêt que nous portons aux activités de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF).

La Secrétaire générale de la Francophonie, Madame Michaëlle JEAN, se joint aux autorités du pays hôte, la République du Bénin, et à la Cour suprême, juridiction organisatrice, pour souhaiter la plus cordiale bienvenue aux participants à cette session de formation de haut niveau, en formant le vœu que leurs travaux contribuent, de façon significative, au renforcement de l'expertise de vos hautes juridictions et de leurs magistrats.

La secrétaire générale de la Francophonie connaît et apprécie votre action en faveur du renforcement des capacités des magistrats et l'implication de vos hautes juridictions.

L'AA-HJF, importante -et parmi les plus anciens-réseau institutionnel francophone-, constitue un espace d'information, d'échange, de réflexion, d'accompagnement, d'expertise et de solidarité particulièrement actif, et spécifique dans la famille des réseaux institutionnels de la Francophonie. Il réunit, en effet, en son sein les juridictions suprêmes nationales des ordres constitutionnel, administratif, judiciaire et financier, ainsi que des cours régionales et spécialisées, conférant ainsi un large champ d'étude à ses activités.

Ces activités s'inscrivent dans le cadre des efforts que déploie inlassablement la Francophonie pour créer un environnement apaisé, propice à la croissance et au développement dans l'espace francophone ; efforts qui ont été récemment soulignés avec satisfaction et encouragés par les Chefs d'États et de gouvernement de nos pays membres, au cours du XVIIe Sommet de la Francophonie qui s'est tenu à Erevan, les 11 et 12 octobre, il y a, à peine 2 semaines.

L'OIF est ressortie de ce Sommet forte de la confiance renouvelée de ses États et gouvernements membres et dotée d'une nouvelle programmation quadriennale, resserrée et enrichie, qui met en exergue la nécessité toujours réaffirmée du renforcement des capacités des institutions garantes de la démocratie et des libertés à travers, en particulier, la promotion de la primauté du droit.

Ce principe de primauté est malheureusement, depuis quelques années, l'objet de remises en cause et attaques aussi virulentes que diffuses, à travers le développement sans précédent de nombreux fléaux : terrorisme, mouvements de radicalisation violente, criminalité transnationale organisée, corruption, trafics illégaux, déplacements forcés de populations, ... Ces « ennemis de la démocratie » s'en prennent directement à l'idée même d'État de droit qui implique la combinaison harmonieuse d'une organisation hiérarchisée des règles de droit pour assurer le fonctionnement des pouvoirs publics dans le respect et la connaissance du droit, avec la protection des libertés fondamentales des citoyens contre toute forme d'atteinte.

La promotion d'une approche partagée et bien comprise de l'État de droit ne peut se passer de ces éléments, et permettez-nous de souligner ici l'apport

significatif de l'AA-HJF, qui a mis la formation et l'information juridique au cœur de ses activités.

En effet, très rapidement votre réseau a aussi ressenti le besoin d'inclure régulièrement à vos travaux des sessions régionales de formation, outil essentiel d'information, et moyen de valoriser et d'échanger les expertises et spécialisations de vos membres.

La présente session de formation que vous organisez en collaboration avec l'École Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), vient attester de cette préoccupation.

A cet égard, nous sommes heureux de pouvoir souligner ici la fructueuse collaboration que vous développez depuis déjà plusieurs années, avec cette structure régionale de formation d'excellence qu'est l'ERSUMA.

Cette onzième session, illustre aussi votre volonté de vous inscrire dans la dynamique d'échange et de partage d'expérience qui sont au cœur de la dynamique des réseaux institutionnels et que vous avez pu illustrer par votre expérience en mai 2018 à Paris, lors des 6<sup>e</sup> journées des réseaux institutionnels de la Francophonie. Il convient de rappeler ici combien l'action de formation de l'AA-HJF est souvent montrée en exemple et appréciée en ces occasions.

Enfin, la variété des thèmes que vous allez aborder, tant en plénière, que dans les ateliers dédiés à chacun des ordres de juridiction représentés parmi vos membres, démontre, s'il en était besoin, l'utilité de cette initiative.

La Francophonie est aussi convaincue que le droit constitue, pour la communauté francophone, un levier essentiel dans l'affirmation de ses valeurs fondamentales communes.

Il est donc nécessaire, comme le recommande la Déclaration de Paris, adoptée le 14 février 2008 par les ministres francophones de la justice, à l'issue de leur quatrième Conférence ministérielle, que notre coopération juridique et judiciaire mette l'accent sur la formation, la diffusion du droit et la promotion de l'expertise.

Nous ne pouvons que constater combien votre action rejoint ces recommandations et s'inscrit pleinement dans la dynamique du renforcement de l'État de droit dans l'espace francophone.

S'il ne nous revient pas d'aller plus avant sur le contenu des présentations et communications qui seront faites durant cette session, nous savons que vos travaux déboucheront sur de fructueuses conclusions qui viendront enrichir les capacités de vos juridictions membres, et plus généralement, la réflexion francophone.

Je voudrais seulement vous confirmer toute l'attention et la disponibilité de la Francophonie pour accompagner, encourager et relayer vos conclusions.

Je souhaite une pleine réussite à vos travaux, et vous remercie de votre attention.

**ALLOCUTION D'OUVERTURE DES TRAVAUX DE LA 11<sup>ÈME</sup> SESSION DE FORMATION DES JUGES DES JURIDICTIONS MEMBRES DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES (AA-HJF), PAR LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION, REPRESENTANT SON EXCELLENCE MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DE L'ETAT, CHEF DU GOUVERNEMENT**

Monsieur le Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Bureau du Conseil d'Administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) ;

Monsieur le Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin;

Madame la Présidente de la Haute Cour de Justice du Bénin;

Monsieur le Président de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) ;

Monsieur le Secrétaire Général de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) ;

Messieurs les Vice-présidents de la Cour Commune de Justice et d'arbitrage de l'OHADA et de la Cour de Justice de la CEDEAO ;

Monsieur le Directeur Général de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) ;

Mesdames et Messieurs les membres des Hautes Juridictions Africaines Francophones;

Mesdames et Messieurs les Experts;

Mesdames et Messieurs les magistrats officiant dans les juridictions du fond du Bénin;

Honorables invités;

Mesdames et messieurs,

C'est avec beaucoup d'humilité que je prends la parole ce jour, au nom du Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature, pour procéder à l'ouverture des travaux de la 11<sup>ème</sup> session de formation des principaux animateurs des juridictions membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF).

Mon premier devoir en cette circonstance, est de vous saluer et de souhaiter la bienvenue en terre hospitalière du Bénin à vous tous, ici présents, venus d'horizons divers, pour prendre part à cette initiative de recyclage annuel des hauts magistrats des juridictions africaines francophones.

Mon pays, le Bénin, s'honore d'être chaque année et depuis l'an 2006, l'hôte et le témoin privilégié de ce rendez-vous scientifique de vous, hauts magistrats, qui, en raison de votre office quotidien, êtes au cœur du dispositif institutionnel de nos Etats plus que jamais engagés dans la construction de la démocratie et de l'Etat de droit en Afrique.

Il n'échappe en effet à personne de nos jours, que le développement social et économique durable auquel aspirent si légitimement les peuples africains, ne saurait se construire sans un environnement de démocratie et d'Etat de droit, lui-même porté par la justice, une justice forte, indépendante et crédible.

Il devient impérieux, dans ces conditions, que les juges qui affirment au quotidien, le règne du droit dans nos cités, actualisent chaque jour leurs connaissances afin de renforcer leur capacité d'intervention.

L'évolution marquée et la diversification, depuis quelques années, de nos législations nationales et des normes communautaires et internationales, sous la pression de plus en plus forte des exigences de l'Etat de droit et de la mondialisation, la judiciarisation de plus en plus prononcée de nos sociétés transforment le besoin de formation ou de recyclage des principaux animateurs

de l'institution judiciaire, j'allais dire du pouvoir juridictionnel, en un impératif.

Cet impératif est d'autant plus évident, d'autant plus manifeste qu'il s'agit de hauts magistrats dont l'office consiste à trancher les litiges qui leur sont soumis en dernier ressort, leurs décisions étant insusceptibles de recours.

En cet état, comment ne pas convenir ainsi que l'enseignent les anciens, que c'est une erreur de croire que l'on sort des écoles de droit avec toutes les connaissances nécessaires à l'exercice du métier de juge?

Sans doute y apprend-on tous les éléments de la science.

Mais en reconnaissant l'importance de la formation initiale, on ne niera pas qu'elle seule ne fait pas la carrière du bon juge, voire celle du magistrat en général.

N'est-il pas tout aussi erroné de penser que l'ancienneté et l'expérience suffisent à elles seules à continuer le parcours qui fait la réputation et constitue la référence?

Certes, le déroulement de la carrière bonifie et fortifie le magistrat.

Mais il est tout aussi nécessaire pour ne pas dire vital de procéder à une actualisation de ses connaissances pour cette seule raison que le droit, phénomène social, épouse son temps et n'est pas statique.

S'il veut s'assurer de la pertinence qui confère légitimité et autorité à sa décision, le juge devra s'astreindre, en plus de son expérience avérée, à donner à la somme de ses connaissances la jeunesse qui vivifie au quotidien son savoir et son savoir faire.

C'est là tout le sens de la formation continue que votre association a choisi de donner chaque année aux hauts magistrats composant les hautes juridictions de notre espace francophone, et je dois souligner l'intelligence de ce choix.

Vous comprenez donc, mesdames et messieurs, pourquoi le

Gouvernement du Bénin se réjouit et se félicite de cette initiative fort louable de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones d'assurer la formation continue des magistrats de ses juridictions membres.

Il en est d'autant plus ainsi, que la formation des ressources humaines de qualité et la formation continue des magistrats sont au cœur des préoccupations du Président Patrice TALON.

Les réformes hardies engagées par son Gouvernement dans le secteur de la justice visent le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et celle de ses différents animateurs en même temps qu'elles consolident l'arsenal législatif national à même de faire soumettre, par les juges, notre société au règne du droit et de la justice.

La création de nouvelles juridictions telles que, les tribunaux et Cours de commerce, la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme participe de cette volonté politique clairement affirmée de faire de notre pays le Bénin, un Etat de droit qui ne saurait s'accommoder du règne de l'impunité.

Mesdames et Messieurs les participants à la présente session;

Mesdames et Messieurs.

La justice, on ne le dira jamais assez, est appelée à jouer dans nos pays respectifs, un rôle -d'avant-garde, une mission de veille dans le processus d'édification et de consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie.

L'initiative de votre réseau d'intégration juridique et judiciaire qui a pour objectif, de renforcer chaque année, les moyens d'interventions des animateurs de nos hautes juridictions, est heureuse et reste à encourager.

Elle est heureuse parce qu'elle reste de mon point de vue, un outil pertinent d'accompagnement de nos Etats dans leur politique nationale de formation continue des animateurs de la justice.

Le Gouvernement de mon pays qui abrite le siège de votre réseau ne ménagera aucun effort pour continuer de le soutenir dans ses différentes actions de constructions de l'intégration juridique et judiciaire si nécessaire aux Etats africains dans cet environnement de globalisation, caractéristique de notre époque.

**Mesdames et Messieurs.**

Les thématiques qui sont inscrites à l'agenda de votre session tant en séances plénières- qu'en ateliers spécifiques à chacun des ordres de juridiction réunis au sein de votre Association, achèvent de convaincre de la grande utilité de ce dialogue judiciaire que vous animerez pendant deux jours.

Je voudrais m'en réjouir et vous en féliciter.

Je demeure convaincu que grâce à l'expertise avérée des différents communicateurs, grâce aussi aux contributions pertinentes et aux échanges enrichissants des participants, les aspects fondamentaux des thèmes retenus seront abordés malgré la durée limitée de vos travaux.

Je voudrais émettre le vœu que vos travaux s'attachent à l'essentiel des questions dans leurs approches jurisprudentielles nourries à l'aune des évolutions doctrinales récentes et à associer bon nombre de juges du fond du Bénin à cette activité de formation de l'illustre association des hautes juridictions que vous présidez.

Le Gouvernement de la République du Bénin vous en sait infiniment gré.

Mesdames et Messieurs.

Je voudrais également exprimer les remerciements du Bénin à l'Organisation Internationale de la Francophonie pour sa constante sollicitude à l'endroit de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Au Directeur Général de l'ERSUMA qui sert de cadre à la tenue, chaque année, de cette activité de formation, je voudrais dire la reconnaissance de

mon pays.

A tous les experts et magistrats venus de la France et des quatre coins de l'Afrique, je voudrais, au nom du Président de la République, leur adresser la gratitude de l'Etat béninois.

Monsieur le Président du Conseil d'Administration de l'AA-HJF.

Je m'en voudrais de terminer mes propos sans vous remercier de votre volonté toujours renouvelée de voir

A vous tous, le peuple du Bénin et son Gouvernement souhaitent un bon et agréable séjour dans notre capitale politique, Porto-Novo.

Monsieur le Président du Conseil d'Administration de l'AA-HJF

Mesdames et Messieurs les animateurs des Hautes Juridictions Africaines francophones.

Au moment où votre réseau, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones s'apprête à célébrer ses 20 ans de marche résolue sur les chemins escarpés menant à l'intégration juridique et judiciaire de nos Etats, il me plaît, au nom du Président de la République, de vous adresser nos sincères félicitations pour votre détermination et votre engagement à jouer toute votre partition à l'éclosion en Afrique, de véritables sociétés soumises à la force du droit et de la justice.

En vous renouvelant l'engagement de l'Etat béninois à soutenir votre réseau, je déclare ouverts, les travaux de la 11<sup>ème</sup> session de formation des magistrats des juridictions membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Vive la coopération juridique et judiciaire africaine,  
Vive l'AA-HJF,

Je vous remercie.

Séverin Maxime QUENUM, Garde des Sceaux, Ministre



**TRAVAUX PROPONENT DITS**

## **TRAVAUX EN PLENIERE**

# **L'INDEPENDANCE DU POUVOIR JURIDICTIONNEL A L'EPREUVE DE SES RAPPORTS AVEC LE POUVOIR EXECUTIF ET LE POUVOIR LEGISLATIF**

Par **MADAME DANDI GNAMOU,**

AGREE, PROFESSEUR TITULAIRE DE DROIT PUBLIC – UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI, CONSEILLER A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN

## **L'INDEPENDANCE DU POUVOIR JURIDICTIONNEL A L'EPREUVE DE SES RAPPORTS AVEC LES POUVOIRS EXECUTIF ET LEGISLATIF**

**Pre Dandi GNAMOU, Agrégée des facultés de droit, Professeure Titulaire**

Je voudrais d'abord adresser mes vifs remerciements à l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), son Président et ses membres ainsi que le Président de la Cour suprême pour l'honneur qu'ils me font de présenter cette communication sur l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'épreuve de ses rapports avec les pouvoirs exécutif et législatif.

L'indépendance judiciaire est la conséquence de l'indépendance et de l'impartialité du juge ; de la séparation des pouvoirs et de la garantie des droits. Dès leur accession à la souveraineté internationale, nos Etats africains ont institué un appareil judiciaire à côté des organes législatif et exécutif. Le principe de la séparation des pouvoirs<sup>1</sup> consacré dans la quasi-totalité des Constitutions devrait permettre aux juridictions et aux juges de bénéficier d'une indépendance vis-à-vis des autres organes constitutionnels, pour faire respecter la loi, le droit et les libertés individuelles.

---

<sup>1</sup> Pour une explication et une évaluation récente de la doctrine de la séparation des pouvoirs, voir, ROMAINVILLE Céline, « Les multiples visages de la séparation des pouvoirs », in P. D'Argent, D. Renders et M. Verdussen (dir.), *Les visages de l'Etat. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, 2017, pp. 697-713.

Cependant, les premières décennies d'indépendance ont révélé que le juge africain, dépendait fortement d'un exécutif fort, marqué par un chef de l'Etat omnipotent et d'un corps législatif dont les actes ne faisaient l'objet pratiquement d'aucun contrôle. Le mouvement de démocratisation entamé au début des années 1990 a laissé croire que l'indépendance de la justice deviendrait enfin réalité. En effet, en réhabilitant le principe de séparation des pouvoirs, nos Etats ont renforcé leur appareil juridictionnel et inclut la présence d'un juge constitutionnel selon le modèle concentré de justice constitutionnelle.

*Avec l'ancrage du triptyque, démocratie, droits de l'homme et Etat de droit dans nos politiques institutionnelles, peut-on parler d'Etat démocratique sans l'existence d'une justice indépendante ? Certes Montesquieu dans sa théorie de la séparation des pouvoirs avait donné à la justice une « fonction pratiquement nulle » en le confinant à la bouche de la loi, mais aujourd'hui, nul ne peut ignorer l'importance que le juge et la justice revêtent dans les sociétés modernes.*

La justice, qu'elle soit une autorité ou un pouvoir, est un des attributs essentiels de la souveraineté de tout Etat. L'indépendance du pouvoir juridictionnel en Afrique devient cruciale. Elle se situe aujourd'hui au carrefour des débats touchant le processus actuel de démocratisation dans les pays africains. L'indépendance doit cependant être appréhendée d'un triple point de vue : elle suppose d'abord que le juge soit à l'abri de l'influence ou de la domination des autres pouvoirs publics de l'Etat. Ensuite elle doit être protégée des pressions provenant des partis politiques notamment de l'opposition, des syndicats et, de manière générale, de la société civile. Enfin, l'indépendance de la justice doit être envisagée dans son sens large : les déclarations de principe ne suffisent pas ; encore faudrait-il que d'autres conditions matérielles, statutaires, financières etc. soient également remplies pour que le juge puisse en toute sérénité rendre la justice.

Aussi convient-il de retenir ici envisageant l'indépendance du pouvoir juridictionnel dans ses rapports avec les autres principales puissances<sup>2</sup>, qu'un pouvoir juridictionnel indépendant exige à la fois que ce pouvoir pluriel (judiciaire, administratif, constitutionnel), en tant qu'entité institutionnelle, soit lui-même

---

<sup>2</sup> BOUHON Frédéric et PIRONNET Quentin, « Le pouvoir judiciaire et l'équilibre des pouvoirs : réflexions à propos des récentes réformes », *Pyramides*, 29, 2017, pp.93-118.

indépendant, que sa sphère d'action soit protégée contre l'influence déclarée ou insidieuse d'autres éléments de l'État et que les juges soient indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Comme le déclarent les Principes de Bangalore, l'indépendance judiciaire a des aspects « à la fois individuels et institutionnels »<sup>3</sup>. Au regard de ces principes qui fondent toute société démocratique, on est en droit de se demander, si aujourd'hui, dans nos Etats, il existe un pouvoir juridictionnel qui demeure en théorie comme en pratique, indépendant et impartial. C'est pourquoi, la question de l'indépendance du pouvoir juridictionnel dans ses rapports avec l'exécutif et le législatif sera examinée d'abord à l'aune de l'institutionnel (I) et ensuite au regard de l'individuel (II).

## I. L'INDEPENDANCE INSTITUTIONNELLE DU POUVOIR JUDICIAIRE

La garantie du pouvoir juridictionnel repose d'abord sur des bases constitutionnelles qui à l'usure sont souvent bousculées.

### A/ Les garanties constitutionnelles de l'indépendance du pouvoir juridictionnel

La garantie constitutionnelle repose sur le postulat de la séparation des pouvoirs<sup>4</sup>, élaborée par Montesquieu au XVIIIe siècle, ainsi que les mécanismes de freins et contrepoids au nombre des principes les plus chers à toute démocratie. Il s'agit fondamentalement de former un gouvernement modéré grâce à la combinaison des puissances exécutive, législative et juridictionnelle pour les réguler, les faire agir et ouvrir la possibilité de donner du lest à l'une pour lui permettre de résister à l'autre.

Au cœur de l'indépendance de chaque pouvoir, la séparation des pouvoirs vise deux objectifs majeurs. D'une part, éviter la prédominance de l'un des pouvoirs et d'autre part, assurer aux citoyens le plus haut degré possible de liberté, tout en gardant l'efficacité pratique du système juridique par le biais d'un pouvoir indépendant, auquel revient la tâche d'appliquer la loi et de veiller qu'il n'y ait aucune distorsion dans la traduction des règles abstraites dans un acte concret ayant incidence directe dans la sphère individuelle.

---

<sup>3</sup> Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire adopté en 2002, E/CN.4/2003/65.

<sup>4</sup> Voir à ce propos la communication de Victor Dassi ADOSSOU, Haut Magistrat, « L'indépendance de la justice », Les Cahiers de l'IDH, n°03, 2012.

Néanmoins, le fait majoritaire réduit considérablement les effets de la séparation des pouvoirs par la collusion qu'il permet entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Et suivant Carlos Miguel Pimentel<sup>5</sup>, la séparation des pouvoirs se trouve plutôt dans les rapports entre minorité et majorité avec l'obligation de protéger la minorité par le biais de la reconnaissance des droits de l'opposition. Dans ce contexte moderne<sup>6</sup>, c'est le juge qui devient l'élément clé du système démocratique, protecteur des droits et libertés fondamentales, pilier de la démocratie.

Cette place fondamentale du pouvoir juridictionnel n'est plus à démontrer. Le juge judiciaire garant des libertés individuelles et de la propriété privée, côtoie le juge financier en charge du respect de la reddition des comptes et de la transparence financière au cœur de tout système démocratique. Le juge administratif au cœur du contrôle de légalité, agit en harmonie avec le juge constitutionnel, qui transcendant l'Etat légal est juge par excellence des droits et libertés fondamentales, protecteur de l'état de droit. Ce schéma idyllique d'indépendance du pouvoir juridictionnel est néanmoins sujet dans l'époque récente à une remise en cause, à travers les démocraties illibérales<sup>7</sup>.

## **B. La remise en cause de l'indépendance constitutionnelle du pouvoir juridictionnel**

La remise en cause de l'indépendance constitutionnelle est présentée avec élégance par le Professeur Francis Vangah Wodié, Président du Conseil constitutionnel ivoirien évoquant les raisons de sa démission dans son ouvrage et qui rappelle les pesanteurs institutionnelles et la tendance à l'invasion organisée par l'exécutif ou coorganisée entre l'exécutif et le législatif.

Mais la remise en cause est aussi le fait de la hiérarchie institutionnelle.

---

<sup>5</sup> PIMENTEL Carlos Miguel. « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, vol. 102, no. 3, 2002, pp. 119-131.

<sup>6</sup> Pariente A. (dir.), *La séparation des pouvoirs – Théorie contestée et pratique renouvelée*, Paris, Dalloz, 2006.

<sup>7</sup> ROSANVALLON Pierre, « La démocratie illibérale (le césarisme) », dans *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000 ; ZAKARIA Fareed (trad. Daniel Roche), *L'Avenir de la Liberté : la Démocratie illibérale aux États-Unis et dans le Monde* « The Future of Freedom : Illiberal Democracy at Home and Abroad », Paris, O. Jacob, 2003.

En effet **la hiérarchie est organisée par les textes organiques ou constitutionnels**. Elle crée des rapports complexes et soulève des questions quant à l'indépendance du magistrat. D'abord, ce pouvoir hiérarchique ne concerne nullement la prise de décision qui relève de la seule conscience de chaque juge qui n'a de compte à rendre ni à son chef de juridiction, ni à qui que ce soit.

Mais les chefs de juridictions sont investis de pouvoirs administratifs qui peuvent constituer des menaces à l'indépendance du juge s'ils ne sont pas limités aux nécessités du service. Il leur revient en effet le pouvoir de régler l'organisation des audiences, de pourvoir aux affectations et d'évaluer l'activité professionnelle des magistrats placés sous leur autorité, élément important pour leur avancement. Même si des garanties entourent ces pouvoirs pour éviter tout arbitraire du supérieur hiérarchique, le juge n'est pas à l'abri de pressions ou de sanctions de la part de ses supérieurs, si les rapports qui les lient ne sont pas d'une parfaite sérénité.

La situation est toute différente pour les magistrats du parquet qui sont, même dans leurs décisions ou conclusions écrites, dans un lien de dépendance vis-à-vis de leurs autorités hiérarchiques, ce en raison du principe d'unité de la politique pénale du gouvernement<sup>8</sup>. Dans nos pays, l'injonction peut concerner une affaire précise, là où les démocraties mures s'en tiennent à des directives générales.

**Les divers Conseils supérieurs de la Magistrature sont aussi suspectés de connivence avec le pouvoir en place** et leur crédibilité est entamée, aussi bien au sein de la magistrature elle-même qu'auprès des populations de plus en plus attentives aux décisions rendues par la justice de leurs pays.

Dans la majorité des Etats, le Conseil de la magistrature dont la mission essentielle et première est d'assurer le bon fonctionnement du service public de la

---

<sup>8</sup> Le Conseil constitutionnel français a ainsi estimé que le fait que les magistrats du parquet soient placés sous l'autorité du garde des Sceaux est nécessaire pour concilier l'indépendance des magistrats du parquets qui bénéficient en France du libre exercice de l'action publique, de l'opportunité des poursuites et de la libre parole à l'audience avec les prérogatives du Gouvernement en matière de politique pénale. Décision n°2017-680 WPC du 8 décembre 2017.

justice et la garantie de l'indépendance des magistrats, est présidé par le Président de la République. Les magistrats africains se retrouvent ainsi dans une situation de dépendance vis-à-vis de cette Haute autorité. Même en l'absence du Président de la République ou du ministre de la justice en tant que Vice-président, le Conseil de la Magistrature semble garder toute son influence sur le corps judiciaire.

Les modifications de la composition du CSM tantôt valide l'impression d'un recul de l'influence de l'Exécutif comme c'est le cas au Togo, tantôt laisse penser que l'Exécutif reprend du terrain comme au Bénin.

L'influence sur le juge n'est pas à relever du seul point de vue de l'Exécutif.

L'intervention directe du législateur dans le cours de la justice, si elle est rare et limitée, n'en est pas pour autant exceptionnelle. Elle se traduit par l'adoption des lois rétroactives appelées lois de validation destinées à prévenir l'application d'une jurisprudence redoutée, à en corriger les effets ou à substituer à l'interprétation d'une règle de droit, une règle nouvelle de portée différente. Les tentatives d'influence concernent aussi les processus de levée d'immunités des membres du gouvernement ; la mise en jeu de la responsabilité des membres du gouvernement ou encore la présence des députés dans les juridictions en charge de juger les chefs d'Etat ou membres du Gouvernement comme c'est le cas des hautes Cours de justice.

Les risques d'influence ne se limitent cependant pas aux Etats en développement. L'Etat de droit et la démocratie étant une quête permanente, la Cour européenne des droits de l'homme se montre très vigilante à l'égard des Etats européens quant au respect des principes d'organisation juridictionnelle parmi lesquels figurent l'indépendance de la justice et l'impartialité du tribunal, conformément aux dispositions des articles 5<sup>9</sup> et 6<sup>10</sup> de la convention européenne des Droits de l'Homme. Les aspects institutionnels ne doivent cependant pas faire oublier que l'indépendance du pouvoir juridictionnel serait un vain mot sans la probité et la conscience individuelles du juge.

## II. L'INDEPENDANCE INDIVIDUELLE DU MAGISTRAT

---

<sup>9</sup> Droit à la liberté et à la sûreté.

<sup>10</sup> Droit à un procès équitable.

Le pouvoir juridictionnel n'a aucun sens ni portée sans l'indépendance individuelle du magistrat, c'est aussi l'homme qui participe de l'application de l'Etat de droit. Il est dès lors nécessaire de cerner les notions d'indépendance et d'impartialité (A) tout autant que les facteurs qui limitent l'indépendance du magistrat (B).

### **A. La notion d'indépendance et d'impartialité**

Il est reconnu que l'indépendance du juge n'est pas une fin en soi. Elle est un moyen par lequel on parviendrait à une « bonne justice », c'est-à-dire une justice impartiale qui assurerait une égalité de tous les justiciables devant la loi. Cette notion d'indépendance a fait l'objet de nombreuses tentatives de définitions pour en déterminer le sens et la portée. La notion d'indépendance reste donc, malgré son apparente simplicité, complexe. La place assignée à la justice et son évolution dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat expliquent en partie cette complexité.

Dans sa plus simple expression, le principe d'indépendance signifie que le juge est séparé de l'exécutif comme du législatif, en ce sens qu'il dit le droit et applique la loi, sans en référer à l'un ou à l'autre de ces deux autres organes constitutionnels, ou à aucune autre instance ou élément extérieur à l'institution judiciaire, ni subir leur influence ou leur pression lorsqu'il rend la justice à l'occasion des conflits qu'il tranche, ou lorsqu'il prend des sanctions prévues par la loi pour les délits et les crimes commis.

Cette affirmation du principe d'indépendance est une conséquence logique de la séparation des pouvoirs que l'on retrouve également dans les Constitutions de nombreux Etats. Mais si les Etats n'ont généralement pas formulé dans les textes constitutionnels, législatifs ou réglementaires la définition de l'indépendance, ils l'ont tous consacré dans l'organisation de leur justice, en rapport avec les autres organes étatiques. Dans plusieurs de ces pays, le principe est donc expressément inscrit soit directement dans la Constitution, soit dans la loi organique portant sur le statut de la magistrature, soit dans d'autres lois organiques organisant la profession judiciaire comme celle des Cours constitutionnelles.

L'absence de définition est due au fait que l'indépendance juridictionnelle a la particularité d'être à la lisière de la justice et du politique. Ainsi, son degré d'effectivité est étroitement lié à celui de la démocratisation du système politique considéré et de l'existence ou non d'un Etat de droit. L'on comprend dès lors que l'indépendance de la justice ne puisse ni se poser, ni se réaliser dans les mêmes termes partout.

Dans les facteurs d'indépendance, se trouve aussi l'impartialité, qu'il revient au juge de sauvegarder en toute « conscience », et qui est à distinguer de l'indépendance.

Si l'indépendance de la justice signifie l'exclusion de tout lien de dépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif, ou vis-à-vis de tout autre acteur ou phénomène, l'impartialité en appelle à la conscience du juge qui doit s'assurer que la décision qu'il a prise n'a subi l'influence d'aucun élément étranger dans l'exacte application de la règle de droit aux faits de l'affaire qui lui est soumise. L'impartialité, soulève quelques questions, notamment lorsque le juge reproduit à l'intérieur de sa juridiction ou dans les procès, des éléments liés à son origine ou milieu religieux, partisan ou syndical. Par exemple, l'élection des juges suisses ou allemand prend en compte des éléments d'ordre idéologique, politique et régional, culturel etc..

Si le magistrat ou le juge issu de ces différents « milieux » ne rompt pas le lien qui les unit, se posera alors la question de son indépendance et de son impartialité. C'est pour cela que l'on retient le devoir d'ingratitude du juge constitutionnel<sup>11</sup>, devoir qui l'amène à bannir tout infléchissement avec l'autorité de nomination et qui permet de manifester de manière objective l'indépendance du juge. Force est néanmoins de constater que certains facteurs tendent à limiter cette indépendance de la justice, et du juge.

---

<sup>11</sup> Le devoir d'ingratitude des membres du Conseil constitutionnel à l'égard de celui qui les a nommés a été évoquée par Robert Badinter lors d'une interview en 1982 au journal « Le Monde ». Voir aussi Delphine Emmanuel ADOUKI, « Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du juge constitutionnel en Afrique », *Revue Française de droit constitutionnel*, 2013/3, n°95, pp.611-638.

## **B. Les facteurs qui limitent l'indépendance des magistrats**

L'influence du pouvoir exécutif ou législatif sur le juge peut découler directement des prérogatives de ces deux pouvoirs. Le juge vit dans son milieu, il peut donc être sujet à des pressions politiques et familiale déterminantes pour son avancement professionnel.

**D'abord, le pouvoir législatif adopte les lois qui organisent la justice.** C'est aussi ce dernier qui vote annuellement le budget qui permet à la justice de fonctionner sur la base d'un projet déposé par l'Exécutif. C'est aussi lui qui détermine le cadre et le traitement du personnel du pouvoir judiciaire. Pour éviter tout empiètement du juge sur les fonctions législatives, il lui est interdit de rendre des arrêts de règlement, c'est-à-dire des décisions de portée générale et dans le même temps, il est interdit au législateur d'avoir à s'impliquer dans une affaire judiciaire, notamment en légiférant de façon rétroactive.

Malgré ces précautions, l'influence de l'Exécutif, initiateur des lois ou du législatif, adoptant les lois, peut se faire sentir dans les modifications législatives sur l'amélioration des conditions de travail y compris l'allongement de la durée de travail. On sait qu'après l'affaire Dutroux en Belgique<sup>12</sup>, et d'Outreau<sup>13</sup> en France des réformes importantes ont eu lieu qui ont touché les conditions de nomination des magistrats et au fonctionnement même de la justice. Il reste que le législateur est dans son rôle et que d'autres paramètres relatifs à la situation financière et matérielle du juge peuvent avoir des influences sur son indépendance.

**La situation financière et matérielle des magistrats** est une donnée qui peut être manipulée tant par l'exécutif que par le législatif. En effet, le niveau de rémunération peut être déterminé tant par la loi par le biais des grilles indiciaires, que par l'Exécutif, par la nature des indemnités reconnus au juge. Ainsi, la situation matérielle des juges ne leur épargne pas d'éventuelles pressions. En Afrique, les magistrats perçoivent une rémunération souvent très faible pour la fonction qu'ils occupent, même si l'on note, dans certains pays, un effort des pouvoirs publics pour améliorer leur situation. Cette faible rémunération les met dans une situation

---

<sup>12</sup> SAGESSER Caroline. « Législatif, exécutif et judiciaire. Les relations entre les trois pouvoirs », *Dossiers du CRISP*, vol. 87, no. 2, 2016, pp. 9-71.

<sup>13</sup> SALAS Denis. « L'affaire d'Outreau ou le miroir d'une époque », *Le Débat*, vol. 143, no. 1, 2007, pp. 30-45.

de précarité telle qu'ils jouissent de moins en moins de la «notabilité » auprès de ceux qui les saisiraient éventuellement pour rendre la justice ou de ceux qu'ils auraient condamnés. Non seulement la détermination du niveau de rémunération peut être une source d'influence, mais aussi le niveau relativement bas conduit à un manque considérable de moyens matériels. Au Tchad par exemple, les bureaux au ministère de la Justice sont insuffisants et sont dans des conditions déplorables au point où il manque parfois des ordinateurs pour permettre la rédaction rapide de jugements et autres actes liés aux décisions de justice.

Enfin, le juge vit dans son milieu avec un tissu familial et amical qui appartient à un cercle politique, sans ignorer les fonctions politiques du juge<sup>14</sup>, l'influence de l'Exécutif et du législatif peut passer aussi par ce tissu.

## CONCLUSION

La séparation des pouvoirs est au cœur de l'indépendance réciproque entre les trois pouvoirs : exécutif, législatif et juridictionnel. Ce mythe constitutionnel a pour principal rôle d'assurer que le pouvoir exécutif ne soit pas tyrannique. Le pouvoir juridictionnel qui tranche les différends qui naissent à l'occasion de la mise en application des lois est un acteur aujourd'hui incontournable. Avec le fait majoritaire, c'est lui qui assure au mieux le respect des droits et libertés fondamentales. Le citoyen attend du juge une éthique personnelle. Il attend de lui qu'il agisse en toute conscience dans l'édification de l'Etat de droit, c'est-à-dire qu'il soit et ait la capacité de faire respecter la loi et d'assurer que les droits de la personne humaine ne sont pas impunément bafoués. L'équilibre institutionnel et l'épanouissement personnel sont à ce prix. Il y va de la responsabilité même du juge.

---

<sup>14</sup> FRANCOIS L. et THIRION N., « Les juges dans la politique », in Grandjean G. et Wildemeersch J. (dir.), *Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 53-77. Voir aussi, BRUN H. et LEMIEUX D. (1977), « Politisation du pouvoir judiciaire et judiciarisation du pouvoir politique : la séparation traditionnelle des pouvoirs a-t-elle vécu ? », *Les Cahiers de droit*, 18 (2-3), 265–313. <https://doi.org/10.7202/042167ar>.

# LE JUGE, GARANT DE LA PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES

Par **MONSIEUR MOUHAMADOU LO**,

DOCTEUR, ANCIEN PRESIDENT DE LA COMMISSION DE PROTECTION DES  
DONNEES PERSONNELLES DU SENEGAL

## SOMMAIRE

Contexte

Intervention du juge :

constitutionnel

pénal

administratif

civil

communautaire

Conclusion : Défis de la régulation

## Contexte

### Développement des TIC dans tous les secteurs d'activités :

- ✓ → **e-administration** : modernisation de l'administration (e-gov, e-citoyen)
- ✓ → **e-entreprise** : monde immatériel
- ✓ → **e-citoyen** : dépendance aux TIC

- ✓ « **Nouvel impérialisme**, l'informatique est partout, envahit tout, la vie personnelle comme la vie professionnelle sous forme de matériels, de logiciels et de services » : A. Lucas, J. Deveze et . Frayssinet

### **Réponse des pouvoirs politiques pour protéger les acteurs (entreprises, employés et clients) :**

→ la mise en place de textes juridiques sur les DACP (national, communautaire et africain)

→ la création d'un organe spécifique

→ **l'intervention d'un juge (le droit d'accès à un tribunal)**

### **Donnée à caractère personnel ?**

Toute information permettant d'identifier une personne physique

**Données dites « identifiantes »** : rattachées à **l'identité civile** (nom, filiation, l'adresse, état matrimonial, l'e-mail, l'âge, sexe, date et lieu de naissance, etc.) aux **numéros d'identification** (pièce d'identité, adresse IP, badge, téléphone, véhicule, compte bancaire, permis de conduire, sécurité sociale, parcelle immobilière) ou à des **éléments propres** (voix, image, taille, empreinte digitale, palmaires ou ADN)

**Données dites « comportementales »** : collectées **indirectement** notamment via l'historique des navigations web ou mobile, les logs de connexion, l'adresse MAC, la géolocalisation, la vidéosurveillance, etc

### **Cadre normatif et institutionnel : les principes de protection**

**Les régimes juridiques** (Autorisation, déclaration, avis, dispense)

**Les principes de protection** (finalité, proportionnalité, légitimité, licéité, exactitude)

**Les droits des personnes** (droit à l'information, droit d'accès, droit d'opposition, de rectification ou de suppression, **droit à l'oubli – CJUE, 13 mai 2014**)

**Les obligations du responsable du traitement** (confidentialité, sécurité, conservation, pérennité)

**Les missions des AP** (veille, d'information, de conseils et de contrôle)

**Les pouvoirs des AP** (réglementaire, d'instruction, sanction, **dénonciation**)

## Contexte

**La PDP : un principe universel**

**International :**

- **Déclaration Universelle des droits de l'homme le 10 décembre 1948** - (Art. 12) : « *nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes* ». Cet article interdit « ***l'immixtion arbitraire*** » de l'Etat ou des entreprises dans la sphère de sa vie privée.
- **Le Pacte international de l'ONU relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966** : « *nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de **telles immixtions ou de telles atteintes*** ».
- **Principes directeurs pour la réglementation des fichiers informatisés contenant des DCP (ONU – Résolution 45/95 du 14 décembre 1990)** : cette Résolution prévoit des principes, certes non contraignants, qui établissent des garanties minimales, : principe de licéité, loyauté, exactitude, finalité, l'accès par les personnes concernées, non-discrimination, sécurité des fichiers, etc.

**Europe :**

- **Convention 108 du CE du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des PCP** : « *garantir à toute personne physique quelle que soit sa nationalité ou sa résidence, le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, notamment son droit*

*à la vie privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant »*

- La Convention 108 : **seul instrument juridique international** à vocation universelle en la matière
- L'état des ratifications : Sénégal, Maroc, Ile Maurice, Tunisie)
- **Le RGPD ou Règlement européen sur la protection des données personnelles n° 2016/679** du 14 avril 2016 (en vigueur 25 mai 2018) : *un cadre harmonisé et une application extra-territoriale y compris dans les pays africains.*

#### **Afrique :**

- **UEMOA :**
  - **Article 3 de la Directive n°1/2006/CM/UEMOA du 23 mars 2006 relative à l'harmonisation des politiques de contrôle et de régulation du secteur des télécommunications** : *« les Etats membres veillent à assurer un niveau élevé de protection des données à caractère personnel et de la vie privée »*
  - **Article 3 alinéa 3. 2 de la Directive n°4/2006/CM/UEMOA du 23 mars 2006 relative au service universel et aux obligations de performance du réseau** : *« les Etats membres s'engagent à mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires applicables en matière de protection des données à caractère personnel et relatives à la vie privée ».*

#### **Afrique :**

- **CEDEAO : Acte additionnel A/SA.1/01/10 du 16 février 2010 relatif à la protection des DACP** : combler un vide juridique et à créer en conséquence un cadre légal harmonisé dans le traitement des données à caractère personnel. Il couvre tous les traitements relatifs à la collecte, à la transmission, au stockage et à l'usage des données à caractère personnel
- **Convention de l'Union Africaine sur la Cybersécurité et la Protection des données personnelles, Malabo, le 27 juin 2014** : un instrument de

protection multidisciplinaire en couvrant plusieurs domaines ou secteurs de l'informatique ou des technologies de l'information et de la communication : les transactions électroniques, la PDCP, la lutte contre la cybercriminalité et la cybersécurité

## **Contexte**

### **La PDP : un principe consacré**

**123 pays dotés LDP ainsi répartis** : Europe (54); **Afrique (24)**; Asie (13) ; Caraïbes (10); Amérique latine (10); Moyen-Orient (6); Amérique du Nord (2); Australasie (2); Asie centrale (2)

**RAAPDP** : Réseau africain des autorités de protection des données personnelles

#### **Afrique : 24 pays**

**2018** : Algérie

**2017** : Niger    **Mauritanie**

**2016** : **Guinée équatoriale / Guinée C.**

**2015** : Tchad

**2014** : Comores, **Madagascar**

**2013** : Afrique du Sud, **Côte d'ivoire**, Lesotho, **Mali**

**2011** : Angola, **Gabon**

**2010** : Ghana

**2009** : **Bénin**,        Maroc

**2008** : **Sénégal**

**2004** : **Burkina Faso**, Ile Maurice, Tunisie

**2002** : Zimbabwe

**2001** : Cap vert

**1988** : Seychelles

**11 Pays dotés d'un organe opérationnel**

Afrique du Sud

Côte d'ivoire

Mali

Ghana

Bénin

Maroc

Sénégal

Burkina Faso

Ile Maurice

Tunisie

Cap vert

**10 pays dotés d'un projet de loi**

Ethiopie

Kenya

Malawi

Nigeria

Swaziland

Tanzanie

Togo

Ouganda

Congo

RDC

### **L'intervention du juge constitutionnel**

**Article 8 de la Convention africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel** exige que « *chaque État partie s'engage à mettre en place un cadre juridique ayant pour objet de **renforcer les droits fondamentaux et les libertés publiques**, notamment la protection des personnes physiques et de réprimer toute infraction relative à toute atteinte à la vie privée* »

**Le droit à la PDP** est considéré comme un droit **essentiel** au même titre que d'autres **libertés individuelles** (liberté d'expression, d'aller et venir, le droit à la vie privée, la liberté d'association ou de réunion, la liberté d'information, la dignité humaine, la liberté de manifester ou de vote, etc.).

### **Exemples de constitutionnalisation de la LDP : Maroc et Tunisie**

**Le rôle du juge constitutionnel** : garantir le respect des droits fondamentaux notamment le droit à la protection des données personnelles.

Illustration jurisprudentielle : CC. Fr - Décision n°2018-765 DC du 12 juin 2018 : confirme la constitutionnalité de la loi relative à la protection des données personnelles mais juge contraire à la Constitution les mots « sous le contrôle de l'autorité publique » qui élargi le nombre étendu de personnes susceptibles d'opérer un traitement de données en matière de condamnations pénales.

### **L'intervention du juge pénal**

Consécration dans les lois internes de la compétence du juge répressif de pouvoir connaître du contentieux de la DP

### **La saisine du juge pénal est ouverte :**

**AP** : V. Art. 19 de l'Acte Add. : « le Président de l'AP doit informer sans délai l'autorité judiciaire pour certains types d'infractions dont il a connaissance ». Voir Art. 37 (Burkina Faso), Art. 28 (Maroc), Art. 31 et 56 (Mali), Art. 21 (Bénin), Art. 6 (Tchad)

**Personnes concernées** : recours juridictionnel

**Ou d'office** : tout juge compétent

Infractions portant sur les DACP	Sanctions pénales par pays	Amendes par pays
Traiter des DACP sans procéder aux formalités préalables	<b>Burkina Faso</b> : 3 mois à 5 ans <b>Bénin</b> : 5 à 10 ans <b>Sénégal</b> : 1 an à 7 ans	500 000 à 2 000 000 francs CFA 10 à 50 millions de francs CFA 500.000 à 10.000.000 francs CFA
<p><b>TRHC Dakar, 24 février 2014 : Condamnation d'un prévenu à 1 mois ferme pour le délit de traitement de DACP en violation des formalités préalables ; consécration de la photo comme une DACP</b></p> <p><b>Fr : C. Cass n° 1184 du 3 novembre 2016 : les adresses IP sont des DACP de sorte que leur collecte constitue un traitement de DP et doit faire l'objet d'une déclaration préalable auprès de la CNIL</b></p>		
Traiter des DACP sans prendre les précautions utiles pour préserver leur sécurité	<b>Madagascar</b> : 6 mois à 2 ans <b>Maroc</b> : 3 mois à 1 an <b>Sénégal</b> : 1 à 7 ans	800.000 à 8.000.000 Ariary 20.000 à 200.000 DH 500.000 à 10.000.000 francs CFA
<p><b>TGI Marseille, 7 juin 2017 : condamnation du DSI d'une structure sanitaire pour défaut de protection des dossiers médicaux</b></p>		
Communiquer à des tiers non autorisés ou accéder sans autorisation ou façon illicite aux DACP	<b>Burkina Faso</b> : 3 mois à 5 ans	1 000 000 à 3 000 000 francs CFA

Infractions portant sur les DACP	Sanctions pénales par pays	Amendes par pays
Détourner la finalité d'un traitement	<b>Burkina Faso</b> : 3 mois à 5 ans <b>Tunisie</b> : 3 mois <b>Bénin</b> : 5 à 10 ans	500 000 à 2 000 000 francs CFA 1.000 dinars 10 à 50 millions francs CFA
Collecter des données par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite	<b>Sénégal</b> : 1 à 7 ans <b>Bénin</b> : 5 à 10 ans <b>Madagascar</b> : 2 à 5 ans	500.000 à 10.000.000 francs CFA 10 à 50 millions de francs CFA 1.000.000 à 10.000.000 Ariary
<p><b>TGIHC Dakar, 3<sup>ème</sup> ch. 12 juin 2018 : « déclare frauduleuse la collecte effectuée par un prévenu dès lors qu'il a accédé, de manière indue, à la messagerie électronique de son épouse » : Condamne le prévenu à une peine d'emprisonnement d'un (1) an avec sursis et 2 millions Fcfa à titre de dommages et intérêts.</b></p>		
Procéder à un traitement de DACP sans respecter les droits à l'information,	<b>Burkina Faso</b> : 3 mois à 5 ans <b>Bénin</b> : 5 à 10 ans <b>Maroc</b> : 3 mois à 1 an	2 000 000 à 5 000 000 francs CFA 10 à 50 millions de francs CFA 20.000 à 200.000 DH

d'accès, de rectification et d'opposition	Tunisie : 1 an	5.000 dinars
---	----------------	--------------

Infractions portant sur les DACP	Sanctions pénales par pays	Amendes par pays
Collecter, sans autorisation, des données sensibles (origines raciales, ethniques, les opinions philosophiques, politiques, ou religieuses, syndicales ou les mœurs des personnes)	Côte d'ivoire : 10 à 20 ans Burkina Faso : 3 mois à 5 ans Sénégal : 1 à 7 ans	20 000 000 à 40 000 000 francs CFA 500 000 à 2 000 000 francs CFA 500.000 à 10.000.000 francs CFA
Conserver des DACP au-delà de la durée normale	Burkina Faso : 3 mois à 5 ans Madagascar : 6 mois à 2 ans	500 000 à 2 000 000 francs CFA 200.000 à 2.000.000 Ariary
Procéder à un traitement portant atteinte à l'honneur, à la considération de l'intéressé ou à l'intimité de sa vie privée	Sénégal : 1 à 7 ans Bénin : 5 à 10 ans	500.000 à 10.000.000 francs CFA 10 à 50 millions de francs CFA

Infractions portant sur les DACP	Sanctions pénales par pays	Amendes par pays
Divulguer illicitement des DACP	Burkina Faso : 3 mois à 5 ans Sénégal : 6 mois à 5 ans	500 000 à 2 000 000 francs CFA 300.000 à 5.000.000 francs CFA
<b>TGIHC Dakar, n° 2114 du 3 mai 2013, affaire de la vidéo pornographique : « le fait de poster sur Facebook une vidéo montrant l'intimité d'un couple constitue une divulgation illicite de données » - condamnation des prévenus à 2 ans ferme et une amende de 10 000 000 Fcfa</b>		
Entraver l'action des autorités de protection	Gabon : 6 mois à 1 an Madagascar : 6 mois à 2 ans Côte d'ivoire : 1 à 2 ans Ile Maurice : 2 ans	1 à 10 millions de francs CFA 800.000 à 8.000.000 Ariary 1 000 000 à 10 000 000 francs CFA 50 000 roupies

## L'intervention du juge administratif

### Recours contre les décisions des AP (1/2)

**Le principe** : « Les sanctions et décisions prises par l'AP sont susceptibles de faire l'objet d'un recours ». Art. 21 Acte additionnel,

V. Art. 108 (Gabon) Art. 48 (Mali), Art. 40 (Bénin), Art. 32 (Sénégal)

### **Illustrations jurisprudentielles :**

- CE, 6 juin 2018 : confirmation délibération de la CNIL sanctionnant le site Challenges.fr à 25 000 euros pour non respect du droit à l'information et d'opposition en matière de cookies
- CE, 9 mars 2018 : rejet de la demande d'une banque visant à faire valider par la CNIL une décision de destitution d'un CIL

### **Recours contre la violation de la législation par une administration (2/2)**

#### **Illustrations jurisprudentielles :**

**CE, 23 octobre 2017** : annulation d'un arrêté du Ministre des Finances portant création d'un traitement des déclarations

#### **L'intervention du juge civil**

##### **En cas de dommage à autrui (1/5)**

**Le principe** : V. Art. 63 (Bénin) : La personne lésée peut saisir la juridiction compétente aux fins de dédommagement.

#### **Illustrations jurisprudentielles :**

TPIPC Cotonou 9 août 2016, Aff. DENAPKO c/ Securiport : « les prélèvements aux fins de traitement des DP d'un voyageur à l'aéroport sont illicites, frauduleuses et constitutifs de trouble susceptible de causer un dommage imminent à la liberté individuelle de l'intéressé » - ordonne une cessation de la collecte sous astreinte de 500 000 fcfa par jour

##### **En cas de situation d'urgence (2/5)**

Le principe : « le juge civil peut prendre toute mesure de sécurité nécessaire pour empêcher ou faire cesser les atteintes aux DP »

V. Art. 62 (Bénin) : « En cas d'atteintes graves ou immédiates aux droits et libertés, **la Commission ou la personne** dont les droits et les libertés ont été violés, peut demander par **voie de référé**, à la juridiction compétente, d'ordonner le cas

échéant, sous (astreinte, toute mesure de sécurité nécessaire à la sauvegarde de ses droits et libertés ».

**Illustrations** **jurisprudentielles** :

(2) - TPIPC Cotonou 9 août 2016, Aff. DENAPKO c/ Securiport

**En cas d'opération de contrôle (3/5)**

**Le principe** : Informer le Procureur de la République compétent de l'opération envisagée

V. Art. 404 Gabon ; Art. 25 Sénégal

**En cas de refus d'accès aux locaux aux membres des AP (4/5)**

**Le principe** : « en cas d'opposition, l'autorisation du président du tribunal de grande instance saisi par le président de l'autorité est nécessaire pour poursuivre l'opération »

V. Art. 108 (Gabon) Art. 48 (Mali), Art. 40 (Bénin), Art. 32 (Sénégal)

En cas de conflits en matière de droit de travail (5/5)

**Le principe : respect de la vie privée dans l'environnement professionnel**

**Illustrations** **jurisprudentielles** :

- Cass. sociale, 17 décembre 2014 : casse et annule la décision de la CA de Nîmes relative à un licenciement fondé sur faute grave (refus de l'utilisation d'un système de géolocalisation pour assurer le contrôle de la durée de travail)

**L'intervention du juge communautaire**

Article 13 de la Directive CEDEAO portant lutte contre la cybercriminalité : une seule infraction relative à la protection des DACP prévue, à savoir, le délit de traitement de données en violation des formalités légales : « Le fait pour toute personne, même par négligence, de procéder ou faire procéder à des traitements de données à caractère personnel sans avoir respecté les formalités préalables à leur mise en œuvre telles que prescrites par la loi sur les données à caractère personnel prévue à cet effet dans chaque Etat Membre ».

**Cour de Justice de la CEDEAO** : assure le respect de cette disposition eu égard à sa compétence en cas de violations des principes fondamentaux des droits de l'Homme.

### **Les défis de la régulation des DP**

Défis de la formation

Défis technologique

Défis liés à l'extra-territorialisation

Compétence juridictionnelle (Aff. Facebook en Belgique et en France – CA Paris 12 février 2016)

Localisation des données, des victimes et des auteurs d'infraction

### **L'appel au secours ....**

Si le PDG de Facebook, au cours de son audition devant le Congrès américain, a lui-même admis « NE PAS AVOIR SUFFISAMMENT REFLECHI A LA MANIÈRE D'EVITER LES ABUS dans l'utilisation des DP de ses 2,23 milliards d'utilisateurs actifs », force est d'admettre que la réponse (la protection) ne peut venir que du JUGE.

## **TRAVAUX EN ATELIER**

## **JURIDICTIONS DE CASSATION**

# LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE DE L'INSCRIPTION EN FAUX DEVANT LES JURIDICTIONS DE CASSATION

Par **MONSIEUR AHOUANDJINOU GILBERT COMLAN,**

Docteur en Droit Privé et Science criminelle, Magistrat à la Retraite, Ancien  
Président de la Chambre Judiciaire de la Cour suprême du Bénin

## INTRODUCTION

Il peut arriver que l'une des parties soutienne qu'une pièce figurant au dossier d'une procédure de cassation est fautive ou a été falsifiée. Dans ce cas, elle peut demander au Président de la Cour suprême, l'autorisation de s'inscrire en faux contre la pièce concernée.

Il s'agit alors d'une procédure du faux incident liée à la pièce ou aux pièces en cause et qui, **se greffe sur l'instance principale en cassation.**

Au Bénin, cette procédure consiste à la mise en œuvre de l'inscription en faux devant la Cour suprême et est règlementée par les articles 963 à 966 de la loi n°2008 – 07 du 28 février 2011 portant Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, modifiée par la loi n°2016 – 16 du 28 juillet 2016.

Quelles sont les conditions de recevabilité de la demande en inscription du faux devant la Cour Suprême ? (I)

Et quelle procédure doit être suivie ? (II)

## I- LES CONDITION DE RECEVABILITE DE LA REQUETE EN INSCRIPTION DU FAUX

Il y a les conditions de forme (A) et les conditions de fond (B)

## **A-LES CONDITIONS DE FORME**

Pour la recevabilité d'une demande en faux, il faut essentiellement trois conditions de forme.

### **1- La qualité de partie à l'instance principale en cassation**

Pour s'inscrire en faux contre une pièce produite devant la Cour suprême, il faut avoir la qualité de partie à l'instance de cassation, l'instance principale, soit comme demandeur, soit comme défendeur. En effet, les articles 963 et 964 du code des procédures au Bénin ne font pas de distinction entre les parties. Il n'est alors pas possible de faire une distinction entre elles, sans violer le principe fondamental de l'égalité des parties en procès.

Qu'en est-il du délai ?

### **2- Le délai pour soulever l'incident**

La jurisprudence **assimile** l'incident de l'inscription en faux à une exception de nullité. Elle considère alors que cet incident **doit être soulevé avant toute défense au fond**.

En ce qui concerne notamment, la juridiction de cassation qui est une juridiction de droit, l'incident doit être soulevé avant le dépôt du rapport du Conseiller Rapporteur.

Car, devant la Cour suprême, des moyens de cassation additionnels ne peuvent pas être déposés après le dépôt de son rapport par le Conseiller Rapporteur.

A ce niveau, il y a lieu de signaler une difficulté qui tient à ce que la demande en faux soit adressée directement au Président de la Cour suprême. Elle n'est pas faite dans un mémoire déposé à la Chambre judiciaire de la Cour suprême. Toutefois, en pratique, le Premier Président de la Cour suprême

s'entourera certainement de l'avis du Président de la Chambre judiciaire avant de se prononcer.

Par ailleurs, dans certaines matières comme la matière douanière, l'inscription de faux contre un procès-verbal des douanes, doit être faite au plus tard le jour de l'audience de jugement en 1<sup>ère</sup> instance et non pour la première fois en cassation.

Devant quelle juridiction doit se trouver l'acte en cause ?

### **3- La nécessité d'un acte produit devant la Cour suprême**

Il faut bien entendu qu'il s'agisse d'un acte produit devant la Cour Suprême, sauf exceptions prévues par la loi.

En conséquence, à défaut d'un pourvoi devant la juridiction de cassation, la procédure en inscription du faux, ne peut pas être engagée devant la Cour suprême.

Quelle doit être la force probante attachée à l'acte en cause ?

### **4- La nécessité d'un acte valant jusqu'à inscription du faux**

Il faut un acte valant jusqu'à inscription du faux. En conséquence, si l'acte incriminé n'est pas un acte authentique, il ne peut faire l'objet d'une inscription du faux. C'est le cas par exemple d'un rapport d'expertise qui ne lie pas le juge de cassation et qui, peut faire l'objet de la libre discussion des parties.

Quelles sont à présent, les conditions de fond ? (B)

## **B- LES CONDITIONS DE FOND**

Au fond, on peut évoquer comme conditions :

### **1- Le faux matériel ou le faux intellectuel**

L'acte en cause doit comporter une mention entachée soit d'un faux matériel, soit d'un faux intellectuel.

Il y a faux matériel, lorsque l'acte comporte une mention fautive, c'est-à-dire une mention falsifiée. Il y a faux intellectuel lorsque la mention est contraire à la vérité.

De quel type de grief doit-il s'agir ?

## **2- Le caractère pertinent et admissible du grief du faux**

Le grief du faux articulé contre l'acte doit être pertinent et admissible. Le grief est pertinent s'il est de nature à influencer sur la recevabilité ou le bien fondé du pourvoi. De plus, le grief ou l'allégation doit être admissible ; l'allégation est admissible si elle est d'une vraisemblance suffisante pour ébranler ou mettre en cause la foi due à l'acte authentique. Exemple, un jugement qui porte la mention de la présence d'un prévenu à la barre, alors que celui-ci, au jour de l'audience, était détenu dans une autre ville.

Quelles sont les mentions pouvant faire l'objet d'inscription de faux ?

## **3- Mentions susceptibles de faire l'objet d'inscription de faux**

Les mentions qui peuvent faire l'objet d'une demande en inscription du faux sont celles qui énoncent des constatations personnelles du juge. Il en est ainsi par exemple des mentions relatives à la composition de la juridiction, celles constatant des dates de notifications aux parties, ou bien constatant un désistement d'un prévenu à l'audience etc.

Il en est ainsi également des constatations personnelles d'un officier ministériel, tel un huissier.

Exemple d'une mention au procès-verbal d'un huissier faisant état de ce que le prévenu a été cité à personne ou qu'il a abandonné son domicile. Il est à remarquer au passage qu'un nouvel exploit ne peut effacer les mentions fausses d'un exploit précédent, sans une procédure d'inscription du faux.

Et quelle est cette procédure ?

## **II- LA PROCEDURE**

La procédure en inscription du faux devant la Cour suprême comporte trois phases.

## **A-LA DEMANDE ET LA CONSIGNATION AU GREFFE DE LA COUR**

L'inscription en faux est, comme indiqué plus haut, engagée par une requête contre une pièce produite devant la Cour suprême, suivant l'article 963 du Code des procédures au Bénin.

Cette requête est soumise au Président de la Haute Cour. Elle est signée obligatoirement par un avocat et déposée au greffe de la juridiction.

L'examen de la demande est subordonné à la consignation d'une somme de vingt cinq mille (25 000) francs au greffe.

Le Parquet général doit donner son avis sur la demande en inscription du faux.

## **B- L'AVIS DU PROCUREUR GENERAL**

Le Procureur Général du parquet général de la Cour Suprême doit émettre son avis sur la demande avant la décision du Président par ordonnance.

## **C-L'ORDONNANCE DU PRESIDENT DE LA HAUTE COUR ET LA SUITE**

La décision du Président de la Cour suprême est rendue après avis du Procureur Général par ordonnance.

Il peut s'agir d'une ordonnance de rejet. Dans ce cas, la somme consignée est acquise à la Cour suprême et une amende civile peut, en plus, être infligée au demandeur.

Le Président peut rendre également une ordonnance portant autorisation ou permission de s'inscrire en faux. Alors, la demande et l'ordonnance sont notifiées au défendeur à l'incident dans le délai de quinze (15) jours, avec sommation d'avoir à déclarer s'il entend se servir de la pièce agréée de faux.

A cette sommation doit être jointe une copie de la requête et de l'ordonnance du Président.

Le défendeur doit y répondre dans le délai d'un (1) mois, faute de quoi la pièce est écartée des débats.

La pièce est aussi écartée des débats si la réponse est négative.

Quel est le sort de l'action principale en cassation ?

### **D-LE SORT DE L'ACTION PRINCIPALE EN CASSATION**

L'autorisation de s'inscrire en faux devant la Cour suprême a pour conséquence le sursis à statuer sur l'action principale en cassation, jusqu'au jugement sur le faux devant les juridictions du fond, conformément à l'article 380 du Code des procédures au Bénin.

Toutefois, comme il est précisé ci-dessus, suivant l'article 966 de ce code, ainsi que l'article 380, si le juge de cassation estime pouvoir se prononcer au principal sans tenir compte de la pièce authentique arguée de faux, celle-ci est écartée du débat .

### **CONCLUSION**

Il est à notre avis, regrettable que le législateur du Bénin, n'ait pas prévu la possibilité de poursuites d'office contre le défendeur à l'incident en cas d'admission de la demande, par le renvoi de la procédure du faux devant une juridiction du fond désignée par la Cour suprême. C'est le cas dans la législation française par exemple.

# LES VOIES DE RECOURS CONTRE LES ARRETS DE LA COUR SUPREME

Par **Monsieur Moussa DIALLO**,

Conseiller à la Cour suprême du Mali, Section Judiciaire.

Chevalier de l'Ordre National du Mali

## **INTRODUCTION : Présentation de la Cour suprême, juge de cassation**

La Cour suprême est la IV<sup>ème</sup> Institution de la République du Mali. Elle comprend trois Sections : **La Section Judiciaire, la Section Administrative et la Section des Comptes.**

La Section des Comptes est le juge des comptables publics.

La Section Administrative est le juge de l'annulation et de l'excès de pouvoir.

La Section Judiciaire, aux termes de l'article 32 de la Loi n°96-071/AN-RM modifiée par la loi n°2016-046 du 23 Septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle, est le juge suprême de toutes les décisions rendues en matière civile, commerciale, sociale et criminelle par les juridictions de la République.

Elle contrôle la légalité des décisions contre lesquelles il n'existe pas d'autres voies de recours.

La Cour suprême exerce donc ses fonctions de juge de cassation, à travers la Section Judiciaire.

Elle comprend un Président et des Conseillers et fonctionne en formation de chambres qui sont : **Deux chambres civiles (1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup>) la chambre commerciale, la chambre criminelle, la chambre sociale et les chambres réunies** qui constituent l'assemblée plénière civile de la Cour.

Les chambres ne rendent leurs arrêts que si trois membres au moins sont présents y compris le Président.

Quant aux chambres réunies, le minimum pour statuer est de neuf (9) magistrats.

Toutes ces formations siègent en présence du Procureur Général occupant le banc du Ministère Public. Il peut être suppléé par l'un des Avocats Généraux.

Le Parquet Général est impliqué dans toutes les affaires qui sont traitées par la Section Judiciaire.

En effet, le Procureur Général personnellement ou par le canal d'un Avocat Général conclut dans toutes les affaires que connaît la Section Judiciaire. Il occupe à l'audience le banc du Ministère Public.

L'instance en cassation est introduite par cette voie extraordinaire de recours appelée « **Pourvoi en cassation** ».

Comme toute action en justice, l'action en cassation pour être recevable doit remplir des conditions qui relèvent tantôt du demandeur au pourvoi, tantôt de la décision attaquée, tantôt de la forme du pourvoi, et enfin du temps pris par le demandeur pour agir, le législateur n'ayant voulu qu'aucune action en justice soit éternelle.

Pour avoir la qualité à se pourvoir en cassation, il faut avoir été partie au procès qui a abouti à la décision attaquée. C'est ce qui résulte des dispositions de l'article 619 al 2 CPCCS selon lesquelles « **toute partie qui a intérêt est recevable à se pourvoir en cassation, même si la disposition qui lui est défavorable ne profite pas à son adversaire** ».

L'intérêt s'apprécie donc en fonction du grief causé au demandeur par la décision attaquée.

L'article 616 du CPCCS indique que le pourvoi en cassation n'est ouvert qu'à l'encontre des décisions rendues en dernier ressort.

Ne peuvent donc être attaqués par la voie du pourvoi :

- *Les jugements susceptibles d'appel ;*
- *Les jugements rendus par défaut ;*
- *Le jugement qui a déjà fait l'objet d'un pourvoi en raison de la règle de l'interdiction de réitérer le pourvoi.*

Le législateur n'a jamais voulu qu'une action s'éternise, le pourvoi en cassation ne pouvait donc faire exception en matière civile aux termes de l'article 629 du CPC le délai du pourvoi est de deux mois à partir de la notification de la décision si elle est contradictoire. Si la décision est par défaut, c'est le même délai qui ne court qu'à partir du jour où l'opposition n'est plus recevable.

En matière pénale, le délai du pourvoi est de 3 jours du prononcé de la décision ou de sa signification s'il y a lieu ; le même délai qui ne court qu'à compter du jour où l'opposition n'est plus recevable, si la décision est rendue par défaut.

## **I- LES VOIES DE RECOURS CONTRE LES ARRETS DE LA COUR SUPREME :**

Selon les dispositions de l'article 173 de la loi n°046 du 23 septembre 2016, portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle, les arrêts rendus par la section judiciaire de la Cour suprême ne sont susceptibles que des voies de recours ci-après :

a°) Un recours en rectification peut être exercé contre les décisions entachées d'une erreur matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire ;

b°) Un recours en interprétation peut être exercé contre les décisions obscures ou ambiguës ;

c°) Une requête en rabat d'arrêt peut être exercée lorsque l'arrêt attaqué est entaché d'une erreur non imputable à la partie intéressée et qui a affecté la solution donnée à l'affaire par la Cour.

Cependant, les articles 512 et 520 du CPP autorisent la partie qui n'a pas reçu notification du pourvoi exercé à son encontre ou qui n'a pas reçu notification du mémoire du demandeur à former opposition à l'arrêt de cassation intervenu.

Il est donc bon de savoir que cette autre voie de recours est prévue par la loi contre les arrêts de la Section Judiciaire (Chambre criminelle).

#### **A°) Le recours en rectification :**

Il s'agit de rectification d'erreur matérielle. Elle n'est recevable que sous deux conditions : Il faut qu'il s'agisse d'une erreur ou d'une omission et que l'erreur commise soit purement matérielle, l'erreur matérielle étant l'expression inexacte d'une pensée exacte tandis que l'erreur de droit est l'expression exacte d'une pensée inexacte (cassation en matière pénale, Jean et Louis BORE, page 612, n°123-92).

La rectification se fait conformément aux dispositions des articles 470 et 471 du Code de Procédure Civile, Commerciale et Sociale qui énoncent :

**Article 470** : « Les erreurs et omissions matérielles qui affectent un jugement même passé en force de chose jugée peuvent toujours être réparées par la juridiction qui l'a rendu ou par celle à laquelle il est déféré, selon ce que le dossier révèle ou à défaut, ce que la raison commande » ;

**Article 471** : « La juridiction qui a omis de statuer sur un chef de demande peut également compléter son jugement sans porter atteinte à la chose jugée quant aux autres chefs, sauf à établir s'il y a lieu le véritable exposé des prétentions respectives des parties et leurs moyens.

La demande doit être présentée un an au plus tard après que la décision soit passée en force de chose jugée... » ;

La doctrine et la jurisprudence de la Cour de cassation admettent la rectification en cas d'ultra-petita (cf. cassation en matière civile Jacques et Louis BORE page 621 n°123-91 et 133-92).

#### **B°) Le recours en interprétation :**

L'article 469 du Code de Procédure Civile, Commerciale et Sociale (CPCCS) énonce qu'il appartient à tout juge d'interpréter sa décision si elle n'est pas frappée de recours.

La Cour suprême aussi admet sa compétence pour interpréter ces arrêts à trois conditions : l'ambiguïté de la décision, le respect de la chose jugée, l'introduction de la requête dans un délai.

### **1°) L'ambiguïté de la décision**

Il importe que la décision présente une ambiguïté justifiant son interprétation. Cependant, l'ambiguïté d'une des dispositions de l'arrêt n'est pas à confondre avec les difficultés d'appréciation qu'elle peut comporter.

### **2°) Le respect de la chose jugée :**

La requête en interprétation n'est recevable que si elle ne tend pas à la modification de la chose jugée.

Les recours en interprétation n'autorisent ni l'adjonction dans l'arrêt de motifs de droit complémentaires réfutant les moyens du demandeur, ni la modification du dispositif par l'extension de la cassation et du renvoi à un autre chef de la décision attaquée (cf. même ouvrage cité que dessus p 613 n°123-102).

### **3°) Délai de présentation de la requête :**

Le législateur n'a pas fixé de délai pour ce recours. Mais le bon sens permet de comprendre qu'elle ne peut être présentée après que la juridiction de renvoi a statué et pris parti sur la portée de la cassation.

### **C°) Le recours en rabat d'arrêt :**

L'article 173 de la loi organique fixant l'organisation de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle, énonce que la requête en rabat d'arrêt peut s'exercer lorsque l'arrêt attaqué est entaché d'une erreur de procédure non imputable à la partie intéressée et qui a affecté la solution donnée à l'affaire par la Cour.

Le rabat d'arrêt se définit donc comme la rétractation par la Cour d'un arrêt rendu, soit sur la recevabilité, soit sur le fond d'un pourvoi en cassation, rétractation motivée par une erreur de procédure qui a affecté le jugement de l'affaire et n'est pas imputable à aucune des parties, l'erreur étant due au dysfonctionnement des services de la Cour ;

Les conditions du rabat d'arrêt sont donc suffisamment précises par cette définition à savoir une erreur de procédure due au dysfonctionnement des services de la Cour, et qui a affecté la solution donnée à l'affaire par la Cour.

### **1°) L'erreur matérielle de procédure :**

Il faut qu'il s'agisse d'une erreur de procédure qui doit avoir été matérielle.

Si l'erreur concerne le corps de la décision dans sa rédaction ou sa dactylographie, elle relèverait d'une rectification d'erreur matérielle. La requête ne peut non plus dénoncer un raisonnement juridique contenu dans la décision attaquée.

Le cas classique d'erreur matérielle de procédure est l'établissement par le Greffier en chef d'une attestation de non consignation alors même que cette consignation a été payée.

### **2°) Erreur imputable à la Cour :**

Il faut que l'erreur ne soit pas imputable aux parties mais à la Cour par dysfonctionnement de ses services.

Par exemple, le Greffier en chef établit un certificat de non production de mémoire ampliatif alors que le mémoire est bien parvenu à la Cour mais n'a pas été versé au dossier, ou qu'il établit un certificat de non consignation, alors qu'il n'a pas envoyé une lettre au demandeur au pourvoi dans les conditions prévues par la loi.

### **3°) La non convocation des parties à l'audience :**

Dans la jurisprudence actuelle de la Cour, toutes les requêtes en rabat d'arrêt fondées sur la non convocation des parties ou de leur Conseils à l'audience bien que n'étant pas une erreur déterminante quant à la solution donnée à l'affaire, les parties ayant conclu par le dépôt des mémoires et répliques ont été reçues favorablement et la Cour fait généralement droit à ces requêtes.

## **CONCLUSION**

La loi organique de la Cour Suprême à travers l'article 173 ci-dessus énoncé ne fait pas de différence entre les matières civile et pénale en matière de rabat d'arrêt.

Cependant, la doctrine et la jurisprudence de la Cour de cassation française réservent en matière pénale le rabat d'arrêt au seul demandeur pour les arrêts de rejet et l'opposition au défendeur en ce qui concerne les arrêts de cassation rendus dans les conditions de défaut contre lui.

Les requêtes en rabat d'arrêt sont jugées en chambres réunies énonce la loi organique de la Cour suprême.

Comme pour le recours en interprétation, le législateur n'a prévu aucun délai pour l'exercice de ce recours, et cela n'est pas sans danger.

La Cour peut-elle rabattre un arrêt de rejet qui a consacré la force de la chose jugée à la décision attaquée si celle-ci a été exécutée ?

# LA DISTINCTION DU FAIT ET DU DROIT DEVANT LA COUR DE CASSATION

**PAR MADAME CHANTAL CAMARA NANABA,**

Vice-président de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, Président de la Chambre  
judiciaire

## INTRODUCTION

Utilisée dans le recours en cassation, depuis la fin du XIXe siècle, la distinction du fait et du droit, devant la Cour de cassation, a pour objectif de limiter les pouvoirs des juges de cassation, en délimitant les rôles respectifs des parties et du juge.

Cet exercice de délimitation des "compétences" semble évident, lorsque nous nous référons aux textes de loi de certains Etats ; en effet, les articles 147 de la constitution ivoirienne du 08 novembre 2016, 604 du Code de procédure civile français et 675 du Code de procédure civile béninois, pour ne citer que ceux-là, énoncent clairement que la Cour de cassation statue en droit.

Dans la pratique, les choses apparaissent autrement et plusieurs raisons semblent justifier cela, parmi lesquelles les notions même de droit et de fait qui ne sont pas dépourvues d'équivoque.

Le mot « fait » recouvre différents éléments, notamment, les faits de l'espèce, leur environnement, les faits de société, les considérations générales d'ordre moral, social...

Les faits sont donc les éléments concrets, propres à l'espèce, qui constituent la « matière première » du procès à juger. Il s'agit des faits tels que constatés, souverainement, par les juges du fond.

Le droit ramène à la norme applicable à la cause, mais aussi, aux cas d'ouverture à cassation.

Au regard de ce qui précède, nous sommes amenés à nous poser la question de savoir comment la distinction du fait et du droit s'opère devant la Cour de cassation.

En d'autres termes, le juge de cassation, dans sa mission de contrôle, d'une décision déferée à sa censure, doit-il se limiter uniquement aux questions de pur droit ?

Nous tenterons d'analyser d'abord la fonction de contrôle stricto sensu du juge en matière de cassation (I) avant de montrer que dans la pratique, la Cour de Cassation s'immisce dans les faits (II).

## **I- LE CONTROLE STRICTO SENSU EXERCE PAR LA COUR DE CASSATION**

La distinction du fait et du droit permet, non seulement, de reconnaître que la Cour de Cassation est juge du droit et non des faits (A), mais également, d'affirmer l'incompétence de ladite Cour pour examiner les faits contenus dans la décision attaquée (B).

### **A- La Cour de cassation est juge du droit**

Le rôle premier de la Cour de Cassation est de contrôler la régularité ou la conformité, à la loi, des décisions rendues, par les juridictions du fond, déferées à sa censure. Ce contrôle s'exerce, aussi bien, sur l'application de la loi que sur son interprétation. C'est pourquoi, bien que les cas d'ouverture à cassation varient d'un Etat à un autre, une réalité est constante, c'est la violation de la loi comme cas d'ouverture à cassation, dans tous les codes de procédure civile des systèmes juridiques, hérités du droit français.

En contrôlant la violation de la loi, la Cour de Cassation veille, non seulement, à l'application effective des normes, mais aussi à leur interprétation uniforme, sur tout le territoire national, pour assurer l'égalité des citoyens devant la loi.

Il convient de noter que, l'unité de législation, n'ayant été réalisée dans la plupart des anciennes colonies françaises qu'après les indépendances et en France, qu'avec la révolution de 1789, la question de l'applicabilité des sources de l'ancien droit pourrait se poser. Sur ce point, on relève que ces textes ne peuvent recevoir application et partant, donner ouverture à cassation, qu'à la double condition, qu'ils n'aient pas été abrogés, explicitement ou implicitement, par un

texte de droit moderne et par une règle de l'ancien droit. C'est ainsi qu'il existe toujours, dans l'ordonnement juridique ivoirien, certaines dispositions du Code civil français de 1804 et les juridictions ivoiriennes font également application du Décret du 26 juillet 1932 portant régime foncier.

Il nous semble nécessaire, de rappeler, que les règles de droit, dont la violation est soumise à la censure de la Cour de cassation, sont celles qui font partie du droit positif et qui sont applicables dans le temps du litige. Cette dernière conditionnalité amène à se poser la question de savoir, si la Cour peut tenir compte de l'entrée en vigueur, d'un texte législatif ou réglementaire nouveau, au cours de l'instance en cassation. La réponse est non, car la Cour de cassation juge la légalité de la décision et non le fond du procès. On ne peut faire grief au juge du fond de ne pas appliquer un texte qui n'était pas en vigueur au moment où il se prononçait. La Cour de cassation ne doit tenir compte que de la législation en vigueur, au moment où la décision est rendue ; elle ne saurait appliquer un texte postérieur, sauf, lorsque celui-ci le prévoit expressément ; tel est le cas, lorsque la loi dispose qu'elle s'applique aux instances en cours, à la date de sa publication y compris aux affaires pendantes devant la Cour de cassation.

En exerçant de la sorte son contrôle de légalité des décisions, la Haute juridiction a fini par déterminer, au travers de sa jurisprudence, la compétence des juges du fond, quant à l'application ou l'interprétation des normes juridiques. Ainsi, la Cour de Cassation a admis la compétence du juge du fond à faire prévaloir un traité sur une loi postérieure contraire et à vérifier la régularité de la ratification des traités internationaux. En outre, la Cour de Cassation a affirmé la liberté du juge judiciaire dans ses méthodes d'interprétation de la loi.

Il existe dans certains pays comme la Côte d'Ivoire, d'autres cas d'ouverture qui, dans la pratique, s'apparentent à la violation de la loi stricto sensu : l'incompétence, l'excès de pouvoir et la violation des formes légales prescrites à peine de nullité ou de déchéance.

Le moyen de cassation, tiré de l'incompétence, vise à faire censurer par la Cour de cassation, une décision rendue par une juridiction qui n'a pas reçu compétence d'attribution. La délimitation de cette compétence n'est possible que si une loi détermine les attributions d'intervention de cette juridiction. Dès lors, contrôler la compétence du juge du fond revient à vérifier si la loi qui la détermine n'a pas été violée.

Il en va de même du moyen de cassation tiré de la violation des formes légales prescrites à peine de nullité ou de déchéance. Celui-ci a pour objectif de

faire déclarer nulle, par la Cour de cassation, une décision rendue par un juge du fond ou un acte juridique, en méconnaissance des formes prévues par les textes de loi pour cette décision ou pour cet acte.

En déterminant ainsi, que dessus, le domaine de compétence de la Cour de cassation, la distinction du fait et du droit délimite aussi son champ d'intervention, en lui faisant interdiction d'étendre son contrôle à l'appréciation des faits contenus dans la décision attaquée.

## **B- L'incompétence de la Cour de Cassation pour apprécier les faits**

En sa qualité de juge du droit et non des faits, la Cour de cassation est incompétente pour apprécier les faits tels qu'énoncés dans la décision attaquée. Cela veut dire précisément qu'elle ne peut recevoir de nouvelles preuves ni réexaminer les preuves qui ont été soumises aux juges du fond.

En effet, en tant que Cour régulatrice du droit, qui ne connaît les faits de la cause qu'à travers la décision qui lui est déférée, la Cour de cassation ne dispose pas de moyens d'investigation reconnus à une juridiction ordinaire pour s'informer, soit en ordonnant des mesures d'instruction, soit en procédant à l'examen direct des éléments de preuve soumis par les parties.

Ainsi, la Cour de cassation ne peut, ni rechercher de nouvelles preuves, ni examiner de nouvelles pièces.

Incompétente pour constater des faits, la Cour de cassation ne saurait prendre, en considération, des faits postérieurs à l'arrêt, dont les parties n'ont évidemment pas eu la possibilité de se prévaloir devant les juges du fond.

L'incompétence de la Cour de cassation à connaître du fond des affaires va beaucoup plus loin que la règle de l'irrecevabilité des moyens nouveaux que nous venons de voir. Cette incompétence s'oppose, en effet, au fait que ladite Cour réexamine les pièces qui ont été produites devant les juges du fond et révisé l'appréciation des faits des décisions dont elle juge la légalité. Dès lors, tout moyen de cassation tendant à discuter des faits, souverainement appréciés, devrait être écarté.

Enfin, l'incompétence de la Cour de cassation, à réexaminer les preuves, implique que la Cour ne puisse ordonner une mesure d'instruction. Elle ne peut contrôler, l'appréciation faite par les juges du fond, de la force probante des

preuves, autres que la preuve littérale, les témoignages et les attestations dès lors que ceux-ci ne sont pas dénaturés par le juge du fond.

## **II- L'IMMIXION DE LA COUR DE CASSATION DANS LE DOMAINE DES FAITS**

Bien qu'elle soit une juridiction du droit et non des faits, il arrive parfois que la Cour de cassation s'immisce dans le domaine des faits. Cela transparait subtilement dans sa mission de contrôle et de façon exceptionnelle, devant certaines juridictions suprêmes qui disposent du pouvoir d'évocation.

### **A- Cas dans lesquels le juge de cassation contrôle la constatation des faits et actes**

Le principe de la souveraineté des juges du fond, pour constater la matérialité des faits et le contenu des actes, souffre de plusieurs exceptions.

La première est relative au contrôle de la motivation et à l'admission de certains cas d'ouverture.

En dehors de sa fonction originelle de contrôle de la conformité des décisions rendues par les juges du fond avec la loi, la compétence de la Cour s'étend aussi au contrôle de la motivation, à travers le défaut de base légale résultant de l'absence, de l'insuffisance ou de la contrariété des motifs, sur l'attribution de chose au-delà de ce qui a été demandé, l'omission de statuer et la contrariété de décisions rendues entre les parties, relativement à la même cause et au même objet.

Dans l'hypothèse du défaut de base légale résultant de l'absence, de l'insuffisance ou de la contrariété des motifs, il s'agit d'un véritable contrôle des motivations des décisions rendues par les juges du fond.

Dans son rôle de contrôle de la motivation, la Cour s'intéresse aux motifs de pur droit, en veillant, par exemple, scrupuleusement au respect des règles de preuve, notamment celles relatives à la charge de la preuve, au rejet des modes de preuve prohibés, à la contradiction des débats, au respect de la chose jugée au pénal sur la matérialité des faits et au respect de l'autorité de la chose jugée, mais aussi aux motifs de fait.

A travers ce cas d'ouverture, il s'agit de sanctionner plusieurs situations : la solution ne comporte aucun motif ou les motifs retenus ne permettent pas à la

Cour d'exercer son contrôle, soit que le juge du fond ne tire pas les conséquences des constatations qu'il a faites, soit que la décision comporte une motivation complète, mais qui ne correspond pas aux exigences de la règle de droit mise en œuvre, soit que le juge dit une chose et son contraire.

Pour répondre au grief, le juge de cassation se trouve contraint de plonger dans l'analyse des faits de l'espèce. Il doit certes envisager ceux que la décision attaquée a mis en relief, mais aussi rechercher les circonstances qui, au regard de cette décision, seraient de nature à justifier la solution retenue. Cette recherche est une recherche abstraite dans laquelle le juge est guidé par les moyens et enfermé dans les termes du débat.

Dans sa mission de contrôle de la motivation, il arrive parfois au juge de cassation de sauver certaines décisions en substituant certains motifs à ceux des décisions attaquées. Ainsi, il emploie l'expression « en se déterminant ainsi, la Cour a implicitement, mais nécessairement ... ». Dans cette hypothèse, le rejet s'appuie sur un motif dûment énoncé par le juge du fond, mais dont celui-ci n'a pas tiré les conséquences légales.

Relativement aux cas de contrariété de décisions, d'omission de statuer et d'attribution de chose au-delà de ce qui a été demandé, ils amènent le juge de cassation à un examen minutieux des décisions rendues par les juges du fond, pour apprécier la réalité des demandes des parties ; en l'espèce, le juge de cassation entre, dans une certaine manière, dans un processus d'investigation des faits.

La seconde exception concerne la constatation des faits procéduraux.

La Cour de cassation connaît de tous les faits qui ont une incidence sur la recevabilité du recours. Elle tranche ainsi, comme le ferait une juridiction de fond, les questions de fait et de droit posées par la procédure qui est suivie devant elle. Elle tient ainsi compte du décès du demandeur ou du défendeur survenu après le prononcé de la décision attaquée, avant le dépôt du pourvoi ou au cours de l'instance en cassation. Elle prend aussi en considération, les changements de capacité, survenus depuis le prononcé de la décision attaquée, dus, par exemple, à la survenance de la majorité ou à une mise en faillite. Elle vérifie si le pourvoi a été introduit dans le délai légal, si la signification a été régulière et prend en compte les faits entraînant l'extinction de l'action. En outre, la Cour de cassation se réserve le droit de procéder à l'examen direct des actes de procédure échangés devant les juges du fond, pour apprécier, par exemple, si les conclusions contenaient de véritables moyens appelant réponse ou si les moyens de cassation

invoqués par le demandeur ont bien été présentés aux juges du fond et ne sont pas nouveaux.

La troisième exception concerne le contrôle de la qualification des faits et des actes.

Alors que le contrôle de la Cour de cassation sur la constatation des faits est très réduit, il s'exerce, au contraire, d'une façon très large, sur la qualification des faits au regard des notions légales. La qualification des faits ou des actes consiste à identifier une situation de fait à une notion légale, à déterminer dans quelle catégorie légale rentre le fait ou l'acte dont l'existence a été constatée et par la suite, à apprécier quelle règle juridique lui est applicable. En un mot, la qualification permet de passer du pur fait à l'insertion de ce fait dans l'application de la règle de droit.

Dans le contrôle de la qualification, le juge de cassation est donc amené à examiner les faits.

Allant au-delà des controverses doctrinales auxquelles ont donné lieu la question de la qualification, la Cour de cassation adopte une position qui varie en fonction des cas en présence : soit la notion fait l'objet d'une définition, tels le vol, l'abus de confiance, soit elle n'est pas définie par la loi, comme la faute en matière de responsabilité civile ou la contestation sérieuse, en matière de référés.

En vertu de la séparation du fait et du droit, la constatation des faits relève du pouvoir souverain des juges du fond et échappe au contrôle de la Cour. L'hésitation ne surgit qu'à partir du moment où l'on s'engage dans la recherche des conséquences juridiques qui peuvent s'y attacher. Un contrôle s'impose toujours, celui de la réunion effective des éléments qui commandent la qualification ; ainsi, en matière de responsabilité personnelle, la Cour contrôle la réunion des éléments constitutifs de la responsabilité que sont : la faute, le préjudice et le lien de causalité. Il en va de même en matière de vente où la Cour contrôle l'existence d'un accord de volonté sur un objet déterminé et le prix. On pourrait aussi l'envisager en matière d'abus de confiance qui suppose une remise préalable en vertu des contrats limitativement visés et le détournement volontaire de la chose.

Il arrive des cas où la Cour exerce un contrôle limité et des cas où elle se garde de le faire. C'est le cas des qualifications reposant sur une appréciation *in concreto*, tels les motifs graves et légitimes de révocation d'une adoption, les qualifications reposant sur l'appréciation d'un état psychologique ou mental, telles que la bonne foi, l'intention libérale, l'intention délictueuse, la fraude ou l'ingratitude

du donataire autorisant la révocation de la donation, les qualifications reposant sur une appréciation technique et enfin les qualifications reposant sur une appréciation quantitative non réglementée tels que le caractère manifestement excessif d'une clause pénale ou l'occupation insuffisante d'un local d'habitation.

### **B- Cas dans lesquels le juge de cassation se comporte comme un juge du fond**

De façon exceptionnelle, certaines juridictions suprêmes ont un pouvoir d'évocation leur permettant, après avoir cassé les décisions, de trancher définitivement le litige. Il s'agit de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage dite CCJA, mais aussi de la Chambre judiciaire de la Cour suprême de Côte d'Ivoire.

En pareille circonstance, lorsqu'elle évoque, la Cour de cassation se comporte comme un juge du fond et dispose de prérogatives de ce dernier. Elle peut ordonner une expertise, un complément d'enquête, une mise en état et toute mesure d'instruction qu'elle estime utile pour un règlement du litige. Elle tranche le litige en statuant en fait et en droit sur les demandes formulées par les parties.

### **CONCLUSION**

La question de la distinction du fait et du droit devant la Cour de cassation apparaît fondamentale dans la détermination de ses compétences. Il convient toutefois d'en limiter la portée pour deux raisons à savoir : la Cour de cassation, comme nous l'avons vu, fait une intrusion dans le domaine des faits et, fait et droit étant intimement liés, il est difficile d'en fixer les limites.

## **JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**

# **LA TYPOLOGIE DU CONTENTIEUX FISCAL ET L'OFFICE DU JUGE ADMINISTRATIF**

**PAR MONSIEUR GUILLAUME GOULARD,**  
CONSEILLER D'ETAT,  
PRESIDENT DE CHAMBRE, CONSEIL D'ETAT (FRANCE)

## **PLAN DE LA COMMUNICATION**

1. Les différentes branches du contentieux fiscal
2. Les étapes préalables: réclamation et sursis de paiement
3. Le contentieux de l'établissement de l'impôt
4. Le contentieux du recouvrement
5. Le contentieux résiduel d'excès de pouvoir
6. Le contentieux indemnitaire

## INTRODUCTION

Le contentieux fiscal regroupe tous les litiges pouvant opposer un contribuable (personne physique ou personne morale) à l'administration fiscale.

Le plus souvent, un tel litige fait suite à un contrôle fiscal, quelle qu'en soit la forme, qui a conduit à des impositions supplémentaires.

L'effectivité du contentieux fiscal suppose :

- l'existence d'une administration fiscale dotée des moyens suffisants ;
- l'existence d'une juridiction compétente et fiable ;
- le respect des règles d'un procès équitable (égalité des parties, délais de jugement raisonnable, exécution des décisions de justice...)
- Caractéristiques principales du contentieux fiscal :
- contentieux de pleine juridiction (pouvoirs du juge)
- contentieux objectif de légalité
- Objet : détermination de l'impôt dû, dans le respect de la loi
- Sources du droit :
- internes : Constitution, lois, actes réglementaires, jurisprudence
- internationales : droit de l'Union européenne, conventions fiscales bilatérales

### 1. Les différentes branches du contentieux fiscal

Préalablement à toute imposition: le contentieux de l'excès de pouvoir (textes réglementaires, instructions, agréments, rescrits)

Après la mise en recouvrement : contentieux de l'établissement de l'impôt

A l'occasion d'actes de poursuite : contentieux du recouvrement

Postérieurement à une décharge ou à un dégrèvement : contentieux indemnitaire engagé pour faute commise par les services fiscaux

## **2. Étapes préalables : réclamation, sursis de paiement**

Réclamation préalable obligatoire (après la mise en recouvrement)

En France, 99,3 % des litiges sont réglés au stade de la réclamation préalable

Délai de réclamation très long (en règle générale, jusqu'à la fin de la deuxième année suivant la mise en recouvrement ou le paiement spontané de l'impôt)

Forme libre (seulement conclusions et moyens, signature)

Délai de réponse encadré (6 mois en principe) ; à défaut, décision implicite de rejet, ce qui ouvre la droit de saisir le tribunal, sans faire courir le délai de recours

Réclamation dépourvue d'effet suspensif

Possibilité de demander, dans la réclamation, à différer le paiement

Effet : suspension de l'exigibilité de la créance de l'Etat

Au-delà d'un certain montant (4500 €, soit environ 3 millions de FCFA) obligation de constituer des garanties (caution bancaire, consignation d'une somme, dépôt de valeurs mobilières ou de marchandises)

Possibilité de contester le refus des garanties devant le juge du référé administratif qui statue dans un délai d'un mois ; appel devant le tribunal

## **3. Le contentieux de l'établissement de l'impôt**

En France, répartition de compétence entre les juridictions administratives (impôts directs et TVA) et les juridictions judiciaires (contributions indirectes et droits d'enregistrement)

Formes et délais : 2 mois à compter du rejet de la réclamation, forme libre, absence de ministère d'avocat obligatoire

Procédure contradictoire et audience publique

Champ du litige délimité par les conclusions de la réclamation préalable, recevabilité de moyens nouveaux à tout moment de l'instance

Régularité de la procédure : irrégularités de procédure entraînant la décharge de l'imposition sauf « *s'il est établi que, n'ayant privé le contribuable d'aucune garantie, [elles n'ont] pas pu avoir d'influence sur la décision* » (CE Sect. 16 avril 2012, Meyer)

Bien-fondé de l'imposition :

Correcte application de la loi fiscale

Vérification de la conformité de la loi aux normes supérieures (question prioritaire de constitutionnalité, contrôle de conformité au droit de l'Union)

Application des conventions fiscales bilatérales visant à éviter les doubles impositions

Pénalités :

Application des principes généraux du droit pénal (légalité des délits et des peines, rétroactivité de la loi plus douce, personnalité des peines...)

Charge de la preuve reposant en principe sur l'administration si la procédure de rectification contradictoire a été suivie

Charge de la preuve reposant sur le contribuable si l'impôt a été établi sur la base de ses déclarations, s'il a accepté les redressements, s'il s'est placé dans un cas d'imposition d'office (défaut ou retard de déclaration, opposition à contrôle fiscal, notamment)

Régime de preuve objective pour la détermination du texte applicable

Possibilité de compensation (même impôt et même période d'imposition)

Possibilité de substitution de base légale sur demande de l'administration, sous réserve du respect des garanties de procédure

#### **4. Le contentieux du recouvrement**

Préliminaires aux poursuites :

Envoi d'un avis d'imposition (impôt sur le revenu et impôts directs locaux) ou d'un avis de mise en recouvrement (IS, TVA)

Lettre de relance envoyée par courrier simple (sauf exceptions telles que précédente défaillance, procédure d'imposition d'office, dette fiscale > 15 000 €, soit 10 millions de FCFA)

Mise en demeure de payer à défaut de paiement à la date mentionnée sur l'avis d'imposition ou l'avis de mise en recouvrement (éventuellement après un délai de 30 jours suivant la lettre de relance)

Actes de poursuite (prescription quadriennale) :

Saisie des créances de sommes d'argent (avis à tiers détenteur, saisie des rémunérations, voies d'exécution de droit commun telles que saisie-vente, saisie immobilière, saisie de valeurs mobilières)

Contentieux du recouvrement (ou « opposition aux poursuites »): répartition de compétence entre le juge de l'exécution (pour la régularité formelle de l'acte) et le juge de l'impôt (obligation de payer et exigibilité)

Délais stricts (opposition dans un délai de 2 mois, 2 mois impartis pour répondre, 2 mois pour saisir le juge)

## **5. Le contentieux de l'excès de pouvoir**

Contre les actes réglementaires (décrets, arrêtés ministériels, délibérations des assemblées locales), dans les deux mois de leur publication

Contre les instructions fiscales

- Recevabilité des recours contre les « dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction » (CE Sect. 18 décembre 2002, Mme Duvignères ; CE 19 février 2003, Sté Auberge Ferme des Genêts)
- Annulation si l'interprétation méconnaît le sens et la portée des dispositions interprétées ou « réitère une règle contraire à une norme juridique supérieure » (mêmes décisions)

Contre les actes individuels détachables de la procédure d'imposition

Refus ou retraits d'agrément

Refus d'assujettissement à un impôt (TVA)

Actes faisant grief à des tiers (p. ex. collectivité locale).

Rescrits négatifs: recours recevable lorsque la prise de position de l'administration, à supposer que le contribuable s'y conforme, entraînerait des effets notables autres que fiscaux (CE Section, 2 décembre 2016, n° 387613, *Sté Export Press*).

Refus de remise gracieuse (contrôle restreint).

Régime de faute simple (CE Section, 21 mars 2011, Krupa).

Préjudice indemnisable : préjudice matériel autre que le paiement de l'impôt, troubles dans les conditions d'existence.

Absence d'indemnisation si l'administration fiscale établit que la même décision d'imposition aurait été légalement prise en respectant les formalités prescrites, ou sur une autre base légale.

La faute de la victime peut être une cause d'atténuation ou d'exonération de responsabilité.

## **CONCLUSION**

Recherche d'un équilibre entre les droits des contribuables et les pouvoirs de l'administration.

Nécessité pour le juge d'avoir une compétence suffisante pour maîtriser à la fois la règle de droit et les contraintes de la gestion des entreprises.

Nécessité pour le juge d'avoir une autorité suffisante pour contrôler l'administration et s'en faire respecter.

# LE CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE : PORTEE ET LIMITES

PAR MONSIEUR JEAN ALOISE NDIAYE,

CONSEILLER REFERENDAIRE A LA COUR SUPREME DU SENEGAL

« Il faut que les agents soient liés à l'Etat par de fortes chaines...Il n'y a point d'honneur sans louable ambition. Il n'y a point d'ambition sans carrière. »

(D'Hauterive, rapport Conseil d'Etat, 1806).

Le droit de la fonction publique constitue une branche du droit public en général et du droit administratif en particulier. Elle est dédiée à l'étude de la relation professionnelle entretenue entre les différentes administrations (Etat, collectivités territoriales, établissements hospitaliers et médico-sociaux) et leur personnel.

Pour le professeur Chapus, ce personnel que l'on désigne par « Agents publics <sup>15</sup>», ou « Agents de droit public <sup>16</sup>», selon l'expression retenue parfois par la jurisprudence, est régi par un statut de droit public et se distingue des salariés du secteur privé, qui relèvent du droit privé<sup>17</sup> et même, des salariés qui se trouvent dans la situation de salariés de droit privé liés à l'administration par un contrat de travail<sup>18</sup> et qui sont qualifiés, par exemple en droit sénégalais, d'agents non fonctionnaires et soumis au code du travail<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup>CE français, Section, du 3 janvier 1958, Levrat, p.2.

<sup>16</sup> CE français, Section, du novembre 1959, Goett, p.571, RDP 1960, 372 et TC du 27 juin 1966, Seignabou, p.831.

<sup>17</sup> Chapus, René, Droit administratif général, T. 2, 7<sup>ème</sup> Ed., 1994, P. 15. Sur ce point voir aussi : RUZIE, D., Agents des personnes publiques et agents des personnes privées, LGDJ, 1960, étude comparative.

<sup>18</sup> TC du 25 novembre 1963, Vve Mazerand, p. 792.

<sup>19</sup> LAMARQUE J., La situation du personnel non fonctionnaire de l'Etat, in « Droit social », 1963, pp.406-418. Voir aussi dans ce sens : Décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des Collectivités locales, et Décret du 12 avril fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat à son article premier « Le présent décret s'applique à tous les agents de l'Etat régis par le Code du travail ».

Ainsi, au sens exhaustif, la fonction publique, renvoie à l'ensemble des agents des administrations publiques, quel que soit leur statut (statut général<sup>20</sup> ou statut particulier), qu'ils relèvent d'un service d'Etat, d'une collectivité locale ou d'un établissement à caractère administratif, à l'exclusion des personnels des organismes privés comme de la caisse de sécurité social, des entreprises nationales et des établissements à caractère industriel et commercial<sup>21</sup>.

Cette fonction publique, à la française, en tout cas pour le modèle sénégalais, est marquée par le choix en faveur du système de la carrière que l'on oppose au système de l'emploi connu dans le monde anglo-saxon. Dans ce système, le fonctionnaire est recruté jeune sans contrat et souvent par concours, puis entre dans un corps de l'administration dans lequel il va évoluer avec d'autres agents jusqu'à la retraite accomplissant ainsi une carrière.

Durant cette carrière, s'instaurent une relation spécifique entre relation particulière entre l'administration et ses agents. Cette relation marquée par la quête permanente d'un compromis entre l'administration, qui poursuit un but d'intérêt général, et ses agents, qui sont dès lors soumis à un statut dérogatoire.

Ce dernier se manifeste aussi bien dans le recrutement du personnel, leur carrière, les avantages conférés, la nature des obligations, leur progression et même sur le plan du contentieux. La fonction publique apparaît dès lors, comme un monde à part.

Sur le plan historique, le modèle d'administration inspiré de la tradition jacobine française a été repris à l'accession à l'indépendance de nos Etats africains. Cela s'explique par le principe de continuité de l'Etat en matière de succession d'Etat<sup>22</sup>, le fait qu'il existait déjà sur place, au départ du colon, une administration ancrée dans les mœurs et enfin par le fait qu'il existait également à l'époque coloniale un Conseil du contentieux administratif créé par les décrets des 5 août et 7 septembre 1881 et qui était à Dakar pour les colonies de l'Afrique Occidentale française et qui connaissait du contentieux administratif<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Au Sénégal nous avons un statut général de la fonction publique avec la loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires. Réactualisée version 2005, le statut général de la fonction publique locale et des statuts particuliers comme celui des magistrats régis par la loi organique.

<sup>21</sup> BLANC, Laurent, La fonction publique, collection Que sais-je ?, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 1971, p. 7.

<sup>22</sup> FLORY, M., Décolonisation et succession d'Etat, Annuaire français de droit international, Année 1966/12/ PP. 577-593.

<sup>23</sup> HOLO, Th., Requiem pour la Chambre administrative, [www.unpan1.un.org](http://www.unpan1.un.org), consulté le 10 octobre 2018.

Toutefois, il n'est pas question pour nous de nous appesantir sur cette trajectoire historique, pourtant ô combien importante, si on veut comprendre l'autonomie du droit de la fonction publique.

On doit se demander surtout, aujourd'hui, si au fil de cette trajectoire, les relations entre l'administration et ses agents ont été façonnées par le juge. La réponse affirmative, certes ne fait pas doute, mais il faut pousser le raisonnement pour se demander quelle est la portée de ce contentieux, c'est à dire la dimension de son apport, et s'il faut déceler des limites, comme dans toute action constructive.

Nous pouvons partir du constat suivant : la relation entre l'administration et ses agents publics, tout au long de la carrière, est souvent marquée par des conflits qui sont soumis à un juge, selon le système d'organisation judiciaire de l'Etat. Très souvent il s'agit d'un juge spécial, le juge administratif, qui applique des règles spécifiques, dans un système de dualité de juridiction, comme en France et repris dans certains pays, comme le Burkina Faso, ou dans un système d'unité de juridiction au sommet avec cependant une dualité de contentieux avec des chambres spécialisées notamment en contentieux administratif, comme le modèle sénégalais.

Ces juges administratifs, saisis du contentieux concernant des agents publics, sont amenés alors, à consacrer des solutions innovantes en la matière, dictées par la recherche d'un compromis entre ces intérêts qui peuvent s'avérer différents, sinon contradictoires.

Ainsi face aux défis actuels de la fonction publique, comme l'accroissement constant des effectifs des agents, la diversité du régime juridique applicable aux fonctionnaires et agents non fonctionnaires, la diversité des textes applicables avec le développement de statuts spéciaux, à côté du statut général de la fonction publique, le juge est amené à jouer un rôle important dans l'autonomisation de cette discipline.

Ainsi, à travers les solutions données aux litiges, le juge contribue, sans nul doute, à donner un contenu à cette discipline. Cet apport est considérable et peut

être constaté dans tous les aspects du droit de la fonction publique, du recrutement à la fin de la carrière du fonctionnaire (I).

Toutefois, malgré cette portée considérable du contentieux dans le développement du droit de la fonction publique, nous pouvons relever quelques insuffisances qui constituent de véritables limites à son rayonnement (II).

Essayons de voir la portée avant de voir les limites du contentieux de la fonction publique.

## **I- LA PORTEE CONSIDERABLE DU CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Dans le contentieux de la fonction publique, on se réfère à une distinction classique retenue par Edouard LAFERRIERE dans le cadre du contentieux administratif, en général, entre le contentieux de l'annulation et le contentieux de pleine juridiction, selon la finalité de la réclamation<sup>24</sup>.

Au fil du temps, saisi des deux types de contentieux le juge administratif a forgé le droit de la fonction publique, eu égard au caractère jurisprudentiel de ce contentieux<sup>25</sup>.

En effet, malgré l'adoption de textes législatifs et réglementaires sur le droit de la fonction publique et la codification de pans entiers du droit du contentieux administratif, particulièrement en Afrique, le juge administratif a participé à la construction du droit de cette discipline.

Cet apport peut être observé notamment à travers l'extension de son champ d'intervention (A), et ensuite à travers le renforcement de son contrôle sur l'administration et les agents publics (B).

### **A- L'extension du champ d'intervention du juge administratif dans la fonction publique**

---

<sup>24</sup> LAFERRIERE, E. Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 1988.

<sup>25</sup> VEDEL, G., in « le droit administratif peut-il rester infiniment jurisprudentiel?, EDCG, 1979, P. 31. « A quoi servirait de remplacer cet artisan discret, habile et agissant qu'est le juge, par cet amateur, bien intentionné, mais parfois mal informé et maladroit qu'est le législateur ».

Voir aussi : BOKEL, A., recherche d'un droit administratif en Afrique francophone, Revue Ethiopiques n° 16, octobre 1978 .

Le contentieux administratif de la fonction publique s'est largement diversifié couvrant des pans entiers aujourd'hui du droit administratif. Cela a été rendu possible par l'action de ce juge qui a largement ouvert l'accès à son contentieux au fonctionnaire. D'ailleurs en terme statistique, aussi bien en France qu'au Sénégal, ce contentieux de la fonction est l'un des plus importants et les plus dynamiques du contentieux administratif.

Ainsi, on peut noter que s'agissant de la fonction publique, le juge est de plus en plus compétent, élargi la liste des actes susceptibles de recours, défini de manière extensive la notion d'intérêt à agir et offre beaucoup de plus de types de recours au fonctionnaire.

Sur le plan de sa compétence, on a toujours retenu un critère organique permettant de penser que le juge administratif n'est compétent que s'agissant d'un fonctionnaire. Tel n'est plus le cas, fort heureusement d'ailleurs, car de nombreux agents publics ont un lien si étroit avec le service public que le juge s'arroge la compétence de statuer sur leur litige portant soit sur des actes à caractère réglementaire soit des actes à caractère individuel.

Ainsi par exemple en France, en matière de litiges d'ordre individuel ou collectif, le juge administratif connaît de la situation des fonctionnaires, mais aussi de certains agents non statutaires. Désormais, les agents contractuels des personnes publiques travaillant pour le compte d'un service public administratif sont, quel que soit leur emploi, des agents de droit public et relèvent de la compétence administrative (TC, 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône et autres*, Rec., n° 3000 [dit « *Berkani* »], TC, 3 juin 1996, *G.*, Rec., n° 3018 ; TC, même jour, *Préfet des Yvelines*, Rec., n° 3019)<sup>26</sup>.

Toutefois, au Sénégal, cette extension de compétence ne s'est pas faite sur ce plan, car c'est la loi elle-même qui précise que les agents non statutaires relèvent du Code du travail et par conséquent de la compétence des juridictions sociales.

---

<sup>26</sup> Cette règle, qui concerne l'ensemble des personnes publiques (cf., pour les collectivités territoriales, CE, 26 juin 1996, *Commune de Cereste*, Rec., n° 135453; pour les établissements publics administratifs, TC, 22 sept. 2003, *T.*, Rec., n° 3349, CE, 27 juill. 2005, *A.*, T., n° 232786, CE, 17 févr. 2010, *H.*, T., n° 308852 ; pour les groupements d'intérêt public, TC, 14 févr. 2000, *Groupement d'intérêt public Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris*, Rec., n° 3170), est étroitement liée au principe selon lequel l'exécution du service public administratif est confiée à des agents publics (CE, Ass., 18 janv. 1980, *Syndicat CFDT des postes et télécommunications du Haut-Rhin*, Rec., n° 7636).

Ainsi par exemple, la chambre administrative de la Cour suprême, saisie d'une requête tendant à l'annulation d'une décision du directeur général de l'ANACIM, mettant fin aux fonctions d'auditeur interne et qualité d'un requérant, a retenu que « **le requérant, agent de l'ANACIM, n'établit pas qu'il a le statut de fonctionnaire ; que dès lors, le contentieux né de ses relations avec son employeur relève de la compétence du tribunal du travail** <sup>27</sup>».

De même, concernant toujours l'accès au juge, notre Cour rappelle que le recours pour excès de pouvoir est largement ouvert. Partant de cela, les actes faisant grief et susceptibles de recours ne cessent d'augmenter, de même que l'interprétation de la notion d'intérêt à agir, considéré comme un simple intérêt froissé, selon les termes du Professeur Boubacar Kanté. C'est le cas par exemple d'une mesure préparatoire de la sanction, consistant à la suspension d'un agent, qui a été considéré comme un acte faisant grief et par conséquent susceptible d'être déféré à la censure du juge de l'excès de pouvoir (C.S du 27 mars 1963, Kane Amadou Alpha, Annale africaine, 1973, p.277).

Aussi, un apport considérable peut-il être noté à travers les différents de types de recours offerts et par lesquels l'agent public peut faire prévaloir ses droits devant le juge Administratif. A côté du traditionnel recours pour excès de pouvoir, plus connu, et du recours de plein contentieux un peu moins connu, aujourd'hui nous avons la procédure d'urgence du référé administratif introduite par la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017, sur la Cour suprême. Cette procédure de référé, même codifiée, connaît une dynamique qui lui est donnée par le juge à travers les différents types de référés que sont le référé suspension de l'exécution de la décision administrative (article 84), le référé liberté fondamentale (article 85), et le référé mesures utiles (article 86). Non seulement le juge administratif est saisi à la seule condition de l'urgence, mais également il statue à bref délai, ce qui constitue une accélération du temps judiciaire. Ainsi par exemple, le mécanisme du référé suspension, permet au juge administratif, dans les quarante-huit heures, d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou même un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de

---

<sup>27</sup> Arrêt n° 60 du 23 novembre 2017, Mouhadou Moustapha DIOP contre l'ANACIM.

ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale<sup>28</sup>. On pense notamment aux atteintes à la liberté syndicale, au droit de grève du fonctionnaire.

Ce qu'il faut retenir, ici, c'est que le juge du contentieux de la fonction publique est un juge dynamique ouvert aux influences, en offrant une gamme d'action au requérant fonctionnaire.

Cela est d'autant plus important que cette ouverture du contentieux constitue également un moyen de renforcer son contrôle sur l'administration et sur ses agents.

## **B- Le renforcement du contrôle du juge sur l'administration et sur les agents publics**

Le juge administratif joue un rôle important dans la fonction publique. Il est chargé de préserver un équilibre entre, d'une part, les objectifs de l'administration, les contraintes liées à son action pour la réalisation de sa mission de service public et d'autres part, les droits et garanties dont bénéficient les fonctionnaires dans l'exécution de leurs missions.

A travers le contentieux de la fonction publique, ce juge administratif tend, d'un côté, à garantir les droits des fonctionnaires, en exigeant que l'action administrative se déroule selon des règles de référence préétablies et non de façon arbitraire ou selon la seule volonté de l'administration. Il y veille à travers un contrôle de plus en plus renforcée de l'action administrative.

Mais d'un autre côté, le juge ne cesse de rappeler aux agents publics, l'étendu de leurs obligations dans le cadre de l'exécution des missions de service public. Sur ce plan, l'apport du contentieux est considérable et toute cette portée ne peut être appréciée dans le seul cadre de cette étude. Nous aborderons juste quelques aspects importants.

L'étendu de ce contrôle porte aussi bien sur la légalité interne que sur la légalité externe des actes pris par l'administration contre son agent<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> FALL, Sangoné, le juge administratif sénégalais et la protection des droits et libertés, in : Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018, p. 86.

<sup>29</sup> Sur cette distinction entre légalité interne et légalité externe et ses conséquences, voir : G. KOUBI, Réflexions critiques à propos de la distinction entre

Dans le cadre de la légalité externe, il veille tout particulièrement à la compétence des autorités administratives et rappelle que cette compétence est d'ordre public. Il veille également au respect de certaines formalités considérées comme étant d'ordre public.

C'est le cas d'une décision prise par le Recteur après avis du Conseil de discipline de l'université contre un agent en détachement alors que le pouvoir de discipline le concernant appartient au Ministre de la fonction publique sur proposition du conseil de discipline de la fonction publique<sup>30</sup>.

Cette fermeté est également notée pour le respect des formalités de consultations préalables, lorsqu'elles sont obligatoires. Par exemple, dans un arrêt du 22 mars 2012, la haute Cour rappelle que « **L'assemblée de faculté donne son avis sur l'attribution des postes d'enseignants [...]. Dès lors, est irrégulièrement composée, l'Assemblée de faculté qui statuant sur le cas d'un professeur agrégé titulaire, comprenait en son sein des enseignants de grade inférieur** ». Déjà en 1975, la Cour Suprême (23 juillet 1975, Souleymane Sidibé et Amicale des administrateurs civils du Sénégal) posait que, « **Le conseil supérieur de la fonction publique donne son avis sur toutes les questions intéressant les fonctionnaires... ; que cet avis est une formalité préalable et obligatoire [...] ; que les requérants sont par suite fondés à soutenir que lesdites dispositions sont illégales comme ayant été adoptées à la suite d'une procédure irrégulière** ».

Plus récemment cette solution sera consolidée concernant un fonctionnaire relevant de la fonction publique locale par la Cour suprême. En effet, dans un arrêt très récent du 12 juillet 2018, la chambre administrative de la Cour suprême a considéré que doit être annulée la décision de licenciement d'un agent municipal qui s'analyse plutôt en une révocation et qui a été prise en violation de l'article 45 de la loi du 30 mars 2011 portant statut général de la fonction publique locale et qui exige pour ce genre de sanctions, l'avis du conseil de discipline<sup>31</sup>.

Sur le plan de la légalité interne, le contrôle exercé par le juge se manifeste

---

légalité externe et légalité interne de l'acte administratif unilatéral, Thèse droit public, Montpellier, 1984 ; M.-J. GUEDON, « La classification des moyens d'annulation des actes administratifs : réflexions sur un état des travaux », AJ, 1978.

<sup>30</sup> Arrêt n° 07 du 27 février 2014, Modou NIANG contre Université Alioune DIOP de Bambeye.

<sup>31</sup> Arrêt n° 43 du 12 juillet 2018, Latyr DIOH contre Commune de Mpal.

de manière remarquable à travers un contrôle minimum exercé sur les faits ayant motivé la décision notamment leur qualification juridique sauf erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, la Cour rappelle sans cesse « **que l'erreur manifeste d'appréciation commise par une autorité administrative s'analyse en une erreur apparente et grave rendant la décision inadaptée aux motifs qui l'ont provoquée** » (Arrêt n°57 du 27 octobre 2016, La Société SENECON S.A. Contre Etat du Sénégal).

La Cour suprême vérifie également que les sanctions infligées au fonctionnaire sont fondées sur des motifs exacts et exempts de vice et qu'elles ne sont pas disproportionnées. Ainsi par exemple, notre Cour a décidé que « **l'autorité administrative doit tenir compte des circonstances de l'espèce en analysant le degré de gravité de la faute, sous peine de commettre une erreur manifeste d'appréciation** » (Arrêt n°56 du 13/9/12-Omar Cissokho Contre Etat du Sénégal). Cette décision a été confirmée de manière constante notamment dans un arrêt du 13 novembre 2014 et un arrêt n° 24 du 28 avril 2016.

De même, notre Cour a retenu que « **doit être annulée une décision du Ministre de l'Enseignement qui a usé de son pouvoir de mutation sur les agents placés sous son autorité dans un but autre que celui pour lequel ce pouvoir lui a été conféré, ce qui constitue un détournement de pouvoir qui vicie sa décision** ». Il s'agit d'un cas rare d'application par la Cour du détournement de pouvoir<sup>32</sup> et qui a été confirmé par la suite<sup>33</sup> dans une affaire où un agent a été sanctionné pour motif syndical.

Enfin, le juge administratif ne se limite pas à sanctionner l'administration, mais dans beaucoup de cas, il tient à rappeler aux fonctionnaires leurs obligations dans l'exécution du service public.

La Cour suprême a jugé, par exemple que le Recteur d'une université est fondé à prononcer la cessation définitive de service d'un enseignant qui, sans attendre la réponse de l'autorité à sa demande de mise en disponibilité, s'est rendu à l'étranger où il a séjourné pendant plus d'un an et n'a pas rejoint son poste

---

<sup>32</sup> Arrêt n° 19 du 22 mars 2012, Rizare NATRANG contre Etat du Sénégal.

<sup>33</sup> Arrêt n° 50 du 2 juillet 2015, Cheikh SECK contre Ministère de la Santé et de l'action sociale.

pour assurer ses enseignements, ce qui constitue un abandon de poste<sup>34</sup>.

Elle a également retenu que le refus de recevoir une demande d'explication, les actes de défiance, d'insubordination et d'indiscipline notoire à l'égard du supérieur hiérarchique, justifie l'application des sanctions du premier degré.<sup>35</sup>

Cette décision a été confirmée s'agissant toujours d'un professeur de physique qui procédait à des actes d'endoctrinement des élèves et qui défiait l'autorité du Proviseur tout en refusant de recevoir la demande d'explication dans ce sens<sup>36</sup>.

Plus récemment ces décisions seront confirmées par un arrêt n° 12 du 12 juillet 2018, s'agissant d'un agent de police qui n'a pas réintégré le corps des forces de police à l'issue de la durée de sa mise en disponibilité, malgré une mise en demeure servie par son ministère, ce qui constitue un abandon de poste<sup>37</sup>.

Sur ce plan également, la Cour rappelle qu'un fonctionnaire qui a atteint la limite d'âge pour aller à la retraite, ne peut prétendre au maintien dans ses fonctions, en application de l'article 87 du statut général de la fonction publique qui prévoit la règle de la rupture de plein droit entraînant la radiation des cadres et la perte de qualité de fonctionnaire<sup>38</sup>.

Ces quelques aspects, du reste, non exhaustifs, de la jurisprudence de la Cour suprême du Sénégal sur le contentieux de la fonction public, nous donnent un aperçu sur sa portée incontestable et considérable.

Toutefois, ce tableau cache des zones d'ombre. En effet, il y'a encore quelques limites, que nous pensons surmontables, du contentieux de la fonction publique que nous tenterons de cerner.

## **II- LES LIMITES SURMONTABLES DU CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE**

---

<sup>34</sup> Arrêt n° 24 du 28 avril 2016, Sandickou NGOM contre Université Assane SECK de Ziguinchor, BA n°11-12, mai 2018, P. 221.

<sup>35</sup> Arrêt n°14 du 27 mars 2014, Ndèye Basa BA contre Etat du Sénégal (refus de faire ses cours, injures contre le proviseur, refus d prendre une demande d'explication etc).

<sup>36</sup> Arrêt n° 18 du 10 avril 2014, Mamadou NDIAYE contre Etat du Sénégal.

<sup>37</sup> Arrêt n° Arrêt n du 12 juillet 2018, Moussa KOMÉ contre Etat du Sénégal. Voir aussi arrêt n° 32 du 25 août 2009, Mamadou SECK contre Etat du Sénégal.

<sup>38</sup> Arrêt n° 66 du 22 décembre 2016, Amady DIOP contre Etat du Sénégal.

Les limites du contentieux de la fonction publique sont intrinsèquement liées à celles du contentieux administratif dont il dépend. Ces limites méritent une attention toute particulière, pour apporter les correctifs nécessaires au développement de ce contentieux.

Elles peuvent être constatées au niveau des pouvoirs du juge en matière de fonction publique qui s'avèrent assez limités (A), mais aussi au niveau de l'organisation judiciaire elle-même, qui paraît de plus en plus inadaptée (B).

### **A- les pouvoirs limités du juge administratif en matière de fonction publique**

L'utilité du recours contentieux est également fonction du respect des décisions juridictionnelles par l'Administration. En effet, la fonction judiciaire tire son efficacité des garanties d'exécution des décisions de justice.

En principe, les décisions du juge administratif ont un effet *erga omnes*. Cette caractéristique s'étend à l'objet et aux parties de l'affaire, et comporte aussi une autre conséquence : la rétroactivité de la décision, ce qui implique le rétablissement total ou partiel de la situation juridique originelle des parties.

Or, en théorie comme en pratique, le juge du contentieux de la fonction publique ne dispose d'aucun pouvoir sur l'exécution de ses décisions aussi bien en matière d'excès de pouvoirs que de recours de plein contentieux<sup>39</sup>.

Au Sénégal, en application des dispositions des 194 du code des obligations civiles et commerciales et 74 du Code des obligations de l'administration, il n'y a pas d'exécution forcée ni de possibilité d'astreinte ou de pouvoir d'injonction contre l'administration.

Cette immunité de l'administration au regard des voies d'exécution du droit privé rend vaine en droit administratif l'autorité de la chose jugée. Parfois par exemple, l'annulation même de la décision de l'autorité administrative a une vertu

---

<sup>39</sup> Françoise Sichler-Ghestin, L'exécution des décisions du juge administratif, *Civitas Europa* 2017/2 (N° 39), p. 272.

purement symbolique car intervenant le plus souvent bien après du fait de la lenteur des procédures.

Il n'existe, en effet, dans notre droit positif aucun équivalent de la loi française du 16 juillet 1980 relative aux astreintes en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, ou du décret du 30 Juillet 1963 relatif à l'amélioration des conditions d'exécution des décisions du juge administratif.

L'exécution des arrêts de la chambre administrative de la Cour suprême dépend de la bonne volonté de l'administration, ce qui est loin d'être une panacée dans nos Etats. Très souvent, même condamnée, elle refuse délibérément d'exécuter la décision, poussant les requérants à se tourner vers le médiateur de la République qui ne cesse de rappeler que la plupart de ses saisines concerne l'inexécution des décisions de justice.

Ainsi dans son dernier rapport de 2017, Le Médiateur souligne que « **Les difficultés d'exécution des décisions de justice sont symptomatiques de l'exigence de défaillances qui affectent l'édifice de l'Etat de droit. Elles appellent la poursuite salutaire des dispositions prises et des options volontaristes à envisager dans le sens d'amener l'Etat à s'astreindre volontairement à déférer à leur respect**<sup>40</sup> ». Hélas, le Médiateur ne dispose pas, non plus, de pouvoirs qui dépasseraient ceux du juge.

Pourtant, l'illégalité d'un acte administratif est également constitutive d'une faute de service commise par l'autorité administrative compétente et susceptible d'engager sa responsabilité administrative dans le cadre du contentieux de pleine juridiction (c'est le cas des révocations illégales)<sup>41</sup>. De même, l'article 142 du Code des obligations de l'administration permet d'engager la responsabilité de l'Etat, sans rechercher sa faute, dans le cadre d'un refus de prêter main forte à l'exécution d'une décision de justice<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> République du Sénégal, Médiateur de la République, rapport annuel de 2017 adressé au Président de la République, <http://www.mediaturedelarepublique.sn/wp-content/uploads/2018/08/Rapport-Annuel-MEDIATURE-2017.pdf>.

<sup>41</sup> BOCKEL, Alian, Droit administratif, NEA, 1978, P. 124.

<sup>42</sup> Ibid., p. 368. Il s'agit en réalité de la reprise dans cette législation de l'arrêt Couitéas du Conseil d'Etat français du 30 novembre 1923, GAJA, n°45.

Mais en pratique, les requérants fonctionnaires ne font jamais recours à ces régimes de responsabilité du fait de la complexité du recours de plein contentieux et de sa lenteur.

Nous pensons que c'est au juge administratif lui-même, tenant compte des circonstances de chaque espèce, de faire œuvre prétorienne et faire avancer les choses pour contraindre l'administration à s'exécuter sans s'immiscer dans les fonctions exécutives.

C'est également ce qui est attendu du juge face à l'inadaptation de l'organisation judiciaire.

## **B- Une organisation judiciaire inadaptée au rayonnement du contentieux de la fonction publique**

Dans notre pays et d'autres de la sous-région, à l'exception du Burkina Faso, les Etats ont opté pour le choix en faveur d'un système de l'unité de juridiction au sommet. Au Sénégal, la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême a consacré la renaissance de cette juridiction suprême, un modèle qui existait déjà après les indépendances avant d'être abandonné en 1992.

Ainsi la Cour suprême est juge, en premier et dernier ressort, de l'excès de pouvoir des autorités administratives ainsi que de la légalité des actes des collectivités territoriales. Elle n'est compétente qu'en cassation pour le recours de plein contentieux<sup>43</sup>.

Ce choix du législateur semble être dicté par des impératifs de rationalisation budgétaire, plutôt que par un souci d'efficacité. Dans tous les cas, cela ne milite pas en faveur du développement du contentieux administratif en général et du contentieux de la fonction publique en particulier, et cela pour plusieurs raisons.

---

<sup>43</sup> Article premier. « - Sous réserve des matières relevant de la compétence d'attribution d'autres juridictions, la Cour suprême se prononce sur les pourvois en cassation dirigés contre :

- ▶ les jugements et arrêts rendus en dernier ressort par toutes les juridictions ;
- ▶ les décisions définitives des organismes administratifs à caractère juridictionnel ;
- ▶ les décisions émanant des conseils d'arbitrage des conflits du travail ;
- ▶ les décisions du président du tribunal d'instance relatives au contentieux des inscriptions sur les listes électorales ;
- ▶ les décisions de la Cour des Comptes.

La Cour suprême est juge, en premier et dernier ressort, de l'excès de pouvoir des autorités administratives ainsi que de la légalité des actes des collectivités territoriales.

Elle est compétente, en appel, dans le contentieux de l'élection des membres des assemblées autres que nationale. La Cour suprême, statuant sur les pourvois en cassation, ne connaît pas du fond des affaires. »

En effet, on a noté un déplacement du centre de décision qui est souvent éloigné des réalités des fonctionnaires justiciables. Ainsi, l'on peut constater que la plupart des recours sont introduites par les agents de l'administration qui résident dans la capitale.

Il s'y ajoute que ce système ne milite pas en faveur de la spécialisation des juges chargés de ce contentieux qui peuvent ignorer les techniques et méthodes du juge administratif de la fonction publique. Cela peut impacter sur la qualité des décisions et même aboutir à une marginalisation du contentieux de la fonction publique. Peut-on alors comme le Professeur HOLO parler de « Requiem pour la Chambre Administrative <sup>44</sup> » ?; L'avenir nous le dira et le vent commence à tourner dans certains pays.

En tout cas, on peut relever deux exemples, qui sans forcément avoir un lien direct avec le système d'organisation judiciaire, montrent les limites du juge administratif sénégalais, en matière de contentieux de la fonction publique.

Dans le premier exemple, il s'agit de la question de la motivation des actes administratifs. Notre Cour considère de manière constante que « **L'administration n'est pas tenue de motiver ses décisions, sauf si un texte particulier le prévoit** ». Cette position est systématiquement rétorquée au requérant qui invoque un défaut de motivation de la sanction administrative prononcée contre lui (Arrêt n°09 du 3/3/11, Birassy GUISSÉ et autres Contre Recteur de l'Université Gaston BERGER ; (Arrêt n°05, du 31/01/13 Ada Ndiaye Camara Contre Etat du Sénégal). Dans cette dernière affaire par exemple, la requérante a soulevé un moyen tiré de l'absence de motivation, en ce que la décision critiquée n'a pas précisé les griefs qui lui sont reprochés et n'a pas expliqué que la révocation prononcée est la conséquence de sa mauvaise gestion. Le juge s'est contenté de retenir « **Considérant qu'il est de principe que l'administration n'est pas tenue de motiver ses décisions, sauf si un texte particulier le prévoit ;**

**Qu'en l'espèce, aucun texte n'oblige l'administration à motiver sa décision ;**

---

<sup>44</sup> Théodore, HOLO ; Requiem pour la Chambre Administrative, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ofpa/unpan012750.pdf>, consulté le 16 octobre 2018.

**Qu'il s'ensuit que le moyen est mal fondé ; »** (Arrêt n°05, du 31/01/13, Ada Ndiaye Camara Contre Etat du Sénégal).

Cette motivation du juge administratif est tout à fait simpliste et peut paraître inexplicable. En effet, l'absence de précision sur les motifs d'une décision administrative défavorable est généralement frustrante pour l'agent qui a été sanctionné.

En réalité, cette conception de notre Cour correspond à la situation d'avant l'avènement de l'arrêt BAREL<sup>45</sup> du Conseil d'Etat français de 1954, à l'époque où l'obligation de motivation n'existait pratiquement pas, l'administration toute puissante, bénéficiant du privilège du préalable et du privilège d'exécution d'office, n'étant pas tenue de donner les raisons de fait et de droit qui sous-tendent sa décision<sup>46</sup>.

Il faut le reconnaître, cette position encourage la non transparence de l'action administrative et ne permet pas à l'agent sanctionné de bien se défendre, ce qui peut porter atteinte même aux droits de la défense.

Il est vrai qu'en France, c'est le législateur qui est venue, par la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, organiser cette motivation en l'exigeant pour une liste d'actes dont les mesures de sanction<sup>47</sup>. Mais, cela n'empêche pas au juge administratif sénégalais, de faire œuvre prétorienne, pour faire évaluer cette conception à travers sa jurisprudence et cela, au moins pour les actes qui sont défavorables ou qui font griefs à l'agent public, comme les décisions qui prononcent une sanction ou qui limitent les droits du fonctionnaire<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> CE Ass. 28 mai 1954, *Barel et autres*, GAJA, 17<sup>e</sup> édition, 2009, p. 454.

<sup>46</sup> Jean-Louis Autin ; La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens ; Revue française d'administration publique 2011/1 (n° 137-138), p. 328.

<sup>47</sup> La motivation qui est la formulation dans la décision administrative de ses motifs, n'est nullement obligatoire. Le Conseil d'Etat refuse en effet de dégager un principe général du droit qui l'imposerait à tous les actes administratifs (CE, sect., 26 janv. 1973, *req. n° 87890*). En la matière, le principe est donc la non-motivation des décisions administratives. En vertu de ce principe, les actes individuels favorables à leurs destinataires et les règlements, pour ne prendre que ces deux exemples, n'ont pas à être motivés.

À défaut d'un principe général de motivation des actes administratifs, il existe quelques exceptions au principe de non-motivation qui pour certaines sont d'origine jurisprudentielle, pour d'autres sont instituées par des textes. Le texte instituant l'exception la plus importante au principe de non-motivation est sans conteste la loi du 11 juillet 1979.

<sup>48</sup> Wiener, Cécile, La motivation des décisions administratives en droit comparé ; Revue internationale de droit comparé Année 1969 21-4 pp. 779-795

Le deuxième exemple qui montre les limites du système à travers la jurisprudence, est l'absence d'une culture des droits de l'homme et une absence d'ouverture aux mécanismes internationaux notamment ceux du BIT.

Le bloc de légalité du juge du contentieux de la fonction publique est le plus souvent constitué de normes de droit interne. C'est rare, que le juge saisi de ce contentieux fasse une référence, au principe généraux du droit de la fonction publique<sup>49</sup>, aux règles de droit communautaire et surtout aux conventions internationales et plus particulièrement le droit international des droits de l'homme applicable en la matière comme les normes de l'OIT.

S'agissant par exemple du droit international, comme du droit communautaire, à l'instar du professeur Alain Bockel, on peut légitimement se poser la question suivante : « les conventions internationales constituent-elles une source du droit administratif en Afrique ? <sup>50</sup> ». L'étude du contentieux de la fonction publique, révèle que les références faites à ces normes par le juge sont faibles et on note plus particulièrement que le droit international des droits de l'homme est moins développé, pourtant nos Constitutions reconnaissent ces normes. D'ailleurs, certaines de ces règles sont de véritables jus cogens, donc impératives (conventions 87 et 98 de l'OIT)<sup>51</sup>.

Pour, illustrer cet exemple, nous pouvons faire référence à cette affaire au cours de laquelle deux fonctionnaires des douanes ont été sanctionnés pour avoir souhaité la mise en place d'un syndicat des agents de la douane lors d'un colloque international, et qui poursuivait l'annulation du décret les ayant omis du tableau d'avancement pour ces faits.

Les requérants ont saisi la Cour suprême en invoquant la violation de l'article 3 alinéa 2 de la convention 87 de l'Organisation Internationale du Travail

---

<sup>49</sup> Timsit Gérard , Les principes généraux du droit français de la fonction publique ; Les Cahiers de droit, Faculté de droit de l'Université Laval, 1978, 339-358.

<sup>50</sup> Bockel, Alain, les sources internationales droit administratif : l'exemple du droit international des droits de l'homme, in : Les nouvelles tendances du droit administratif en Afrique ; Presse universitaire de Toulouse, 2018, P. 21 à 29.

<sup>51</sup>C087 - Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

(Entrée en vigueur: 04 juil. 1950) Adoption: San Francisco, 31ème session CIT (09 juil. 1948). C098 - Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective (Entrée en vigueur: 18 juil. 1951) Adoption: Genève, 32ème session CIT (01 juil. 1949)

(OIT) sur la liberté syndicale, en ce que leur omission au tableau d'avancement est consécutive à leur participation à la réunion du comité de suivi du forum régional des agents des Douanes de l'espace UEMOA, tenue les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2011 à Dakar à l'issue de laquelle, ils ont été victimes de mesures arbitraires, disproportionnées et injustes, notamment, en restant treize (13) mois inactifs avant d'être affectés, par note de service du 12 décembre 2013, alors que selon ce texte, les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter le droit syndical ou à en entraver son exercice légal.

Il faut juste préciser au passage que les requérants avaient soulevé l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 8 de la loi n° 69-64 du 30 octobre 1969 relative au statut du personnel des douanes qui dénie aux agents de ce corps paramilitaire aussi bien la liberté syndicale que le droit de grève. Le conseil Constitutionnel a répondu que ni la liberté syndicale ni le droit de grève ne sont absolus et l'intérêt général est à même de justifier l'interdiction par le législateur du droit de grève et du droit syndical au personnel des douanes<sup>52</sup>.

La Cour suprême du Sénégal, se fondant sur cette interprétation, répond que les requérants, Inspecteurs des Douanes, qui ne jouissent pas du droit syndical ne peuvent invoquer la convention de l'Organisation Internationale du Travail qui en interdirait la limitation ou le libre exercice<sup>53</sup>.

La lecture des décisions rendues dans cette affaire, montre que la Cour ne vérifie même pas le degré d'application de cette disposition conventionnelle invoquée au litige en cause et se réfugie sur les limitations apportées par le droit interne.

Notre Cour suprême et le Conseil constitutionnel auraient pu s'inspirer de la démarche du juge constitutionnel béninois qui, dans une décision remarquable, se fondant sur la Constitution de la République du Bénin en son article 3 et sur le droit international notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dont le Bénin est Etat partie, qui oblige en son article 8-d, les Etats à assurer le droit de grève, à considérer que « **seul le constituant peut interdire l'action syndicale et le droit de grève, le législateur n'étant habilité**

---

<sup>52</sup> Décision n° 2/C/2013 du 18 juillet 2013.

<sup>53</sup> ARRÊT N°13, du 27/03/14 Ndiaga SOUMARE contre Etat du Sénégal et ARRÊT N°16, du 10 mars 2016, Ndiaga SOUMARE contre Etat du Sénégal

**qu'à encadrer leur exercice »; qu'il en découle que toute disposition législative ou réglementaire qui interdit le droit de grève ou l'action syndicale est contraire à la Constitution <sup>54</sup>».**

Cet exemple dénote simplement d'une absence, non seulement de culture des droits de l'homme dans l'application du droit de la fonction publique, mais également d'une faible constitutionnalisation<sup>55</sup> de cette branche du droit administratif, ce qui constitue une limite à son rayonnement alors même, que la référence à ces normes tend à renforcer la protection des droits fondamentaux du fonctionnaire.

## **CONCLUSION**

Le contentieux de la fonction publique, malgré les quelques limites qui ont été relevées, est marqué par un dynamisme constant. La portée de ce contentieux de ne souffre d'aucune contestation au fil des années.

Au moment où le droit administratif célèbre ces cinquante ans en Afrique, le développement de ce contentieux de la fonction publique subit de nombreuses influences parmi lesquels on peut relever, l'influence constante du droit privé, le rapprochement constant entre le système de la carrière et le système de l'emploi, la massification de la fonction publique, la raréfaction des ressources publique, etc.

Le Professeur Babacar Kanté, apportant sa contribution lors du colloque sur les cinquante ans du droit administratif en Afrique, relève que l'on peut noter deux tendances du droit administratif : d'une part, un phénomène de diversification, notamment avec la montée de la loi, du droit constitutionnel et du droit international, d'autre part, un mouvement de privatisation, marqué par le partenariat public privé, par l'appel aux modes alternatifs de règlement des différends, ou encore par la multiplication des autorités administratives indépendantes.

---

<sup>54</sup> DECISION DCC 18-003 DU 22 JANVIER 2018, [http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss\\_decisions/DCC%2018-003.pdf](http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/DCC%2018-003.pdf), consulté le 15 octobre 2018.

<sup>55</sup> Antony TAILLEFAIT - Professeur agrégé de droit public à l'Université d'Angers ; **Constitution et fonction publique, NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 37 (DOSSIER : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LE DROIT ADMINISTRATIF) - OCTOBRE 2012**

Ces rencontres ont également permis de noter une tendance de préférence à l'impunité des agents publics africains et une insuffisante responsabilité de l'Etat.

Dans ce contexte général, en Afrique, il appartient aux institutions judiciaires de mutualiser leurs efforts pour appréhender ces enjeux et pour apporter des réponses cohérentes à travers la définition de standards en matière de gestion du contentieux de la fonction publique.

Ce dialogue fécond est un passage pour une véritable autonomisation du droit de la fonction publique.

# LES TECHNIQUES D'APPRECIATION PAR LE JUGE ADMINISTRATIF DU PREJUDICE ET LA REPARATION EN CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION

**PAR MONSIEUR GUILLAUME GOULARD,**  
CONSEILLER D'ETAT,  
PRESIDENT DE CHAMBRE, CONSEIL D'ETAT (FRANCE)

## **PLAN DE LA COMMUNICATION**

### 1. Les caractères du préjudice

Le caractère direct

Le caractère certain

Le caractère actuel ou futur

### 2. L'appréciation variable du préjudice selon sa nature

La responsabilité des services fiscaux

La responsabilité du service public hospitalier

La responsabilité contractuelle

La responsabilité en matière des travaux publics

### 3. La réparation du préjudice

Dates d'évaluation du préjudice

Modalités de réparation

Etendue de la réparation

## INTRODUCTION

La responsabilité administrative connaît une extension continue dans son champ d'application et dans sa mise en œuvre.

Éléments constitutifs : fait générateur, préjudice, lien entre fait et préjudice

Responsabilité pour faute (faute lourde, faute simple, faute présumée) et responsabilité sans faute (pour risque ou pour rupture d'égalité devant les charges publiques)

L'appréciation et la réparation du préjudice s'effectuent de la même façon quelle que soit le régime de responsabilité, mais peuvent varier en fonction de la matière

### 1. Les caractères du préjudice

#### Le caractère direct

Question de savoir si c'est le fait de l'administration qui a directement causé un dommage à la victime (causalité adéquate) ; à défaut, absence de réparation : CE 26 juin 1992, S.A.R.L. Slemia

#### Le caractère certain

Le préjudice présente un caractère certain dès lors qu'il est réel, ce qui le distingue d'un préjudice purement éventuel, qui n'est pas indemnisable (CE 22 janvier 1986 Mlle Grellier)

En revanche le préjudice peut être actuel ou futur, à condition qu'il présente un degré suffisant de certitude CE Section, 3 août 1928, Bacon (« *le requérant aurait pu retrouver les chances d'avancement dont il avait été privé l'année précédente* »).

L'appréciation variable du préjudice

#### Responsabilité pour faute des services fiscaux (1)

Passage progressif à la faute simple CE Section 21 mars 2011 *Krupa*

Nature du préjudice : préjudice matériel autre que le paiement de l'impôt troubles dans les conditions d'existence

Absence d'indemnisation si l'administration fiscale établit que la même décision d'imposition aurait été légalement prise en respectant les formalités prescrites, ou sur une autre base légale

La faute de la victime peut être invoquée comme cause d'atténuation ou d'exonération de responsabilité

### Responsabilité pour faute des services fiscaux (2)

Appréciation du préjudice variable selon que la victime est un contribuable (personne physique ou morale) ou une collectivité locale.

Préjudice subi par les contribuables : conséquences du paiement d'un impôt indu (CE 12 mars 2014, *M. Favreau* : exemple de préjudice matériel subi par le président du conseil d'administration d'une société liquidée par la faute de l'administration ; exemples de troubles dans les conditions d'existence)

Préjudice subi par les collectivités locales : conséquences matérielles des décisions prises par l'administration (manque à gagner)

CE 24 avril 2012, *Commune de Valdoie*

### La responsabilité du service public hospitalier (1)

Abandon du régime de faute lourde (CE Ass. 10 avril 1992, *M. et Mme V.*; loi du 4 mars 2002)

Hypothèses de faute présumée : dommages inexplicables, tels les infections nosocomiales (CE 9 décembre 1988, *Cohen* ; loi du 4 mars 2002) ; information du patient (CE Section 5 janvier 2000, *Consorts Telle* ; loi du 4 mars 2002)

Hypothèse de responsabilité sans faute : risque « dont l'existence est connue » (CE Ass. 9 avril 1993, *Bianchi*)

### La responsabilité du service public hospitalier (2)

Appréciation des incidences et du périmètre du préjudice sur les victimes primaires (patients) et victimes secondaires ou « victimes par ricochet » (caisse d'assurance-maladie, membres de la famille, etc. : CE Ass. 19 mai 2004, *CRAM d'Ile-de-France c/ Truszkowski*)

Transmission aux ayants droit (dommages causés aux biens et dommages causés aux personnes (même décision))

Plusieurs facteurs pour évaluer la rente accordée (CE 6 mai 1988, *Assistance publique c/ Consorts Léone*) rapport d'expertise sur l'imputabilité, évaluée aux deux tiers, rente compensant notamment la nécessité de l'aide constante d'une tierce personne, déduction de l'allocation aux adultes handicapés, troubles dans les conditions d'existence des parents, frères et sœurs ; CE 27 oct. 2000, *Centre hospitalier de Seclin*

### La responsabilité du service public hospitalier (3)

Le juge apprécie les préjudices causés par une perte de chance de survie ou de guérison et répare une fraction du préjudice subi par le patient et les tiers (CE 5 janvier 2000, *Consorts Telle* ; CE Section 21 décembre 2007, *Centre hospitalier de Vienne*, à propos de la perte d'un œil)

Même en l'absence de préjudice matériel, réparation du préjudice moral « subi en raison de l'inquiétude permanente de développer une pathologie » liée à l'amiante (CE 3 mars 2017, *Ministre de la défense c/ M. Pons*)

### La responsabilité contractuelle (1)

#### - Responsabilité à l'égard du cocontractant

Mauvaise exécution du contrat : responsabilité pour faute (erreurs de conceptions, retards administratifs) ou difficultés ayant pour effet de bouleverser l'économie du contrat → Réparation des dépenses supplémentaires : CE 19 février 1975, *Min. de la défense nationale c/ SA Campenon Bernard*

Modification unilatérale du contrat dans l'intérêt général : responsabilité sans faute, réparation de l'aggravation des charges de l'exploitation : CE Ass. 11 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways*

### La responsabilité contractuelle (2)

#### - Responsabilité à l'égard du cocontractant (suite)

Résiliation du contrat pour un motif d'intérêt général : indemnisation du préjudice subi par le cocontractant (CE Ass. 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval)

Nullité du contrat constatée par le juge pour un vice d'une particulière gravité :

Responsabilité quasi-contractuelle (remboursement des dépenses utiles à la collectivité)

Responsabilité quasi-délictuelle (autres dépenses, perte de bénéfice), sauf si le cocontractant ne pouvait ignorer l'illégalité :

CE Section 10 avril 2018, *Société Decaux et Département des Alpes maritimes* ;  
CE 29 mai 2017, *Société Pointe-à-Pitre distribution*

### La responsabilité contractuelle (3)

Responsabilité à l'égard des concurrents irrégulièrement évincés dans l'hypothèse où le juge renonce à l'annulation du contrat et le maintient pour cause d'intérêt général

CE Ass. 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*

Responsabilité à l'égard des tiers faisant état d'un intérêt lésé de manière directe et certaine, pour des illégalités particulièrement graves ou en rapport direct avec leur intérêt lésé.

CE Ass. 4 avril 2014, *Département du Tarn-et-Garonne*

### La responsabilité en matière de travaux publics

La responsabilité peut être engagée à l'égard de l'utilisateur :

pour faute (défaut d'entretien normal d'un ouvrage public) : CE 22 mai 1968, *Marin* (défaut d'élagage ; imprudence de l'enfant atténuant la responsabilité de la commune) ; CE 9 février 2000, *MACIF* (défaut de signalisation ; indemnisation de la compagnie d'assurance)

sans faute (ouvrage exceptionnellement dangereux) : CE Ass. 6 juillet 1973, *min. de l'équipement c/ Dalleau*

Responsabilité à l'égard du tiers : lien de causalité entre l'ouvrage et le préjudice (faute présumée) ; réparation du préjudice anormal

## **2. La réparation du préjudice**

### Date d'évaluation du préjudice

Domages causés aux personnes : assurer à la victime, à la date à laquelle intervient la décision (administrative ou juridictionnelle), l'entière réparation du préjudice (sauf responsabilité de la victime dans le retard

CE Ass. 21 mars 1947, *Dame veuve Aubry*

Domages causés aux biens immobiliers : date où, leur cause ayant pris fin et leur étendue étant connue, il peut être procédé aux travaux destinés à les réparer

CE 2 mars 1947, *Compagnie générale des eaux* ;

CE 17 juin 1985, *Société Bouygues, Régie autonome des transports parisiens* (pour la date d'une conversion de dollars en francs)

### Modalités de la réparation

Réparation en valeur :

Versement aux victimes d'une somme d'argent (« dommages-intérêts »), qui est l'équivalent pécuniaire du préjudice : pertes de revenus, prise en compte du taux d'invalidité, frais d'hospitalisation, coût de la remise en état de biens

Possibilité de versement d'une rente, éventuellement indexée (CE 12 juin 1981, *Centre hospitalier régional de Lisieux*)

Réparation en nature :

En cas d'ouvrage public irrégulièrement implanté, possibilité d'une démolition, si elle n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général (CE Sect. 29 janvier 2003, *Syndicat départementale de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes*)

### Etendue de la réparation

Principe de la réparation intégrale

CE Ass. 21 mars 1947, *Dame veuve Aubry*

Principe selon lequel les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas (moyen d'ordre public) : la réparation ne saurait excéder le montant du préjudice (CE Sect. 19 mars 1971, *Mergui*).

Conséquence : Eviter les doubles indemnisations.

CE 28 juillet 1999, *Fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles*.

#### Les variations : majorations et limitation des indemnités

Les majorations: dommages-intérêts compensatoires en plus des intérêts moratoires dans un cas de retard dans le paiement d'une indemnité caractérisant un « mauvais vouloir manifeste de l'administration » (CE 2 mai 1962, *Caucheteux et Desmonds*).

Limitations par le législateur ou par des principes jurisprudentiels ; ex. : absence d'indemnisation des servitudes d'urbanisme (article L. 160-5 du Code de l'urbanisme, dispositions jugées non contraires à la Convention européenne des droits de l'homme, CE 3 juillet 1998, *Bitouzet*).

## **CONCLUSION**

145 ans après l'arrêt Blanco, les différences de principe entre le droit civil et le droit administratif se sont estompées.

Dans les règles d'évaluation et de réparation du préjudice, il n'existe que des nuances ; la réparation précise de chaque chef de préjudice est devenu plus fréquente que la formule « il sera fait une juste appréciation... ».

La jurisprudence administrative a cependant évolué vers une différenciation des principes et des règles applicables à chaque champ de l'action administrative.

# **JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES**

# LE RESPECT DES DECISIONS DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES PAR LE POUVOIR EXECUTIF

PAR MONSIEUR JOSEPH DJOGBENOU,

AGREGE DE DROIT PRIVE,  
PRESIDENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU BENIN

## INTRODUCTION

« Marshall a rendu un jugement. Qu'il l'exécute s'il peut ! », se fut exclamé le 17ème président des Etats-Unis d'Amérique à l'égard d'une décision rendue par un juge. Les décisions rendues par les juridictions constitutionnelles s'inscrivent dans un contexte relationnel complexe dont il faut ressortir les linéaments avec beaucoup de prudence. « Le respect des décisions des juridictions constitutionnelles par le pouvoir exécutif » cristallise le rapport de pouvoir entre les juridictions constitutionnelles et, au-delà du pouvoir exécutif, les autres pouvoirs institués dans l'Etat. Sous cette vue, le sujet peut apparaître comme l'une de ces ritournelles dans un Etat démocratique dont les caractères polémique et controversé ne sont plus à développer. La controverse est ouverte, actuelle et continue sous tous les cieux démocratiques, innervés par un constitutionnalisme actif dont émergent les juridictions constitutionnelles, forteresses de la lettre et de l'esprit de la Constitution et gendarmes contemporains de leur respect. Si le constitutionnalisme traduit bien, selon les mots de MENY, « l'acceptation à la fois juridique et politique de la supériorité de la Constitution sur toute autre norme »<sup>56</sup> les juridictions constitutionnelles ne manquent pas d'inspirer autant la sidération que la détestation, la répulsion que l'attraction, la défiance que la soumission à leur autorité, parce que, par essence, leurs décisions modulent ou régulent, tracent ou modifient aussi bien les interactions entre les pouvoirs institués que le périmètre de l'exercice de ceux-ci par leurs titulaires.

---

<sup>56</sup> MENY (Y.), « Constitutionnalisme », in, DUHAMEL (O.), MENY (O.), Dictionnaire constitutionnel, Paris, PUF, 1992, p.212.

Il n'est pas inutile de préciser, d'une part, qu'au sens de la présente étude, la « décision » est prise au sens général, comme l'acte, non administratif, constatant et consacrant l'opinion de ces hautes juridictions sur une question à elle soumise en vue de la mise en œuvre de l'une des prérogatives conférées à elles par la Constitution ou par une loi. On y inclura aussi bien les avis que les décisions au sens strict. D'autre part, alors que dans un Etat, toute juridiction puise sa source dans la Loi fondamentale, est constitutionnelle, au sens de la présente étude, la juridiction à laquelle la Constitution confère principalement le pouvoir d'assurer la conformité de la loi à la Constitution et d'établir l'interprétation authentique de la Constitution à l'occasion des contentieux dont sont saisis les juridictions au sein de l'Etat.

Sous une formulation moins polémique, la réflexion ne saisit pas moins le cœur de ce rapport institutionnel des juridictions constitutionnelles à l'égard de tous les autres pouvoirs et, au-delà, de ce rapport républicain que toute juridiction est appelée à entretenir avec tous les sujets de droit dans un Etat de droit. Si, en effet, le « **respect** » vise généralement le fait de traiter une personne ou une institution avec les égards qu'impose la norme sociale, sa signification particulière dans le cadre des présents échanges échappe à l'érosion de la généralisation. On le définira comme la soumission à un ordre donné, à une décision. Dans le respect, la décision devient volonté déterminant la conduite du sujet de droit. Spécifiquement, sans s'y réduire, le respect appelle l'exécution de la décision rendue.

Il faut affirmer, à cet égard, ce qui constitue la fondation et le crédit de l'Etat : le respect des décisions rendues par les juridictions. Il faut aussi rappeler, subséquent, que dans les Constitutions des Etats membres de l'AA-HJF, le chef de l'exécutif assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice. C'est sous le sens de cette prescription constitutionnelle qu'il convient d'examiner le rapport à la décision des juridictions constitutionnelles du pouvoir exécutif. Il ne demeure pas moins que l'interrogation reste entière sur la force et la mesure du respect des décisions des juridictions constitutionnelles par les pouvoirs institués et, spécialement, par le pouvoir exécutif. En silhouette, la question de la sanction du non-respect, partiel ou total, de ces décisions et singulièrement, celle de l'identification dans un régime démocratique du juge de l'exécution des

décisions rendues par les juridictions constitutionnelles ne manquent pas de pertinence

Les réponses sont à rechercher à l'aune des différents rapports des décisions des juridictions constitutionnelles avec les autres pouvoirs institués. Il apparaîtra que ces rapports apparaissent, d'une part, sous un plan formel (*I*) et, d'autre part, sous un plan substantiel (*II*).

## **I- LE RESPECT AU SENS DU RAPPORT FORMEL**

Deux considérations méritent, à cet égard, d'être relevées. Selon que, sur le terrain de l'attribut fonctionnel, la juridiction constitutionnelle se prononce par voie consultative ou par voie contentieuse, le respect de la décision n'a pas la même intensité (*A*). Au demeurant, dans l'hypothèse d'une exécution manquée ou altérée, la question d'un juge en charge de l'exécution demeure entière, le recours potestatif étant évité (*B*).

### **A- La considération de l'attribut fonctionnel des décisions**

1. Les juridictions constitutionnelles exercent, dans bien des Etats, des fonctions consultatives bien peu reconnues. Elles interviennent, souvent a priori, pour donner avis aux autres pouvoirs institués et, singulièrement, au pouvoir exécutif. Au-delà des spécificités appelées par les régimes constitutionnels et la forme des Etats, quelques constances et autant de nuances sont notables.

Aussi, le président de la juridiction constitutionnelle est-il consulté lorsque le Chef du Gouvernement envisage recourir aux mesures exceptionnelles prescrites par la Constitution lorsque l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu (Article 68 de la Constitution béninoise). Pareillement, le président de la juridiction constitutionnelle est consulté par le Chef du Gouvernement à l'occasion de l'initiative du référendum (Art. 58 de la Constitution béninoise). Ces interventions à finalité consultative varient d'une

Constitution à l'autre. Dans bien des cas, le pouvoir consultatif est conféré par la loi.

Toutefois, deux constances sont à souligner. La première est que le recours à l'avis de la juridiction constitutionnelle est obligatoire. Mais la seconde constance est le caractère consultatif de l'avis sollicité. L'organe qui sollicite l'avis n'est donc pas tenu de le suivre et, en quelque sorte, de s'y soumettre. L'avis dispose d'une force exécutoire amoindrie au sens juridique même s'il consacre l'opinion de la juridiction constitutionnelle sur la question évoquée. Tel n'est pas le cas des décisions rendues en matière de contentieux constitutionnel, dont la force exécutoire est plus élevée.

2. Qu'il s'agisse, en effet, du contrôle de constitutionnalité, *a priori* ou *a posteriori*, du règlement du contentieux électoral, législatif ou présidentiel, du pouvoir de régulation du fonctionnement des institutions, ou encore, dans certains Etats comme le Bénin, du contentieux de la protection des droits fondamentaux, les juridictions constitutionnelles prononcent des décisions par application ou par interprétation de la Constitution. Ces décisions dont le chef du pouvoir exécutif est le garant, ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles (art. 124 al. 2 et 3 de la Constitution béninoise). Formellement, ces décisions doivent être exécutées par tout obligé aux fins de « d'une part, l'obligation de prendre toutes les mesures pour exécuter la décision juridictionnelle, d'autre part, l'obligation de ne rien faire qui soit en contradiction avec ladite décision, et enfin, celle d'exécuter la décision avec la diligence nécessaire ».<sup>57</sup> La vérité constitutionnelle proclamée par la juridiction dédiée ne dispose pourtant pas les suffrages d'une absolue efficacité. C'est à l'égard de cette catégorie de décisions que l'exécution est parfois manquée, parfois altérée et que l'on recherche le recours pertinent pour imposer la chose jugée au pouvoir exécutif. Il y aurait-il, à cet égard, un juge de l'exécution des décisions des juridictions constitutionnelles qui arbitre les difficultés liées à l'exécution ou en sanctionne l'absence ?

---

<sup>57</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 06-073 du 21 juin 2006

## **B- La considération de l'absence d'un recours potestatif**

L'exécution des décisions rendues par le pouvoir exécutif est au cœur de la sédimentation de la fondation du constitutionnalisme construite autour des juridictions constitutionnelles. A validité *erga omnes*<sup>58</sup>, elle ne peut qu'échapper à tout fanatisme dogmatique. La raison essentielle réside en ce que les lois fondamentales ont mis en place un mécanisme d'efficacité intrinsèque à la décision qui évite le recours à un juge de l'exécution (1). Mais ce mécanisme est en lui-même insuffisant (2).

### **1- L'efficacité intrinsèque**

Ce mécanisme repose sur l'effet intrinsèque attaché aux décisions des juridictions constitutionnelles.

D'une part, les décisions s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles. Elles ont, par leur prononcé, une autorité dont la force exclue tout formalisme exécutoire. Alors que l'exécution des décisions du pouvoir judiciaire est, sauf dérogations prévues par la loi, soumise à la condition de la formule exécutoire à apposer, que les lois et règlements sont soumis à la formalité de la promulgation, celle des décisions des juridictions constitutionnelles échappent à ces formalismes. Il s'agit, selon certains, d'une «*autorité incontestée ... et ...absolue* ». <sup>59</sup>

D'autre part, les textes déclarés contraires à la Constitution sont censés n'avoir jamais existé : ils sont non avenus. C'est le sens de l'article 3 al 3 de la Constitution béninoise : « Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenus... ». Mais si cela vaut principalement pour les décisions rendues dans le cadre du contentieux de contrôle de conformité à la Constitution de la loi ou des textes à valeur infra-législative, tel ne paraît être le cas lorsqu'il a été jugé sur le fondement du pouvoir de régulation au moyen duquel les juridictions constitutionnelles recourent à leur pouvoir d'injonction en prescrivant des obligations positives aux pouvoirs institués. Dans ce cas, auquel on associe les décisions rendues à l'occasion du contentieux

---

<sup>58</sup>

A. WEBER, « Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois dans les pays d'Europe occidentale, perspective comparative », in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1985, p.55.

<sup>59</sup> D. EMMANUEL ADOUKI, « Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du juge constitutionnel en Afrique », *RFDC*, n° 95, 2013, p. 620.

des droits de l'homme, le mécanisme est insuffisant, les moyens de contrainte étant insignifiants<sup>60</sup> d'autant, par ailleurs que le recours à l'exécution forcée est impossible.

## **2- L'impossible exécution forcée**

L'ancrage institutionnel et l'attelage, aussi bien à leurs dépens qu'à leur profit des pouvoirs excluent le recours à l'exécution forcée des décisions des juridictions constitutionnelles. Cette impossibilité se justifie, d'une part, par l'indivisibilité du pouvoir d'Etat que les juridictions constitutionnelles co-incarnent avec les autres organes constitutionnels. Dans un régime démocratique, ce n'est pas le pouvoir d'Etat qui est séparé. Ce sont les institutions co-déléataires du pouvoir d'Etat qui sont, aux fins fonctionnelles, séparées. Par conséquent, l'exécution forcée qui s'adresse à un pouvoir, viserait tout le pouvoir. C'est ce qui justifie, par ailleurs, le privilège de l'immunité d'exécution qui protège l'Etat et ses émanations conformément à la loi. D'autre part, il est de principe qu'une juridiction ne peut assurer l'exécution de ses propres décisions, soit parce qu'elle en est dessaisie, soit parce qu'elle en serait intéressée, c'est-à-dire partisane et partielle. Autrement, les juridictions constitutionnelles ne sauraient, à l'égard du pouvoir exécutif, poursuivre l'exécution de leurs propres décisions. Aussi bien, ne disposent-elles pas, par elles-mêmes, d'un mécanisme qui pensent l'effectivité de leurs décisions au moyen d'une exécution forcée<sup>61</sup>. Elles ne sauraient donc *obliger à faire ce à quoi se refuse* le destinataire de ses décisions<sup>62</sup>.

Toutefois, la sagacité législative permet de contourner quelque peu la difficulté pour accroître l'efficacité des décisions des juridictions constitutionnelles. Dans l'impossibilité d'instituer un juge de l'exécution, le législateur s'en remet à la loyauté républicaine des débiteurs de l'exécution des décisions des juridictions constitutionnelles en prescrivant un devoir de diligence. L'article 34 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle du Bénin dispose en son alinéa 3 que les décisions « doivent en conséquence être exécutées avec la diligence nécessaire ». Aussi explicite qu'elle soit, ce devoir suggère, au mieux, une obligation de moyen dont la sanction juridique est, dans cette hypothèse, incertaine.

---

<sup>60</sup> A. ROBLOT-TROIZIER, « Un concept moderne : séparation des pouvoirs et contrôle de la loi », *Pouvoirs*, n° 143, 2012, p. 96.

<sup>61</sup> N. ZANON, « La polémique entre Hans KELSEN et Carl SCHMITT sur la justice constitutionnelle », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1989, p. 189.

<sup>62</sup> E. CARPENTIER, « La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels principaux apports d'une étude comparée », *R.I.D.C.* 4-2007, p. 830.

A la vérité, l'on retrouve, sur le terrain de l'exécution, la nature politique de l'exécution des décisions des juridictions constitutionnelles. C'est en fait le peuple, mandant de pouvoir, qui contrôle l'exécution par le pouvoir exécutif des décisions rendues par les juridictions constitutionnelles. C'est donc lui, à travers son suffrage et son opinion, qui est le véritable juge de l'exécution. Il demeure que lorsqu'on sollicite la chose substantiellement jugée par les juridictions constitutionnelles, l'intensité du respect dû par le pouvoir exécutif mérite également d'être nuancée.

## **II- LE RESPECT AU SENS DU RAPPORT SUBSTANTIEL**

Au-delà de *l'instrumentum* qui déclenche, le *negotium* qui met en perspective le contenu des décisions des juridictions constitutionnelles suggère une analyse substantielle quant au respect qu'elles appellent.

On sait que par leur nature (A) et leur caractère (B), les décisions des juridictions constitutionnelles n'ont pas la même efficacité.

### **A- Le respect des décisions des juridictions constitutionnelles quant à leur nature**

Les décisions rendues par les juridictions constitutionnelles sont le reflet, quant à leur contenu, des différents champs attribués à ces juridictions. Classiquement, une juridiction constitutionnelle est *la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est ensuite dépositaire du pouvoir de régulation et du fonctionnement des institutions. En outre, elle est juge de la dévolution du pouvoir au plan national au moyen du règlement du contentieux de l'élection du président de la République et de celle des représentants aux parlements nationaux.*

*Enfin, dans certains Etats, la juridiction constitutionnelle statue sur les violations des droits de la personne humaine.*

Or, l'effet attaché à une décision dépend de la nature de celle-ci.

Sous cette vue, elle est, soit constitutive soit déclarative de droit. Est constitutive de droit la décision qui crée un nouvel état ou établit une situation

juridique nouvelle. Tel n'est pas le cas de la décision de nature déclarative. Celle-ci constate plutôt un fait ou une situation préexistante. L'efficacité substantielle d'une décision est à la mesure de sa nature. L'efficacité d'une décision constitutive de droit est plus élevée que celle d'une décision déclarative de droit pour la raison simple que la réalisation de la première n'est pas tributaire d'une obligation particulière du débiteur à l'exécution : elle s'impose à ce dernier, alors que la réalisation d'une décision déclarative de droit sollicite le concours du débiteur.

En matière électorale par exemple, les décisions rendues dans le cadre de la proclamation des résultats de l'élection sont constitutives de droit en ce qu'elles créent un nouvel état en ce qui concerne les titulaires de ces pouvoirs : les candidats proclamés élus acquièrent un nouveau statut. Cette décision s'impose au débiteur qui, en l'espèce est universel (il s'agit de tous les sujets de droit, pris indistinctement). Il n'accomplit pas un acte particulier d'exécution.

En revanche, dans cette même matière, la décision rendue à la suite d'un contentieux de la validité de la candidature ou de l'élection, après la proclamation des résultats est une décision déclarative de droit en ce qu'elle constate un état préexistant : le candidat dont la candidature est annulée ou confirmée est considéré n'avoir jamais ou avoir toujours été candidat et l'élu dont l'élection est tout aussi annulée ou confirmée est considéré n'avoir jamais ou toujours été élu. Dans ces cas, l'exécution de la décision dépend du respect que les organes en charge d'en tirer toutes les conséquences de droit en auront. On verra, par exemple, les structures en charge de l'élection, les organes représentatifs des assemblées dans lesquelles ces personnes avaient été déclarées élues, le gouvernement et l'administration de manière générale en assureront l'exécution.

En matière de contrôle de constitutionnalité, la décision intervenant sur le contrôle *a priori*, qui déclare contraire à la Constitution une loi ou certaines dispositions de cette loi est une déclarative de droit en ce que la loi déclarée contraire à la Constitution est censée n'avoir pas été votée : elle est non avenue. Il en est ainsi des décisions rendues au moyen du contrôle *a posteriori*, par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité ou de la question prioritaire de constitutionnalité. Cependant, la décision qui déclare conforme à la Constitution une loi ou certaines dispositions de celle-ci est une décision qui constitue ou crée une situation juridique nouvelle potentielle à parachever par la promulgation de la

loi. A cet égard, elle est constitutive de droit et n'appelle aucune action du débiteur à l'exécution si ce n'est, spécifiquement, la prise du décret de promulgation par le président de la République ou de la décision qui rend exécutoire la loi par la juridiction constitutionnelle dans les Etats où, comme le Bénin, une telle hypothèse est prévue par la Constitution.

La même analyse tend au même résultat en ce qui concerne les décisions rendues en matière de contentieux des droits de l'homme. Lorsque la juridiction constitutionnelle constate qu'il y a violation d'un droit fondamental ou d'une liberté dont elle est la gardienne, cette décision est également déclarative de droit.

En matière de régulation du fonctionnement des institutions de l'Etat, les décisions sont essentiellement déclaratives de droit et prescrivent aux organes la conduite de nature à préserver la cohésion institutionnelle. Ces décisions édictent des actions ou des abstentions qui sont autant d'obligations positives que négatives dont l'accomplissement est consubstantiel à leur efficacité.

L'exécution de ces décisions dépend des « diligences » que les autorités en charge de mettre en conformité ou d'appliquer la loi accompliront afin de préserver ou de rétablir l'intégrité de l'ordre juridique dont la Constitution est la source essentielle.

S'il faut tenir compte de la nature constitutive ou déclarative de la décision pour déterminer son efficacité substantielle, il faut rechercher dans le caractère de la chose décidée pour en caractériser la mesure du respect.

## **B- Le respect des décisions des juridictions constitutionnelles quant à leur caractère**

L'efficacité substantielle de la décision varie suivant le caractère de ce qui est décidé. Sur le terrain substantiel, l'office du juge constitutionnel n'est pas univoque. La décision rendue peut, en effet, n'être qu'essentiellement interprétative. Elle vise alors à traduire la signification exacte de la Constitution sur une disposition dont le sens paraît controversé. Elle a vocation à établir l'authentique interprétation de la Constitution. Elle vise aussi à révéler un principe ou une valeur si élevée qu'elle inscrit dans les catégories constitutionnelles de

nature à mettre en relief l'esprit de la Constitution. Cristallisant la motivation décisive, c'est cette articulation qui est, au fond, la véritable décision. Elle triomphe du dispositif qui est le constat figé dans le temps de la violation ou non d'un droit, du respect ou non d'un droit. Elle triomphe aussi du temps et s'impose à toute autorité ou pouvoir appelé à appliquer ou interpréter la Constitution. Une décision interprétative n'appelle donc pas un acte particulier ou spécial d'exécution.

Tel n'est pas le cas lorsque par sa décision, la Cour prescrit une conduite (régulation), sanctionne un comportement (violation de droit ou de liberté) ou un acte (déclaration de non-conformité). Son intervention a alors un caractère véritablement décisive en ce qu'elle vise à trancher un litige de nature constitutionnelle et son efficacité réside dans la suite que lui accorde les débiteurs de l'exécution. Cependant, la situation échappe à tout manichéisme. Une décision remplit bien souvent ce double caractère, interprétatif et décisive.

## **CONCLUSION**

La question du respect des décisions de la Cour constitutionnelle par le pouvoir exécutif doit être traitée avec mesure et sérénité. Au-delà des considérations juridiques, elle convoque à l'analyse la structure de l'Etat et l'attelage des pouvoirs. Elle est partie essentiellement de la problématique de la construction de l'Etat et de sa capacité à assurer avec efficacité les missions que lui confie le souverain.

# **JURIDICTIONS DES COMPTES**

# **LE CONTRÔLE DE LA DETTE PUBLIQUE : EXPERIENCE DE LA COUR DES COMPTES DU SENEGAL**

**PAR MONSIEUR THIerno IDRISsa DIA,**

MAGISTRAT A LA COUR DES COMPTES DU SENEGAL, CHAMBRE DES  
AFFAIRES BUDGETAIRES ET FINANCIERES

## **INTRODUCTION**

Depuis plusieurs décennies, la dette publique est devenue une question vitale et complexe pour l'économie mondiale.

Elle constitue, selon la théorie économique, un outil efficace pour la croissance économique et pour distribuer équitablement la charge fiscale entre les générations actuelles et futures de contribuables. Ainsi, pour financer leur croissance et développement économique, de nombreux pays ont des niveaux importants d'endettement extérieur et font face aux risques afférents au bilan et aux engagements budgétaires du fait de la dette publique.

Par conséquent, les objectifs assignés aux gestionnaires de la dette publique sont de financer les besoins d'emprunt de l'Etat à faible coût et de veiller à ce que les obligations liées au service de la dette publique soient honorées en tout temps. Lorsque les gestionnaires de dette publique atteignent leurs objectifs, les pays obtiennent des ressources importantes pour développer leurs économies, mais ils s'exposent également aux risques connexes et potentiellement importants ainsi qu'aux défis qui se posent dans le cadre du processus.

La dette publique peut accroître la vulnérabilité de la situation financière d'un Etat. En effet, sa mauvaise gestion est source de niveaux insoutenables, de défaut de paiement et de détournement des ressources budgétaires affectées aux programmes sociaux et de développement pour le paiement de la charge de la dette.

Ainsi, par le biais d'audits et de rapports sur la dette publique, les juridictions financières sont en mesure d'aider les décideurs à comprendre le rôle important que joue la dette publique, ainsi que les avantages et risques qui y sont associés. Elles peuvent :

- ✦ contribuer de façon significative à améliorer la gestion de la dette publique en évaluant l'efficacité, l'efficience et le caractère économique des activités qui sont associées à cette gestion ;
- ✦ promouvoir l'adoption par les gestionnaires de dettes publiques de saines pratiques de gestion qui réduisent les coûts et les risques financiers ;
- ✦ informer l'Exécutif ou le Parlement des principaux risques et imprévus auxquels s'expose le secteur public puisqu'il existe souvent un lien entre une mauvaise gestion de la dette publique et les crises financières majeures.

Pour mener efficacement ces missions, les juridictions financières doivent disposer :

- ✦ d'une méthodologie d'audit définie (financier, de performance, et de conformité) appliquée au sujet de la gestion de la dette publique ;
- ✦ d'un personnel professionnel compétent à la fois en matière de méthodologie d'audit et en matière d'audit de la dette publique ;
- ✦ d'un mécanisme d'identification des domaines de gestion de la dette publique à inclure dans son portefeuille stratégique d'audits et inclut ces sujets dans ses plans d'audit annuels ;
- ✦ d'un mécanisme d'assurance qualité pour fournir une assurance indépendante sur la qualité de l'audit réalisé.

Plusieurs juridictions financières ont le mandat ou l'habilitation pour contrôler la dette publique. C'est le cas de la Cour des comptes du Sénégal dont les contrôles de la dette sont effectués concomitamment avec le contrôle annuel de

l'exécution de la loi des finances ou a porté spécifiquement sur un sujet lié à la dette publique.

L'objectif majeur de cette communication est de présenter les aspects importants du contrôle de la dette publique par les juridictions financières.

Elle portera, d'abord, sur le contrôle d'un sujet spécifique à la gestion de la dette publique et, ensuite, sur le contrôle de la dette publique dans le cadre du contrôle de l'exécution de la loi des finances.

## **I. LE CONTRÔLE D'UN SUJET SPECIFIQUE A LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE**

La gestion de la dette publique consiste à établir la stratégie permettant de mobiliser les financements dont l'État a besoin et de poursuivre ses objectifs de coût et de risque. Il a notamment pour objectifs :

- + de satisfaire aux exigences d'emprunt du gouvernement ;
- + d'emprunter au coût le plus bas possible à moyen et long terme ;
- de garder un degré prudent de risque dans le portefeuille de la dette.

Elle fait intervenir plusieurs structures et nécessite la mise en place de procédures définissant les responsabilités, rôles et interrelations entre les divers intervenants de la chaîne de l'endettement assurant des fonctions différentes.

Ainsi, les juridictions financières doivent-elles fixer avec précision le cadre de la mission de contrôle de la dette publique. Elles peuvent, ainsi, réaliser une mission d'audit auprès d'une seule structure ou opter pour une mission thématique de la gestion de la dette publique qui fait impliquer deux ou plusieurs structures.

Cette première partie sur le contrôle de la gestion de la dette publique qui peut porter sur différents sujets d'audit, à savoir, par exemple, :

- + Mécanismes de contrôle interne ;
- + Structure chargée de la gestion de la dette publique ;

- + Cadre juridique de la gestion de la dette publique ;
- + Cadre organisationnel de la gestion de la dette publique ;
- + Système d'information de la gestion de la dette publique ;
- + Stratégie d'endettement.

Elle présente la nature du contrôle utilisée et la démarche d'audit.

### 1.1.Nature du contrôle

L'INTOSAI recommande aux ISC de considérer **les contrôles de performance** de la dette publique et de la gestion de la dette comme un objectif primordial.

Un contrôle de performance est une évaluation de la mesure dans laquelle les activités de gestion de la dette ont atteint leurs objectifs.

Ce type de contrôle peut comprendre un examen de l'incidence des décisions budgétaires, l'identification et l'évaluation des risques et l'élaboration de rapports sur leurs répercussions potentielles. Il vise à déterminer si les emprunteurs et les prêteurs, les responsables de gestion de la GD souveraine et d'autres parties liées agissent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

En plus du contrôle de performance, les ISC peuvent effectuer des **contrôles de conformité** en mettant l'accent sur la conformité des sujets de gestion de la dette publique avec les critères identifiés par les autorités ou des **audits financiers** afin de s'assurer si l'information financière sur la dette est présentée conformément au référentiel d'information financière et au cadre réglementaire de la dette applicables et qu'elle est exempte d'inexactitudes significatives dues à la fraude ou à l'erreur.

Par ailleurs, il existe des étapes d'audit normalisées que les juridictions financières doivent suivre lorsqu'elles planifient des contrôles de la dette publique. Par conséquent, elles doivent suivre les procédures de planification adoptées et

incorporer dans la mesure du possible les normes de l'ISSAI 100 (Principes fondamentaux sur l'audit du secteur public) et l'ISSAI 200 (Principes fondamentaux sur l'audit financier), l'ISSAI 400 (Principes fondamentaux sur l'audit de conformité) et l'ISSAI 300 (Principes fondamentaux de l'audit de performance) de l'INTOSAI, respectivement. En outre, l'ISSAI 5400-5499 (Lignes directrices sur l'audit de la dette publique) fournit des orientations spécifiques pour la planification et la conduite des audits de la dette publique.

Les juridictions financières peuvent avoir des obligations spécifiques liées au calendrier et à la portée des audits de la dette publique. Aussi, doivent-elles effectuer ces audits conformément aux règles auxquelles elles sont soumises. Selon l'INTOSAI, la meilleure approche d'audit consiste à préparer et exécuter méthodiquement un plan d'audit pluriannuel qui permette aux ISC de renforcer leur expertise technique au fil du temps et d'examiner tous les domaines importants de la gestion de la dette publique de manière rentable et efficace.

## **1.2. Démarche de contrôle : principales étapes de la planification**

### **1.2.1. – Prise de connaissance**

La prise de connaissance porte essentiellement sur le cadre juridique de la gestion de la dette publique (GDP) et sur le cadre organisationnel.

#### **a. Cadre juridique de la GDP**

L'examen du cadre juridique est une procédure d'audit obligatoire pour comprendre l'environnement dans lequel les opérations de la dette publique sont exécutées. Par conséquent, lorsqu'ils effectuent un audit financier, de conformité ou de performance de la dette publique, les ISC doivent avoir une bonne compréhension du cadre juridique de la gestion de la dette publique (GDP).

Ce cadre juridique comprend à la fois la législation primaire (lois promulguées avec l'approbation du pouvoir législatif) et la législation secondaire ou déléguée (décrets, ordonnances, etc., publiés par l'exécutif). Il précise l'autorité qui a la responsabilité d'engager financièrement l'Etat et les structures chargées de la mise en œuvre de la politique d'endettement du Pays.

Dans les pays de l'espace UEMOA, la Constitution indique clairement que c'est le Président de la République qui a le pouvoir de contracter au nom de l'Etat.

Aux termes de l'article 95 de la Constitution du 22 janvier 2001 du Sénégal, « *le Président de la République négocie et signe les accords internationaux dont les conventions de prêt ou de garantie.* ».

Il délègue généralement ce pouvoir au Ministre de l'Economie et des finances, ordonnateur unique du budget de l'Etat.

Les juridictions financières doivent examiner si le cadre juridique définit clairement et explicitement les objectifs de l'emprunt. Ex : emprunts destinés à combler les déficits budgétaires, à refinancer la dette arrivée à échéance, à financer des projets d'investissement approuvés par le pouvoir législatif; à honorer les obligations de paiement du gouvernement en vertu des garanties en cours; à renflouer les réserves de devises....

Ces juridictions peuvent examiner si le cadre juridique a mis en place les processus de gouvernance, d'audit, de rapportage et de responsabilité nécessaires.

Les principaux éléments du cadre juridique de la GDP sont:

- + Délégation de pouvoirs souverains par le Parlement à l'Exécutif ;
- + Rémunérations, responsabilités et domaines d'activité du bureau de gestion de la dette ;
- + Objectifs de l'emprunt ;
- + Buts et objectifs de la gestion de la dette publique ;
- + Exigence d'une stratégie de gestion de la dette et de plans d'emprunt annuels ;
- + Obligations de déclaration/rapportage de dette.

## **b. du cadre organisationnel**

Ce cadre organisationnel est relatif, d'une part, à la politique générale de gestion de la dette et, d'autre part, à la gestion opérationnelle.

La politique générale est relative à l'orientation, la réglementation et les ressources dédiées à la dette publique.

La gestion opérationnelle porte sur les quatre fonctions suivantes :

- + **FONCTION ENREGISTREMENT** assurée par le **Back Office** qui centralise toutes les opérations de gestion de la dette publique liées aux différentes transactions (enregistrement et validation des données sur la dette, exécution des opérations du service de la dette et production d'informations statistiques) ;
- + **FONCTION ANALYSE** assurée par le **Middle Office** dont la mission est de réaliser des travaux de recherche, d'analyse et de veiller à ce que les opérations de gestion de la dette publique réalisées par le front office respectent les limites fixées ;
- + **FONCTION NEGOCIATION** assurée par le **Front Office** qui exécute toutes les activités devant permettre d'obtenir les ressources nécessaires pour répondre aux besoins financiers de l'Etat.

En application du règlement n° 09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA, des comités nationaux de la dette publique (CNDP) ont été mis en place. C'est le cas, par exemple, du Burkina Faso et du Sénégal dont les CNDP ont principalement pour missions :

- + d'élaborer, de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique ;
- + de veiller à la mise en cohérence de ladite politique avec les objectifs de développement et la capacité financière de l'Etat.
- + **FONCTION CONTROLE** assumée par un service d'audit ou d'inspection interne.

## 1.2.2. Identification des principaux risques liés à la gestion de la dette publique

Ces risques peuvent être classés en trois principales catégories :

**Risques opérationnels** qui surviennent au niveau de l'organisation des services qui fournissent un soutien à la structure chargée de la gestion de la dette. Les risques opérationnels les plus courants sont:

- Non définition ou non mise à jour des rôles et responsabilités des intervenants dans la GDP ;
  - absence de procédures formelles ;
  - manque de coordination entre les différents intervenants ;
  - inexistence d'une infrastructure informatique nécessaire à la production des données ;
  - Défaut de fiabilité des données ;
  - Insuffisances dans l'enregistrement et la tenue de registres ;
  - Non-publication des statistiques de la dette.
- ✦ **Risques de change** qui sont constitués par la perspective plus ou moins probable d'une variation de la parité de la monnaie nationale par rapport à une devise étrangère (facteur non négligeable d'alourdissement du service de la dette qui est exprimé en monnaie nationale) ;
- ✦ **Risques de taux d'intérêt** sur le paiement du service de la dette qui portent aussi bien sur les prêts contractés à taux fixes que ceux à taux variables.

## 1.2.3. Objectifs de contrôle

Les objectifs de contrôle dépendent de la nature de l'audit :

✦ Pour l'audit de conformité, les objectifs de contrôle suivants peuvent être développés :

- ***Sur les dispositions organisationnelles pour la gestion de la dette:***

- Déterminer si les politiques, systèmes et processus de gestion de la dette existants sont conformes à ceux définis dans le cadre juridique; et
- Vérifier si les dispositions organisationnelles actuelles de l'OGD sont conformes au cadre juridique existant et aux directives opérationnelles de gestion ;

- ***Sur la stratégie de la dette:***

- S'assurer que la stratégie de gestion de la dette publique (SGD) est conforme aux exigences du cadre juridique de l'Etat souverain sur la dette publique ;
- Examiner la compatibilité de la SGD avec les objectifs de GD à long terme ;
- Vérifier si la SGD est conforme aux meilleures pratiques internationales ;

- ***Sur les activités d'emprunt***

- Déterminer si le plan d'emprunt a été élaboré conformément aux exigences légales ;
- Déterminer si les emprunts contractés dans le cadre du projet ont suivi le processus d'élaboration et de financement du projet prescrit ;

- Vérifier si les émissions de titres d'État respectent l'autorité / limite établie.

✦ Pour l'audit de performance, les objectifs de contrôle sont :

- ***Sur les dispositions institutionnelles et organisationnelles pour la gestion de la dette:***

- Vérifier si les mandats, les rôles et les responsabilités des différentes unités de gestion de la dette sont bien définis ;
- Déterminer si la répartition des rôles et des responsabilités favorise un système de freins et de contrepoids efficace ;
- S'assurer que les dispositions institutionnelles et organisationnelles de GDP sont efficaces et promeuvent un système de contrôle interne efficace, un système de freins et contrepoids solide ;

- ***Sur la stratégie de la dette :***

- Vérifier si le l'Office chargé de la GD avait efficacement rempli ses devoirs et obligations de reddition de comptes relativement à l'élaboration de la stratégie de gestion de la dette ;
- Déterminer l'efficacité avec laquelle l'OGD a apporté des changements à la stratégie de GD compte tenu des risques ;
- S'assurer que la stratégie de GD a été mise en œuvre comme prévu ;

- ***Sur les activités d'emprunt:***

- Déterminer si l'emprunt effectif du gouvernement était fondé sur un processus d'évaluation solide des besoins d'emprunt ;

- Déterminer si le principe économique (la minimisation du coût et du risque) a été pris en compte lors de l'emprunt.

#### 1.2.4. Critères d'audit

Les critères d'audit constituent des référentiels, des normes ou des indicateurs.

Pour le contrôle de performance de la dette, une juridiction peut utiliser, à titre d'exemple, des indicateurs identifiés par l'outil d'évaluation de la performance de la dette publique (DeMPA). Elle peut également s'inspirer des principes de la CNUCED. Les principes suivants de la CNUCED peuvent être utilisés.

Exemple :

- ✦ le Principe 3 de la CNUCED sur l'autorisation exige que les créanciers s'assurent que l'entité publique a l'autorisation appropriée de conclure une convention de crédit et que l'accord est valide et exécutoire sous sa juridiction. Les créanciers doivent connaître la législation et s'assurer qu'ils traitent avec des entités dûment autorisées. Si le créancier réalise que ces conditions ne sont pas réunies, il est tenu de refuser l'accord.
- ✦ Le principe 10 de la CNUCED sur la transparence stipule que « le processus d'obtention et de prise en charge des obligations et des dettes souveraines doit être transparent. Les gouvernements ont la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre juridique complet qui détaille clairement les procédures et les responsabilités. Ils doivent en particulier mettre en place des conditions pour s'assurer de l'approbation et la supervision appropriées des emprunts officiels et d'autres formes de financement, y compris les garanties accordées par des entités liées à l'État.

Par ailleurs, en audit de conformité, les critères suivants pourraient être utilisés :

- ✦ il existe des procédures écrites bien établies pour toutes les opérations de la dette publique pour minimiser les risques opérationnels ;

- + les activités de gestion de la dette sont exécutées par un personnel suffisant et ayant les compétences requises en la matière ;
- + les activités de gestion de la dette s'appuient sur un système d'information fonctionnel, fiable et accessible aux utilisateurs ;
- + une base de données fonctionnelle et sécurisée sur la dette publique est mise en place ;
- + il existe une stratégie d'endettement public adaptée, opérationnelle et connue du public.

### **1.2.5. Procédés de contrôle**

Ces procédés ne diffèrent pas de ceux utilisés dans les audits classiques. Il s'agit essentiellement :

- + de l'analyse des textes législatifs, réglementaires et des directives sur la dette publique;
- + des entrevues avec les responsables de la GDP afin de comprendre leur degré d'intervention et d'identifier leurs attentes ;
- + de l'examen de rapports de données relatives à la dette publique ;
- + de la réexécution et des calculs portant sur des données relatives à la dette ;
- + du rapprochement ou de la triangulation pour s'assurer de la fiabilité des données.

## **II. LE CONTRÔLE DE LA DETTE PUBLIQUE DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES**

Le contrôle de la dette publique dans le cadre du règlement du budget s'inscrit dans la logique des travaux à réaliser annuellement par l'ISC qui sont orientés selon deux axes, à savoir :

- + dégager, à partir des résultats de l'exécution des lois des finances, les traits caractéristiques du budget qui est appelé à être réglé ;
- + s'assurer que les règles juridiques qui régissent l'exécution du budget ont été respectées.

Visant ces objectifs généraux, le contrôle de la dette publique est soumis pour l'essentiel à la même logique à appliquer pour tout autre type de contrôle. Par ailleurs, le contrôle de la dette publique présente certaines spécificités liées principalement au caractère évaluatif des crédits ouverts à ce titre ainsi qu'à la diversité des produits ou titres qui les supportent.

A travers le contrôle de la dette publique, l'équipe de contrôle vise à :

- ✦ S'assurer du respect des dispositions de la LFI sur la dette sur le plafond d'endettement:

Le plafond d'endettement est clairement précisé dans la loi de finances initiale. A titre d'exemple, il est indiqué dans la LFI 2014 du Sénégal :

*« Pour l'année 2014, le Président de la République est autorisé à contracter des emprunts et à recevoir des dons au nom de l'Etat du Sénégal d'un montant de 951 410 000 000 de FCFA.*

*Ces emprunts pourront être contractés soit sur le marché national, soit sur le marché extérieur auprès de pays ou organismes étrangers et auprès d'organismes internationaux, à des conditions fixées par décret ou par convention.*

*Le Président de la République est autorisé à procéder, dans les conditions fixées par décret, à des émissions de titres et à des emprunts à court et moyen terme pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie »*

- ✦ S'assurer de la correcte comptabilisation des charges de la dette publique (titre I) ;
- ✦ Comparer les prévisions aux réalisations et déterminer les dépassements potentiels (**Attention : charges de la dette publique sont des crédits évaluatifs**) ;
- ✦ Analyser la structure et l'évolution de la dette publique intérieure et extérieure ;

- ✦ Analyser la soutenabilité de la dette publique (critère de convergence taux d'endettement inférieur ou égal à 70%, *ratio* du service de la dette : service de la dette/ recettes budgétaires inférieur ou égal à 15% ...).

## **2.1. Contrôle de la dette publique extérieure**

### **2.1.1. Définition du concept**

La dette publique extérieure peut être définie comme l'ensemble des dettes que les résidents d'un pays ont contractées envers des non-résidents et pour lesquelles ils sont tenus de rembourser le principal, avec ou sans intérêts, ou de payer des intérêts, avec ou sans remboursement du principal.

La dette publique extérieure multilatérale est la dette contractée auprès des organismes internationaux : (IDA, FMI, BOAD, BAD/FAD, BID, etc.) alors que la dette extérieure bilatérale est la dette contractée auprès des pays ou des organismes de coopération.

### **2.1.2. Portée du contrôle**

Le contrôle de la dette extérieure porte essentiellement sur les aspects suivants :

- ✦ la négociation des conventions ;
- ✦ la mobilisation des prêts ;
- ✦ le remboursement ;
- ✦ la gestion des prêts rétrocédés ;
- ✦ la gestion des garanties des prêts.

### **2.1.3. Travaux préparatoires**

L'équipe de contrôle exécute les travaux préparatoires suivants, avant d'effectuer ses diligences de contrôle sur les cinq aspects présentés ci-dessus :

Elle doit ainsi:

- + Examiner les différents supports de communication de la situation de la dette publique ;
- + Procéder au recueil de l'information sur la dette publique ;
- + Vérifier si en élaborant les états statistiques relatifs à la dette publique, le service en charge de la gestion des opérations a bien mesuré cette dette ;
- + Analyser le système d'information de la gestion de la dette afin de comprendre les procédures d'élaboration des états statistiques sur la dette publique ;
- + S'assurer que les dossiers de prêts existent, sont bien classés et contiennent :
  - La convention de prêt ;
  - Le tableau d'amortissement ;
  - Les avis des tirages ;
  - Les ordonnances du paiement ;
  - Les correspondances avec le bailleur de fonds ;
  - Recueillir les documents comptables.

## **Analyse de la structure de la dette publique extérieure**

### **2.1.3.1. Analyse de la structure et de l'évolution de l'encours**

L'encours de la dette correspond au montant décaissé mais qui n'a pas encore été remboursé ou annulé c'est-à-dire le total des décaissements réels moins les remboursements du principal.

L'équipe de contrôle doit effectuer les diligences suivantes :

- + Analyser l'évolution du montant de l'encours de la dette (comparaison avec les années antérieures) ;
- + Analyser la structure de l'encours (par type multilatéral/bilatéral) ;
- + apprécier la structure de l'encours par durée de remboursement donne une idée sur l'imminence de la charge de la dette ;
- + déterminer le poids de la dette en calculant le *ratio* Encours de la dette/PIB et le ratio Encours dette /Exportation de biens et services).

### 2.1.3.2. Analyse des conditions de l'engagement

Le contrôle des conventions des prêts porte essentiellement sur l'évaluation des conditions obtenues par l'autorité responsable de l'obtention des financements extérieurs.

L'équipe de contrôle doit :

- + examiner les termes de la convention du prêt (montant, devise, nombre d'annuités, périodicité, nature du taux, commission d'engagement) ;
- + vérifier si les ministères chargés de la négociation ont obtenu les meilleures conditions en terme de taux, de devise, de délai de remboursement et de montant ;
- + apprécier la qualité et la procédure d'étude de faisabilité du projet objet de la convention ;
- + apprécier l'importance de la charge au titre des commissions d'engagement.

***NB*** : *Un montant important au titre des commissions d'engagement traduit une lenteur dans le tirage des prêts, une mauvaise étude de projet qui s'est traduite par une annulation des prêts ou un non-respect des conditions d'application des prêts qui s'est traduit par une annulation de l'une ou plusieurs composantes du projet, donc du prêt.*

L'équipe de contrôle examinera les points suivants :

- + Choix de la nature du taux d'intérêt
- + Périodicité du remboursement
- + Ratification de la convention avant sa mise en application
- + Annulations des engagements.

### **2.1.3.3. Evaluation des tirages/décaissements/mobilisations**

Dans ce cadre, les diligences suivantes doivent être faites :

#### **a. Prendre connaissance de la procédure de tirage:**

- + Étudier avec attention les conditions de la mise en vigueur des contrats ;
- + Déterminer pour chaque prêt contracté le délai qui sépare la date de signature avec la date de son entrée effective en vigueur
- + Dégager les cas de retard dans la mise en vigueur des contrats et d'en chercher les causes

#### **b. Auditer la procédure de tirage au niveau des différents intervenants :**

- + Le ministère chargé des finances ;
- + Le bailleur de fonds ;
- + Le trésor ou l'office de gestion de la dette ;
- + La banque centrale ;
- + Le gestionnaire du projet.

#### **c. Vérifier si les conditions exigées par les bailleurs de fonds ont été respectées dans les meilleurs délais ;**

#### **d. Apprécier le taux de tirage global qui correspond au rapport Montant des mobilisations ou des tirages sur le total des engagements ;**

#### **e. Apprécier le taux de tirage :**

- + pour la totalité de la dette extérieure ;
- + pour chaque bailleur de fonds ;
- + pour chaque projet.

#### **f. Examiner la comptabilisation des tirages**

- + procéder au pointage avec les décomptes tenus par les gestionnaires ;

- + mettre en évidence tout défaut d'enregistrement.

## **Contrôle du service de la dette**

Les activités de service de la dette publique comprennent toutes les opérations financières liées au remboursement du capital et au paiement des intérêts, commissions, commissions d'engagement, frais de service et autres frais, et, éventuellement, des paiements des rappels d'intérêts.

Le service de la dette correspond au montant à payer par l'emprunteur chaque année pour honorer sa dette. Le total du service de la dette «Total dette service» est égal à la somme des remboursements de capital et des intérêts réellement payés en devises étrangères.

Le service de la dette peut prendre la forme de paiements en espèces, de la création d'un arriéré, d'un rééchelonnement des paiements du capital, d'un remboursement anticipé partiel ou total du capital, d'une remise de dette ou d'un échange de dette.

Le service de la dette ou le processus de paiement nécessite la participation active de plusieurs entités, à savoir les offices ou bureaux de gestion de la dette, les créanciers, le ministère des Finances (départements du budget et de la trésorerie) et la banque centrale en tant qu'agent financier responsable des réserves de change et de la politique monétaire du pays.

Dans le cadre de la gestion des finances publiques, la mise en place d'un système intégré d'information de gestion financière permet l'automatisation de la procédure de paiement du service de la dette.

Les principaux objectifs du contrôle des activités de service de la dette sont :

- + Déterminer si le processus, le budget et les calendriers du service de la dette ont été respectés conformément aux lois, règlements et accords pertinents ;
- + Examiner si les paiements ont été effectués à temps et concernent les montants exacts et si les opérations connexes ont été enregistrées de manière exacte et complète ;

- + Déterminer si la base de données sur la dette publique est complète et exacte afin de fournir des informations financières fiables sur le service de la dette.

L'équipe de contrôle doit exécuter les diligences suivantes :

- + S'assurer que pour assurer convenablement le service de la dette, la direction chargée de la dette dispose d'échéanciers prévisionnels, que ces échéanciers sont actualisés et sont utilisés pour la détermination des ressources nécessaires pour le paiement du service de la dette ;
- + S'assurer que la structure dédiée procède à la vérification des avis du tirage en les rapprochant avec ceux fournis par les gestionnaires de projets ;
- + S'assurer, à partir des ordonnances de paiement du service de la dette émis, de l'exactitude de la liquidation des annuités ;
- + Vérifier si les règlements sont effectués à temps :
  - Examiner la situation du compte du trésor à la Banque centrale pour s'assurer de l'exhaustivité des opérations réalisées au titre du service de la dette ;
  - Examiner les ordonnances de paiement pour s'assurer que le budget de l'Etat n'a pas supporté des charges en termes d'intérêts de retard ;
  - Déterminer le montant des arriérés et le total des intérêts moratoires ;
  - Évaluer les démarches prises pour l'absorption des arriérés ;
- + S'assurer que la direction chargée de la dette procède à l'information périodique sur la situation de la dette et de son encours.

#### **2.1.4. Contrôle de la dette rétrocédée**

Une partie des engagements de l'Etat peut être affectée au financement des projets des entreprises nationales en vertu de conventions de rétrocession de prêts conclus avec les entreprises dans des conditions fixées par le ministère chargé des Finances.

***Au Sénégal, par exemple, selon la procédure d'endettement, c'est d'abord l'Etat qui emprunte auprès d'un bailleur pour ensuite mettre les fonds à la disposition d'un tiers qui est le plus souvent une entreprise du secteur parapublic.***

***Il y a ainsi une convention de rétrocession, s'ajoutant à la convention initiale, qui lie l'Etat et le bénéficiaire final du prêt. Cet accord fixe le taux d'intérêt, les modalités du recouvrement et les procédures de tirage.***

Un audit de conformité des activités de rétrocession vise à évaluer si les prêts en matière de rétrocession ont été garantis conformément aux lois, règlements, politiques et procédures prescrits pertinents et que les conditions de l'accord de rétrocession ont été respectées par toutes les parties

Avant de procéder à un audit des activités de rétrocession, les juridictions doivent avoir une compréhension générale des opérations de rétrocession, des types d'accords, des principales institutions impliquées dans les opérations de rétrocession et des règles, réglementations et politiques qui y sont liées. Elles doivent effectuer une analyse préliminaire des meilleures pratiques qui régissent les opérations de rétrocession en tant que source de critères d'audit.

L'équipe de contrôle doit effectuer les diligences suivantes :

- + Evaluer les conditions de rétrocession ;
- + Déterminer l'encours de la dette rétrocedée ;
- + Vérifier le recouvrement des prêts par le trésor ;
- + Analyser les diligences effectuées par le Trésor pour procéder au recouvrement de la dette rétrocedée ;
- + Déterminer les arriérés des prêts rétrocedés.

### **2.1.5. Contrôle de la dette garantie ou avalisée**

C'est une dette pour laquelle l'Etat apporte à l'emprunteur sa garantie, son aval, à la demande du bailleur de fonds. L'Etat s'engage alors à rembourser le bailleur en cas de défaillance de l'emprunteur. C'est donc un passif conditionnel, c'est-à-dire un engagement pouvant devenir une dette publique et dont le volume et l'échéance dépendent de la survenue d'évènements futurs incertains,

indépendants de la volonté de l'Etat (défaillance, cessation de paiements, faillite...).

Les garanties sont prévues dans un compte spécial du trésor et le montant des garanties est fixé par la loi des finances et sont donnés par décret.

*Selon, l'article 42 de la LOLF 2011 du Sénégal, les comptes de garanties et d'aval retracent les engagements de l'Etat résultant des garanties financières accordées par lui à une personne physique ou morale, notamment, les garanties octroyées par l'Etat pour les contrats de partenariats publics-privés.*

Les principales diligences à effectuer par l'équipe de contrôle sont :

- + Vérifier si la variation nette de l'encours des garanties et avals pouvant être accordé par l'Etat est plafonné annuellement par la loi des finances ;
- + Déterminer l'encours de la dette garantie ;
- + Vérifier le respect du plafond fixé par la loi de finances ;
- + Contrôler la validité juridique de la garantie ;
- + Vérifier si la situation financière de l'entreprise justifie pleinement la mise en jeu de la garantie, en cas de défaillance de l'entreprise bénéficiaire de la garantie
- + S'assurer que pour se couvrir contre le risque de défaillance, le service gestionnaire de la dette:
  - a bien étudié le dossier avant d'accorder la garantie
  - Suit l'évolution de la situation financière du bénéficiaire
- + Vérifier les modalités de comptabilisation des engagements au titre de la garantie.

#### **2.1.6. Contrôle de la comptabilisation**

- + Analyser les procédures adoptées par la structure dédiée à l'enregistrement pour la comptabilisation des ressources mobilisées sur les prêts extérieurs ;

- ✦ Vérifier si cette structure enregistre toutes les opérations relatives aux emprunts extérieurs et que des prêts n'échappent à cette règle ;
- ✦ Déterminer les comptes de la comptabilité générale de l'Etat dont il est fait appel pour l'enregistrement des opérations relatives à la mobilisation des prêts extérieurs ;
- ✦ Examiner les procédures appliquées entre la structure et la banque centrale pour le besoin de la gestion des relations financières en matière de mobilisation des prêts extérieurs.

## **2.2.-Contrôle de la dette publique intérieure**

### **2.2.1. Définitions et objectifs du contrôle de la dette publique intérieure**

La dette publique intérieure correspond à la dette contractée par l'Etat envers les résidents.

Elle peut être:

- ✦ contractuelle lorsqu'elle concerne l'ensemble des engagements et des emprunts contractés par l'Etat auprès des institutions financières ou non financières et des sociétés d'Etat ;
- ✦ flottante lorsqu'elle concerne les engagements financiers à court terme de l'Etat qui ne requiert pas l'établissement d'un contrat (mandats en instance de paiement, etc.).

*Au Sénégal, la dette publique intérieure est composée des éléments suivants :*

- ✦ *les bons et obligations du Trésor par adjudication ;*
- ✦ *les bons du Trésor sur formule, en compte de dépôt et en compte courant ;*
- ✦ *les arriérés de paiement ;*
- ✦ *la dette des entreprises publiques et des collectivités locales ;*
- ✦ *la dette de l'Etat auprès de certaines entreprises publiques et d'organismes sociaux.*

Lors de l'analyse de la structure de la dette intérieure, l'équipe de contrôle doit vérifier si certaines créances y sont inscrites à tort sans qu'elles ne soient de véritable dette intérieure.

Le contrôle de gestion de la dette publique intérieure se rapporte pour l'essentiel à l'évaluation des procédures d'émission et de remboursement des titres.

Il a pour principaux objectifs:

- + d'examiner les procédures de programmation des émissions de bons du trésor ou d'obligations ;
- + de s'assurer :
  - que la programmation a été faite sur la base d'une prévision de la trésorerie de l'Etat ;
  - que le Trésor a pris en compte toutes les variables et que l'information sur la base de laquelle il a fixé ses prévisions est fiable et elle est pertinente ;
  - que le Trésor a respecté le calendrier fixé ;
- + d'évaluer les techniques de programmation adoptées par le Trésor pour élaborer son programme des émissions.

### **2.2.2. Contrôle de la programmation**

L'équipe de contrôle doit :

- + vérifier les méthodes de prévision adoptées
- + examiner les procédures de programmation pour le besoin de la préparation des émissions des bons du trésor
- + apprécier la fiabilité de l'information utilisée pour la détermination des indicateurs de la trésorerie de l'Etat ;
- + examiner les procès- verbaux du comité national de la trésorerie ;
- + s'assurer que la programmation a été faite sur la base d'une prévision de la trésorerie de l'Etat et que le programme annuel est décliné en

calendrier trimestriellement mis à jour en fonction de l'évolution de la prévision de la trésorerie publique ;

- + s'assurer que le Trésor a respecté le calendrier fixé ;
- + évaluer les techniques de programmation de la trésorerie ;
- + s'assurer que le Trésor a pris en compte toutes les variables et que l'information sur la base de laquelle il a fixé ses prévisions est fiable et elle est pertinente.

### **2.2.3. Contrôle de l'adjudication**

L'équipe de contrôle doit :

- + examiner:
  - l'avis d'appel d'offre pour des ventes de bons de trésor ;
  - les détails des offres ;
  - les procès-verbaux ;
  - la liste des soumissionnaires ;
- + Auditer les procédures de dépouillement et de détermination des résultats et s'assurer du respect des procédures prévues par les textes régissant l'émission des bons du trésor ;
- + Évaluer les résultats de l'adjudication (taux marginal pour chaque adjudication, coût unitaire du bon, taux de souscription, taux d'absorption).

### **2.2.4. Règlement et compensation**

L'équipe de contrôle devra :

- + prendre connaissance des procédures de règlement par les soumissionnaires avant de s'assurer de leur respect;
- + vérifier que toute opération a fait l'objet d'écritures concomitantes sur:
  - Les titres

- Les espèces, et
- Les droits
- + examiner les livres de la banque centrale pour vérifier les règlements effectués ;
- + s'assurer que les versements effectués par les soumissionnaires sont reversés au Trésor à la même date de valeur ;
- + évaluer les procédures de tenue en compte et de la circulation des bons du Trésor qui sont réalisées par la banque centrale et ce, en tant que dépositaire des bons du Trésor.

#### **2.2.5. Contrôle du remboursement de la dette intérieure**

L'équipe de contrôle doit notamment:

- + vérifier le remboursement des bons à échéances ;
- + vérifier que tous les incidents de remboursements ont été communiqués aux autorités compétentes./.

# LA COMPTABILITE PATRIMONIALE DE L'ETAT : QUELLES IMPLICATIONS POUR LES JURIDICTIONS FINANCIERES ?

PAR MONSIEUR PHILIPPE NERI KOUTHON NION,  
CONSEILLER A LA COUR DES COMPTES DU BURKINA FASO,

COMMISSAIRE AUX COMPTES DU CAMES

MEMBRE DE LA COMMISSION DE CONTROLE FINANCIER DE L'ISESCO  
MBA EN AUDIT ET CONTROLE DE GESTION  
DOCTORANT

## ENJEUX, OBJECTIF, PLAN

La réforme de la gestion des finances publiques en cours dans la plupart des Etats imposent désormais la tenue effective d'une comptabilité du patrimoine de l'Etat (CPE). Dans ce contexte et en vue de permettre aux juridictions financières membres de l'AA-HJF de débattre des diverses implications du passage à la CPE pour les juridictions financières, il a été demandé à la Cour des comptes du Burkina Faso de présenter une communication introductive aux échanges à l'occasion de la 11<sup>ème</sup> session de formation des membres des juridictions du réseau.

### 1. Principaux enjeux de la comptabilité patrimoniale

#### 1.1. Principaux enjeux sur le métier « comptable » :

- Conformer nos pratiques actuelles en matière de gestion des finances publiques aux standards communautaires et internationaux ;
- Avoir une connaissance exacte et sincère de la situation financière et patrimoniale de l'État.

#### 1.2. Principal enjeu de la CDCP sur le métier « contrôle extérieur » :

- Adapter les méthodes d'intervention des juridictions financières aux exigences de la comptabilité patrimoniale

### *1.3. Finalité :*

- Inscrire la gestion de nos finances publiques à l'ère de la modernité ;
- Disposer d'une information comptable reflétant la situation financière de l'Etat ;
- Permettre à la Cour des comptes d'attester que les comptes de l'Etat fournissent une assurance raisonnable de régularité, de sincérité et transcrivent ainsi une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de l'Etat ;
- Améliorer la crédibilité de l'Etat vis-à-vis des partenaires et des citoyens.

## **2. Objectif de la communication introductive**

L'objectif visé par cette communication est de permettre aux participants :

- de s'approprier les concepts de comptabilité en base caisse et de CDCP ;
- de cerner les implications du passage à la CDCP sur nos juridictions financières ;
- d'aboutir à une feuille de route consensuelle sur la prise en charge des implications de la CDCP sur nos Juridictions financières.

## **3. Plan de la communication**

La présente communication est bâtie autour de quatre thématiques suivantes :

- Rappel sur les notions de comptabilité en base caisse et ses limites ;
- Concept de comptabilité en droits constatés et patrimoniale (CDCP) ;

- Implications de la CDCP sur nos juridictions financières ;
- Esquisse de feuille de route sur la prise en charge des implications de la CDCP.

## **I- RAPPEL SUR LA NOTION DE COMPTABILITE EN BASE CAISSE ET SES LIMITES**

Le rappel sur la notion de comptabilité en base caisse est abordé autour des points suivants :

- Exposé du principe ;
- Avantages du principe ;
- Inconvénients du principe.

### **1. Exposé du principe : Eléments de rappel**

La comptabilisation des opérations de l'Etat s'est faite pendant longtemps suivant la méthode de la comptabilisation en « base caisse ou cash basis ». Cette méthode appréhende les événements et transactions au moment où ils impactent (négativement ou positivement) la trésorerie. De manière plus précise, les recettes et les dépenses ne sont comptabilisées qu'au moment où la caisse est impactée, mais pas au moment où le fait générateur est né.

En clair, cette comptabilité en base caisse restitue une situation d'exécution budgétaire ressortant par rubriques budgétaires :

- les prévisions et les recouvrements, les prises en charge n'étant pas effectives en recettes
- et les prévisions, les prises en charge et les paiements en dépenses alors qu'en réalité la dette devient certaine, liquide, exigible et payable dès le service fait et non pas avec le mandatement.

### **2. Avantage du principe : Eléments de rappel**

L'application de ce principe présentait quelques avantages :

- une maîtrise des flux monétaires influençant l'exécution du budget en recettes et en dépenses ;
- une simplicité dans la tenue et les restitutions sur la comptabilité budgétaire ;
- une bonne maîtrise des flux et de l'endettement à très court terme ;
- facilite le contrôle des agents qui manipulent des espèces. Illustration des contrôles usuels sur la comptabilité de caisse :

**Encaisse de début + encaissements de l'année = décaissements de l'année + encaisse de fin**

### 3. Inconvénients du principe : **Éléments de rappel**

L'application de ce principe présentait aussi quelques inconvénients :

- les événements sans maniement de fonds mais générateurs de mouvements de caisse futurs ne sont pas enregistrés ;
- une restitution comptable partielle ne permettant pas une maîtrise du potentiel de l'Etat ;
- l'enregistrement des dépenses dès l'émission des mandats entraînant souvent en fin d'année des reports des crédits alors que la dette est certaine, liquide et exigible ;
- l'absence de restes à recouvrer entraînant une absence de visibilité à moyen et long terme sur les recettes et les dépenses. A titre illustratif, les factures impayées n'ayant pas encore fait l'objet de mandatement ;
- le patrimoine n'est ni enregistré, ni valorisé. Le contenu des états financiers ne reflète pas la réalité de la situation financière de l'Etat ;

- l'impossibilité de cerner le potentiel de l'Etat ou les performances des structures ;
- l'impossibilité de certifier les comptes de l'Etat ;
- etc.

Au regard des limites de la comptabilité en base caisse, nos Etats ont opté de passer à une comptabilité en droits constatés et patrimoniale dont le contenu, les principes et les avantages sont précisés dans leur cadre juridique relatif aux finances publiques.

## **II- CONCEPT DE COMPTABILITE EN DROITS CONSTATES ET PATRIMONIALE (CDCP)**

### **1. Contenu**

D'une manière générale, la comptabilité est un système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer, enregistrer des données de base chiffrées et de présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entité à la date de clôture. Le patrimoine de l'Etat est constitué de l'ensemble des biens (corporels et incorporels), des droits (créances) et des obligations (dettes) qui caractérise la situation de l'entreprise à une date donnée.

L'article 161 du décret portant RGCP énonce le principe de la constatation des droits et des obligations en ces termes : « La comptabilité générale a pour objet de **décrire le patrimoine de l'Etat et son évolution**. Elle est tenue en partie double et est **fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations... »**.

Cette disposition communautaire consacre le passage à la comptabilité en droits constatés et patrimoniale.

La comptabilisation en droits constatés et patrimoniale est une méthode qui **enregistre les transactions au moment où intervient l'activité (ou la décision)**

qui va **impacter les comptes de l'Etat**. Son champ d'application concerne tant les recettes, les dépenses que les événements touchant les biens :

- les recettes sont **enregistrées au moment de la déclaration et/ou du versement spontané des impôts de toute nature par les contribuables** ;
- les dépenses sont **comptabilisées dès la phase de leur liquidation par l'ordonnateur** ;
- les événements affectant l'état des biens de l'Etat doivent être **retracés dans la comptabilité dès lors qu'on a connaissance de leurs conséquences**.

La CDCP ne tient pas compte du moment auquel interviennent les décaissements ou les encaissements. Elle apporte une vision patrimoniale de l'État :

- il ne **s'agit pas** seulement de **savoir ce que l'État a dans ses caisses** à un instant donnée;
- mais **d'apprécier** ce que sont ses **biens, ses dettes, et les engagements** qu'il peut être amené à honorer afin de mieux **appréhender la situation à moyen/long terme des finances publiques et assurer leur soutenabilité**.

## 2. Apports du principe au dispositif actuel

La comptabilité en droits constatés et patrimoniale a pour **avantage** de fournir une **meilleure connaissance de la situation du patrimoine de l'Etat**.

D'une manière globale, nous retenons trois principaux avantages de la CDCP :

- **une meilleure connaissance et gestion des actifs publics** : la comptabilité traditionnelle avait été construite avant tout dans le but de sécuriser l'exécution des opérations autorisées par le budget, le volet gestion du patrimoine n'était pas une préoccupation ;

- **un éclairage économique des décisions publiques** : à travers les informations sur les engagements de l'Etat, les restitutions de la CDCP permettront à l'autorité de mieux apprécier la soutenabilité des finances publiques et orienter ainsi leur décision ;
- **une aide à l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques** : la CDCP doit fournir des informations qui permettront au contrôleur de gestion et aux organes de contrôle externe d'évaluer l'efficacité de l'action publique et partant de la dépense publique.

De manière plus spécifique, la CDCP permet de disposer :

- d'une situation exhaustive et comptable des RAR ;
- d'une situation des RAP proche du fait générateur ;
- d'un état de l'actif et du passif exhaustif et sincère, intégrant le patrimoine non financier de l'Etat (biens immobiliers, biens mobiliers et matières fongibles) ;
- d'une plus grande responsabilisation des acteurs de l'exécution budgétaire
- d'une dynamique de gestion des différents risques (amortissements et provisions) ;
- d'états financiers conformes aux standards : bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie, tableau des opérations financières du Trésor ;
- d'informations financière dont le contenu reflète la réalité de la situation patrimoniale de l'Etat;
- etc.

### **III- IMPLICATIONS DE LA CDCP SUR NOS JURIDICTIONS FINANCIERES**

Les implications de la CDCP sur nos Juridictions financières sont abordées à travers les cinq centres d'intérêt retenus, à savoir :

1. Bilan d'ouverture ;
2. Implémentation de la CDCP dans ses deux volets, comptabilité des matières et comptabilité en droits et obligations constatés ;
3. Implémentation d'un dispositif de veille ;
4. Appropriation de la réforme ;
5. Certification des comptes.

Au titre de l'examen de chaque centre d'intérêt, les aspects suivants sont abordés selon les cas en mettant l'accent sur les points suivants :

- clarification conceptuelle ;
- constat ;
- défis pour les juridictions financières ;
- finalité ;
- éventuellement, les moyens et mesures.

### **III.1. Centre d'intérêt N°1 : Bilan d'ouverture**

#### **Clarification conceptuelle**

C'est la situation du patrimoine de l'État au début de l'exercice. Ce patrimoine est constitué des actifs financiers et non financiers et des dettes correspondant à son passif.

#### **Contenu**

Le bilan d'ouverture pour une entité économique est une situation qui permet la connaissance de la variation (en termes de flux nets) des éléments patrimoniaux à la fin d'un exercice de référence.

L'élaboration du bilan d'ouverture pour l'État suppose la définition :

- du périmètre des éléments actifs (particulièrement des actifs non financiers) à prendre en compte dans la dimension patrimoniale de la tenue de la comptabilité générale ;
- des règles de valorisation des actifs financiers et non financiers ainsi que les dettes après en avoir dressé un inventaire et arrêté l'exercice de référence à partir duquel l'ensemble du dispositif relatif à une telle comptabilité sera mise en œuvre en l'occurrence dès janvier 2019;
- enfin la définition de la durée et des différents taux d'amortissement.

### **Constat :**

- l'information comptable n'est pas enrichie des données patrimoniales de l'Etat
- les travaux de recensement et de valorisation des immobilisations corporelles et des stocks ne sont pas effectifs
- l'ineffectivité du recensement et de l'actualisation des participations de l'Etat
- la balance générale des comptes pour certains Etats contient des soldes qui entachent sa qualité :
  - soldes anciens sans historiques ;
  - soldes à sens anormal ;
  - soldes importants des comptes d'imputation provisoire en recettes comme en dépenses.

### **Défis pour les juridictions financières :**

Le passage à une comptabilité en droits constatés et patrimoniale nécessite des travaux énormes devant aboutir à un assainissement de la balance générale des comptes, cela implique pour les Juridictions financières :

- à prendre activement part aux travaux de détermination du bilan d'ouverture dans la mesure où techniquement, l'apurement de la balance générale des comptes peut aboutir à une loi d'apurement à soumettre au Parlement ;
- à jouer leur rôle d'appui conseil à l'exécutif et au parlement sur toute question en rapport avec les finances publiques.

### **Finalité :**

1. Meilleure appropriation de la démarche d'apurement de la balance générale des comptes;
2. Un système comptable efficient, restituant des informations pertinentes et probantes rassurant les parties prenantes sur la situation financière et patrimoniale de l'Etat:
  - respect du principe d'intangibilité du bilan d'ouverture;
  - une situation patrimoniale sincère et réaliste reflétant l'état du patrimoine de l'Etat;
  - effectivité de la comptabilité générale patrimoniale et en droits constatés;
  - assainissement effectif des comptes de l'Etat (comptes à soldes anormaux, les opérations non prises en compte telles que les dépenses des comptes de dépôts ouverts au nom de structures administratives, etc.);
  - actualisation des éléments du portefeuille de l'Etat;
  - maîtrise de tous les engagements de l'Etat et leur incorporation dans les comptes adéquats.
3. Adaptation du système d'information comptable.

### **III.2. Centre d'intérêt N°2 : Implémentation de la CDCP**

#### **Clarification conceptuelle**

La comptabilité générale de l'Etat a pour objet de décrire le patrimoine de l'Etat et son évolution. La CGE permet désormais d'avoir une connaissance exacte et sincère du patrimoine de l'Etat à travers les éléments de reporting produits en fin de période : états financiers, etc.

**Constat :**

1. Non enregistrement et absence de valorisation des éléments du patrimoine de l'Etat ;
2. Inexistence d'une base de données consolidées sur les biens immobiliers et mobiliers de l'Etat ;
3. Non responsabilisation des acteurs chargés de la gestion des matières de l'Etat ;
4. Non formalisation des méthodes d'amortissement des biens de l'Etat ;
5. Faiblesse dans le suivi de la gestion des biens de l'Etat.

Il est articulé autour de deux intérêts majeurs :

**2.1 Implémentation de la CDCP : Volet comptabilité des matières**

**Clarification conceptuelle**

La comptabilité des matières est une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants, des biens meubles et immeubles, des stocks autres que les deniers et valeurs. Elle permet :

- la maîtrise du patrimoine mobilier et immobilier en quantité et en valeur ;
- la description, le suivi et le contrôle des mouvements des matières ;
- la fourniture de renseignements utiles à l'administration et à la gouvernance des matières.

**Constat :**

- existence qu'une quasi impossibilité de maîtriser le patrimoine en quantité et en valeur ;
- ineffectivité de la comptabilité des matières ;
- non transcription de certains éléments du patrimoine dans les comptes publics.

### **Défis pour les juridictions financières :**

- s'imprégner des diligences mises en œuvre pour rendre effective la CDCP ainsi que du contenu des états financiers exigés ;
- conduire des études ou audits spécifiques sur l'implémentation de la CDCP au regard des délais impartis pour son effectivité. Cet intéressement pourrait concerner les aspects ci-après:
  - l'inventaire des biens de l'Etat et leur valorisation;
  - l'existence d'une démarche d'intégration des biens de l'Etat dans les comptes publics ;
  - les liens de restitution entre la comptabilité générale et la comptabilité des matières ;
  - la formalisation des acteurs de la gestion des matières de l'Etat ;
  - la prise de tous les textes régissant la comptabilité des matières;
  - la mise en place un dispositif de centralisation des données de la comptabilité des matières et d'intégration dans la comptabilité générale ;
  - le renforcement des capacités techniques des acteurs de la comptabilité des matières sur les nouveaux textes y relatifs ;
  - l'adaptation du système d'information comptable aux nouvelles exigences.

### **Finalité :**

1. production effective des états financiers conformes aux standards et certifiables par la Cour des comptes ;
2. reprise des informations dirimantes dans les états financiers ;
3. large consensus sur les premiers états financiers établis.

## **2.2. Implémentation de la CDCP - Volet droits et obligations constatés**

### **Clarification conceptuelle :**

La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations. Pour être constatés en comptabilité, ces droits et obligations doivent être appréhendés :

- dès le moment où ils sont reconnus par l'Etat, c'est-à-dire le moment de naissance du «fait générateur » ;
- dès lors que leur valeur réelle est connue et que ces droits et obligations peuvent être évalués de manière fiable ;
- au titre de l'exercice au cours duquel ils sont nés (exercice de rattachement) ;
- sans attendre le moment où l'extinction de ces droits et obligations va impacter les deniers publics (encaissements, décaissement) ;
- l'édition des états financiers exigés que sont :
  - le bilan ou tableau de situation nette ;
  - le compte de résultat ;
  - le tableau des flux de trésorerie ;
  - le tableau des opérations financières du Trésor ;
  - l'état annexé.

## **Constat :**

- la comptabilité de l'Etat est tenue actuellement en base caisse améliorée ;
- les exigences de la réglementation communautaire ou nationale consacrant une comptabilité en droits constatés et patrimoniale dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019 ;
- l'impossibilité de cerner le potentiel de l'Etat ;
- le contenu des comptes publics actuels ne reflète pas la réalité de la situation financière de l'Etat ;
- aucune certification ne pourra être émise sur la régularité et la sincérité des comptes ;
- les dépenses sont enregistrées non pas à un moment où la dette est certaine, liquide et exigible, mais au moment de l'émission du mandat de paiement.

## **Défis pour les juridictions financières :**

- s'imprégner des diligences mises en œuvre pour rendre effective la CDCP ainsi que du contenu des états financiers exigés ;
- donner son avis sur la démarche suivie à travers des études ou des audits spécifiques sur l'implémentation de la CDCP au regard des délais impartis pour son effectivité. Cet intéressement pourrait concerner les diligences à mettre en place pour l'effectivité de la CDCP, à savoir :
  - l'adaptation des procédures de comptabilisation de la dépense publique au moment de la liquidation et non plus au moment de l'ordonnancement ou du mandatement;
  - l'effectivité de l'enregistrement de la recette au moment de la naissance du fait générateur;
  - la formalisation des outils de perception des recettes;

- l'actualisation des instructions comptables en conséquence;
- l'adaptation du système d'information comptable.

**Finalité :**

1. Notre base de tenue de la comptabilité est conforme aux standards ;
2. La reprise des informations dirimantes dans les états financiers ;
3. Un large consensus sur les premiers états financiers établis.

**III.3. Centre d'intérêt N°3 : Implémentation d'un dispositif de veille**

**Clarification conceptuelle :**

Le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux liés à l'exécution d'opérations, au respect des obligations de rendre compte, à la conformité aux lois et réglementations en vigueur, à la protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

**Constat :**

- dans la pratique, le contrôle interne (financier et comptable) existe dans un état embryonnaire dans la plupart des Etats, il n'est donc pas conforme aux standards. Dans d'autres, un contrôleur interne intervient ex post alors que le contrôle interne doit être intégré dans le dispositif d'exécution d'une mission et permet d'identifier les points de faiblesses, risques ou les actes dont la survenu au cours du processus de traitement d'une tâche empêche l'atteinte d'un objectif précis ;
- la dimension « risques » n'est pas souvent prise en compte dans l'animation du contrôle interne ; ce qui pose un problème d'efficacité du dispositif ;
- la Cour des comptes donne :

- son avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion (Art 51 de la D/LOLF);
- son avis sur la qualité des procédures comptables et des comptes (Art 66 de la D/LOLF).

### **Défis pour les juridictions financières :**

- agir en sa qualité de conseiller à travers des études, enquêtes, audits en vue :
  - de recommander fortement l'opérationnalisation d'un dispositif formel de contrôle interne financier englobant le contrôle interne financier et le contrôle interne comptable;
  - de susciter la mise en place d'un mécanisme permettant de se rassurer que les dysfonctionnements ayant nécessité l'apurement des comptes ne se reproduiront plus;
  - d'actualiser la trilogie processus/fonction/activités comptables ;
  - du recensement des risques financiers et comptables ;
  - de la constitution d'une nomenclature des risques liés au processus/fonction/activités;
  - de la mise en place d'un dispositif de mitigation des risques inacceptables et de suivi des risques de contrôle interne;
  - de rendre effectif le contrôle interne (référentiel de CI et outils subséquents, etc.).
- agir en sa qualité d'acteur de l'exécution du budget de l'Etat en se conformant à toutes les exigences relatives à l'opérationnalisation d'un dispositif formel de contrôle interne.

### **Finalité :**

1. Assoir un dispositif de contrôle interne comptable basé sur les risques et conforme aux standards ;
2. faciliter la certification des comptes de l'Etat ;
3. Obtenir un minimum de certitude que certains dysfonctionnements seront prises en charge après le passage à la CDCP.

#### **III.4. Centre d'intérêt N°4 : Appropriation de la réforme**

##### **Constat :**

Le nouveau cadre régissant les finances publiques bouleverse nos habitudes en matière de gestion. Il instaure entre autres innovations, la comptabilité en droits constatés et patrimoniale. Ainsi, nos Etats ont entamé, dès l'internalisation de ce cadre juridique, une série de réformes pour mieux se conformer aux exigences communautaires.

S'agissant de la nouvelle méthode (CDCP) d'appréhension de l'information exige des parties prenantes (acteurs, structures de contrôle), une appropriation du contenu.

##### **Défis pour les juridictions financières :**

- initier les conseillers et/ou vérificateurs aux innovations touchant la fonction comptable, notamment la tenue de la comptabilité, les éléments de restitution comptable ainsi que leur analyse ;
- définir par une approche modulaire en fonction des métiers internes à faire évoluer ;
- actualiser les connaissances de l'ensemble du personnel à travers la formation, le recyclage et des spécialisations ;
- actualiser le cas échéant les plaquettes de cours ou les modules internes sur les matières touchées par la réforme comptable.

##### **Finalité :**

1. Favoriser une prise en charge convenable de la mission de contrôle des comptes publics ;
2. Obtenir un maximum de crédibilité dans les interventions ou sollicitations diverses ;
3. Assumer une attribution légale consacrée par le législateur.

#### **Moyens et mesures :**

1. Tenir des cadres d'échanges et de partage dont le but est d'informer, de discuter et surtout d'harmoniser les vues sur les nouvelles règles de gestion des finances publiques ;
2. Conduire le changement dans ses habitudes et méthodes de contrôle en lien avec les exigences de la CDCP ;
3. Evaluer les compétences des Juridictions financières au regard des implications de la réforme en général :
  - renforcer les capacités en ressources humaines : plan de recrutement de personnel à profil adapté (expert comptable) ;
  - élaborer un plan de renforcement des capacités techniques des conseillers et vérificateurs (formation et/ou spécialisation dans les différents métiers ;
  - disposer des moyens matériel et financier conséquents pour s'adapter aux exigences de la réforme.

### **III.5. Centre d'intérêt N°5 : Certification des comptes**

#### **Clarification conceptuelle :**

Certifier, c'est affirmer, garantir qu'une chose est vraie. C'est témoigner par un écrit officiel ou non, qu'une chose est vraie. La certification est une opinion écrite et motivée que formule la Cour des comptes sur la conformité des états financiers de l'Etat, à un ensemble donné, de principes et de règles comptables.

La Cour des comptes va donc attester que les comptes de l'Etat sont :

- réguliers et conformes aux instructions et autres référentiels comptables existants ;
- sincères et donnent une image fidèle du résultat de la gestion, du patrimoine et de la situation financière.

Dans sa démarche, la Cour va collecter les informations nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des comptes de l'État, dans tous leurs aspects significatifs, aux règles et principes comptables qui lui sont applicables. Son opinion qui peut prendre plusieurs formes :

- une certification sans réserve : il ne subsiste aucun désaccord ou les désaccords relevés ne sont pas significatifs à l'issue des vérifications effectuées ; la Cour n'a pas été limitée dans ses vérifications ;
- une certification avec réserves : la Cour a identifié des limitations ou désaccords, mais ceux-ci ne sont pas suffisants pour l'empêcher d'émettre une opinion ou remettre en cause la régularité, la sincérité, et la fidélité des comptes ;
- une impossibilité de certifier : la Cour indique que l'accumulation de limitations est trop importante et l'empêche d'émettre une opinion ;
- un refus de certification : dans ce cas, les limitations et désaccords sont tels qu'ils entachent la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes.

### **Constat :**

Dans certains pays, la LOLF investit la Cour des comptes d'une mission de certification des comptes de l'Etat. De ce fait, les Juridictions financières doivent se préparer à terme à assumer cette fonction de commissariat aux comptes. De même, l'acte de certification viendra en remplacement de la déclaration générale de conformité qu'elles ont l'habitude d'élaborer.

Pour qu'elle soit effective, cette certification exige la mise en place d'outils internes à l'administration et qui n'existent pas dans tous les Etats, à savoir :

- un référentiel de qualité comptable;
- un référentiel de contrôle interne budgétaire et comptable ;
- une effectivité de la démarche de contrôle interne au sein de chaque département ministériel ou institution dont la Cour des comptes ;
- un cadre de référence de l'audit interne propre aux administrations publiques;
- la mise en place d'auditeurs internes assortie de l'obligation de réaliser des audits internes.

#### **Défis pour les juridictions financières :**

- recommander fortement la mise en place des outils internes devant faciliter l'intervention du certificateur des comptes publics;
- instituer des cadres de concertation périodiques avec la structure en charge de la tenue de la comptabilité générale de l'Etat;
- élaborer et adopter un référentiel ou un manuel de certification des comptes de l'Etat ;
- assumer à terme la fonction de commissaire aux comptes des structures publiques;
- outiller son personnel sur l'activité de commissaire aux comptes par un renforcement des capacités techniques et opérationnelles (spécialisation, formation continue, recrutement d'experts comptables) ;
- définir le calendrier d'intervention de la Cour.

#### **Finalité :**

1. Favoriser l'exercice de la mission de certification des comptes de l'Etat;
2. Obtenir un minimum de certitude que certains dysfonctionnements ne se reproduiront plus après le passage à la CDCP;
3. Rassurer les parties prenantes (gouvernants, parlementaires, citoyen, partenaires divers) que les comptes publics sont bien tenus et que leur contenu reflète la réalité de la situation patrimoniale de l'Etat;
4. Renforcer la crédibilité de l'Etat auprès des partenaires techniques et financiers (Certification des comptes).

#### **IV- ESQUISSE DE FEUILLE DE ROUTE SUR LA PRISE EN CHARGE DES IMPLICATIONS DE LA CDCP**

##### **C'est quoi la feuille de route ?**

Document de réforme contenant les principaux axes pour l'adaptation des méthodes, procédures et outils de travail des juridictions financières dès le passage à la CDCP

##### **Objectif général :**

Cette feuille de réforme a pour objectif de fournir une grille d'activités par axe afin de permettre aux juridictions financières d'adapter leur dispositif de contrôle aux innovations introduites en matière de comptabilisation des opérations de l'Etat.

##### **Les principaux axes de la feuille de route :**

Axe 1 : Renforcement du pilotage des juridictions financières

Axe 2 : Adaptation du cadre organisationnel des juridictions financières

Axes 3 : Elaboration d'un plan de renforcement des capacités

##### **Axe 1 : Renforcement du pilotage des Juridictions financières**

**Objectif :** Rendre plus opérationnelle les Juridictions financières (en leur qualité d'acteur dans l'exécution du budget de l'Etat) dans la mise en œuvre de la réforme

**Domaines :**

Outils internes de gouvernance des juridictions financières

**Extrants :**

- identification de nouveaux métiers supports (gestionnaires du budget interne) ;
- description des postes de travail ;
- manuels de procédures internes et autres guides ;
- cartographie des risques ;
- référentiel de contrôle et d'audit interne ;
- référentiel de contrôle de gestion ;
- états de synthèse édités du système d'information de gestion des finances publiques ;
- etc.

**Moyens et mesures immédiats :**

- nomination le cas échéant des responsables de budgets opérationnels de programme et d'unités opérationnelles de programme (RBOP, RUOP) guide d'exécution du budget programme prévoit la mise en place effective des RBOP et d'UOP ;
- élaboration de la cartographie des risques budgétaire et comptable ;

- mise en place d'un dispositif de veille (dispositif de contrôle interne financier) conforme aux standards :
  - sur la mise en œuvre effective des manuels des procédures de comptabilisation des opérations, règles d'évaluation et de valorisation du patrimoine financier de l'Etat ;
  - sur le respect des règles d'intégration du patrimoine de l'Etat dans les comptes de la comptabilité générale, de calcul des amortissements et des provisions ainsi que sur la centralisation de toutes les opérations comptables ;
- mise en place de macros processus de clôture des opérations.

#### **Déclinaison des composantes :**

- **composante 1.** Améliorer les outils de gestion financière et comptable des Juridictions financières ;
- **composante 2.** Elaboration et adoption des différents documents de gestion adaptés aux exigences de la CDCP : référentiels, manuels, guides et instructions ;
- **etc.**

### **Axe 2 : Adaptation du cadre organisationnel des Juridictions financières**

**Objectif :** Rendre plus opérationnelle les juridictions financières

#### **Contenu :**

Réorganisation des juridictions financières pour prendre en compte les exigences du passage à une comptabilité patrimoniale

Incorporation de nouveaux acteurs en matière de gestion financière publique

#### **Extrants :**

1. Textes portant réorganisation des juridictions financières
2. Identification de nouveaux métiers
3. Nomination des comptables des matières
4. Nomination du contrôleur de gestion
5. Nomination d'auditeur interne
6. Formalisation du comité d'audit interne

#### **Déclinaison des composantes :**

- **composante 1.** Réorganisation et modernisation de la gestion des finances publiques ;
- **composante 2.** Gestion du patrimoine ;
- etc.

#### **Axes 3 : Elaboration d'un plan de renforcement des capacités**

##### **Objectif :**

Rendre plus opérationnelle les juridictions financières en les dotant de moyens matériels et humaines nécessaires à la prise en charge des exigences de la comptabilité patrimoniale en particulier et des innovations du nouveau cadre juridique des finances publiques en général

**Domaines :** ressources humaines, infrastructures, matériels, fournitures de bureau, finances (formations continues, spécialisations, recrutement d'experts, etc.).

**Contenu :** Plan triennal de renforcement des capacités comportant les volets financier, humain, infrastructurel et matériel, formation et recyclage

##### **Extrants :**

- plan de formation des personnels des juridictions financières prenant en compte la formation continue, à durée moyenne et diplômante ;
- plan triennal glissant sur les autres besoins et le budget y relatif.

### **Déclinaison des composantes :**

- **composante 1.** Mesures visant la formation continue des personnels des juridictions financières dans ses domaines de compétence (incluant les nouveaux métiers) ;
- **composante 2.** Mesures visant la formation à durée moyenne sur les domaines de compétence ;
- **composante 3.** Mesures visant les stages de perfectionnement auprès d'autres Juridictions ;
- **composante 4.** Mesures visant la mise en œuvre de l'assistantat dans les nouveaux domaines de compétence des Juridictions financières.

**Merci pour votre aimable attention !**

## LE CONTROLE DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES

**PAR MONSIEUR BRUNO MAXIM ACAKPO,**  
ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR  
SUPREME DU BENIN

Les partis politiques (PP) sont des cercles de foisonnement d'idées et de leadership pour l'administration de la cité. En permettant aux citoyens partageant des idées de développement de se regrouper et de les promouvoir, les partis constituent des garanties essentielles de la vie démocratique à travers la recherche de la conquête et l'exercice du pouvoir.

Pour mener à bien leurs activités et faire élire leurs militants aux élections, les PP doivent disposer de ressources financières appropriées.

Il est rapporté que : *« dès l'antiquité, la démocratie athénienne a été à la recherche d'un équilibre entre l'argent et la politique. Il est apparu à Athènes qu'instaurer la démocratie, c'est-à-dire pour reprendre l'expression d'Aristote, le régime « où le peuple s'est rendu maître de tout, où tout est réglé par les décrets et les tribunaux, où le peuple est souverain », n'aurait guère de sens et resterait théorique si les citoyens n'étaient pas incités par des arguments sonnants et trébuchants à consacrer une partie de leur temps au bien commun ».*<sup>63</sup>

La démocratie n'a donc pas de prix dit-on. Mais elle a un coût.

Pour bien fonctionner, les partis politiques (PP) doivent subvenir aux besoins de leurs organisations, employer du personnel, mener des campagnes électorales et communiquer avec l'ensemble de l'électorat. Autant de matières qui nécessitent des ressources financières appropriées.

Mais pour autant, l'argent ne devrait pas être le facteur prépondérant de l'accès au pouvoir de décision dans la cité ; le jeu démocratique serait faussé et le système tout entier serait dévoyé.

---

<sup>63</sup> Hervé Faupin – le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes – LGDJ – juillet 1998

Le financement des PP est donc une question sensible et nécessite un encadrement et un contrôle efficaces. Les activités des partis politiques, à l'instar des entreprises, doivent être retracées dans les comptes financiers et faire l'objet de contrôles prévus par les textes de la République. Pour autant, les dispositions prises par le législateur béninois en cette matière ne paraissent pas porteuses d'efficacité.

## **I- DU CADRE JURIDIQUE DU FINANCEMENT ET DU CONTROLE FINANCIER DES PP**

### **A- MISE EN PLACE**

Le cadre juridique du financement des PP est constitué des textes législatifs et autres documents juridiques ou quasi juridiques relatifs au financement des opérations des partis politiques, qu'il s'agisse du fonctionnement ou des activités de campagnes électorales.

Le cadre juridique du financement des partis politiques est bâti à partir de l'hypothèse que « *par principe, la démocratie récuse l'argent en tant qu'élément discriminant* ». (Y. MENY). L'argent ne doit donc pas venir fausser la compétition électorale. C'est pourquoi les Etats ont progressivement élaboré des règles juridiques pour l'encadrement des activités financières des partis.

L'encadrement du financement de la vie politique est un phénomène relativement récent. Ce mouvement législatif, qui peut être situé dans les années 1970, a démarré par l'Allemagne fédérale (14 juillet 1964) et s'est poursuivi avec les Etats-Unis (7 février 1972 modifié le 15 octobre 1974 par le – Federal Elections Campaign Act), la Suède (1972) et l'Italie (2 mai 1974). La Finlande, Israël et le Québec ont aussi légiféré sur le financement de la vie politique à cette époque.

La généralisation du vote de lois sur la vie politique est intervenue dans les années 1980 où des pays comme l'Autriche, la Belgique (1989), le Danemark (1986), la Grèce (1984), le Portugal (1988), l'Espagne (1987), la Turquie (1983), le Mexique (1993) ont adopté de nouvelles législations sur le sujet. En France, pas moins de cinq lois sont intervenues en matière de financement des campagnes : 1988, 1990, 1993, 1995 et 1996.

La 1<sup>ère</sup> réglementation sur financement de la vie politique en Asie a été effectuée en 1948 (Japon).

L'Afrique au sud du Sahara, n'est pas totalement restée en marge du besoin de réglementation sur le financement des PP et des élections. Parmi les pionniers de ce mouvement, le Bénin, qui après la Conférence nationale de février 1990, a édicté des dispositions pour le financement de la vie politique par l'adoption de la charte des partis politiques par le Haut Conseil de la République le 13 août 1990 (loi n° 90-023) reprise par la loi n° 2001-21 du février 2003 et le vote en 1994 de la loi n°94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des Membres de l'Assemblée nationale. La charte des PP et le code électoral viennent d'être actualisés au Bénin.

Les années 2001 et 2004 ont marqué une étape importante dans la consolidation de cadres juridiques du financement des partis politiques et des élections en Europe. En effet, pour conserver ou renforcer la confiance des citoyens dans leurs systèmes politiques, les Etats membres du Conseil de l'Europe, après avoir adopté en mai 2001 la Recommandation 1516 sur le FPP, ont confié à un comité dénommé Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'élaboration des règles régissant en la matière. (cf. *Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres en annexe*)

Ces règles inspirent depuis, les législations nationales en matière de FPPE. Ainsi, La plupart des Etats européens ont adopté ces dernières années d'importantes mesures législatives pour réglementer les pratiques de financement des partis.

Ces législations évoluent sans cesse à la suite de scandales liés à la corruption ou à l'influence induite des milieux financiers sur les décisions politiques par des moyens pécuniaires. L'évolution s'est surtout traduite par le renforcement des mécanismes de contrôle définis et l'établissement de sanctions dissuasives en cas de manquement.

## B- DES REGLES ETABLIES

Selon le Conseil de l'Europe, les règles établies pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent reposer sur les principes suivants.

- ✓ les structures juridiques devraient être intelligibles, transparentes et dénuées de toute ambiguïté. Elles devraient couvrir toutes les composantes du système de financement des partis et des candidats nécessaires pour assurer la participation démocratique et la concurrence entre les partis.
- ✓ les partis politiques et les candidats devraient être en partie financés par des moyens privés, les sources privées de financement peuvent être internes ou externes.
- ✓ les Etats devraient envisager d'introduire des règles qui **limitent la valeur des dons** aux partis politiques et aux candidats.
- ✓ les Etats devraient étudier la possibilité d'introduire des règles qui **interdisent les dons provenant de certaines origines ou limitent les sources acceptables** de dons faits aux partis politiques et aux candidats.
- ✓ le cadre juridique du financement des partis devrait limiter expressément, interdire ou réglementer de toute autre manière les contributions des donateurs étrangers.
- ✓ l'Etat devrait envisager d'adopter des mesures pour empêcher les besoins excessifs de financement des partis politiques, notamment pour **limiter les dépenses relatives aux campagnes électorales**.
- ✓ l'Etat devrait **fournir une aide aux partis politiques** afin d'empêcher la dépendance à l'égard des donateurs privés et de garantir l'égalité des chances. L'aide de l'Etat peut être financière.

- ✓ les aides publiques devraient être limitées à des montants raisonnables. L'Etat devrait faire en sorte que les aides venant du secteur public et/ou des citoyens ne compromettent pas l'indépendance des partis politiques et des candidats.
- ✓ le cadre juridique du financement des partis et des candidats devrait contenir des dispositions concernant la **divulcation d'informations, la publication de rapports financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution.**
- ✓ le cadre juridique du financement des partis et des candidats devrait contenir des dispositions obligeant les partis à faire **connaître leurs sources de revenu et à fournir un état détaillé de leurs dépenses.**
- ✓ les Etats devraient exiger des partis politiques et des candidats qu'ils indiquent dans leurs comptes tous les dons reçus, en précisant leur nature et leur valeur. Les comptes devraient être publiés, du moins sous forme résumée.
- ✓ les Etats devraient prévoir **un contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales.** Les partis politiques et les candidats devraient être tenus de présenter régulièrement des comptes à une autorité indépendante.
- ✓ les Etats devraient soumettre la violation des règles concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales à **des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.**

Ces différents points donnent un aperçu sur le contrôle qui devrait être effectué sur le financement des PP pour éviter que l'argent soit un élément discriminant.

## **II- DES COMPTES ET DES CONTROLES FINANCIERS DES PARTIS POLITIQUES**

### **A- LE SYSTEME COMPTABLE**

Un parti politique est une organisation sociale qui possède une personnalité juridique et des ressources financières et matérielles suffisantes pour lui assurer l'autonomie financière. Il a le statut d'association au sens de la loi 1901 et prend la forme d'une entreprise associative régie par l'OHADA.

Il a un patrimoine dissociable de celui de ses adhérents et responsables à tous les niveaux et doit tenir en conséquence une comptabilité.

La comptabilité des partis politiques doit être organisée de manière à satisfaire aux exigences de régularité et de sincérité afin de donner une image fidèle de la situation patrimoniale et financière du Parti. Cette image fidèle est notamment obtenue par le respect des principes de base édictés par la loi et le plan comptable en vigueur.

Elle répond à trois objectifs principaux :

- assurer un suivi comptable fiable et continu (classement, saisie enregistrement) des opérations traités avec les tiers entraînant des mouvements de valeurs ;
- satisfaire aux obligations légales par la tenue des livres et documents obligatoires ;
- préparer et permettre l'établissement d'états financiers périodiques procurant les synthèses et les sources d'informations exploitables par les différents utilisateurs concernés.

L'OHADA impose aux entreprises l'établissement des états financiers de synthèse (bilan, comptes de résultats, tableau financier des ressources et des emplois (TAFIRE) et les états annexés)

En fonction d'un seuil de chiffres d'affaires, les entreprises sont assujetties à l'un des trois (3) systèmes de présentation des états financiers de synthèse : Le Système Normal (CA d'au moins 100 millions F, le système Allégé (CA inférieur à 100 millions) et Le Système Minimal de Trésorerie (SMT) dont le seuil de CA varie suivant la nature de l'activité (30 millions pour commerce et négoce, 20 millions pour artisanat et 10 millions pour services).

Dans un souci de simplification, il est recommandé aux PP d'adopter le SMT. C'est un système très sommaire qui repose sur une comptabilité de trésorerie (recettes-dépenses) et qui peut être développé et affiné de manière à passer d'un résultat de trésorerie à un résultat comptable par la prise en compte et le suivi des stocks, des immobilisations, des créances, des dettes, etc.

## **B- LES COMPTES**

Les comptes annuels des PP (états financiers) doivent être élaborés et signés par le Responsable aux finances et le 1<sup>er</sup> Responsable du parti, adoptés par l'organe délibérant conformément aux dispositions des statuts et transmis aux institutions prévues par les textes en vigueur.

Le comptable doit tenir à disposition à la fin d'une gestion :

- ✓ le livre de recettes-dépenses ;
- ✓ les livres de trésorerie (caisse et banque)
- ✓ le grand livre ;
- ✓ le livre comptable (bouclage des opérations de fin de période).

L'organisation financière du PP devra permettre de rendre disponibles le bilan et le compte de résultat. (Voir contextures en annexe)

Il convient de préciser qu'en dehors de ces documents comptables, d'autres registres doivent être ouverts pour satisfaire aux obligations légales, le cas échéant. Il s'agit par exemple du registre des dons et legs.

## **C- LES CONTROLES**

Une loi est faite pour être mise en œuvre. Sa mise en œuvre doit être contrôlée. Et le contrôle doit faire l'objet d'une sanction qui doit être positive ou négative.

**Loi**  $\Longrightarrow$  **Exécution**  $\Longrightarrow$  **Contrôle**  $\Longrightarrow$  **Sanction.**

Une loi qui ne prévoit pas la sanction des déviances est inopérante ; tout comme est contre performante une gestion sans sanction positive ou négative.

La sanction fait suite à des contrôles internes et externes qui ne doivent pas être aléatoires mais plutôt systématiques et réguliers.

Le contrôle externe des PP doit viser à satisfaire deux objectifs précis :

- ✓ éviter que l'argent soit un facteur discriminant ;
- ✓ s'assurer que les activités menées sont retracées adéquatement dans les comptes.

#### **a) Le contrôle de l'équité**

Ce contrôle est censé satisfaire les objectifs visés à travers les principes établis par le Conseil de l'Europe, rappelés ci-avant et ayant orienté les législations nationales de la plupart des Etats.

En particulier, ce contrôle doit permettre de s'assurer:

- ✓ de la limitation de la valeur des dons aux partis politiques et aux candidats ;
- ✓ des sources licites des dons ;
- ✓ du non contrôle du PP par des puissances étrangères ;
- ✓ du respect des plafonds de dépenses de campagnes électorales ;
- ✓ de l'utilisation des aides publiques ;
- ✓ de la diffusion effective des informations (publication de rapports financiers) ;
- ✓ du caractère régulier des revenus du PP.

Ces contrôles obéissent plus à des règles d'investigation que de la comptabilité.

### **b) Les contrôles des comptes**

Ils permettent de s'assurer du respect des principes et règles comptables de façon à s'assurer de la fiabilité des informations financières diffusées.

Notons que les comptes des PP étant soumis au préalable à des commissaires aux comptes avant leur adoption par l'instance désignée, les contrôles externes des comptes devraient reposer sur les contrôles internes et ceux des commissaires aux comptes. L'examen des comptes par l'instance externe désignée devrait être sommaire et ouvrir des perspectives pour des investigations sur les contrôles « équité » en cas de soupçons.

### **c) Les instances du contrôle externe**

Les pratiques varient. Les contrôles externes des PP peuvent être confiés selon les Etats:

- ✓ à une commission spéciale (*Mali, France*);
- ✓ au Ministère en charge de l'intérieur - organe de gestion des élections : (*Burundi, Cameroun, Cap Vert*);
- ✓ au Ministère en charge des finances ;
- ✓ au juge des comptes (*Burkina Faso, Niger, Sao Tome, Tchad*)

C'est l'option du juge des comptes qui semble avoir été faite par le Bénin.

## **III- ANALYSE SOMMAIRE DU CONTROLE DES COMPTES DES PP AU BENIN**

La nouvelle charte des PP du Bénin en ses dispositions financières (titre 3 comme la précédente) comporte 13 articles répartis en 4 chapitres. Si le fait même de prévoir des dispositions financières dans la charte représente une force, il reste vrai à l'analyse, que les mesures prévues ne sont pas suffisantes pour assurer l'équité financière en matière électorale.

### **Les dons**

Pour la loi 2018, *les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs de toute personne physique de nationalité béninoise par contre les dons et legs provenant des personnes morales sont interdits (art 35).*

En 2001, il était prévu que « *Le montant des dons et libéralités éventuels de source extérieure au Bénin provenant de personnes physiques ou morales et destinés à un parti politique ne doit en aucun cas dépasser le tiers (1 /3) du montant total des ressources propres de ce parti* ».

Aucune des deux lois n'a prévu expressément un contrôle du respect ou non des dispositions relatives aux dons, un facteur discriminant par excellence.

La loi (2018) s'est contentée de prescrire que : « *L'ensemble des aides, des dons legs et subventions doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la Commission électorale nationale autonome et à la Cour suprême* ». Pour quoi faire ? et à quelle entité de la Cour suprême ? La loi ne précise point. La loi 2001 précisait même : « *sous le sceau du secret* ». (article 35)

### ***Le financement public***

Un point positif de la loi 2018 est le financement public prévu au profit des PP (art 38). Mais ceci devrait s'accompagner d'un contrôle externe efficace sur l'utilisation de ces fonds qui émanent du budget de l'Etat.

### ***Désignation du mandataire financier***

Un autre point positif de la loi est la désignation par chaque PP d'un mandataire financier dont le nom doit être communiqué à la Cour suprême et à la Commission électorale nationale autonome avec la certification de l'acceptation par l'intéressé. Il est responsable, au pénal, du non-respect des dispositions du présent article (art 40).

Les modalités de la mise en jeu de sa responsabilité restent à préciser.

### ***Tenue de la comptabilité***

Suivant l'article 41, « *Tout parti politique doit tenir une comptabilité régulière selon les dispositions du plan comptable en vigueur. Les comptes, arrêtés au 31 décembre, sont certifiés par deux (02) commissaires aux comptes et déposés à la Cour suprême et à la Commission électorale nationale autonome durant le semestre suivant.*

*Le retard ou la non production des comptes entraîne la perte de l'aide de l'Etat pour l'année suivante, sans préjudice des autres dispositions pénales en vigueur ».*

Encore des imprécisions de libellé.

### ***Provenance des ressources***

L'article 42 est ainsi libellé : « *Les partis politiques doivent être en mesure de justifier la provenance de leurs ressources financières et leurs destinations.*

*La direction du parti politique doit rendre compte à ses membres, dans un rapport, de la provenance des ressources financières qui ont été accordées au parti politique au cours de l'année civile.*

*Le rapport doit faire apparaître le compte général des recettes du parti politique. »*

La formule « être en mesure » du premier alinéa suggère que le contrôle externe de la provenance des ressources n'est pas systématique.

### ***L'ouverture de comptes bancaires***

Un autre point positif de la charte de 2018: « *Les partis politiques sont tenus, pour les besoins de leurs activités, d'ouvrir un compte auprès d'une institution financière installée en République du Bénin* ». (Article 44)

### ***La sanction des dons illicites***

Suivant la Charte de 2018, « *Tout parti convaincu par décision de la chambre administrative du tribunal d'instance compétent d'avoir bénéficié ou accepté des aides, dons, legs, en violation des dispositions de la loi sur le*

*financement des partis politiques visée à l'article 39 de la présente loi, perd l'aide publique de l'année qui suit le moment de la constatation de l'infraction » (Article 55)*

Comment, la Chambre administrative du tribunal d'instance, qui n'est destinataire ni de l'état de l'ensemble des aides, dons, legs et subventions (article 36), ni des états financiers des PP pourra-t-elle établir le bénéfice des dons illégaux ? Elle opérera elle-même le contrôle de ces dons et legs reçus ou attendra-t-elle la saisine d'une autre instance ? Et dans ce cas, quelle instance ?

Comme on le constate, le juge des comptes béninois a disparu des libellés de la nouvelle charte des partis alors même que la charte de 2001 prévoyait que : « *Les partis politiques sont tenus de déposer leurs comptes annuels à la chambre des comptes de la Cour Suprême, au ministère chargé de l'intérieur et au ministère des finances, et d'être en mesure de justifier la provenance de leurs ressources financières et leurs destinations.* » (article 37).

Un recul ou une avancée, seule la pratique qui sera faite de cette loi en ses dispositions financières en donnera la réponse.

## **CONCLUSION**

Les partis politiques sont des associations privées et la question peut se poser sur la légitimité de leur contrôle, en particulier par une instance extérieure, le juge des comptes par exemple. Certains Etats n'ont pas prévu le contrôle systématique des comptes des partis politiques. D'autres n'ont pas opté pour l'exercice de ce contrôle par le juge des comptes.

En 2001, le législateur béninois a cru devoir, certainement dans le souci de d'assurer une certaine transparence des dons, d'éviter les dons occultes et de dissuader les financements illégaux des activités des partis politiques, confier le contrôle des comptes des PP à la juridiction des comptes, même si les libellés manquaient de précisions.

Si à cette époque, on peut douter de la pertinence de procéder au contrôle des comptes des PP, avec la réforme du système partisan en cours, dont l'un des points essentiels est l'octroi de financement public important à ces entités, ce

contrôle apparaît comme une nécessité absolue, préhension étant faite sur les ressources du citoyen à cet effet.

Reste la question de savoir de quelle instance pour procéder à ce contrôle ? La réponse à cette question semble avoir échappé au législateur béninois.

#### BILAN

ACTIF	MONTANT	PASSIF	MONTANT
Immobilisations		Fournisseurs	
Stock de produits		Emprunts	
Créances			
Banque			
Caisse			
		Capital (avant résultat)	
		Résultat + ou -	
Total Actif		Total Passif	

Source : Manuel à l'usage des Responsables aux finances des PP –CC/CS 2001

#### COMPTE DE RESULTAT

CHARGES	MONTANTS	PRODUITS	MONTANTS
Achat		Cotisations	
Transport		Dons et libéralités	
Variation de stock débiteur (prix du stock)		Subventions de l'Etat	
Autres charges		Variations de stocks créditeurs (mis en stock)	
Charges de personnel			
Charges financières			
Impôts			
Charges calculées d'amortissements		Total	

Total		Bénéfices	
Pertes			
Résultat			

Source : Manuel à l'usage des Responsables aux finances des PP –CC/CS 2001

# **JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES**

# LA PROBLÉMATIQUE DE LA SAISINE D'UNE JURIDICTION COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE MANQUEMENT DES ETATS À LEURS OBLIGATIONS

PAR L'HONORABLE JUGE GBERI-BE OUATTARA

VICE-PRÉSIDENT DE LA COUR DE JUSTICE DE LA COMMUNAUTÉ –  
CEDEAO

Je commencerai mon propos par adresser à l'ensemble des participants mes salutations les meilleures.

Au nom du Président de la Cour de Justice de la CEDEAO, je tiens à remercier très chaleureusement le Gouvernement et le peuple Béninois pour l'accueil chaleureux et toutes les commodités mises à notre disposition, dans cette belle capitale administrative de la République du Bénin, Porto Novo.

Je tiens à saluer respectueusement et à remercier Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation. J'exprime toute ma reconnaissance à l'Honorable Ousmane Batoko, Président de la Cour suprême du Bénin et Président du Conseil d'Administration de notre Association.

Mes remerciements s'adressent également à l'ensemble des organisateurs et sponsors, dont l'engagement et les efforts ont permis de tenir cette 11<sup>e</sup> session de formation à l'intention des membres des juridictions de notre espace francophone.

La mission qui m'a été assignée est simple: il s'agit d'esquisser, en vue des débats qui vont suivre, une introduction à la « Problématique de la saisine d'une juridiction communautaire en matière de manquement des Etats à leurs obligations »<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Pour une étude d'ensemble sur la question, voir Tristan Materne, *La procédure en manquement d'Etat. Guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne*, Préface de Koen Lenaerts, Collection Manuels, Larcier, Bruxelles 2012.

En effet, l'intégration communautaire naît de la volonté d'Etats souverains d'unir leurs forces jusqu'à parvenir, dans le modèle le plus abouti, à former un ensemble unique. Cette volonté politique se concrétise par la signature du traité fondateur de la Communauté et par la création d'institutions et d'organes supranationaux, dont les actes normatifs forment corps avec le traité et obligent les Etats, qui doivent désormais régler leur conduite en vertu de règles communes, dont certaines sont directement et immédiatement applicables dans l'ordre juridique de chacun des Etats membres (supranationalité).

Il s'agit là d'un défi énorme, qui requiert de tous les Etats participants un effort continu d'adaptation et d'intégration. Aussi le succès du processus reste-t-il largement tributaire de la capacité des organes communautaires à assurer le respect effectif et l'application rigoureuse des règles convenues par l'ensemble des composantes de la Communauté.

Le schéma est donc le suivant : l'élaboration et l'adoption des règles obéissent au principe de la centralisation, tandis que leur mise en œuvre suit le modèle de la décentralisation. En effet, si le droit communautaire est essentiellement secrété par les organes de la Communauté, c'est en premier lieu aux Etats membres que s'adressent les directives communautaires et c'est encore eux les premiers destinataires des obligations juridiques définies dans les textes.

Pour la réussite de l'intégration, il est donc capital que les structures communautaires soient en mesure non seulement d'impulser et coordonner, mais aussi de suivre et contrôler l'application uniforme des règles communautaires et, à terme, d'assurer le respect intégral des obligations qui incombent aux Etats parties.

C'est précisément pour répondre à cet impératif, que le mécanisme du recours en manquement a été mis au point d'abord dans le cadre du système européen. Il s'agit d'un dispositif novateur, qui permet aux institutions et organes habilités, généralement l'exécutif communautaire, de suivre, pour ne pas dire surveiller, l'exécution par chaque Etat de ses obligations. Progressivement, l'action en manquement a intégré le droit, et dans une moindre mesure, la pratique de toutes les organisations d'intégration régionales.

La présente communication a pour objectif de chercher tout d'abord à fixer les contours du recours en manquement (I). Et, ensuite il sera question d'examiner les différentes phases de la procédure de constatation de manquement (II).

## **I. Les contours de l'action en manquement**

Il s'agit de préciser le cadre conceptuel et terminologique de l'étude (A), et de dégager le fondement juridique de l'action en manquement (B).

### **A. Définition des termes et expressions**

Il importe tout d'abord de cerner les notions de saisine, de manquement et de procédure en manquement.

#### **1. Saisine**

En matière de procédure, la saisine désigne l'action par laquelle un justiciable introduit une requête devant une juridiction en la priant d'exercer sa compétence et de statuer sur la demande qui lui est soumise. En ce qui concerne le recours en manquement, la saisine se fait par le dépôt d'une requête devant la juridiction communautaire compétente (Cours de Justice de l'Union Européenne, de l'UEMOA, de la CEMAC, de la CEDEAO, etc.).

Seuls des requérants privilégiés ont qualité pour agir : la Commission et les Etats membres dans le cadre européen et à l'UEMOA ; les Etats et le Président de la Commission (autrefois appelé Secrétaire Exécutif) dans le cadre de la CEDEAO (art. 10, lettre a) du Protocole relatif à la Cour).

Quant au défendeur à la procédure de manquement, il s'agit toujours d'un Etat membre, à qui il est reproché d'avoir violé le droit communautaire. La notion d'Etat s'entend ici au sens large, c'est-à-dire de tous les organes qui assurent des fonctions législative, exécutive ou juridictionnelle soit au niveau national soit au niveau local. Ainsi seuls les Etats peuvent être attirés devant le juge communautaire, indépendamment de l'auteur de la violation alléguée, qui peut être le fait du pouvoir central (exécutif, législatif ou judiciaire) ou des collectivités infra-étatiques (états fédérés, collectivités décentralisées, etc.).

## 2. Notion et catégories de manquement

Il y a manquement chaque fois qu'un Etat membre refuse ou néglige d'honorer ses obligations en vertu du droit communautaire. Les normes méconnues résultent soit du droit originaire ou primaire (traité constitutif et ses protocoles annexés), soit du droit dérivé. Le manquement désigne par conséquent une violation résultant de l'action ou de l'inaction d'un Etat membre, pour autant que ledit comportement lui soit imputable et qu'il soit contraire à ses obligations en vertu du droit communautaire. Constitue également un manquement le fait pour un Etat de refuser ou de retarder l'exécution d'un arrêt ayant constaté un premier manquement. C'est la procédure de manquement sur manquement ou procédure de double manquement.

Le manquement peut consister tout d'abord en un comportement positif, à savoir l'adoption d'une mesure interne en porte à faux avec le droit communautaire. Du moment que cette mesure est contraire au droit de l'Union, elle n'a pas sa place dans l'ordre juridique de l'Etat membre concerné, peu importe qu'elle ait été ou non appliquée.

Le manquement peut aussi découler d'opérations matérielles contraires au droit communautaire si elles ont cours dans un Etat membre. Il en est ainsi, par exemple, de la pratique administrative consistant à imposer des contrôles aux frontières, alors que le droit communautaire ne le permet pas en raison du principe de libre circulation.

Le manquement peut enfin résulter d'un comportement négatif, à savoir une omission ou abstention, refus ou négligence d'adopter les mesures qu'impose le droit de l'Union. Le fait qu'un comportement constitutif de manquement soit le fait de personnes privées n'exonère pas *ipso facto* l'Etat de sa responsabilité. Ainsi, par exemple des agissements de ressortissants de l'Etat organisés dans des collectifs de défense des intérêts d'un secteur d'activité contre l'ouverture à la concurrence de produits importés (Agriculteurs français détruisant des produits agricoles importés d'Espagne).

Les manquements sont généralement classés en deux grandes catégories.

La première catégorie regroupe les violations liées à l'obligation de transposer les directives communautaires et d'informer la Commission des mesures nationales d'exécution.

La transposition d'une directive s'entend d'une opération juridique à entreprendre par chaque Etat membre au niveau national afin d'intégrer le contenu matériel de la directive dans son corpus normatif et de se doter d'un cadre institutionnel propre à en favoriser la mise en œuvre. Tout Etat membre destinataire d'une directive est, en effet, tenu de prendre toutes les mesures nécessaires sur le plan interne pour donner plein effet à la directive<sup>65</sup>.

Il est indifférent que ces mesures relèvent, en vertu du droit interne, de la compétence des autorités centrales ou des pouvoirs locaux. L'Etat a, en effet, toute latitude de s'organiser comme il l'entend, l'essentiel étant que les dispositions de la directive soient correctement intégrées et mises en œuvre dans l'ordre juridique national.

Parlant des cas de manquement, l'Etat peut manquer de transposer une directive ou, l'ayant fait, négliger d'en faire rapport à la Commission. Il peut alors lui être reproché, dans le premier cas, un défaut de transposition d'une directive communautaire et, dans le second cas, un défaut de communication des mesures nationales d'exécution.

L'Etat peut aussi effectuer une transposition non conforme d'une directive. La Commission se charge de vérifier, sous le contrôle de la Cour le cas échéant, la conformité des mesures nationales avec les obligations découlant de la directive transposée. Les dispositions du droit interne mettant en œuvre la directive doivent intervenir dans le délai imparti, permettre de satisfaire à l'ensemble des obligations qui en découlent pour l'Etat, et répondre pleinement aux impératifs de clarté et de sécurité juridique avec une force contraignante indiscutable, soit autant d'exigences dont la méconnaissance pourrait entraîner un manquement du fait d'une transposition non conforme.

---

<sup>65</sup> Il n'en résulte toutefois pas pour les Etats une obligation systématique de légiférer par une reprise formelle du contenu de la directive dans un texte spécifique d'ordre législatif, réglementaire ou administratif. Il arrive que la mise en œuvre de la directive puisse se satisfaire des dispositions déjà en vigueur dans l'ordre juridique interne de l'Etat. Dans ce cas, l'adoption d'un texte dédié uniquement à transposer la directive n'est pas nécessaire, pour autant que les dispositions nationales soient suffisamment claires quant aux droits et obligations qui en découlent et au caractère contraignant des normes.

Enfin la dernière catégorie de manquements a trait à l'application du droit de l'Union. Il s'agit d'une catégorie composite qui regroupe toutes les autres formes de manquement, comme par exemple celles qui mettent en évidence la contrariété entre les dispositions nationales et les stipulations des textes de la Communauté. Il importe de noter que les obligations de l'Etat ne s'épuisent pas par la transposition correcte et irréprochable d'une directive, suivie de la communication des mesures nationales à la Commission. Encore faut-il assurer à tout moment l'effectivité des dispositions nationales de mise en œuvre de la directive de manière à favoriser la réalisation des objectifs visés par la Communauté à travers cette directive<sup>66</sup>.

### **3. Le recours en manquement**

Le recours en manquement est une voie de droit permettant au juge communautaire de contrôler le respect par les Etats membres des obligations qui résultent pour eux du droit de l'Union. L'examen de l'action en manquement aboutit donc à faire constater la réalité de la violation alléguée et, dans l'affirmative, à la faire sanctionner, le cas échéant.

Alors même que la procédure en manquement est toujours dirigée contre les Etats, elle présente néanmoins un grand intérêt pour ces derniers, en ce sens qu'elle les met à l'abri de représailles ou de contre-mesures qui ont encore cours dans les relations interétatiques régies par le droit international classique. Dans une Communauté d'Etats qui aspirent à l'intégration, il est en effet hors de question que les Etats puissent se faire justice les uns contre les autres.

Mieux, l'action en manquement peut favoriser un examen serein des violations alléguées dans le cadre d'une procédure contradictoire pouvant déboucher sur la mise hors cause de l'Etat qui se trouverait ainsi disculpé. En effet, c'est parfois à l'occasion d'une telle saisine que les Etats peuvent élever contestation du sens ou de la portée des textes, laissant le soin à la Cour de déterminer, en dernier ressort, l'existence et l'étendue des obligations qui incombent aux Etats en vertu du droit communautaire, mettant ainsi un terme à toute divergence d'interprétation.

---

<sup>66</sup> La Cour de Justice de l'Union européenne a jugé que l'adoption de mesures nationales transposant correctement une directive n'a pas pour conséquence d'épuiser les effets de celle-ci et « qu'un Etat membre demeure tenu d'assurer effectivement la pleine application de la directive même après l'adoption de ces mesures » (Arrêt du 11 juillet 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Rec. 2002, p. I-6325, § 27).

Pour la Cour de Justice de l'Union Européenne, le recours en manquement constitue, par conséquent, l'Ultima ratio permettant de faire prévaloir les intérêts communautaires consacrés par le traité contre l'inertie des Etats membres et en dépit de leur résistance<sup>67</sup>. Il s'agit donc d'un instrument par excellence de l'effectivité du droit communautaire et par conséquent de l'aboutissement des efforts d'intégration<sup>68</sup>.

## **B. Fondement juridique de l'action en manquement**

Dans le système européen, la procédure en manquement est régie par les articles 258 à 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans le cadre de l'UEMOA, le recours en manquement est prévu à l'article 5 du Protocole additionnel No 1, relatif aux organes de contrôle de l'Union, qui dispose :

*« La Cour de Justice connaît, sur recours de la Commission ou de tout Etat membre, des manquements des Etats aux obligations qui leur incombent en vertu du traité de l'Union ».*

Pour sa part, l'article 4 du Traité révisé de la CEMAC dispose :

*« En cas de manquement par un Etat aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, la Cour de Justice peut être saisie en vue de prononcer les sanctions dont le régime sera défini par des textes spécifiques »<sup>69</sup>.*

---

<sup>67</sup> CJCE, *Italie c. Haute Autorité*, Arrêt du 15 juillet 1960, Rec. 1960, p. 692.

<sup>68</sup> Il convient de noter que le succès de la procédure en manquement devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) et surtout la résistance de certains Etats membres du Conseil de l'Europe à exécuter les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a conduit à la consécration, dans le Protocole No 14 de 2010, d'un recours juridictionnel devant la CEDH pour inexécution de ses propres arrêts. Cette procédure est généralement qualifiée de procédure en manquement. En effet, aux termes de l'article 46 de la Convention telle que modifiée : « Lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette Partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1 » (Art. 46, al. 4).

« Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen » (Art. 46, al. 5).

Le 5 décembre 2017, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a, pour la première fois, saisi la Cour de Strasbourg d'un recours en manquement dirigé contre l'Azerbaïdjan. Il est reproché à cet Etat d'avoir manqué à son obligation de se conformer à l'arrêt *Ilgar Mammadov* du 22 mai 2014.

<sup>69</sup> Traité révisé de la CEMAC signé le 25 juin 2008 à Yaoundé, Art. 4, al. 2. En outre, la Convention régissant la Cour de Justice communautaire de la CEMAC dispose en son article 23 : « Dans son rôle juridictionnel, la Cour connaît notamment : - des recours en manquement des Etats membres aux obligations qui leur incombent en vertu du Traité de la CEMAC et des textes subséquents. Sur la question, voir Georges Taty, « Le recours en manquement d'Etat de l'article 4 du Traité révisé de la CEMAC : analyse critique » in *Bulletin d'information juridique* de la Cour de Justice de l'UEMOA, Edition spéciale intitulée *Les rencontres inter-juridictionnelles de 2008 à 2013*, p. 222.

En ce qui concerne la CEDEAO, l'action en manquement résulte de l'article 9 al. 1, Lettre d) du Protocole amendé relatif à la Cour de Justice de la CEDEAO. Aux termes de cette disposition :

*« La Cour a compétence sur tous les différends qui lui sont soumis et qui ont pour objet (...) l'examen des manquements des Etats membres aux obligations qui leur incombent en vertu du Traité, des Conventions et Protocoles, des règlements, des décisions et des directives ».*

La quarantième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO a adopté, le 17 février 2012, un Acte additionnel portant régime des sanctions à l'encontre des Etats membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO.

L'article 1<sup>er</sup> de ce texte définit la notion d'obligations des Etats comme suit :

*« Constituent des obligations pour les Etats membres, l'application et le respect des Actes de la Conférence et du Conseil des Ministres que sont le Traité de la CEDEAO, les conventions, les protocoles et actes additionnels, les règlements, les décisions et les directives de la Communauté, ainsi que des décisions de la Cour de Justice de la Communauté ».*

Ces obligations sont classées en deux grandes catégories. La première catégorie regroupe les obligations mises à la charge des Etats membres en vue de la création, au niveau interne de chaque Etat et à l'échelle régionale, d'une atmosphère de paix véritable et durable. Il s'agit par exemple de l'obligation pour les Etats membres d'assurer « la protection et le respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit, de la démocratie et de l'ordre constitutionnel »<sup>70</sup>.

La seconde catégorie rassemble les obligations tournées vers la réalisation des objectifs d'intégration et d'union. A ce titre, figure au nombre des obligations des Etats membres, « l'interdiction de l'adoption et de la mise en œuvre de toutes mesures susceptibles de ralentir ou de compromettre le renforcement et l'accélération du processus d'intégration régionale »<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Article 2, al. 2, iv) de l'Acte Additionnel portant régime des sanctions.

<sup>71</sup> *Ibidem*, Article 2, al. 2, viii).

Le principe de la sanction à l'encontre des Etats est énoncé à l'article 3 de l'Acte qui stipule que :

*« Les Etats membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la Communauté encourent des sanctions judiciaires et des sanctions politiques »<sup>72</sup>.*

Voilà rapidement présentés les quelques éléments préalables qu'il nous a paru utile d'aborder avant l'étude proprement dite de la procédure en matière de manquement des Etats à leurs obligations en vertu du droit communautaire.

## **II. La procédure en manquement**

Il va de soi que les règles de procédure en matière de manquement des Etats à leurs obligations varient d'une juridiction communautaire à une autre. C'est surtout devant la Cour de Justice de l'Union européenne que la pratique de l'action en manquement a été la plus éprouvée. Il peut dès lors paraître intéressant et justifié de brosser à grands traits les différentes étapes de la mise en œuvre de l'action en manquement dans le cadre européen (A). De manière générale, les juridictions africaines, à savoir la Cour de Justice de l'UEMOA et la Cour de Justice de la CEDEAO en particulier, n'ont jamais été saisies d'un recours en manquement. Elles accusent donc un certain retard dans la mise en œuvre de cette voie de droit (B).

### **A. La procédure en manquement dans le système européen**

En droit européen, les articles 258 et 259 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne établissent une procédure en deux étapes : une phase administrative encore qualifiée de « procédure d'infraction » qui est menée par la Commission, et une phase juridictionnelle qui implique l'ouverture du contentieux par la saisine de la Cour de Justice de l'Union.

La procédure d'infraction désigne la phase précontentieuse de la procédure en manquement ouverte par la Commission de son propre chef ou à la suite d'une plainte déposée devant elle par un Etat ou par des particuliers, personnes physiques ou morales. Concrètement, pour lancer la procédure d'infraction, la

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, Article 3, al. 1.

Commission adresse une lettre de mise en demeure à l'Etat membre concerné, l'informant des griefs articulés à son encontre et l'invitant à présenter ses observations ou, le cas échéant, à se conformer au droit de l'Union.

Si l'Etat arrive à convaincre la Commission qu'il n'a enfreint aucune règle de la Communauté ou qu'il a mis un terme à la violation, la procédure est interrompue, à moins que la Commission estime qu'il y a lieu de la poursuivre malgré tout.

Dans le cas contraire, la Commission rend un avis motivé dans lequel figure une description cohérente et détaillée des griefs retenus à l'issue des observations présentées par l'Etat. Cet avis invite l'Etat à mettre fin au manquement dans un délai bien défini, sous peine de poursuites judiciaires devant la Cour de Justice de l'Union européenne. La fin de ce délai correspond au moment décisif considéré par la Cour pour établir l'existence d'un manquement.

Dans le cas où l'initiative de la procédure est décidée par un Etat, il saisit la Commission qui ouvre une instruction contradictoire à l'issue de laquelle elle présente ses conclusions dans un avis motivé. Il appartient alors à l'Etat plaignant de déclencher la phase contentieuse.

Dans tous les cas, si la phase administrative n'a pas permis de mettre fin au manquement, la Cour de Justice de l'Union européenne est saisie soit par la Commission, soit par l'Etat membre qui a initié la procédure. Ce recours n'est pas suspensif, mais la Cour peut ordonner la suspension des mesures nationales contestées sur demande du requérant.

La procédure contentieuse est qualifiée d'objective en ce sens que son déclenchement n'est subordonné ni à une faute qu'aurait commise l'Etat mis en cause, ni à l'existence d'un préjudice matériel découlant du manquement. Elle se déroule de façon contradictoire, la charge de la preuve d'un manquement incombant au requérant.

Une fois le manquement établi, seul un cas de force majeure rendant l'exécution absolument impossible peut exonérer l'Etat poursuivi de sa responsabilité et à condition qu'il s'engage à coopérer avec les institutions communautaires à la recherche d'une solution conforme au droit européen. Un

désistement d'instance reste possible en tout état de cause à la demande du requérant, notamment dans l'hypothèse où il a été mis un terme au manquement.

L'arrêt rendu sur recours en manquement est de nature déclaratoire. Il se borne à constater l'existence ou non du manquement allégué. Même dans l'hypothèse où celui-ci est avéré, la Cour ne peut ni annuler les mesures nationales déclarées contraires au droit communautaire, ni prescrire à l'Etat membre concerné des mesures spécifiques à prendre pour mettre fin au manquement. Le choix des moyens permettant un retour à la légalité communautaire est laissé à l'Etat, mais il doit s'exécuter dans le délai imparti, faute de quoi il commet un nouveau manquement qui l'expose à de nouvelles poursuites judiciaires.

L'inexécution de l'arrêt constatant un manquement donne lieu à une nouvelle saisine de la Cour dans le cadre de la procédure de manquement sur manquement. Si la Cour arrive à la conclusion que l'Etat membre poursuivi ne s'est pas conformé à l'arrêt préalablement rendu, elle peut le condamner au paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte. En vertu du traité de Lisbonne, la sanction peut intervenir dès le stade du premier arrêt de manquement lorsque l'Etat est poursuivi pour défaut de communication à la Commission des mesures nationales d'exécution d'une directive.

Le contentieux du recours en manquement est très important devant la Cour de Justice de l'Union européenne, contrairement à la situation de rareté, pour ne pas dire d'absence totale de ce type de recours, qui prévaut devant les juridictions communautaires africaines.

## **B. La pratique africaine**

A notre connaissance, ni la Cour de Justice de la CEMAC ni celle de l'UEMOA n'ont eu à traiter de cas de recours en manquement, faute de saisine en bonne et due forme. Dans la pratique de la Cour de Justice de la CEDEAO, jamais, un Etat membre n'a poursuivi un autre pour violation de ses obligations communautaires. Le Président de la Commission, pour sa part, n'a jamais pris l'initiative de saisir la Cour d'un quelconque recours en manquement dirigé contre un Etat membre de la Communauté.

La Cour a malgré tout enregistré quelques requêtes en matière de manquement des Etats à leurs obligations communautaires. Toutefois, aucune n'a réussi à franchir la phase des exceptions préliminaires. Plusieurs requêtes introduites devant la Cour de Justice de la CEDEAO ont en effet été déclarées irrecevables pour défaut de qualité des requérants<sup>73</sup>. Il convient de noter que toutes ces requêtes étaient irrégulières par rapport aux règles régissant la matière.

Ainsi, dans son arrêt ECW/CCJ/JUD/11/12 rendu le 6 juillet 2012 dans l'affaire *Kemi Pinheiro c. République du Ghana*, la Cour était saisie par un avocat nigérian se plaignant de la violation de ses droits consécutive au refus de l'inscrire dans un programme de la faculté de droit du Ghana, motif pris de sa nationalité étrangère. Le requérant a prié la Cour de déclarer la mesure contraire au droit communautaire CEDEAO et de prononcer en conséquence sa nullité.

La Cour a jugé que :

*« ... contrairement à d'autres situations dans lesquelles les individus sont autorisés à saisir directement la Cour (...), le Protocole relatif à la Cour ne donne pas aux individus la qualité pour poursuivre un Etat membre pour violation de ses obligations contenues dans les textes communautaires. Conformément à l'article 10 a), seul un Etat membre ou la Commission de la CEDEAO peut saisir la Cour pour obliger un Etat membre à remplir une obligation »<sup>74</sup>.*

En conséquence, la Cour dit :

*« que le requérant n'a pas la capacité juridique d'intenter une action contre un Etat membre pour manquement à ses obligations découlant des textes communautaires. Par conséquent, le recours est rejeté »<sup>75</sup>.*

Comme on le voit, le recours en manquement est un recours restreint que les particuliers ne peuvent pas mettre en mouvement. Il a même été qualifié de recours politique.

---

<sup>73</sup> Voir les arrêts rendus dans les affaires *Femi Falana c. les 15 Etats membres de la CEDEAO* ; *Karim Wade c/ La République du Sénégal* ; *Alternative citoyenne Roch Gnahoui David c/ La République du Bénin*.

<sup>74</sup> Arrêt *Kemi Pinheiro c. République du Ghana* du 6 juillet 2012, paragraphe 48.

<sup>75</sup> Ibidem, paragraphe 55.

Ainsi, dans sa typologie des recours ouverts devant les juridictions communautaires, le Professeur Dorothé Cossi Sossa distingue trois catégories de recours à savoir les recours politiques, les recours administratifs et les recours judiciaires et inter-juridictionnels. Pour reprendre les termes de l'auteur,

*« Le recours politique est unique et s'entend du recours en manquement. Ignoré jusque-là dans le système de la CEMAC, ce recours peut être qualifié de politique dans la mesure où son exercice ainsi que l'exécution de la décision qui en résulte ne répondent pas du tout aux impératifs proprement juridiques »<sup>76</sup>.*

On peut y voir une des raisons pour lesquelles la plupart des juridictions communautaires africaines en sont encore à attendre leur première saisine en matière de recours en manquement des Etats à leurs obligations, du moins par les bénéficiaires du droit d'action. Il en est ainsi de la CEMAC, de l'UEMOA et de la CEDEAO. Pour y remédier, une recommandation revient souvent dans les rencontres interafricaines appelant à l'ouverture de l'action en manquement aux particuliers, personnes physiques et morales de droit privé<sup>77</sup>.

Il faut cependant rappeler que le système européen lui-même n'est pas allé aussi loin, la seule initiative reconnue aux particuliers étant celle de saisir la Commission d'une plainte, sans toutefois pouvoir contraindre celle-ci à y donner suite. Faut-il rappeler qu'il existe d'autres voies de droit permettant de sanctionner la méconnaissance du droit communautaire et qui, elles, sont ouvertes aux particuliers. Il s'agit notamment de la saisine des juridictions internes des Etats membres, qui demeurent le juge ordinaire de l'application du droit communautaire et qui ont l'obligation de faire prévaloir le droit communautaire en application des principes de primauté, d'immédiateté et d'effet direct<sup>78</sup>.

En conclusion, le recours en manquement s'est révélé un dispositif utile et même indispensable au système européen. En revanche, il peine encore à intégrer la pratique des juridictions africaines.

---

<sup>76</sup> Dorothé C. Sossa, « Les concurrences de compétence entre les hautes juridictions communautaires de l'Afrique de l'ouest et du centre : réalités et approches de solutions », in *Bulletin d'information juridique* de la Cour de Justice de l'UEMOA, Edition spéciale intitulée *Les rencontres inter-juridictionnelles de 2008 à 2013*, p. 94.

<sup>77</sup> Rapport de la Conférence de Dakar réunissant les Cours de Justice de la CEDEAO, de l'OHADA et de l'UEMOA, fait à Dakar le 06 mai 2010 ; Rapport de la Conférence de Bamako organisé par la Cour de Justice de la CEDEAO en avril 2018.

<sup>78</sup> Dans l'arrêt *Kemi Pinheiro c. Ghana* précité, la Cour a renvoyé le requérant soit à demander la protection de son Etat national qui pourrait alors saisir la Cour d'un recours en manquement contre le Ghana, soit à intenter une action devant les juridictions ghanéennes également compétentes pour appliquer le droit communautaire.

En espérant que nos débats permettront d'indiquer la méthode adéquate pour la mise en œuvre de cette procédure d'une importance indéniable, je vous remercie tous de votre aimable attention et vous invite à la réflexion.

# LA CONTESTATION DES SENTENCES ARBITRALES

PAR **MONSIEUR DJIMASNA N'DONINGAR,**

DOCTEUR EN DROIT DES AFFAIRES,  
SECOND VICE-PRESIDENT DE LA CCJA

Le Traité de l'OHADA, qui s'est fixé pour objectif « l'harmonisation du droit des affaires dans les Etats Parties par l'élaboration des règles communes, simples, modernes et adaptées, à la situation de leurs économies... » a, dans son préambule, précisé le désir de ces Etats « de promouvoir l'arbitrage comme instrument de règlement des différends contractuels ».

Défini communément comme « un mode privé de règlement des litiges fondé sur la convention des parties », l'arbitrage est mis en œuvre par la constitution d'un tribunal arbitral qui, au terme de son travail, rend une décision appelée sentence arbitrale.

Lorsqu'une sentence arbitrale est rendue, elle condamne généralement une des parties à exécuter une prestation au profit de l'autre. Il arrive cependant que le perdant ne s'incline pas devant la sentence arbitrale qui le condamne et en conteste la validité, estimant que les règles n'ont pas été respectées. Il exerce alors un recours devant les instances judiciaires compétentes afin de paralyser les effets de la sentence à son égard et d'obtenir son annulation, c'est-à-dire son effacement rétroactif. C'est l'hypothèse de « la contestation des sentences arbitrales », consacrée dans la convention de New York de 1958 et reconnue par le Traité et l'Acte uniforme OHADA portant sur le Droit de l'Arbitrage.

Mais si le recours en annulation est reconnu à la partie perdante qui conteste la sentence arbitrale, il faut préciser d'emblée que cette voie de recours n'est ni un appel, ni un pourvoi en cassation contre ladite sentence (article 25 alinéa 1 AUA), en ce sens que la juridiction étatique saisie ne peut rejuger l'affaire au fond.

En effet, le tribunal arbitral, constitué conventionnellement par les parties au litige qui choisissent elles-mêmes les règles de procédure et le droit applicable au fond de leur différend, n'est pas intégré dans l'organisation judiciaire des Etats et ne statue pas en premier ressort, à charge d'appel. De plus, étant donné que le tribunal arbitral peut statuer en amiable compositeur et ne pas appliquer une loi, il est logique que sa sentence ne puisse être examinée par le biais de la cassation, ce recours ne visant qu'à vérifier la bonne application de la loi par le juge du fond.

Aussi, dans l'espace OHADA, faut-il distinguer l'exercice de la contestation des sentences arbitrales (I) suivant que celles-ci sont rendues dans les Etats parties par les tribunaux ad 'hoc ou à Abidjan sous l'égide de la Cour Commune de Justice et d'arbitrage. Dans les deux cas de figure, les motifs d'annulation sont limitativement énumérés, respectivement par les articles 26 de l'Acte uniforme relatif au droit de l'Arbitrage (AUA) et 29.2 du Règlement d'arbitrage de la Cour Commune de Justice et d'arbitrage (II).

## **I. L'EXERCICE DE LA CONTESTATION DES SENTENCES ARBITRALES**

La contestation des sentences arbitrales s'effectue devant les instances judiciaires, au moment de l'exequatur de la sentence ou lorsque la sentence exequaturée est notifiée à la partie perdante. Dans l'espace OHADA, l'instance compétente diffère selon que la sentence querellée est rendue, dans un Etat Partie, par un tribunal arbitral Ad 'hoc ou mis en place par un Centre dédié **(A)** ou par un tribunal arbitral constitué sous l'égide de la Cour Commune de Justice et d'arbitrage (CCJA) **(B)**.

### **A°) La contestation des sentences rendues dans les Etats Parties**

Elle est portée, en premier et dernier ressort, devant le « juge compétent dans l'Etat partie » (1). Cependant la décision rendue sur la contestation par le juge ainsi désigné n'est « susceptible que de pourvoi en cassation devant la CCJA » (2)

## 1°) Le juge compétent dans l'Etat-Partie<sup>79</sup>

Il est désigné suivant l'organisation judiciaire interne des Etats. Ainsi, par exemple :

- Au Cameroun : C'est la Cour d'appel du ressort du lieu de l'arbitrage
- Au Togo : c'est le Tribunal du ressort du lieu de l'arbitrage
- Au Mali : c'est la Cour d'appel du ressort du lieu de l'arbitrage
- Au Sénégal : c'est la Cour d'appel du ressort du lieu de l'arbitrage
- En République Démocratique du Congo, c'est la Cour d'appel
- Au Congo, c'est aussi la Cour d'appel
- Il en est de même pour le Bénin, le Burkina Faso et le Gabon...
- Etc...

## 2°) Le juge de cassation : la Cour Commune de Justice et d'arbitrage <sup>80</sup>

En application de l'article 14 du Traité institutif de l'OHADA, la CCJA a la compétence exclusive pour connaître des recours en cassation initiés contre les décisions rendues à la suite de la contestation de la sentence arbitrale.

Elle est saisie, conformément à son Règlement de Procédure, dans les deux mois de la signification de la décision attaquée. Le Règlement d'Arbitrage lui impartit un délai de six mois, à compter de sa saisine, pour rendre son arrêt.

Deux hypothèses sont à envisager :

- Soit la CCJA estime que la juridiction étatique saisie a pris une décision conforme au droit et elle rejette le pourvoi ;
- Soit elle estime que le pourvoi est fondé et elle casse la décision querellée ; puis elle évoque et statue comme devrait le faire le 1<sup>er</sup> juge, à savoir :

---

<sup>79</sup> V. Article 25 alinéa 2 de l'Acte uniforme relatif au droit de l'Arbitrage

<sup>80</sup> Voir Article 25 alinéa 3 AUA

- rejeter la contestation si aucune des six conditions d'annulation prescrites par les textes n'est remplie ;

- annuler la sentence si celle-ci est rendue en violation de l'un des six motifs d'annulation.

## **B°) La contestation des sentences rendues sous l'égide de la CCJA**

Elle est portée directement devant la CCJA, dans sa formation contentieuse.

La CCJA, agissant dans le cadre de ses attributions juridictionnelles, instruit la cause et statue dans les conditions prévues par son Règlement de procédure (tous les délais sont cependant réduits de moitié), dans les six (06) mois de sa saisine.

Lorsque le recours aux fins d'annulation de la sentence est formé, l'exéquatur ne peut être accordé pour la même sentence ; en pareil cas, la requête aux fins d'exéquatur et celle relative à l'annulation son jointes.

Le recours en annulation suspend l'exécution de la sentence arbitrale, sauf si l'exécution provisoire de la sentence a été ordonnée par le tribunal arbitral (article 30.2 du Règlement d'arbitrage).

Si la CCJA admet le bien-fondé des griefs soulevés par la partie demanderesse, elle annule la sentence, au terme d'une procédure contradictoire.

En cas d'annulation de la sentence arbitrale, la CCJA évoque et statue au fond si les parties en font la demande. Le dossier sera ainsi instruit par la Cour conformément à son Règlement de procédure ; un arrêt définitif sera rendu par la CCJA.

Si les parties n'ont pas demandé l'évocation, la procédure arbitrale est reprise à la requête de la partie la plus diligente à partir, le cas échéant, du dernier acte de l'instance arbitrale reconnu valable par la Cour (article 29.5 du Règlement d'arbitrage).

## **II. LES MOTIFS DE LA CONTESTATION DES SENTENCES ARBITRALES**

La contestation de la validité des sentences arbitrales n'est recevable en droit OHADA que dans des cas limitativement prévus (A), interprétés strictement par la CCJA dont la jurisprudence en la matière se précise (B).

### **A°) Les cas d'ouverture**

Les cas d'ouverture à l'annulation des sentences arbitrales sont strictement et limitativement énumérés aux articles 29.2 du Règlement d'arbitrage de la CCJA, s'agissant des sentences prononcées sous l'égide de la CCJA, et 26 de l'Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage, lorsque la sentence est rendue, dans un Etat Partie, par un tribunal constitué par les parties ou par un centre institutionnel.

La juridiction étatique et la CCJA, saisies de la contestation, ne rejugent pas au fond l'affaire tranchée par le Tribunal arbitral. Ces juridictions ne sont que juge de la sentence, leur rôle consiste à vérifier si celle-ci ne tombe pas sous l'un des griefs énumérés aux articles susmentionnés, à savoir :

- Si le tribunal arbitral a statué sans convention d'arbitrage ou sur une convention nulle ou expirée ;
- Si le tribunal arbitral a été irrégulièrement composé ou l'arbitre unique irrégulièrement désigné ;
- Si le tribunal arbitral a statué sans se conformer à la mission qui lui a été confiée ;
- Si le principe du contradictoire n'a pas été respecté ;
- Si la sentence est contraire à l'ordre public international
- Si la sentence est dépourvue de toute motivation.

La CCJA étant le juge de dernier ressort dans ce contentieux, elle a eu à préciser le sens de ces différentes causes d'annulation des sentences, dégagant ainsi une tendance jurisprudentielle qu'il convient de retracer.

## **B°) La tendance jurisprudentielle de la CCJA**

Elle sera examinée relativement aux différents motifs de la contestation des sentences arbitrales :

### **1°) Sur l'absence de convention d'arbitrage et la compétence de l'arbitre**

En principe il n'y a arbitrage ad'hoc ou sous l'égide d'un centre tel que la CCJA, que lorsque la clause compromissoire ou le compromis d'arbitrage désigne sans ambiguïté le type d'arbitrage et/ou le centre institutionnel dédié.

Seulement dans la pratique, certaines clauses sont ambiguës (on parle alors de clauses pathologiques) et l'arbitrage peut avoir été mis en œuvre sur un malentendu.

Lorsque la CCJA est saisie sur ce point en formation contentieuse, la tendance de la Cour est plutôt libérale, en ce qu'elle admet la compétence du tribunal arbitral sous son égide dès que la clause renvoie à un arbitrage « suivant les règles de l'OHADA » : Dans cette hypothèse, on estime qu'un « arbitrage suivant les règles de l'OHADA » renvoie nécessairement au chapitre IV du Traité de l'OHADA instituant l'arbitrage CCJA et aux textes subséquents (Règlement d'Arbitrage, Barème des tarifs, Règlement Intérieur du Centre d'Arbitrage).

Par exemple, dans l'affaire Société BENIN CONTROL contre ETAT DU BENIN, la Cour a énoncé clairement : « qu'il est constant que toute clause renvoyant à l'arbitrage conformément aux dispositions du Traité de l'OHADA, renvoie à l'arbitrage institutionnel sous l'égide de la CCJA ; qu'en effet, le titre IV du Traité, intitulé « L'Arbitrage », auquel sont dédiés les articles 21 à 25, ne régit que l'arbitrage institutionnel de la CCJA, les arbitrages ad hoc et les autres arbitrages institutionnels étant régis par l'Acte uniforme relatif à l'arbitrage » (Ass. Plénière, Arrêt n°103/2015 du 15 octobre 2015).

Par contre, le tribunal arbitral ne peut déduire du silence d'une partie, en réponse à la mise en œuvre de l'arbitrage, comme étant son acceptation de la procédure et de la compétence dudit tribunal. C'est ce qui a été décidé dans l'affaire Société CFAO contre ETAT DU MALI : « Attendu que le consentement à la

saisine du tribunal arbitral sous l'égide de la CCJA ne se présume point et qu'aucune disposition ni du Traité fondateur de l'OHADA, ni du Règlement de procédure de la CCJA, ne permet de tirer de la non réponse à une lettre reçue dans le cadre d'une procédure arbitrale, une renonciation à un déclinatoire écrit et plaidé de compétence ». (Ass. Plénière, Arrêt n°039/2014 du 17 avril 2014).

## **2°) Sur l'irrégularité de la composition du tribunal arbitral**

Ce contrôle consiste à vérifier si la procédure de désignation du ou des arbitres n'a pas été affectée par un vice, d'une part, et d'autre part, si le ou les arbitres désignés remplissent bien les conditions d'indépendance et d'impartialité.

Ainsi, dans une affaire WANON Martin contre NGUESSI Jean Pierre et 11 autres, la Cour a estimé que « le tribunal arbitral n'est régulier que s'il est composé d'arbitres indépendants et impartiaux et si la procédure de sa constitution est exempte de tout vice ; que l'interpellation formelle du tribunal arbitral sur la nature des liens de collaboration que l'arbitre EMADAK, désignée par le demandeur à la procédure arbitrale, avait avec le conseil dudit demandeur n'a reçu aucune réponse permettant d'apprécier l'incidence de ces liens non révélés sur son indépendance et son impartialité ». Elle a donc approuvé la Cour d'appel qui, pour annuler la sentence de ce chef, a retenu « qu'il est de jurisprudence que l'arbitre doit révéler toute circonstance de nature à affecter son jugement et à provoquer dans l'esprit des parties un doute raisonnable sur ses qualités d'impartialité et d'indépendance qui sont l'essence même de la fonction arbitrale » (CCJA, 2<sup>ème</sup> Ch., Arrêt n°151 /2017 du 29 juin 2017).

De même, dans une affaire Société ARNO contre LIBYA OIL CAMEROUN, la CCJA a approuvé la cour d'appel de Douala qui a annulé une sentence rendue pour cause de « désignation irrégulière de l'arbitre unique par une institution d'arbitrage autre que celle prévue dans la clause compromissoire au contrat liant les parties ».

En l'occurrence ladite sentence a été rendue par un arbitre désigné par le Centre d'Arbitrage GICAM du Cameroun alors que la clause compromissoire désignait la CCI de Paris (CCJA, Ass. Plénière, Arrêt n°006/2014 du 04 février 2014)

### **3°) Sur l'agissement de l'arbitre en conformité avec sa mission**

Ce motif « fourre-tout » est usité par les plaideurs qui, le plus souvent, reprochent par ce biais aux arbitres d'avoir mal statué.

Or, on le rappelle, le recours en contestation de validité n'a pas pour objet de rejuger l'affaire tranchée par les arbitres.

1. Précisant le contenu de ce motif du recours dans l'Affaire société PYRAMIDION contre AGETIER MALI, la Cour a estimé que « la mission de l'arbitre est délimitée par l'objet du litige ; que celui-ci est déterminé par les prétentions et demandes des parties telles qu'exposées dans le procès-verbal constatant l'objet de l'arbitrage et fixant le déroulement de la procédure prévu à l'article 15 du Règlement [d'Arbitrage], sans qu'il y ait lieu de s'attacher au seul énoncé des questions litigieuses fait par la demanderesse elle-même dans ses diverses écritures... » (Ass. Plénière, Arrêt n°098/2014 du 30 octobre 2014)

2. Ensuite, dans l'affaire ETAT DU MALI contre le Groupe TOMOTA, la Cour a estimé que « le grief tiré du non-respect par l'arbitre de sa mission ne peut avoir pour objet la révision au fond de la sentence ; qu'il permet seulement à la Cour de céans de vérifier si les arbitres se sont ou non conformés à leur mission, sur les points où leur décision est critiquée, sans avoir à apprécier le bien-fondé de leur décision ». (Ass. Plénière, Arrêt n°033/2015 du 23 avril 2015).

Ces principes ainsi dégagés ont été appliqués :

- Dans l'Affaire ETAT DU NIGER contre AFRICARD (Assemblée Plénière, Arrêt n°141/2016 du 14 juillet 2016) ;
- Dans l'affaire SOTELMA et ETAT DU MALI contre Société SEAQUEST S.A. (Assemblée Plénière, Arrêt n°027/2017 du 02 mars 2017).

3. En revanche, si l'arbitre s'écarte des termes du procès-verbal constatant l'objet de l'arbitrage et fixant le déroulement de la procédure, il y a non-respect de sa mission ! La Cour a ainsi décidé dans l'Affaire REPUBLIQUE DE GUINEE contre la société GETMA : « ...que dans l'arbitrage sous l'égide de la CCJA, les honoraires des arbitres sont exclusivement fixés par la Cour, conformément au

barème annexé à la Décision n°004/99/CCJA du 3 février 1999 (...); que ces dispositions ont pour objet de garantir aux parties qui ont décidé de soumettre leur litige à l'arbitrage de la Cour, le paiement d'honoraires prévisibles, proportionnels à la valeur réelle du litige et déterminés selon un barème connu à l'avance ; (...) Qu'en écartant ainsi délibérément des dispositions essentielles du Règlement d'arbitrage auquel les parties ont convenu de soumettre le traitement de leur différend par la clause compromissoire insérée au contrat de concession, le tribunal arbitral ne s'est pas conformé à sa mission » (Ass. Plénière, Arrêt n°139/2015 du 19 novembre 2015)

#### **4°) Sur le respect du principe du contradictoire**

Pour la Cour, « le respect du principe du contradictoire suppose que chacune des parties ait été mise en mesure de discuter l'énoncé des faits et les moyens juridiques que ses adversaires lui ont opposés » (énoncé dans l'affaire BENIN CONTROL contre ETAT DU BENIN *op. cit.*)

Aussi dans l'affaire Société PYRAMIDION contre AGETIER MALI, la Cour a estimé que ce principe « n'impose pas à l'arbitre l'obligation d'impartir strictement les mêmes délais pour chaque chef de demande... » ; il n'impose non plus à l'arbitre l'obligation de prendre telles ou telles mesures d'instruction adéquates à la solution du litige, telle que l'audition des témoins ou la désignation d'experts (Voir affaires PYRAMIDION, BENIN CONTROL contre ETAT DU BENIN et ETAT DU MALI contre le Groupe TOMOTA).

#### **5°) Sur la compatibilité de la sentence avec l'ordre public international**

La validité d'une sentence arbitrale tient aussi à sa compatibilité avec l'ordre public international. Cependant, aussi bien l'Acte uniforme relatif au droit de l'Arbitrage que le Règlement d'Arbitrage de la CCJA n'en ont donné de définition.

Il revenait donc à la Cour de donner du contenu à ce concept, tâche assez délicate étant donné la pluralité des opinions doctrinales sur la question. Toutefois, l'on conçoit généralement que **l'ordre public international regroupe l'ensemble des valeurs essentielles, communes à la plupart des systèmes juridiques les plus représentatifs, et sur lesquelles reposent la paix, la stabilité de la**

**société et de l'économie.** A cet effet, « l'ordre public international peut être constitué par :

- Les usages du commerce international, notamment ceux interdisant la mauvaise foi, la corruption, la fraude ;
- Les dispositions d'ordre public des Actes uniformes dont le respect est manifestement indispensable à la sauvegarde des valeurs consubstantielles à l'ordre juridique communautaire et de ses objectifs économiques ;
- Les règles transnationales, telles que les résolutions des Nations Unies et les règles relatives aux immunités étatiques de juridiction et d'exécution, telles que régies par la convention des Nations Unies sur l'immunité juridictionnelle des Etats et de leurs biens du 2 décembre 2004 ;
- Le respect des objectifs du Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique tendant à l'uniformisation des législations des Etats parties et à l'incitation aux investissements favorisant le développement économique des territoires couverts par les Etats parties ;
- Le respect des objectifs des traités de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) lorsque le litige tranché par la sentence est de nature à mettre en cause les dispositions de l'un de ces traités ;
- Le respect des dispositions de la Charte africaine des droits de l'Homme ; »<sup>81</sup>

1. Dans l'Affaire IAD contre CMDT et GSCVM , la Cour a annulé une sentence qui a conduit à une situation de déni de justice, estimant « qu'en se déclarant incompétent, le Tribunal arbitral renvoie implicitement les parties devant une juridiction judiciaire sachant que les parties ne peuvent plus tenter une nouvelle

---

<sup>81</sup>Contributions du Professeur MERCADAL pour la réforme du système de l'Arbitrage OHADA

action portant sur un différend déjà jugé et ayant la triple identité de parties, d'objet et de cause ; que l'arrêt de la Cour d'appel de Bamako qui dessaisit le juge étatique constitue un titre au profit de CMDT et GSCVM et empêche les parties de revenir devant les juridictions étatiques ; que la sentence du Tribunal arbitral portant sur l'incompétence, après la décision de la Cour d'appel de Bamako ayant acquis l'autorité de la chose jugée et ayant définitivement statué sur la compétence d'un Tribunal arbitral, est donc contraire au principe de la stabilité juridique qui interdit un renouvellement infini du procès et porte ainsi atteinte à l'ordre public international » (Ass. Plénière, Arrêt n°020/2013 du 18 avril 2013).

2. Dans l'Affaire ETAT DU BENIN contre la SOCIETE COMMUNE DE PARTICIPATION et Monsieur Patrice TALON, la Cour a jugé contraire à l'ordre public international une sentence qui prétend annuler un décret pris en Conseil des Ministres et qui donne des injonctions de faire, sous astreintes, à un Etat souverain, car, estime-t-elle, « s'il est constant qu'une juridiction arbitrale est compétente pour connaître des litiges engendrés par l'exercice par un Etat de ses prérogatives de puissance publique (...), ce pouvoir juridictionnel ne doit se limiter qu'à la question des réparations dues à une personne physique ou morale privée, consécutives à des dommages résultant de l'exercice de ces prérogatives de puissance publique, sans avoir à juger de la validité des actes pris par l'Etat dans l'exercice de ses prérogatives » (Ass. Plénière, Arrêt n°104/2015 du 15 octobre 2015).

3. Cependant, lorsque les arbitres « exhortent » en quelque sorte l'Etat, en lui laissant le choix de faire l'action par eux envisagée ou, à défaut, de payer des dommages-intérêts, la Cour estime que la sentence n'est pas contraire à l'ordre public international. Il en a ainsi été décidé dans l'affaire Société BENIN CONTROL contre ETAT DU BENIN : « Attendu qu'en l'espèce, le tribunal, en enjoignant à l'Etat de surseoir à l'exécution de sa décision de suspension du contrat qu'il a librement conclu ou d'avoir à réparer les effets de son acte, n'enfreint en rien les prérogatives régaliennes de l'Etat et ne contrarie en rien à l'ordre public international ». (Ass. Plénière, Arrêt n°103/2015 du 15 octobre 2015).

4. De même, lorsque comme dans l'arbitrage CCJA, la constitution du ministère d'avocat n'est pas obligatoire, le fait qu'un avocat qui a plaidé devant le tribunal arbitral ait eu des problèmes internes avec son Ordre ne rend pas la

sentence arbitrale contraire à l'ordre public international. C'est ce qui ressort de l'affaire SOGEFCO S.A. contre CELTEL CONGO : « ...Attendu qu'aux termes de l'article 19.1 alinéa 3 sus-évoqué du Règlement d'arbitrage de la Cour de céans, le ministère d'avocat n'est pas obligatoire dans une procédure d'arbitrage ; que ce faisant, la présence de l'avocat dont la condamnation est alléguée ne rend en rien la sentence contraire à l'ordre public international » (Ass. Plénière, Arrêt n° 099/2014 du 30 octobre 2014).

**MERCI POUR VOTRE ATTENTION**

# LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DEVANT LES JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES

PAR DR. ERVE DABONNE  
AUDITEUR A LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA

Les juridictions communautaires de création récente, sont de nos jours aussi diversifiées qu'hétérogènes dans leurs missions et attributions à l'échelle du monde<sup>82</sup>. Ce sont des juridictions d'intégration dont le dénominateur commun reste toutefois, quelle que soit leur particularité, d'assurer l'arbitrage institutionnel et la protection des droits individuels<sup>83</sup>. Parallèlement, la notion de droits de l'homme qui n'a réellement pris forme qu'au XXe siècle par la prise en compte du respect de l'Homme au niveau de l'élaboration du droit et de son application, est tout aussi récente et complexe à appréhender. Considérée comme « *Protéiforme dans sa conception, elle se voit également concrétisée différemment selon le support de sa protection*<sup>84</sup> ». Les droits de l'homme relèvent conceptuellement de la théorie du droit naturel qui considèrent que « *l'homme, parce qu'il est homme, possède un ensemble de droits inhérents à sa nature et qu'on ne peut méconnaître sans porter atteinte à celle-ci*<sup>85</sup>... » L'expression « droits de l'homme » est souvent assimilée à celle de « droits fondamentaux » qui désigne selon A. AUER « *un ensemble de droits et de garanties que l'ordre constitutionnel reconnaît aux particuliers dans leurs rapports avec les autorités étatiques. Ils sont « fondamentaux », d'une part, parce qu'ils se rapportent à l'homme qui est le fondement de tout droit, et, d'autre part, parce que les conséquences de leur reconnaissance traversent ou devraient traverser tout l'ordre juridique. Les droits fondamentaux englobent à la fois les libertés constitutionnelles [...] y compris les droits dits sociaux et les différentes composantes du principe d'égalité*<sup>86</sup> ». Le contrôle du respect de ces droits

---

<sup>82</sup> Au niveau sous-régional, l'Afrique subsaharienne intègre en termes de communautés ayant au moins une juridiction, la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA), la Southern African Development Community ( SADC ), la Common Market for Eastern and Southern African States (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) qui constitue quant à elle une véritable organisation d'intégration juridique. En Europe, il y a l'Union européenne (UE).

<sup>83</sup> SOMA Abdoulaye, « les caractères généraux du droit communautaire », Revue CAMES/SJP, n°001/2017, p. 1-10

<sup>84</sup> REMEDEM Anaud, La protection des droits fondamentaux par la Cour de justice de l'Union Européenne. Droit. Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2013, p.3.

<sup>85</sup> RIVERO Jean, Les libertés publiques, T1, Les droits de l'Homme, Paris, PUF, 1974, p.23

<sup>86</sup> AUER (A.), « Les droits fondamentaux et leur protection », in Pouvoirs n° 43, 1987, « La Suisse », p. 87.

nécessite des pouvoirs de coercition généralement liés à une structure étatique ou supra-étatique<sup>87</sup>. Cette dernière option est de plus en plus envisagée tant en Europe qu'en Afrique à des degrés divers au sein de ces différents ordres juridiques communautaires et pose d'emblée la problématique de la dynamique de la protection des droits fondamentaux devant ces juridictions. Le constat qui se dégage est que ces ordres juridictionnels dans leur ensemble reconnaissent un « certain nombre de principes et règles, principes qui sont reconnus et adoptés par la conscience universelle, comme garantissant un ordre social fondé sur la liberté, l'égalité<sup>88</sup>. » Cette affirmation du principe de protection des droits fondamentaux (I) qui a évolué dans le temps sera notamment consolidée selon le cas devant certaines juridictions communautaires africaines et européennes (II) qui en feront parfois le lien avec l'aspiration à l'état de droit et à la démocratie.

## **SECTION I : LA QUETE D'UN CADRE JURIDIQUE DE PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX**

La construction des différentes communautés d'intégration économique en Europe et en Afrique pouvait paraître étrangère à l'idée de protection des droits fondamentaux au regard de leur objet. Mais malgré la disparité des objectifs et de positionnement géographique, le principe de protection a été parfois posé dans les instruments de création ou recherché à travers d'autres considérations (A) générant des conséquences variées de part et d'autre (B).

### **Paragraphe I : L'énoncé d'un principe général de protection**

Chaque juridiction communautaire a dû déceler les dispositions relatives à la protection des droits fondamentaux. La question sera diversement posée devant les juridictions africaines et européennes compte tenu des différences d'approche.

#### **A. Dans le contexte normatif des organisations d'intégration africaines**

Les organisations sous-régionales d'intégration africaines ont commencé à s'intéresser à la promotion et à la protection des droits de l'homme de façon incidente à partir des années 1980. Ces communautés partagent la particularité

---

<sup>87</sup> KEUDJEU DE KEUDJEU John Richard, « l'effectivité de la protection des droits fondamentaux en Afrique subsaharienne francophone », Revue CAMES/SJP, n°001/2017, p.99-129

<sup>88</sup> RIALS (S), la fonction de juger, ouverture : l'office du juge », Droit, 109, 1999, p.7.

commune de donner une forte impulsion au processus d'intégration en vue d'améliorer et de renforcer la croissance économique des pays africains membres. Elles visent donc à soutenir « *une intégration économique définie de façon générale comme le support juridique d'une communauté qui a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et d'une union économique et monétaire, de promouvoir dans l'ensemble de la communauté notamment, un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques et qui suppose un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les pays membres, des obstacles fiscaux et douaniers à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux et en définitive, un régime assurant le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun*<sup>89</sup>. »

La prise en compte des Droits de l'Homme ne transparait pas de manière directe dans les objectifs. Il est même difficile de trouver un encadrement juridique clairement défini à ce titre. Cependant, en se référant au Traité instituant ces communautés, le principe de protection est expressément posé selon les cas ou simplement ignoré<sup>90</sup>. Dans l'UEMOA par exemple, le principe est établi à l'article 3 du Traité révisé en ces termes : « *l'Union respecte dans son action les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981.* » Ces dispositions sont autrement articulées au niveau de la SADC où l'article 4 du Traité impose aux Etats membres d'agir en conformité avec les principes de l'égalité souveraine, du respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'état de droit et du règlement pacifique des différends. Cette disposition sera soutenue et renforcée par deux autres notamment l'article 6 du même texte qui oblige les Etats à s'abstenir de tous actes discriminatoires en rupture avec les principes posés à l'article 4 ; et l'article 15 du protocole qui donne au Tribunal de la SADC la possibilité de statuer sur les différends entre Etats et entre Etats et personnes physiques et morales<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> NOURISSAT Cyril : « Droit communautaire des affaires », Dalloz 2003, p.5 cité par FIPA NGUEPJO Jacques in, « le rôle des juridictions supranationales de la CEMAC et de l'OHADA dans l'intégration des droits communautaires par les Etats membres », thèse de doctorat, Université Paris-Panthéon Assas, juillet 2011, p.24

<sup>90</sup> Le traité de la CEMAC semble s'inscrire dans cette dynamique.

<sup>91</sup> TALL Saidou Nourou, droit des organisations internationales africaines, Paris, l'Harmattan 2015, p. 411.

Le Traité de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) engage également les Etats en son article 6 d, à respecter les principes fondamentaux, notamment les droits garantis par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Beaucoup plus impressionnante est cette position de la Cour de justice de la CAE qui s'est octroyée une compétence implicite dans le domaine des droits de l'homme indépendamment de l'épuisement par le requérant des voies de recours internes. Cette Cour peut être saisie par toute personne physique ou morale ayant sa résidence dans l'espace CAE (art.30) et peut connaître des cas relatifs à l'interprétation et l'application des Traités et protocoles de la CAE<sup>92</sup> (art.23).

La question des droits de l'homme est beaucoup plus étalée dans le traité de la COMESA en termes d'affirmation. En effet, nombreuses sont les dispositions qui énoncent le droit à la santé (chapitre 14), à l'environnement (chapitre 16), le droit d'accès à l'eau, à l'éducation, à la nourriture et aux infrastructures (chapitre 18). L'article 6 (e) du Traité intègre à son tour « *la reconnaissance, la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples, conformément aux dispositions de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples* ». Cependant cette dynamique de protection n'est pas expressément affirmée par la réception des plaintes individuelles relatives aux droits de l'homme. En effet, bien que l'article 26 du traité autorise les personnes physiques ou morales à saisir la Cour COMESA pour qu'elle se prononce sur « *la légalité de tout acte, réglementation, directive ou décision du Conseil ou d'un Etat membre, si elle estime que cet acte ou réglementation est illégale ou constitue une violation du traité .....*», cette disposition conditionne la saisine de la Cour communautaire à l'épuisement préalable des voies de recours internes. Ce qui constitue sans doute un handicap majeur.

Le principe de protection des droits de l'homme le plus emblématique est fourni par les textes de la CEDEAO depuis la révision de son Traité le 24 juillet 1993. Certains auteurs expliquent ce virage par l'environnement de crise et de facteurs d'instabilité dans la sous-région<sup>93</sup>.

Le Traité révisé de la CEDEAO dans son préambule fait un renvoi à la Déclaration des principes politiques du 6 juillet 1991 qui invitait les Etats membres

---

<sup>92</sup> Idem

<sup>93</sup> C'est notamment le point de vue du Pr. TALL Saidou Nourou exprimé dans son ouvrage cité.

« à promouvoir et à encourager la jouissance pleine et entière par toutes les populations, de leurs droits fondamentaux, notamment leurs droits économiques, politiques, sociaux, culturels et autres, inhérentes à la dignité de la personne humaine et essentiels à son développement libre et progressif ». En outre, il y est fait expressément mention à l'article 4 au titre des « principes fondamentaux », de respect, de la promotion et de protection des droits de l'homme tels que stipulés dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

Dans le protocole originel relatif à la Cour de Justice et sa version amendée<sup>94</sup> du 06 juillet 1991, la Cour de justice officiait comme une juridiction internationale dont le prétoire était uniquement réservé aux Etats et aux institutions de la Communauté. Ces dispositions écartaient la possibilité de saisine directe par les particuliers qui ne pouvaient accéder à la Cour que par le biais de la protection diplomatique de leur Etat d'origine<sup>95</sup>. Avec l'adoption du protocole d'Accra de 2005<sup>96</sup> portant amendement de celui de 1991, le droit de saisine de la Cour de Justice de la CEDEAO est dorénavant ouvert aux personnes physiques et morales de l'espace communautaire et aux juridictions nationales des Etats membres. Les particuliers peuvent notamment saisir la juridiction communautaire en matière d'appréciation de la légalité des actes communautaires et en matière de violation des droits de l'homme<sup>97</sup>. Dans ce dernier cas, il n'est nullement exigé l'épuisement préalable des voies de recours internes.

L'affirmation du principe de protection dans l'ancrage normatif du droit communautaire africain est à géométrie variable. En effet, à l'opposé des affirmations timides ou sans effet notable de l'UEMOA et de la COMESA, la CEDEAO en a fait une compétence propre levant définitivement le voile sur l'intention des Etats membres « *déterminés à conjuguer leurs efforts en vue de promouvoir la démocratie dans la sous-région sur la base du pluralisme politique et du respect des droits fondamentaux de l'homme tels que contenus dans les instruments internationaux en matière de droits de l'homme universellement reconnus et dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*<sup>98</sup>. »

---

<sup>94</sup> Protocole A/P/17/91 signé le 6 juillet 1991.

<sup>95</sup> V. IBRIGA L.M, COULIBALY Saïd Abou et SANOU Dramane, Droit communautaire Ouest-africain, collection Précis de droit Burkinabè, p.114 ; V. également TALL Saïdou Nourou, Op. Cit. p.398.

<sup>96</sup> Protocole A/SP.1/01/05 signé le 19 janvier 2005.

<sup>97</sup> L'article 9§4 dispose en effet : « La Cour est compétente pour connaître des cas de violation des droits de l'homme dans tout Etat membre ».

<sup>98</sup> Extrait de la Déclaration de Principes Politiques de la CEDEAO adoptée le 6 juillet 1991.

Le processus de reconnaissance des droits fondamentaux dans l'Union européenne suivra un schéma différent. L'ancrage normatif des droits de l'homme dans l'Union européenne est la résultante d'un processus évolutif.

## **B. Dans l'ancrage normatif de l'Union Européenne**

L'instauration des communautés européennes reposait avant tout sur la promotion de la paix, des valeurs européennes, du bien-être de ses peuples, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures et sur des considérations économiques. Cette orientation économique a été matérialisée notamment à travers les Traités de la communauté européenne du Charbon et de l'Acier<sup>99</sup>, de la Communauté européenne de l'énergie atomique<sup>100</sup> et de la Communauté économique européenne<sup>101</sup>. La dernière avec son statut d'organisation supranationale aura pour objectif de mener une politique d'intégration clairement affirmée dès le Préambule du Traité de Rome<sup>102</sup>. L'article 2 du traité de Rome exprimait cette volonté en ces termes : « *la Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit* ».

Il apparaît formellement que les traités au niveau européen à l'origine, ne contenaient aucune disposition relative à la protection des droits fondamentaux à l'exception de celles relatives à la libre circulation et à l'interdiction des discriminations liées à la nationalité<sup>103</sup>. Compte tenu de la nature économique des traités, leurs auteurs pensaient qu'il n'y aurait pas d'interférence entre la législation communautaire et les droits de l'homme. La vision des droits de l'homme à l'époque se limitait essentiellement « aux droits civils et politiques et l'on percevait

---

<sup>99</sup>La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) était une organisation internationale rassemblant 6 pays européens (la Belgique, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie, les Pays-Bas et le Luxembourg). Elle a été créée par le Traité de Paris (1951) pour réguler leur production industrielle sous une autorité centralisée. La CECA a été la première organisation internationale à prôner les principes du supranationalisme et a entamé le processus d'intégration formelle qui a finalement abouti à l'Union européenne. Elle n'existe plus depuis le 22 juillet 2002.

<sup>100</sup> La Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom) est un organisme public européen dont la mission est de coordonner les programmes de recherche sur l'énergie nucléaire. Il a également pour objectif de promouvoir la « formation et la croissance rapide des industries nucléaires » au sein des pays signataires. Ceux-ci cherchaient alors à limiter grâce au nucléaire civil leur dépendance énergétique. Créée pour une durée « illimitée » par le traité Euratom du 25 mars 1957 par les six pays membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), devenue la CEE à la suite du traité de Rome en mars 1957, la CECA était opérationnelle depuis le 1er janvier 1958.

<sup>101</sup> Créée en 1957 pour mener une intégration économique (dont le marché commun) entre l'Allemagne de l'Ouest, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, la CEE a connu plus tard un élargissement pour inclure douze États.

<sup>102</sup> REMEDEM Arnaud, La protection des droits fondamentaux par la Cour de justice de l'Union Européenne, Op. Cit. pp.25-26.

<sup>103</sup> BARBELEBEN (Von) Eléonore, DONNAT Francis, SIRITZKY David, La Cour de Justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen, Reflexe Europe, La documentation Française, Paris, 2012, p.64.

mal les interactions qui pouvaient se produire entre une réglementation de nature économique et les droits de l'homme<sup>104</sup>. »

A l'évidence, cette perception était erronée. En effet, elle ignorait amplement le fait que les droits de l'homme s'appliquent transversalement aussi bien sur l'ensemble des activités des pouvoirs publics que sur les rapports entre particuliers.

Par ailleurs, ce silence des traités au niveau européen au sujet des droits fondamentaux a suscité la réaction de certaines juridictions constitutionnelles nationales. C'est notamment le cas de la Cour constitutionnelle allemande qui dans son arrêt dit « Solange I » rendu le 29 mars 1974<sup>105</sup>, se réservait le droit d'écarter<sup>106</sup> « une norme européenne qui serait contraire aux droits fondamentaux aussi longtemps qu'une protection de ces droits équivalente à celle offerte par la loi fondamentale allemande ne serait pas assurée par le droit communautaire<sup>107</sup> ». Une réserve similaire a aussi été émise par la Cour constitutionnelle italienne dans une décision du 27 décembre 1973<sup>108</sup>.

Il ressort donc de ce constat que l'ordre juridique communautaire européen ne contenait aucun catalogue global des droits fondamentaux pas plus que de dispositions expressément définies comme constituant des droits fondamentaux ou des droits de l'homme. La seule exception mineure est contenue dans le préambule de l'Acte unique européen, en vigueur depuis le 1er juillet 1987. Ce préambule comporte une consécration générale du « respect du droit et des droits de l'homme », fondé sur « les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des Etats membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale<sup>109</sup> ». Le droit communautaire écrit est également silencieux sur la protection des droits fondamentaux.

---

<sup>104</sup> CABRILLAC Rémy (dir.), BENOIT ROHMER Florence et JACQUE Jean-Paul, Libertés et droits fondamentaux, les droits fondamentaux dans l'Union Européenne, 23<sup>ème</sup> éd. 2017, Paris, Dalloz, p.75.

<sup>105</sup> 18 oct. 1967, BVerfGE 22, p.293 ; 29 mars 1974, dit Solange I, BVerfGE 37, p.271.

<sup>106</sup> Cette décision méconnaît le principe de primauté de la norme communautaire à l'égard de toute loi nationale et même constitutionnelle.

<sup>107</sup> BARBELEBEN (Von) Eléonore, DONNAT Francis, SIRITZKY David, La Cour de Justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen, Op. Cit., p.65.

<sup>108</sup> CJCE, 27 déc. 1973, Frontini et Pozzani, CDE 1975, 114. 8juin 1984, Aff. Granital Pazzani, n°173/83.

<sup>109</sup> Cité par DAUSES Manfred A, in « la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique des communautés européennes », Etudes, R.A.E n°4, 1992, p.10.

Mais cette posture d'indifférence aura des conséquences retentissantes dans l'esprit et la vision du juge communautaire, soucieux de la protection des droits.

## **Paragraphe II. Conséquences du principe de protection**

D'emblée, il importe de souligner que la reconnaissance du principe de protection dans les ordres juridiques communautaires africains va avoir des répercussions selon les cas sur leurs activités juridictionnelles en faveur de la protection des droits fondamentaux. Nous ferons une brève analyse de cette donne dans la deuxième partie.

Cependant, à l'échelle de l'Union européenne, au regard du principe de non protection formelle des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire à l'origine, le juge communautaire va tracer progressivement les sillons indélébiles de cette protection à travers le mécanisme des principes généraux de droits et plus tard par le prisme d'autres sources d'inspiration et de protection des droits fondamentaux. Nous nous intéresserons particulièrement à ces aspects.

### **A. Les droits fondamentaux comme principes généraux du droit communautaire**

La question des droits fondamentaux s'est posée au juge communautaire bien que les traités ne prévoyaient pas de garanties expresses. De prime abord, la Cour de justice avait refusé d'apprécier les actes communautaires au regard des droits fondamentaux<sup>110</sup>. Elle estimait que ces droits tels qu'invoqués par les requérants bénéficiaient d'une protection garantie par les normes internes, qu'il ne lui appartenait pas de faire respecter. Autrement dit, la Cour n'était compétente pour assurer le respect des droits fondamentaux qu'après leur intégration dans le droit communautaire. On comprend dès lors les réactions suscitées par cette jurisprudence devant l'attitude des Cours constitutionnelles allemande et italienne invoquée plus haut.

En second lieu, la Cour a fini par admettre en 1969 que « *les droits fondamentaux de la personne sont compris dans les principes généraux du droit*

---

<sup>110</sup> CJCE 4 fév. 1959, *Stork c/ Haute Autorité de la CECA*, Aff.1/58, Rec. P.43, spéc. P. 59 et 63.

*communautaire dont elle assure le respect*<sup>111</sup>. » C'est en recourant à la notion de principes généraux de droit que le juge de Luxembourg a intégré les droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire<sup>112</sup>. Ce faisant, les droits fondamentaux sont devenus selon H. OBERDORFF une « finalité » pour l'Union européenne<sup>113</sup>. En effet, le juge communautaire en a déduit que ces principes non écrits ont une valeur supérieure au droit dérivé et se situent au rang « *constitutionnel* »<sup>114</sup>. A ce titre, ils s'imposent au législateur européen et aux Etats membres dans le cadre de l'application du droit de l'Union. C'est pourquoi, Cl. BLUMANN estime justement à cet égard que la « *Cour de justice exerce une fonction de législateur de substitution*<sup>115</sup> »

Dans sa dynamique de consolidation, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que la définition des droits fondamentaux devait s'inspirer « *des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres*<sup>116</sup> ». En 1974, elle affinait sa jurisprudence, en ajoutant qu'elle prenait également en compte les « *... instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré*<sup>117</sup> » et en particulier la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950<sup>118</sup>.

Au regard de l'évolution de la jurisprudence de la Cour, la Cour constitutionnelle allemande devait désarmer en affirmant « qu'aussi longtemps que la protection des droits fondamentaux serait assurée de la sorte, il n'y aurait pas lieu de remettre en cause la primauté<sup>119</sup>. »

En définitive, la Cour a fait œuvre utile en élevant les droits fondamentaux au rang de principes généraux de droit communautaire. Cette évolution sera également soutenue par les institutions de l'Union et les Etats.

---

<sup>111</sup> CJCE, 12 nov.1969, *Stauder*, 29/69, Rec. P.419, point 7.

<sup>112</sup> BARBELEBEN (Von) Eléonore, DONNAT Francis, SIRITZKY David, *La Cour de Justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*, Op. Cit., 65.

<sup>113</sup> OBERDORFF (H.), « La reconnaissance des droits fondamentaux par l'Union européenne », in *L'odyssée des droits de l'homme: Fondations et naissances des droits de l'homme*, l'Harmattan, 2003, pp. 368 et s.

<sup>114</sup> CJCE, 3 sept 2008, *Kadi et Al Barakat international foundation*, C-402/05 P, Rec. p. I-6351, point 285 ; CJCE, 15 octobre 2009, *Audiolux SA*, C-101/08, Rec. p. I-9823, point 63.

<sup>115</sup> BLUMANN (Cl.), « Les compétences de l'Union européenne en matière de droits de l'homme », R.A.E. – L.E.A., 2006/1, p. 14.

<sup>116</sup> CJCE, 17 déc. 1970, *International Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. p. 1125, point 4.

<sup>117</sup> CJCE, 14 mai 1974, *Nold*, 4/73, Rec. p. 491, point 13.

<sup>118</sup> CJCE, 28 oct. 1975, *Arrêt Rutili*, 36/75, Rec. p. 1219, point 32.

<sup>119</sup> 22 oct. 1986 dit *Solange II*, BVerfGE, p. 339 cité par BENOIT ROHMER Florence et JACQUE Jean-Paul, CABRILLAC Rémy (s la dir.), *Libertés et droits fondamentaux, les droits fondamentaux dans l'Union Européenne*, 23ème éd. 2017, Op. Cit. p.76.

## B. Le recours à d'autres sources de garantie des droits fondamentaux

Progressivement, les droits de l'homme dans l'ordre juridique communautaire auront une assise politique et juridique.

En effet, le Parlement, le Conseil et la Commission européenne dans une déclaration du 5 avril 1977 font état de l'importance que les institutions attachent au respect des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des constitutions des Etats membres et de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'article F §2<sup>120</sup> du Traité de Maastricht<sup>121</sup> va aussi marquer une étape importante en faisant sienne la jurisprudence de la Cour qui fait du respect des droits fondamentaux un des principes généraux du droit communautaire ainsi que la référence à la Convention européenne des droits de l'homme et aux traditions communes des Etats membres comme sources des droits fondamentaux. Mais bien plus, c'est le Traité d'Amsterdam<sup>122</sup> qui porte révision du traité de l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne qui va ériger les droits de l'homme en fondement de l'Union européenne<sup>123</sup> en ces termes : « *l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres*<sup>124</sup> ». Avec cette disposition emblématique, Frédéric SUDRE considère que « *les droits de l'homme ne sont plus seulement des droits subjectifs qui viennent limiter l'action des autorités communautaires et des Etats membres mais font dorénavant office de principes directeurs de l'Union et de la Communauté européenne, destiné à imprégner de leur valeur tout l'ordre juridique communautaire*<sup>125</sup>. » En outre, le Traité d'Amsterdam<sup>126</sup> a érigé une dimension institutionnelle à la protection des droits de

---

<sup>120</sup> Il correspond aujourd'hui à l'article 6 du Traité de l'Union européenne.

<sup>121</sup> Signé le 7 février 1992. C'est ce Traité qui a institué une Union européenne entre les 12 Etats membres de la Communauté (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni).

<sup>122</sup> Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999.

<sup>123</sup> SUDRE F. (dir.), QUELLIEN Sabrina, RAMBION Nicolas et SALVIEJO Caroline, Droit communautaire des droits fondamentaux, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 7.

<sup>124</sup> Art.6 §1 Traité de l'Union européenne.

<sup>125</sup> Idem

<sup>126</sup> Ce traité a habilité la Communauté à prendre des mesures positives pour lutter contre la discrimination fondée « sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes (art. 141 ; TFUE, art.157).

l'homme, en organisant à la fois un contrôle juridictionnelle<sup>127</sup> et un contrôle politique<sup>128</sup>.

Les droits de l'homme comptent dorénavant dans l'ordre juridique communautaire. Mais en dépit de ces développements juridiques, la Communauté européenne souffrait toujours de l'absence d'une déclaration codifiée des droits. Cela explique pourquoi l'idée d'une adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été suggérée dans un mémorandum de 1979. La Cour de justice estimait pour sa part qu'une telle réforme, qui est un changement constitutionnel fondamental, ne saurait être envisagée sans une révision préalable des traités institutifs. Face à une telle impasse, les dirigeants européens ont opté de rassembler les droits fondamentaux dans un unique document pour accroître la visibilité<sup>129</sup>. C'est ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'Union a été proclamée le 7 décembre 2000. Cette Charte de par son contenu représente l'aboutissement textuel et jurisprudentiel contemporain de l'insertion de la protection des droits de l'homme dans l'Union européenne. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne<sup>130</sup>, la Charte est devenue juridiquement contraignante et constitue désormais un élément capital de l'ordre juridique communautaire. En effet, l'ensemble des compétences de l'Union européenne se trouve assujéti à son respect et donc au respect des droits fondamentaux. A cet égard, l'article 6 tel révisé par le Traité de Lisbonne accorde à la Charte des droits fondamentaux « la même valeur juridique que les traités ». La Charte a ainsi intégré le droit primaire de l'Union et constitue le mécanisme fondamental de protection des droits fondamentaux dans l'Union<sup>131</sup>. Composée de cinquante-quatre articles, le texte de la Charte, consacre l'œuvre jurisprudentielle de la Cour de justice de l'Union européenne, regroupe les droits fondamentaux autour de valeurs et constitue ainsi, une source formelle essentielle de ces derniers dans le cadre de l'Union européenne.

---

<sup>127</sup> l'article 6 du Traité de l'Union européenne fait textuellement entrer dans le champ de compétences de la Cour de justice des Communautés européenne la protection des droits fondamentaux au titre de l'article 46, litera d du Traité UE

<sup>128</sup> Procédure d'adhésion des nouveaux Etats, art. 49 TUE ; et procédure de sanction, art. 7 TUE et art. 309 TCE. Les nouveaux Etats candidats à l'adhésion doivent respecter les principes de l'art.6 parmi lesquels figurent les droits de l'homme et l'Etat de droit. Il en résulte également une suspension des droits de vote et des droits découlant du traité quand un Etat membre viole de manière « grave et persistante » les principes énoncés à l'art.6.

<sup>129</sup> GROUSSOT Xavier et PECH Laurent, « La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne », Fondation Robert SCHUMAN, Question d'Europe n°173/ 14 juin 2010, p. 2.

<sup>130</sup> C'est le traité qui régit actuellement le fonctionnement de l'Union européenne. Il a été adopté en 2009 après le rejet du traité établissant une constitution pour l'Europe (TECE). Dans son contenu, le Traité de Lisbonne est une sorte de palliatif dont le rôle est d'adapter en profondeur les règles des anciens traités pour permettre une meilleure coordination à 28 Etats membres.

<sup>131</sup> CABRILLAC Rémy (dir.), BENOIT ROHMER Florence et JACQUE Jean-Paul, Libertés et droits fondamentaux, les droits fondamentaux dans l'Union Européenne, Op. Cit. , p. 77.

L'article 6 du Traité de l'Union européenne maintient toujours la référence aux droits fondamentaux tels qu'ils résultent de la Convention européenne des droits de l'homme et des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres en tant que principes généraux de droit. Il s'agit d'une liberté offerte à la jurisprudence de compléter au besoin, le catalogue des droits figurant dans la Charte. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne prévoit l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. La Convention est considérée comme un standard minimum auquel le droit de l'Union ne saurait se soustraire. L'objectif est d'offrir aux citoyens de l'Union une protection optimale des droits fondamentaux. De l'avis de Frédéric SUDRE, « *l'adhésion [...] clarifiera les rapports entre le système communautaire et le système conventionnel. D'une part, parce qu'elle évitera que les particuliers se plaignant d'actes des institutions de l'Union ne forment, à titre de substitut, un recours contre les Etats membres de l'Union parties à la Convention européenne (Cour EDH, 4 juillet 2000, Sté Guérin Automobiles c/ les 15 Etats de l'Union européenne, n° 51717/99; G. CH., 10 mars 2004, Senator Lines GmbH, n° 56672/00). D'autre part, parce qu'elle permettra d'assurer pleinement le contrôle de la compatibilité des normes communautaires avec la Convention*<sup>132</sup> ».

En définitive dans l'Union européenne, le juge communautaire utilise dorénavant comme sources en matière des droits fondamentaux la Charte des droits fondamentaux de l'Union, les principes résultant des traditions constitutionnelles communes des Etats membres, la Convention européenne des droits de l'homme en tant que principes généraux de droit et enfin la Convention Européenne des Droits de l'Homme après l'adhésion de l'Union à celle-ci.

A la lumière des énonciations des différents traités et instruments garantissant les droits fondamentaux et même au-delà, les juridictions communautaires africaines et européennes, selon le cas, vont jouer un rôle décisif dans la réalisation effective de ces droits pour leurs citoyens à travers leur production jurisprudentielle.

## **SECTION II. L'ERECTION D'UNE PROTECTION PRETORIENNE DES DROITS FONDAMENTAUX**

---

<sup>132</sup> SUDRE F., « Article I-9 », dans BURGORGUE-LARSEN L. et Alli, Traité établissant une Constitution pour l'Europe — Commentaires article par article, Parties I et IV, « Architecture constitutionnelle », Tome 1, Bruylant, 2007, p. 159

L'appréhension des droits fondamentaux par les juridictions communautaires africaines et européennes est parfois proportionnelle avec la philosophie qui sous-tend la construction respective des ordres communautaires et partant la qualité du fond normatif de protection. A la phase embryonnaire de protection des juridictions africaines s'oppose la dynamique progressive de garantie tout azimut forgée par la Cour de justice de l'Union européenne le long de son histoire. Nous analyserons distinctement les deux approches.

## **Paragraphe I. Une protection embryonnaire devant les juridictions communautaires africaines**

A l'exception de la Cour de Justice de la CEDEAO (CJ/CEDEAO) et le Tribunal de la SADC (Trib. SADC), le contentieux des droits humains est presque épisodique dans les autres juridictions communautaires africaines. Pour cette raison, nous ferons une esquisse de la dynamique de protection ces deux juridictions d'une part et devant les autres juridictions communautaires d'autre part.

### **A. La protection des droits de l'homme devant les CJ/CEDEAO et de la SADC**

La CJ/CEDEAO et le Tribunal de la SADC ont pour trait commun leur détermination dans le traitement du contentieux relatif aux droits de l'homme. Nous verrons successivement l'ampleur de part et d'autre.

#### **1. Le contentieux des droits de l'homme devant la CJ/CEDEAO**

Cette protection est très active depuis 2005 du fait de nombreux recours intentés par des hommes politiques, des ONG et associations mais aussi par des citoyens communautaires lésés dans la jouissance de leurs droits. Le juge d'Abuja use largement de son pouvoir d'interprétation (en l'absence d'un catalogue de droits de l'homme) en recourant non seulement aux traités et conventions internationaux ratifiés par les Etats partie au litige mais aussi en créant des principes prétoriens. L'exemple le plus patent est celui de l'arrêt Simone Ehivet et Michel Gbagbo c/République de Côte d'Ivoire<sup>133</sup> où la Cour a donné une

---

<sup>133</sup> Cour CEDEAO, arrêt ECW/CC/JUD/03/13, affaire Simone Ehivet et Michel Gbagbo c/ République de Côte d'Ivoire. Dans le cas d'espèce, Simone GBAGBO, anciennement première dame de la République de Côte d'Ivoire, a intenté un recours devant la CJ/CEDEAO contre l'Etat de Côte d'Ivoire en prétextant la violation de ses droits civils et politiques. Suite de la crise ivoirienne et la défaite consécutive de l'armée régulière fidèle au président Gbagbo, Simone Ehivet GBAGBO a déclaré avoir été arrêtée, violentée sans qu'aucune charge ne soit retenue contre elle et sans qu'on lui impute la violation

interprétation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en estimant qu'elle n'est nullement liée par l'interprétation donnée par les autres Cours. Dans l'arrêt Dame Hadijatou Mani Koraou<sup>134</sup>, le juge communautaire a estimé qu'une requête n'est pas irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours internes. Cet argument développé par l'Etat du Niger a été battu en brèche par la Cour qui n'en a pas fait une condition de recevabilité d'une requête contrairement à la Cour Africaine des droits de l'homme<sup>135</sup> et des Peuples (CADHP). Dans le droit fil de cette idée, la Cour a réaffirmé le principe issu de l'article 4 du protocole additionnel de 2005 qui dispose que toute personne victime de violation des droits de l'homme puisse saisir directement la Cour.

En dépit de sa jeunesse, la CJ/CEDEAO a consacré un certain nombre de principes des droits de l'homme notamment dans le domaine des droits civils, politiques économiques et sociaux. Elle s'est aussi engagée dans une dynamique de réparation en favorisant l'indemnisation des préjudices.

La matière des droits civils et politiques est de facto le terrain de prédilection du contentieux des droits de l'homme devant la CJ/CEDEAO. En effet, la CJ/CEDEAO a condamné la pratique de l'esclavage dans l'arrêt Dame Koraou c/ République du Niger<sup>136</sup> en se fondant sur l'article 5 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui édicte l'interdiction absolue de l'esclavage. L'Etat du Niger a été rendu responsable par l'inaction de ses autorités administratives et judiciaires. D'autres instruments juridiques internationaux ont été également mis à contribution, la Cour ayant considéré l'interdiction de l'esclavage comme un principe normatif faisant partie de l'ordre public international. La Cour a finalement condamné l'Etat du Niger sur sa négligence à réparer les violations des droits de l'homme sur son territoire, même s'il n'était pas l'auteur direct de la violation. Elle a en outre ordonné à l'Etat du Niger le paiement d'une indemnité

---

d'aucun texte de loi ivoirien. Dans le même sens, Michel GBAGBO son fils a invoqué les mêmes griefs. C'est ainsi qu'ils décidèrent de poursuivre le gouvernement ivoirien pour arrestation arbitraire, entrave à leur libre circulation, privation d'un recours effectif devant les tribunaux.

<sup>134</sup> Cour CEDEAO, arrêt ECW/CCJ/ 06/08, affaire Hadijatou Mani Koraou/ République du Niger du 27 octobre 2008.

<sup>135</sup>Toute requête déposée à la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples doit remplir sept critères de recevabilité prévus à l'article 56 de la Charte Africaine et dont il résulte que la requête doit être postérieure à l'épuisement des voies de recours internes s'ils existent, sauf s'il apparaît que les procédures internes sont anormalement prolongées.

<sup>136</sup> Il ressort des faits que dame Hadijatou Mani Koraou est une femme nigérienne vendue comme esclave en 1996, alors qu'elle n'avait que douze ans, par le chef de la tribu Kenouar, à El Hadj Souleymane Naroua, âgé alors de 46 ans. Cette transaction s'élevait à 240 000 FCFA et destinait la victime à servir comme domestique et concubine. Pendant neuf ans, Hadijatou Mani Koraou a subi divers mauvais traitements dont des viols et donnera naissance à quatre enfants, dont deux ne survivront pas. En 2005, malgré la délivrance d'un certificat d'affranchissement de sa condition pris par son maître, ce dernier lui refusera le droit de quitter son domicile prétextant qu'elle était toujours son épouse. Après sa fuite, dame Hadijatou Mani Koraou porta l'affaire devant un tribunal coutumier qui statua en sa faveur en affirmant qu'il n'y a pas eu de mariage entre elle et son ancien maître. Ce dernier fit appel de la décision et obtint son infirmation. Saisi du pourvoi, la cour de cassation va procéder à l'annulation de l'arrêt de la cour d'appel, sans pour autant se prononcer sur les arguments de la partie, tenant aux faits d'esclavage et de pratiques esclavagistes.

forfaitaire de dix millions de francs CFA à dame Hadijatou Mani Koraou au titre des préjudices subis.

D'autres principes directeurs des droits de l'homme ont également été érigés par le juge d'Abuja, notamment l'interdiction de toute arrestation ou détention arbitraire<sup>137</sup>, le principe de la présomption d'innocence<sup>138</sup>, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale<sup>139</sup>, le droit à l'assistance d'un conseil<sup>140</sup> et le droit à un procès équitable<sup>141</sup>. En 2015, elle s'est également prononcée contre la discrimination en matière électorale<sup>142</sup> en estimant qu'« *une sanction d'inéligibilité d'un candidat à la direction des affaires politiques de son pays est, en soi, parfaitement admissible. Néanmoins, elle peut cesser de l'être si cette inéligibilité est discriminatoire et déraisonnable*<sup>143</sup> ». Dans l'affaire Mamadou Tandja, la Cour a affirmé qu'il est manifestement impossible pour l'Etat du Niger, de trouver un fondement juridique quelconque pour justifier l'arrestation et la détention de Monsieur Mamadou TANDJA. Par conséquent, la Cour a estimé que l'arrestation de Monsieur Mamadou TANDJA et sa détention l'ont été en dehors de toute base légale et sont donc arbitraires<sup>144</sup>.

Par ailleurs, en sa qualité de juridiction d'une communauté économique, la CJ/CEDEAO a assumé ses responsabilités en matière de défense des droits sociaux et économiques. En effet, dans les affaires Olajide Afolabi<sup>145</sup> et SERAP<sup>146</sup> c/ République du Nigéria et UBEC<sup>147</sup> et SERAP c/ République du Nigéria et

---

<sup>137</sup> CJ/CEDEAO, ECW/CCJ/JUD/05/10, arrêt Mamadou Tandja c/ République du Niger; ECW/CCJ/JUD/17/18 du 29 juin 2018, arrêt Khalifa Aboubacar SALL c/ République du Sénégal ;

<sup>138</sup> ADD n° ECW/CCJ/JUD/04/13 du 22 février 2013, Arrêt Karim WADE c/ République du Sénégal

<sup>139</sup> ECW/CCJ/JUD/06/10 du 18 décembre 2010, affaire Hissein HABRE c/ République du Sénégal. Dans l'affaire Hissein HABRE c/ République du Sénégal, la CJ/CEDEAO devait juger de la légalité d'une procédure judiciaire. Il s'agit en l'occurrence du cas de Hissein HABRE, ancien président du Tchad, qui était poursuivi au Sénégal pour des faits de crimes de guerre. La Cour de cassation du Sénégal avait estimé qu'au regard de l'état actuel de la législation nationale, ces poursuites étaient impossibles. Elle avait donc préconisé des réformes. Le gouvernement Sénégalais encouragé par l'Union Africaine, a vite accepté les recommandations et procédé à des réformes législatives et constitutionnelles permettant de juger Hissein HABRE pour les faits qui lui étaient imputés. Mais pour Hissein HABRE et ses conseils, il y avait l'autorité de la chose jugée ainsi que la non-rétroactivité de la loi pénale. La CJ/CEDEAO a certes reconnu la légalité des réformes opérées dans le droit sénégalais, mais a précisé que ces réformes avaient pour but affiché de condamner monsieur HABRE. Par conséquent, elles violaient le principe de non rétroactivité des lois pénales, garanti dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>140</sup> ECW/CCJ/JUD/17/18 du 29 juin 2018, arrêt Khalifa Aboubacar SALL c/ République du Sénégal ; ECW/CCJ/JUD/19/16 du 1er juillet 2016, arrêt Djibril Ypéné BASSOLE c/Etat du Burkina Faso.

<sup>141</sup> Cour CEDEAO, ECW/CCJ/JUG/04/09, arrêt Amouzou Henri et autres c/ République de Côte d'Ivoire du ; ECW/CCJ/JUD/17/18 du 29 juin 2018, arrêt Khalifa Aboubacar SALL c/ République du Sénégal.

<sup>142</sup> ECW/CCJ/JUG/16/15, arrêt CDP et autres c/ Etat du Burkina, 13 juillet 2015

<sup>143</sup> AMADOU Adamou Bachirou, *Analyse d'un arrêt de la CJ CEDEAO*, Publié le 14 juillet 2015 Par B24 Opinion.

<sup>144</sup> La Cour a motivé sa décision en ces termes : « *En général, les privations de libertés sont limitativement prévues par les textes qui en sont la base légale, et quel que soit la nature de l'accusation portée contre un individu, celui-ci ne peut être arrêté et détenu que dans le cadre d'une procédure judiciaire, et doit être présenté devant une juridiction pour se défendre. Considérant qu'il appartient à l'Etat de veiller à l'application des instruments internationaux qu'il a ratifiés en se conformant à leurs dispositions, qu'en l'espèce l'Etat du Niger ayant ratifié lesdits instruments il a l'obligation de s'y conformer. Or, Monsieur Mamadou TANDJA, depuis son arrestation et sa détention, n'a fait l'objet d'aucune procédure judiciaire et n'a été présenté à aucun juge ou juridiction de l'Etat du Niger pour s'entendre inculper d'une infraction donnée.* »

<sup>145</sup> ECW/CCJ/APP/01/03 – ECW/CCJ/JUD/01/04 (2004 – 2009) CCJELR.

<sup>146</sup> Cour CEDEAO, n° ECW/CCJ/JUD/07/10, affaire SERAP c/ Etat du Nigéria et UBEC

<sup>147</sup> UBEC (Universal Basic Education Commission)

autres<sup>148</sup>, la Cour devait se prononcer dans le premier cas sur la violation par le Nigeria du traité qui garantit la libre-circulation des biens et des personnes<sup>149</sup> et dans le second sur le laxisme de l'Etat Nigérian qui aurait favorisé l'illettrisme dans le pays et obstrué ainsi le droit à l'éducation. Dans ce dernier cas, la Cour a fait remarquer que *« l'Etat du Nigéria ne nie pas l'obligation qu'elle a de donner une éducation gratuite et obligatoire à sa population. D'ailleurs, la Cour rappelle qu'elle a consacré ce principe par le biais de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ensuite, elle souligne que l'Etat du Nigéria a alloué des fonds insuffisants au domaine de l'éducation. De ce fait, la pénurie de fonds ainsi que les détournements ont un impact très négatif sur l'éducation. Ces deux obstacles ont comme conséquence d'empêcher le secteur de l'éducation d'atteindre les objectifs fixés lors du vote de son budget. S'il est vrai que l'Etat du Nigéria a pris des mesures pour poursuivre les fonctionnaires ayant détourné de l'argent, il n'a pas fait d'efforts pour résorber les déficits dans le budget. Par ce fait, il laisse une partie de la population dépourvue de tout accès à l'éducation<sup>150</sup>. »*

Enfin, dans l'affaire SERAP<sup>151</sup> c/ Etat du Nigéria et autres, la Cour était appelée à statuer sur des droits de troisième génération, spécialement d'un cas de violation des droits humains et de pollution par hydrocarbures dans le delta du Niger. L'affaire avait été engagée contre le gouvernement fédéral et six compagnies pétrolières. Selon la partie plaignante, le gouvernement nigérian était coupable d'avoir violé le droit à un niveau de vie suffisant, notamment le droit à l'alimentation, au travail, à la santé, à l'eau, à la vie et à la dignité humaine, à un environnement propre et sain et au développement économique et social. L'ensemble de ces violations fait du gouvernement le responsable direct de la pollution liée au pétrole et les dommages environnementaux sur l'agriculture et la pêche. La Cour a conclu à l'unanimité à la responsabilité du gouvernement nigérian coupable par inaction des violations commises par les compagnies pétrolières. Elle a précisé formellement que le gouvernement devait demander des comptes aux entreprises et autres responsables.

---

<sup>148</sup> Cour CEDEAO, n° ECW/CCJ/APP/07/10, Affaire SERAP c/ Etat du Nigéria et autres.

<sup>149</sup> Dans cette affaire, la Cour s'était déclarée incompétente pour statuer sur le fond.

<sup>150</sup> NDIAYE Mouhamadou, La protection des droits de l'homme par la Cour de justice de la CEDEAO, Mémoire de Master II, Université de Bordeaux, 2014, p. 76

<sup>151</sup> Le SERAP (The Registered Trustees of the Socio-economic and Accountability Project) est une Organisation Non-gouvernementale (ONG) nigériane, qui a son siège institutionnel dans ce pays.

La CJ/CEDEAO a rendu de nombreux arrêts en matière de violation de droits de l'homme depuis l'extension de sa compétence dans le domaine. Nous en avons cité quelques-unes pour illustrer l'activité prétorienne du juge communautaire obligé de forger ses marques pour asseoir une protection qualitative des droits des citoyens. Toutefois, malgré son audace de plus en plus démontrée, la CJ/ CEDEAO traîne encore quelques goulots d'étranglements. En effet, la Cour s'est déclarée incompétente à maintes reprises à faire appliquer ses décisions<sup>152</sup>. La question de l'effectivité des décisions rendues est très cruciale pour la réalisation des droits. Les arrêts de la Cour sont théoriquement exécutoires et les Etats ont l'obligation de faire cesser la violation constatée sous peine d'exécution forcée de la décision. C'est du moins ce que prévoit le Traité révisé, en son article 77 qui enjoint la Conférence des chefs d'Etats à procéder à l'exécution forcée. Mais c'est un truisme de dire que cette exécution forcée est vouée à l'échec au regard de la qualité des destinataires dans le contexte du droit international. C'est pourquoi, le droit communautaire a prévu d'autres types de sanctions tenant à la participation à la vie communautaire. Il s'agit entre autres de la suspension des prêts, la suspension du droit de vote... Ces sanctions sont prévues pour s'appliquer lorsqu'un Etat membre viendrait à manquer à ses obligations envers la communauté. Parallèlement, la CJ/CEDEAO a prévu un régime de sanctions visant à refuser aux Etats fautifs l'introduction de toute requête. Elle est, du reste, la seule habilitée à constater la cessation du comportement illicite et à délivrer une levée des sanctions. Cependant, dans l'affaire Karim WADE c/ République du Sénégal, NDIAYE Mouhamadou souligne avec force que *« Le Sénégal a fait fi des remarques de la Cour. Bien au contraire, il n'a pas mis la décision en exécution. Pire encore, la ministre de la justice sénégalaise puis le Président de la République proclamaient que le Sénégal ne donnerait pas suite à cet arrêt. Il s'agit ici d'une violation flagrante des obligations du Sénégal. Les plus hautes autorités de ce pays ont défié la cour en disant sans ambiguïté qu'elles n'allaient pas appliquer la décision rendue. Malgré cette prise de position, aucune sanction ne fut prise à l'encontre du Sénégal. La Cour elle-même resta muette et acceptera quelques temps après de recevoir une requête introduite par le Sénégal. Ces événements poussent donc à s'interroger sur l'effectivité des décisions de la Cour au niveau national. En effet, la communauté ne dispose d'aucun instrument réellement efficace qui viserait la cessation des violations des*

---

<sup>152</sup> Cour CEDEAO, arrêt ECW /CCJ/JUD/09/11, arrêt dit des députés togolais c/Etat du Togo.

*droits de l'homme, une fois que la Cour s'est prononcée. Il est bien malheureux de dire que l'exécution forcée dans la question des droits de l'homme est un vœu pieux au sein de la CEDEAO<sup>153</sup> ».*

Un autre aspect des limites de la CJ/CEDEAO tient à l'absence d'exclusivité de compétence en matière de violation des droits de l'homme dans la mesure où elle partage ses attributions avec les tribunaux nationaux. En effet, il n'existe presque pas de coordination entre ces deux échelles de juridiction. Cette situation rend difficile le renvoi des affaires et la répartition des compétences. Cela est surtout perceptible dans le domaine du renvoi préjudiciel où l'absence de collaboration est éloquente entre la Cour et les instances nationales. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce désintéressement parmi lesquels Il faut inclure l'emprise limitée du droit communautaire des droits de l'homme au niveau étatique.

Somme toute, la CJ/CEDEAO a réussi, par l'autorité morale de ses arrêts, à se forger une image visible et sereine dans le contentieux des droits de l'homme. Une audace qui doit faire des émulations devant les autres juridictions communautaires africaines notamment le Tribunal de la SADC.

## **2. Le contentieux des droits de l'homme devant le Tribunal de la SADC**

Le Tribunal de la SADC bénéficie d'un triple fondement à sa compétence en matière de protection des droits de l'homme<sup>154</sup>. Cette compétence a été mise en œuvre dans plusieurs affaires dont notamment l'affaire Mike CAMPBELL et l'affaire Erick CAMPBELL et autres c/ Zimbabwe. Les deux premières affaires étaient relatives à l'expropriation et à l'expulsion des fermiers blancs du Zimbabwe lesquels avaient porté plainte contre le gouvernement estimant avoir été victimes de discrimination raciale. Dans le premier cas, le Tribunal a condamné le Zimbabwe pour avoir mis en place une réforme agraire reposant sur la discrimination raciale et pour avoir privé les demandeurs de leurs droits de jouir paisiblement de leurs propriétés. Dans la seconde affaire, le Tribunal a plutôt reconnu le manquement du Zimbabwe à se conformer à la décision et a décidé de saisir la Conférence de la SADC de l'inexécution de sa décision par les autorités exécutives et juridictionnelles du Zimbabwe. En effet, l'article 32 §5 du Protocole

---

<sup>153</sup> <http://burkina24.com/2013/04/13/etat-du-senegal-vs-cedeao-larret-de-la-discorde/> cité par NDIAYE Mouhamadou, La protection des droits de l'homme par la Cour de justice de la CEDEAO, Mémoire de Master II, Op. Cit, p. 52.

<sup>154</sup> Dispositions déjà énumérées à la page 3 du document.

sur le Tribunal dispose à cet égard que : « Si le Tribunal établit un tel manquement, il doit rapporter sa décision à la Conférence pour la prise d'action appropriée. »

Enfin, dans l'affaire République Unie de Tanzanie c/ Cimexpan (Ile Maurice) Ltd, Cimexpan (Zanzibar) Ltd et Ajaye Jogoo, le Tribunal a établi clairement sa compétence pour connaître des faits allégués de torture, d'expulsion d'investisseurs, de détention, de mauvais traitements et de menaces de mort. La juridiction s'est fondée sur l'article 15 du protocole sur la Cour qui lui donne compétence pour statuer « sur les différends entre les Etats membres ou entre les personnes physiques et morales et un Etat membres. »

En définitive, le Tribunal de la SADC est résolument sur le terrain de la protection des droits de l'homme avec les décisions rendues. Mais le problème de la mise en œuvre des décisions constitue un défi constant que seule la volonté politique peut contribuer à résorber. Il y a tout de même un espoir que le mécanisme de protection des droits soit en marche et mériterait d'être « surveillé » par les organisations de défense des droits humains et la société civile pour plus d'effectivité.

Comme le Tribunal de la SADC, des cas de violations des droits de l'homme ont été traités par les Cours de justice de l'UEMOA et de la CAE.

## **B. La protection des droits de l'homme devant les CJ/UEMOA et de la CAE**

Les juridictions communautaires de l'UEMOA (CJ/UEMOA) et de la CAE (CJ/CAE) font plutôt montre d'une expérience assez timide dans le domaine des droits de l'homme.

### **1) La CJ/UEMOA et la protection des droits de l'homme**

La CJ/UEMOA comme la CJ/CAE ne disposent pas à proprement parlé d'instruments de protection en cas de violation des droits de l'homme. A l'exception de l'article 3 du traité<sup>155</sup> révisé de l'UEMOA qui a fait une légère ouverture, les textes de la Cour ne permettent pas d'initier une saisine ouverte aux citoyens de la

---

<sup>155</sup> Cet article dispose que : « L'Union respecte dans son action les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. »

communauté en cas de violation des droits de l'homme à l'instar de la CEDEAO. La Cour de justice de l'UEMOA a pour mission de veiller « au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application des traités<sup>156</sup> ». Elle est pour ce faire, la principale garante de l'Union de droit au sein de l'organisation<sup>157</sup>. En dépit de l'absence de compétence propre, la Cour a eu à se prononcer sur la protection du droit d'accès à la justice et sur les droits sociaux de fonctionnaires d'un organe de l'Union en l'occurrence la BCEAO dans l'arrêt Sidonie SODABI<sup>158</sup> et Léon KOUGBENOU c/Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). En l'espèce, les requérants affirment avoir travaillé pendant huit ans et quatre mois à la BCEAO, agence du Benin, jusqu'à la notification de la fin de leurs contrats, sans préavis. Ils ont donc intenté un recours en annulation de la décision mettant fin à leurs contrats devant la CJ/UEMOA. La partie défenderesse, après l'échec de sa tentative de conciliation avec les requérants, a demandé à la Cour de constater *in limine litis* qu'elle bénéficie d'une immunité de juridiction et d'exécution tirant argument de l'article 8 du Protocole relatif aux privilèges et immunités de la BCEAO. Cet argumentaire d'irrecevabilité invoqué par la BCEAO a été écarté par le juge communautaire qui a considéré qu' « *en appliquant dans l'absolu, le principe de l'immunité de juridiction et d'exécution à la Banque Centrale, c'est-à-dire, l'impossibilité par les juridictions nationales des Etats membres et la juridiction communautaire de connaître de toute action contre elle, les requérants dans la présente espèce, se verraient privés de tout recours juridictionnel* <sup>159</sup>; » La Cour a donc conclu, sur le fondement de l'article 3 du Traité, la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>160</sup> et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples<sup>161</sup>, qu'elle est compétente pour connaître de l'affaire. Elle a ensuite déclaré la requête recevable au motif que l'immunité « *soulevée par la BCEAO n'est pas opposable à la juridiction communautaire* » ; elle a en outre déclarée la rupture du contrat abusive et condamné la BCEAO à « *verser à chacun des requérants la somme de cinq (5) millions de francs CFA à titre de dommages et intérêts, toutes causes de préjudices confondues.* »

---

<sup>156</sup> Art. 1 du protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA

<sup>157</sup> ZONGO Relwendé Louis Martial, *Le dialogue unilatéral entre la Cour de justice de l'UE et la Cour de justice de l'UEMOA*, Université de Genève – Centre d'études juridiques européennes, p.1.

<sup>158</sup> Arrêt n°02/2012 du 19 décembre 2012, Mondoukpé Sidonie SADABI et Léon KOUGBENOU c/Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)

<sup>159</sup> Arrêt n°02/2012 du 19 décembre 2012, Mondoukpé Sidonie SADABI et Léon KOUGBENOU c/Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

<sup>160</sup> Art.10 de la Déclaration qui dispose que : « Toute personne a droit, en pleine égalité à ce que sa cause soit entendue par un Tribunal indépendant et impartial, qui décidera soit de ses droits et obligations, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle »

<sup>161</sup> Art. 7 de la Charte qui dispose que : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant des droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur... »

Cette décision est inédite dans l'histoire de la CJ/UEMOA et pourrait avoir des conséquences sur l'évolution jurisprudentielle de la Cour en matière de contentieux de la fonction publique communautaire. Mais bien qu'emblématique au regard de l'audace démontrée par le juge, il n'en demeure pas moins que c'est une décision isolée qui ne fait pas forcément de la CJ/UEMOA une juridiction statuant en matière de violation des droits de l'homme.

Les cas de violations des droits de l'homme ont été également traités par la Cour de justice de la CAE.

## 2) La CJ/CAE et la protection des droits de l'homme

La CJ/CAE<sup>162</sup> est composée d'une Chambre de première instance et d'une Chambre d'Appel. Elle dispose d'une jurisprudence assez fournie en matière de droits de l'homme dont les plus significatives sont notamment l'affaire *James Katabazi*<sup>163</sup> et autres c. le secrétaire général de la Communauté de l'Afrique de l'Est et l'Attorney général de la république d'Ouganda, l'affaire *Mary Ariviza et Okotch Mondo*<sup>164</sup> C. Attorney general de la République du Kenya et le Secrétaire général de la Communauté de l'Afrique de l'Est et l'affaire *Sam Mukura Mohochi*<sup>165</sup> c. l'Attorney General de la République d'Ouganda.

Le raisonnement de la Cour sur le concept de l'Etat de droit et de la chose jugée est impressionnant dans la première affaire. En effet, saisie d'un recours en violation de droits de l'homme par Katabazi et vingt autres personnes, qui accusaient l'Etat Ougandais de les avoir injustement poursuivis et détenus pour trahison et non dénonciation de trahison en 2004, et d'avoir empêché la Haute Cour d'Ouganda de statuer, la CJ/CAE a caractérisé la violation du principe de l'état de droit par le gouvernement Ougandais en se basant sur l'autorité du Traité CAE et du protocole<sup>166</sup>. Elle a justifié sa compétence en argumentant ainsi qu'il suit : « *Bien que cette Cour ne s'arroge pas la compétence de statuer sur les différends liés aux Droits de l'Homme, elle ne se dérobera de l'exercice de sa compétence d'interprétation aux termes de l'article 27 pour la simple raison que la*

<sup>162</sup> Les Etats membres de cette communauté sont le Burundi, le Kenya, le Rwanda, l'Ouganda et la Tanzanie.

<sup>163</sup> Requête n°01/2007, arrêt du 1er novembre 2007.

<sup>164</sup> Requête 03/2010, arrêt du 23 février 2011.

<sup>165</sup> Requête 05/2011, arrêt du 17 mai 2013.

<sup>166</sup> La Cour s'est prononcée en ces termes : « Nous décidons par conséquent que l'intervention armées des forces de sécurité Ougandaises a empêché l'exécution régulière d'une décision de justice a violé le principe de l'Etat de droit et par voie de conséquence le Traité. Respecter les décisions de justice constitue la pierre angulaire de l'indépendance du judiciaire qui est l'un des principes fondateurs d l'Etat de droit » Arrêt, § 47, cité par TALL S. Nourou, Op. Cit. p. 416.

*requête contient une référence à des obligations de non violation des Droits de l'Homme » (arrêt, §3).*

La CJ/CAE examinant la deuxième affaire a toutefois refusé d'octroyer aux requérants Mary Ariviza et Okotch Mondo une mesure conservatoire de suspension de la nouvelle constitution du Kenya<sup>167</sup> en estimant qu' « *arrêter le processus par une suspension à titre conservatoire causerait des dommages tels que ceux relevés par les défendeurs dans leurs conclusions...* »

Enfin, dans l'affaire *Mukura Mohochi*, la CJ/CAE a reconnu la violation par l'Ouganda de ses engagements communautaires en vertu de l'article 104 du Traité CAE et de l'article 7 du protocole de Marché Commun de l'Afrique de l'Est sur la libre circulation des personnes. Il s'agit en l'espèce du refus d'entrer sur le territoire ougandais opposé à un avocat kenyan lors d'un déplacement en Ouganda suivi de son expulsion par le service de l'immigration invoquant le motif d'immigrant inadmissible.

Ces quelques cas et bien d'autres non analysés dans cette étude, témoignent d'une dynamique certaine dans la protection des droits de l'homme devant cette juridiction communautaire. Les limites majeures tiennent cependant à l'absence d'un cadre normatif spécial de protection à l'instar de la Cour de justice de l'Union européenne.

## **Paragraphe II. Une protection progressivement élaborée devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE)**

La protection des droits fondamentaux telle que managée par la Cour de justice de l'Union européenne ne ressemble pas absolument à celle issue de la Cour européenne des droits de l'homme, dont l'importance et la portée ne sont plus à démontrer<sup>168</sup>. Cependant, le contenu de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reproduit pour partie celui de la Convention européenne des droits de l'homme et consacre des droits nouveaux comme la protection des données, la bioéthique, les droits à l'égard de l'administration, l'accès aux

---

<sup>167</sup> Les requérants demandaient à la CJ/CAE de dire que l'organisation et le déroulement du référendum au Kenya ainsi que la promulgation de la nouvelle constitution ont été faites contrairement aux dispositions de la loi nationale et du Traité de la CAE. De plus, ce processus portait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et à l'Etat de droit.

<sup>168</sup> La Cour Européenne des Droits de l'Homme applique principalement les conventions internationales de sauvegarde des droits fondamentaux et des droits de l'homme, au premier rang desquelles se trouve la convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950. Ces instruments sont conçus comme des conventions entre Etats mais elles ne lient pas directement la Communauté, qui n'y est pas partie.

documents, etc. L'incorporation des droits sociaux dans la Charte a conduit à faire une distinction entre droits et principes<sup>169</sup>. En outre, la Charte contient un régime typique de limitation des droits garantis. Les limitations sont envisagées dans plusieurs hypothèses incluant le respect d'un objectif d'intérêt général ou la protection des droits et libertés d'autrui<sup>170</sup>. Elles doivent être prévues par la loi, respecter le contenu essentiel du droit et respecter le principe de proportionnalité<sup>171</sup>. Bien que la Charte des droits fondamentaux ne soit pas opposable à l'ensemble des États Membres de l'Union européenne, le juge communautaire a élaboré une conception spécifique des droits fondamentaux qu'il entend protéger.

A l'évidence, l'objectif de la Cour européenne des droits de l'homme est de garantir les droits fondamentaux tels qu'issus de la Convention contrairement à la Cour de justice qui n'est pas uniquement gardienne des droits fondamentaux. Dans ses délibérations, la Cour opère souvent une conciliation entre une volonté de protéger les droits fondamentaux et des considérations à la fois politiques et économiques. Elle l'a démontré par deux arrêts significatifs « Schmidberger<sup>172</sup> » du 12 juin 2003 et « Oméga<sup>173</sup> » du 14 octobre 2004 en invoquant la nécessité de concilier les droits fondamentaux avec les objectifs de l'Union européenne et en s'abstenant d'exprimer ouvertement l'idée selon laquelle le respect de la dignité de la personne humaine devait prévaloir sur la liberté de circulation<sup>174</sup>. La juridiction communautaire a expliqué que « *le respect des droits fondamentaux s'imposant tant à la Communauté qu'à ses États membres, la protection desdits droits constitue un intérêt légitime de nature à justifier, en principe, une restriction aux obligations imposées par le droit communautaire, même en vertu d'une liberté fondamentale garantie par le Traité telle que la libre prestation de services*<sup>175</sup> »

Dans l'abondante jurisprudence de la Cour, presque tous les principes fondamentaux des droits de l'homme ont été consacrés. Nous en ferons une brève énumération à titre d'illustration.

---

<sup>169</sup> Les premiers peuvent être directement invoqués par les particuliers tandis les seconds ne le peuvent qu'à travers des mesures qui les mettent en œuvre. En théorie, et selon l'article 52 paragraphe 5, les principes doivent être concrétisés par le droit dérivé pour être invocables. Ils ont donc une vocation programmatique. En d'autres termes, c'est la norme qui concrétise le principe qui générera un droit subjectif justiciable.

<sup>170</sup> CABRILLAC Rémy (dir.), BENOIT ROHMER Florence et JACQUE Jean-Paul, Op. Cit., p. 85

<sup>171</sup> Ibidem, p. 86

<sup>172</sup> C.J.C.E., 12 juin 2003, Aff. C-112/00, « Schmidberger », Rec., I, p. 5659 ; GEORGOPOULOS (Th.), « Libertés fondamentales communautaires et droits fondamentaux européens : le conflit n'aura pas lieu » (note sous l'arrêt Schmidberger), L.P.A., 8 janvier 2004, p. 8.

<sup>173</sup> C.J.C.E., 14 octobre 2004, Aff. C-36/02, « Omega spielhallen », Rec., I, p. 9609, Note, SIMON (D.), Europe, 2004, comm. 407 ; PRIETO (C.), « Liberté d'établissement et de prestation de services », R.T.D.E., 2005, p. 867.

<sup>174</sup> REMEDEM Arnaud, Op. Cit., p.28.

<sup>175</sup> C.J.C.E., 14 octobre 2004, Aff. C-36/02, « Omega spielhallen », précité, pt. 35.

La Cour a placé le principe d'égalité et de non-discrimination au rang de principe général de l'ordre juridique communautaire. En effet, elle a déclaré que les différenciations de traitement ne sont admissibles que si elles " correspondent à une différence dans les conditions où (les intéressés) se trouvent placés<sup>176</sup> », mais que paradoxalement, il y a discrimination lorsque l'administration a " traité d'une façon différente des situations comparables", à moins qu'il n'existe des" différences objectives d'une certaine importance<sup>177</sup>" ; ou bien: " Les situations comparables ne (doivent pas être) traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée<sup>178</sup> ».

La liberté d'association a également été consacrée par la Cour, lors d'un recours intenté par l'Union syndicale service public européen à l'encontre du Conseil des Communautés Européennes. Dans son arrêt du 8 octobre 1974, la Cour a statué en ces termes : « ... *La liberté syndicale (...) implique, selon les principes généraux du droit du travail, non seulement le droit, pour les fonctionnaires et agents, de constituer librement des associations de leur choix, mais encore celui, pour ces associations, de se livrer à toute activité licite dans la défense des intérêts professionnels de leurs membres*<sup>179</sup>. »

Plus récemment, la Cour a estimé qu'un ressortissant mineur d'un Etat membre qui dispose d'une assurance maladie et des ressources suffisantes, bénéficie d'un droit de séjour. Par contre, elle a relevé que le refus d'accorder dans le même temps, à sa mère ressortissant d'un pays tiers, un droit de séjour, priverait de tout effet utile, le droit de séjour de l'enfant<sup>180</sup>.

Enfin, sur la question du droit de vote et d'éligibilité aux élections au parlement européen, la Cour de Luxembourg a précisé que le droit de l'Union n'empêche pas qu'un Etat membre les octroie à des personnes déterminées ayant des liens avec lui. Le Royaume-Uni était donc fondé à l'accorder à des ressortissants du Commonwealth n'ayant pas la citoyenneté européenne et résidant à Gibraltar<sup>181</sup>.

---

<sup>176</sup> Arrêt du 21 juin 1958 (Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries belges), affaire 8/57, Rec. 1958, p. 223, plus spécialement, p. 247.

<sup>177</sup> Arrêt du 13 juin 1962 (Klückner et Hoesch), affaires 17 et 20/61, Rec. 1962, p. 615, plus spécialement p. 652.

<sup>178</sup> Arrêt du 19 octobre 1977 (Quellmehl), affaires 117/76 et 16/77, Rec. 1977, p. 1753, plus spécialement, p. 1770 s. arrêt du 29 juin 1988 (Van Landschoot), affaire 300/86, Rec. 1988, p. 3443, plus spécialement p. 3460.

<sup>179</sup> Arrêt du 8 octobre 1974 (Union syndicale - service public européen), affaire 175/73, Rec. 1974, p. 917, plus spécialement p. 925.

<sup>180</sup> CJCE, 19 oct.2004, Zhu et Chen, C-200/02 ? Rec. p. I-7917.

<sup>181</sup> CJCE, 12 sept. 2006, Espagne c/ Royaume-Uni, C-145/04, Rec. p. I-7917.

Ces quelques exemples montrent que si l'Union européenne reconnaît les droits fondamentaux, la Cour de justice est la véritable « architecte » de leur protection. Elle est tout à la fois l'initiatrice et la conciliatrice des contradictions parfois entretenues. Ces contradictions, entre préservation des droits fondamentaux et objectifs économiques, apparaissent dans le droit de l'Union européenne<sup>182</sup>.

Dans l'attente de l'approbation unanime de l'accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, il convient de souligner que l'articulation entre les ordres juridiques européens dans le domaine de la protection des droits de l'homme demeure du ressort des juges de Strasbourg et de Luxembourg. Il n'existe aucune hiérarchisation formelle entre ces Cours mais bien au contraire un véritable rapport de coopération.

\* \* \*

\*

En définitive, l'analyse de l'état de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire laisse apparaître quelques constats essentiels :

D'abord, les droits fondamentaux dans la Communauté n'ont pas seulement une fonction protectrice de l'individu, mais également une fonction se rapportant à l'ordre politique. Ils représentent des jugements communs, en matière d'ordre et de valeur, d'une société qui cherche à trouver une identité nouvelle, à l'échelle européenne et africaine.

Ensuite et selon DAUSES A. Manfred « la protection des droits fondamentaux et le sens de ces droits ne sont pas des éléments statiques, mais dynamiques. En tant qu'expression du rapport de base, en cours d'évolution, entre l'individu et la communauté, entre le particulier et l'Etat, ils sont soumis, précisément à notre époque, à une profonde transformation, qui va de pair avec les changements de l'ordre social dans lequel ils déploient leurs effets<sup>183</sup>. »

---

<sup>182</sup> REMEDEM Arnaud, Op. Cit., p.29.

<sup>183</sup> DAUSES A. Manfred, Op. Cit. p.20

Enfin, une analyse globale de l'ordre juridique communautaire permet de relever que « les garanties des droits fondamentaux ne valent que ce que vaut la protection juridictionnelle dont bénéficie l'individu face aux violations de ses droits. Un ordre juridique peut se passer de garanties écrites des droits fondamentaux sans dommages pour l'efficacité s'il dispose d'un système juridictionnel qui fonctionne<sup>184</sup>. »

---

<sup>184</sup> Idem.

## **RAPPORTS SEQUENTIELS**

## **RAPPORT DES TRAVAUX DE L'ATELIER DES JURIDICTIONS DE CASSATION**

Dans le cadre de la onzième (11<sup>e</sup>) session de formation des magistrats des juridictions membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), se sont tenus, le mardi 23 Octobre 2018 dans l'après-midi (de 15H à 18h ) et le mercredi 24 octobre 2018 (de 8h 30 à 12h30), les travaux de l'atelier « juridictions de cassation ».

Sous la direction de Madame Julienne TCHIKAYA, Présidente de Chambre à la cour de cassation de Gabon et de Monsieur Innocent Sourou AVOGNON, Président de la chambre Judiciaire de la Cour suprême du Bénin, tous deux en qualité de Modérateurs et Monsieur Alexis Agboton METAHOU Procureur Général près la Cour d' appel de Parakou, en qualité de rapporteur, les membres de cet atelier, dont la liste est annexée au présent rapport, ont suivi le mardi 23 octobre 2018, deux communications présentées successivement par Monsieur Gilbert Comlan AHOUCANDJINOU, ancien Président de la Chambre Judiciaire de la Cour suprême du Bénin et Monsieur Moussa DIALLO, Conseiller à la Cour Suprême du Mali Section judiciaire.

La première communication a porté sur la « La mise en œuvre de la procédure de l'inscription en faux devant les juridictions de cassation ».

Dans son exposé, Monsieur Gilbert Comlan AHOUCANDJINOU a rappelé, dans ses propos liminaires, qu'à l'occasion d'une procédure devant la cour de cassation, l'une des parties peut arguer une pièce de faux et solliciter du Président de la cour suprême l'autorisation de s'inscrire en faux contre ladite pièce. Il précise que dans ce cas l'on parle de procédure de faux incident qui vient se greffer sur l'instance principale. Il ajoute que cette procédure d'inscription de faux devant la cour suprême du Bénin est prévue par les dispositions des articles 963 à 966 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, modifiée par la loi n°2016-16 du 28 juillet 2016.

Après avoir éclairé les participants sur les fondement textuels de la procédure d'inscription de faux devant la cour suprême du Bénin , le communicateur a présenté les conditions de recevabilité de la requête en inscription du faux et les différentes phases que comporte ladite procédure.

S'agissant des conditions de recevabilité, la requête doit satisfaire à des conditions de forme et de fond. Sur la forme, pour s'inscrire en faux devant la cour suprême du Bénin ,il faut avoir la qualité de partie à l'instance de cassation , soit comme demandeur ou défendeur au pourvoi ; la partie qui soulève le faux incident doit le faire avant le dépôt du rapport en tout cas avant toute défense au fond et que l'acte argué de faux soit un acte produit devant la cour suprême valant jusqu'à inscription de faux c'est -à- dire un acte authentique. Sur le fond, l'acte en cause doit comporter une mention soit entachée d'un faux matériel , soit d'un faux intellectuel ;il y a faut matériel lorsque l'acte comporte une mention falsifiée et faux intellectuel lorsque l'acte comporte une mention contraire à la vérité ; le grief de faux articulé contre l'acte doit être pertinent c'est à dire de nature à influencer sur la recevabilité ou le bien fondé du pourvoi et être admissible c'est à dire d'une vraisemblance suffisante pour mettre en cause la foi due à une un acte authentique. Les mentions qui peuvent faire l'objet de faux ont été abordées, il s'agit par exemple des mentions relatives à la composition de la juridiction, date de notification ou de désistement d'une partie à l'audience, etc.

Abordant la procédure d'inscription du faux, le communicateur a présenté les trois phases qu'elle comporte : il s'agit de la requête signée d'avocat qui est adressée au président de la cour suprême et déposée au greffe avec une consignation d'une somme de 25000F. L'avis du procureur général près la cour suprême est nécessaire avant la décision du président qui est une ordonnance. Elle peut être une ordonnance de rejet et dans ce cas la consignation est acquise et versée au trésor public et une amende civile peut être infligée au demandeur. Au cas où le président rend une ordonnance d'autorisation d'inscription du faux, la requête et l'ordonnance sont notifiées au défendeur à l'incident dans un délai de 15 jours. Le défendeur dispose d'un délai d'un mois pour présenter ses observations faute de quoi la pièce est écartée des débats.

Pour conclure son exposé, le communicateur a exprimé son regret sur le fait que le législateur béninois n'est pas allé loin pour prévoir la poursuite d'office

contre le défendeur à l'incident en cas d'admission du faux suivi du renvoi de la procédure de faux devant une juridiction de fond désignée par la cour suprême comme c'est le cas en France.

La communication a été suivie de débats et enrichie par les contributions des participants sur quelques des points ci-après :

- La suite de la procédure de faux incident après l'ordonnance du président de la Cour suprême ;
- Le sort de la consignation suite à l'ordonnance d'autorisation,
- La suspension de l'instance principale devant la cour après l'ordonnance d'autorisation d'inscription du faux.

Parmi les aspects de la communication ayant focalisé l'intérêt de l'assistance à travers les débats, il y a les dissemblances relevées entre la législation du Bénin et celles des Etats du Togo, d'Haïti, du Niger, et de la Côte d'Ivoire.

En Haïti comme au Togo, la procédure d'inscription de faux devant la Cour suprême ou la Cour de cassation n'existe pas dans leurs législations respectives.

Au Niger et en Côte d'Ivoire la procédure existe à la différence qu'au Niger la requête est adressée au Président de la chambre et en lieu et place de la consignation c'est un timbre fiscal de 10000F qui est posée sur la requête. En Côte d'Ivoire, après l'ordonnance d'autorisation au lieu de renvoyer devant le juge du fond, la Cour suprême évoque elle-même le faux et statue.

La deuxième communication présentée par Monsieur Moussa DIALLO a porté sur « les voies de recours contre les arrêts de la cour suprême ».

Pour aborder le thème de son exposé, le communicateur est parti du fondement textuel des voies de recours contre les arrêts rendus par la section judiciaire de la cour suprême du Mali. Il cite les dispositions de l'article 173 de la loi N°046 du 23 Septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle.

Selon la législation du Mali trois (03) voies de recours sont prévues contre les arrêts de la Chambre judiciaire : le recours en rectification, le recours en interprétation et la requête en rabat d'arrêt.

Dans ses développements, le communicateur a présenté les conditions de recevabilité des différents recours.

S'agissant du recours en rectification, il faut qu'il s'agisse d'une erreur ou d'une omission et que l'erreur soit purement matérielle. L'erreur matérielle s'entend comme l'expression inexacte d'une pensée exacte, tandis que l'erreur de droit est l'expression exacte d'une pensée inexacte.

La demande de rectification doit être présentée un an au plus tard, après que la décision soit passée en force de chose jugée. Il souligne que la jurisprudence de la cour de cassation admet la rectification en cas de décisions rendues *ultra petita*

Abordant le recours en interprétation, le communicateur fait remarquer que ce recours n'est possible lorsque les conditions d'ambiguïté de la décision, du respect de la chose jugée et de présentation de la requête dans un délai raisonnable sont réunies

Pour ce qui concerne le recours en rabat d'arrêt, il le définit comme la rétractation par la cour d'un arrêt rendu, rétractation motivée par une erreur de procédure qui affecte le jugement de l'affaire. Deux conditions sont nécessaires pour la recevabilité du recours en rabat. L'arrêt doit être entaché d'une erreur matérielle de procédure non imputable aux parties mais imputable à un dysfonctionnement des services de la cour.

En conclusion, le communicateur a souligné que les cas de rabat d'arrêt sont jugés en chambre réunies. Il a indiqué qu'il n'existe pas un délai en matière de rabat d'arrêt.

Cette communication suivie de débats, a été enrichie par les contributions des participants. Elle a débouché sur des points ci-après :

- le recours en interprétation ne peut pas aboutir à une cassation.

- le recours dans l'intérêt de la loi par le ministre de la justice à travers le procureur général n'est pas un moyen de rabat d'arrêt

Les travaux de l'atelier se sont poursuivis le mercredi 24 Octobre 2018 à 9h avec la communication sur le thème : « La distinction du fait et du droit devant la cour de cassation », présentée par Madame Chantal CAMARANANABA, Vice-président de la cour suprême de côte d'ivoire, président de la chambre judiciaire.

Sur cette problématique, la communicatrice s'est interrogée sur la question de savoir si le juge de cassation doit il se limiter au droit ?

Abordant l'exposé sur le fond, elle a expliqué que la fonction de la cour de cassation est le contrôle stricto sensu du droit et non des faits. Elle a précisé que la cour est incompétente pour examiner les faits contenus dans la décision attaquée. Elle a martelé que le rôle de la cour de cassation est de vérifier la régularité et la conformité légale de l'arrêt attaqué ou déféré à la censure de la cour. Elle a abordé les cas d'ouverture auxquels le juge de cassation doit s'en tenir.

Après ce développement la communicatrice a souligné qu'il arrive que la cour de cassation s'immisce dans les faits à travers les motivations.

Enfin elle fait remarquer qu'il existe des juridictions de cassation qui jugent en fait et en droit comme la CCJA et la chambre judiciaire de la cour suprême de la cote d'ivoire qui après avoir cassé les décisions, évoquent et tranchent définitivement le litige.

A la suite de cette présentation, les participants ont apporté des contributions qui ont enrichi les débats sur les points suivants :

- la cour de cassation doit s'en tenir aux cas d'ouverture prévus par la loi.
- le pouvoir d'évocation existe devant certaines cours de cassation.

Les communications présentées dans le cadre de l'atelier « JURIDICTIONS DE CASSATION » ont été appréciées par les participants qui ont salué le travail des communicateurs.

Déférant aux sollicitations du comité scientifique, les participants ont discuté et adopté les propositions de thèmes à portée générale et spécifique pour les prochaines sessions.

La liste de ces thèmes est annexée au présent rapport.

## **ATELIER JURIDICTIONS DE CASSATION**

### **PROPOSITION DE THEMES POUR LES PROCHAINES SESSIONS**

#### **I- THEMES A PORTEE GENERALE**

##### **1- Le rôle de la Cour suprême en matière de protection de droits et libertés individuels**

Certaines personnes en désaccord avec les autorités de l'Etat peuvent être poursuivies pour leur conviction politique et à travers les poursuites, on cherche à les intimider pour les écarter du champ politique. Comment la Cour suprême, juge de droit, peut- elle intervenir pour préserver un citoyen contre de tel abus ?

##### **2- Le rôle de la cour suprême en matière de contentieux électoraux**

Assez souvent, les décisions des commissions électorales sont suspectées d'être rendues en faveur d'une partie. Comment la cour suprême peut- elle intervenir pour réguler, arbitrer de manière efficace et impartiale au moment des élections dans nos pays ?

##### **3- Le dialogue des juridictions suprêmes dans l'espace AA-HJF**

De nos jours, plusieurs juridictions suprêmes sont investies de la mission de juger en dernier ressort sans recours dans les domaines ou matières spécifique par les textes organiques (constitutionnelle, judiciaires, administrative et des comptes).

Il arrive cependant que les décisions rendues par une juridiction suprême se retrouvent déférées devant une autre par des plaideurs qui allèguent parfois la violation des droits de l'homme et des libertés publiques.

La question qui se pose est relative au sort à réserver à la décision querellée qui par principe, n'est plus susceptible d'aucun recours pour avoir été rendue par une juridiction suprême dans son domaine de compétence *rationae materiae* et selon les règles de procédure édictées pour son fonctionnement.

La communication devant relever les points d'achoppements possibles entre les diverses juridictions suprêmes nationales des pays membres de l'AAHJF à l'occasion de leur office respectif et proposer les mécanismes de discussions à mettre en œuvre pour établir un dialogue constructif entre les animateurs en vue de prévenir tout conflit de compétence éventuel.

#### **4- Problématique des conseils supérieurs de la magistrature dans l'espace AA-HJF face aux standards internationaux**

De plus en plus, dans les pays membres de l'espace AA-HJF des réformes sont initiées pour la restructuration et le fonctionnement des CSM. Les réformes aboutissent généralement à l'invasion desdits conseils par des personnalités politiques mettant du coup en minorité les professionnels de la justice, membres de droit et membres élus. Au regard des attributions dévolues aux CSM l'on s'interroge sur la pertinence de telles réformes qui sont de nature à compromettre l'indépendance de la justice et la gestion de la carrière des magistrats.

#### **5- Les rapports entre les juridictions nationales et La CCJA**

Il s'agira de voir comment :

- régler les rapports conflictuels qui se posent entre les juridictions nationales et la CCJA ;
- essayer de voir si les objectifs qui ont guidé la création de la CCJA sont atteints ;

- enfin, voir s'il ne faut pas laisser les compétences concernant un certain nombre d'affaires d'un seuil donné de montants aux juridictions nationales.

## **6- Les immunités et privilèges de juridiction**

Le constat fait de nos jours révèle que l'immunité de juridiction tend à devenir un obstacle à la justice ou à la mise en œuvre de la justice.

## **7- Le règlement des questions préjudicielles soulevées devant les juridictions nationales**

Problèmes d'interprétations de textes communautaires UEMOA, CEDEAO, CEMAC.

## **II- THEMES A PORTEE SPECIFIQUE**

### **1- Le rôle de la cour suprême en matière d'extradition judiciaire**

Une personne peut faire l'objet d'une demande d'extradition dans son pays d'origine. L'Etat requis sous pression est tenté de donner une suite favorable à la requête de l'Etat demandeur sans respecter les droits de la victime. Comment la Cour suprême peut-elle intervenir pour veiller au respect des procédures judiciaires et aux droits de la personne ?

### **2- Le rôle de la cour suprême en matière de terrorisme**

Il arrive parfois qu'un individu soit poursuivi pour des actes de terrorisme (propos lié à la politique, à l'extrémisme).

Comment les Cours suprêmes peuvent – elles intervenir dans cette matière très sensible pour assurer l'application des lois spécifiques et prévenir éventuellement les cas d'atteinte ou d'abus de droit humains ?

### **3- Les garanties d'indépendance des juges devant la cour suprême.**

Dans certains pays les juges de la cour suprême sont nommés pour 05 ou 10 ans. Il arrive que l'autorité publique procède au remplacement des juges sans que ceux-ci ne terminent leur mandat surtout, lorsqu'ils ne sont pas acquis à la cause politique.

Quelles sont les garanties d'indépendance offertes aux juges de la cour suprême pour leur permettre de remplir leur mission en toute impartialité ?

#### **4- Rôle du ministère public devant la cour suprême**

On constat dans certains systèmes judiciaires que les représentants des parquets se limitent à requérir tout simplement l'application de la loi sans fournir un effort en vue d'éclairer la cour sur la décision à prendre. Le ministère public n'ayant pas de mandat ni de garantie qui le protège est lié à la cause de sa hiérarchie, ce qui limite son action. Partant de ce constat, le ministère public près la Cour suprême ne peut pas contribuer à l'œuvre d'uniformisation des lois ni à l'émergence de cas de jurisprudence. Quelles sont les formules à envisager pour permettre au ministère public de remplir pleinement sa mission ?

#### **5- Les apports de la Cour suprême en matière de construction d'Etat de droit**

Comment les Cours suprêmes dans nos pays respectifs peuvent-elles intervenir pour interpréter les textes de loi par rapport à des situations qui mettent en cause les libertés individuelles des citoyens.

#### **6- Le pourvoi dans l'intérêt de la loi**

Relever les différents cas

Etude comparative de différentes législations

Faire ressortir les bonnes pratiques

#### **Les moyens soulevés d'office et le principe du contradictoire.**

Assez souvent, les questions soulevées d'office ne sont pas soumises à l'observation des parties et portent ainsi atteinte au principe du contradictoire.

Au cas où les moyens sont soulevés au moment des délibérés comment procéder pour respecter le principe du contradictoire.

### **Le renvoi après cassation et la cassation sans renvoi**

Le thème avait été abordé partiellement lors de la 7<sup>ème</sup> session de formation. En raison des départs à la retraite et le renouvellement concomitant des animateurs, il convient de revenir sur de tels sujets qui concourent au renforcement de capacité.

Relever les différents cas

Comparer les pratiques au niveau des différentes juridictions de cassation.

### **Les cas d'ouverture à cassation**

Relever les différents cas prévus par les législations nationales.

### **Le rabat d'arrêt**

Certains arrêts sont rendus par erreur en raison d'un dysfonctionnement du service public de la justice. Dans certains pays, le rabat d'arrêt est prévu. Par contre, d'autres législations n'ont pas prévu le rabat d'arrêt. Le justiciable doit-il faire les frais d'une telle situation.

### **Les réformes judiciaires dans l'espace AAHJF : les juridictions de droit commun et les juridictions spéciales ou d'exception**

En raison de la floraison des juridictions spéciales et/ou d'exception il y a lieu de s'interroger sur les garanties dont disposent les justiciables déférés devant ces juridictions et l'avenir de l'Etat de droit.

### **Le droit d'évocation dans les juridictions de cassation**

Le droit d'évocation n'existe pas dans toutes les législations dans l'espace AAHJF. Il convient de relever et d'étudier ce droit dans les législations et voir comment l'uniformiser dans l'espace.

## **Le droit de preuves et les données informatiques**

L'avènement des NTIC oblige le juge à se mettre à niveau, en raison de l'évolution du monde.

## **La procédure en inscription de faux devant les juridictions de cassation**

Le thème a été abordé au cours de la 11<sup>ème</sup> session de formation qui s'achève mais il convient d'y revenir dans une approche de droit comparé dans l'espace AAHJF.

## RAPPORT DE L'ATELIER DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Dans l'après-midi du mardi 23 octobre 2018, ont démarré les travaux en atelier Juridictions Administratives, dans le cadre de la 11<sup>ème</sup> session de formation des magistrats membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones dénommée l'AA-HJF.

Après un propos introductif, Monsieur Victor ADOSSOU, Président de la Chambre Administratif de la Cour Suprême du Bénin, et co-modérateur de l'atelier, a donné la parole à Monsieur Guillaume GOULARD, Conseiller d'Etat, Président de Chambre au Conseil d'Etat de France pour sa présentation partant sur le thème : « La typologie du contentieux fiscal et l'office du juge administratif ».

A l'entame de son exposé, ce dernier a fait observer que le contentieux fiscal regroupe tous les litiges pouvant opposer un contribuable à l'administration, lesquels litiges naissent à la suite d'un contrôle fiscal qui conduit à des impositions supplémentaires. Il a d'abord rappelé que **les caractéristiques principales de ce contentieux fiscal sont à la fois les contentieux de pleine juridiction et le contentieux objectif de légalité** avant de préciser ensuite les sources du droit que sont le droit interne et le droit international.

Abordant les différentes branches du contentieux fiscal, le communicateur a énuméré le contentieux de l'établissement de l'impôt, le contentieux du recouvrement, le contentieux indemnitaire et celui de l'excès de pouvoir tout en précisant que le contentieux de l'excès de pouvoir est préalable à toute imposition, celui de l'établissement de l'impôt survient après la mise en recouvrement de l'impôt, celui du recouvrement naît à l'occasion d'actes de poursuite et enfin le contentieux indemnitaire engagé pour faute commise par les services fiscaux est postérieur à une décharge ou à un dégrèvement de l'impôt.

Le communicateur a attiré l'attention des participants sur l'existence d'une étape préalable fondée sur le principe de la réclamation préalable obligatoire dès la mise en recouvrement qui incombe aux contribuables qui disposent d'un délai très long pour exercer cette réclamation. L'administration fiscale dispose de six (06) mois pour faire connaître sa réponse qui peut être explicite ou implicite de rejet ;

laquelle ouvre le droit de saisir le Tribunal. A ce niveau, le communicateur précise que la réclamation est dépourvue d'effet suspensif et que le contribuable peut demander à différer le paiement. **Toutefois, le sursis de paiement est de droit en dessous d'un certain seuil.** Au-delà de 4500 euros, la réclamation emporte la suspension de l'exigibilité de la créance de l'Etat, le contribuable devant constituer des garanties avec la possibilité de contester, devant le juge des référés administratif, le refus de constitution de ces garanties.

S'agissant du contentieux de l'établissement de l'impôt, Monsieur Guillaume GOULARD a expliqué, qu'en France, existe une répartition de compétence matérielle entre les juridictions administratives qui connaissent des contentieux relatifs aux impôts directs et la TVA, et les juridictions judiciaires qui sont chargées des contentieux qui portent sur les contributions indirectes et droits d'enregistrement. Ces juridictions sont saisies par les contribuables dans un délai de deux(02) mois à compter de la décision du rejet de la réclamation. Il a rappelé que le champ du litige est délimité par les conclusions de la réclamation avant de préciser que les moyens nouveaux, sont recevables à toute hauteur de la procédure.

Le communicateur a attiré l'attention du rôle important du Juge qui part du contrôle de la régularité de la procédure, passant par la vérification du bien-fondé de l'imposition pour choir au contrôle de la pénalité.

Evoquant le contentieux de l'établissement de l'impôt, le communicateur s'est appesanti sur la charge de la preuve. Il a expliqué, qu'en principe, la charge de la preuve incombe à l'administration si la procédure de rectification contradictoire a été suivie. Cependant, ce principe comporte des exceptions. Elles tiennent de ce que, précise le communicateur, la charge de la preuve incombe au contribuable si l'impôt a été établi sur la base de ses déclarations, s'il a accepté les redressements ou s'il s'est placé dans un cas d'imposition d'office, d'une part, et du régime de la preuve objective pour déterminer le texte applicable.

Sur le champ du contentieux du recouvrement, le communicateur, au titre des actes préliminaires, a cité l'obligation d'envoi d'un avis d'imposition lorsqu'il s'agit d'impôt sur le revenu et impôts directs locaux ou d'un avis de mise en recouvrement lorsqu'il s'agit de la TVA, suivie de lettre de relance et de la mise en

demeure de payer qui intervient après un délai de 30 jours suivant la lettre de relance. Il a ajouté que la prescription, en cette matière est quadriennale et que le contentieux du recouvrement est réparti entre le Juge de l'exécution qui connaît de la régularité formelle de l'acte et le juge de l'impôt qui est compétent pour connaître de l'obligation de payer et de l'exigibilité de la créance.

Exposant sur le contentieux de l'excès de pouvoir, le communicateur a fait observer que ce contentieux est dirigé contre les actes réglementaires, les instructions fiscales, les actes individuels détachables de la procédure d'imposition.

Le communicateur a aussi évoqué le contentieux indemnitaire qui est basé sur le régime de la faute simple, donc l'existence d'un préjudice indemnisable avec pour conséquence l'absence d'indemnisation si l'administration fiscale établit que la même décision d'imposition aurait été prise légalement si en respectant les formalités prescrites ou sur une autre base légale.

Monsieur Guillaume GOULARD, pour finir, a conclu que le Juge administratif, dans la gestion du contentieux fiscal, est à la recherche d'un équilibre entre les droits des contribuables et les pouvoirs de l'administration. Et que pour y arriver, il est nécessaire pour le juge d'avoir une compétence suffisante pour maîtriser à la fois la règle de droit et les contraintes de la gestion des entreprises d'une part, et une autorité suffisante pour contrôler l'administration.

Les débats fructueux qui ont suivi ont porté essentiellement sur la possibilité d'existence d'une compétence concurrente entre le juge judiciaire et le juge administratif, sur la prescription en matière fiscale et les délais de recouvrement, la difficulté au Bénin de cerner la compétence du juge administratif en raison du partage de cette compétence entre le juge administratif de la Cour suprême et celui des juridictions de fond.

La seconde communication de l'après-midi, portant sur « le contentieux de la fonction publique : portée et limites » a été présentée par Monsieur Jean Aloïse NDIAYE, Conseiller Référendaire à la Cour Suprême du Sénégal.

Dans ses propos liminaires, Monsieur Jean Aloïse NDIAYE a expliqué, qu'au sens exhaustif, la fonction publique, renvoie à l'ensemble des agents des

administrations publiques, quel que soit leur statut, qu'il soit général ou particulier, qu'ils relèvent d'un service d'Etat, d'une collectivité locale ou d'un établissement à caractère administratif, à l'exclusion des personnels des organismes privés comme la caisse de sécurité sociale, des entreprises nationales et des établissements à caractère industriel et commercial. Les rapports entre l'administration et ses agents sont marqués par une relation spécifique dans une quête permanente d'un compromis entre l'administration et ses agents qui sont soumis à un statut qui se manifeste aussi bien dans leur recrutement, leur carrière, les avantages conférés, la nature des obligations, leur progression et même sur le plan du contentieux. Il précise qu'il s'agit, aujourd'hui, de se demander si au fil du temps les relations entre l'administration et ses agents ont été façonnées par le juge, et dans l'affirmative, qu'elle est la portée de ce contentieux, les limites qu'elle comporte.

Se penchant sur la portée, le communicateur a développé que saisi du contentieux de l'annulation et celui de pleine juridiction, selon la finalité de la réclamation, le juge administratif a, au fil du temps, participé à la construction du droit de la fonction public malgré l'adoption de textes législatifs et réglementaires dans le domaine en Afrique. Cet apport, insiste le communicateur, apparaît à plusieurs niveaux et mieux perçu, notamment, sur l'extension de son champ d'intervention et sur le renforcement du contrôle qu'il exerce sur l'administration et sur les agents publics.

Sur l'extension de son champ d'intervention, il note que le Juge du contentieux de la fonction publique a :

- élargi la liste des actes susceptibles de recours,
- défini de manière extensive la notion d'intérêt à agir et,
- offre beaucoup plus de types de recours au fonctionnaire.

Sur sa compétence, il a dépassé le critère organique qui permettait de penser que le juge administratif n'est compétent que s'agissant d'un fonctionnaire pour s'arroger la compétence de statuer sur les litiges élevés par les agents publics portant soit sur des actes à caractère réglementaire, soit des actes à caractère individuel. Mais, le communicateur spécifie qu'au Sénégal, cette extension de compétence ne s'est pas faite sur ce plan en raison du fait que la loi a

précisé que les agents non statutaires relèvent du Code de travail et par conséquent de la compétence des juridictions sociales.

S'agissant du renforcement du contrôle sur l'administration et sur les agents publics, le juge administratif, note le communicateur, est chargé de préserver un équilibre entre, d'une part, les objectifs de l'administration, les contraintes liées à son action pour la réalisation de mission de service et, d'autres part, les droits et garanties dont bénéficient les fonctionnaires dans l'exécution de leurs missions. Le juge y veille à travers un contrôle de plus en plus renforcée de l'action de l'administration tout en rappelant, aux agents publics, l'étendue de leurs obligations dans le cadre de l'exécution des missions de service public.

Le communicateur, cependant, relève l'existence des limites surmontables du contentieux de la fonction publique et explique que ces limites tiennent des pouvoirs limités du juge, d'une part, et l'organisation judiciaire inadaptée de nos Etats au rayonnement du contentieux de la fonction publique, d'autres part.

Relativement aux pouvoirs limités du juge, le communicateur a rappelé que le juge du contentieux de la fonction publique ne dispose d'aucun pouvoir sur l'exécution de ses décisions aussi bien en matière d'excès de pouvoir que de recours de plein contentieux. Il a aussi précisé que dans le droit positif Sénégalais, il n'existe pas de textes relatifs à l'exécution forcée, aux astreintes ou au pouvoir d'injonction contre l'administration, accordant ainsi à l'administration une immunité d'exécution qui rend vaine l'autorité de la chose jugée.

S'agissant l'organisation judiciaire inadaptée au rayonnement de la fonction publique, le communicateur a développé qu'au Sénégal et dans d'autres pays de la Sous-région, à l'exception du Burkina Faso, les Etats ont opté pour le système de l'unité de juridiction au Sommet. A cet égard la Cour Suprême est juge, en premier et dernier ressort, de l'excès de pouvoir des autorités administratives ainsi que de la légalité des actes des collectivités territoriales et qu'elle n'est compétente qu'en cassation pour le recours de plein contentieux. Il précise qu'avec le déplacement du centre de décision qui est souvent éloigné des réalités des fonctionnaires justiciables, l'on peut constater que la plupart des recours sont introduits par les agents de l'administration qui résident dans la capitale.

Le communicateur a relevé, au Sénégal, deux exemples, sans avoir de lien direct avec le système d'organisation judiciaire, qui montrent les limites du juge administratif en matière de contentieux de la fonction publique. Le premier, la Cour sénégalaise considère que « l'administration n'est pas tenu de motiver ses décisions, sauf si un texte le prévoit (Arrêt n°09 du 3/3/2011, Birassy GUISSSE et autres C/ Recteur de l'Université de Gaston). Cette position qui est constitutive, pour le communicateur, d'une régression, encourage la non transparence de l'action de l'administration. Le second exemple, qui montre les limites du système à travers la jurisprudence est l'absence d'une culture des droits de l'homme et une absence d'ouverture aux mécanismes internationaux notamment ceux du BIT par le juge administratif.

Monsieur Jean Aloise NDIAYE a conclu que le contentieux de la fonction publique, malgré les limites relevées est marqué par un dynamisme constant.

Les débats ont porté, entre autres, sur le pouvoir incontestable du jury dans le contentieux du recrutement de la fonction publique, la présence de la Cour Constitutionnelle dans le contentieux de la fonction publique au Bénin surtout lorsqu'elle s'invite sur le domaine du contrôle de la légalité, l'obligation pour l'administration de motiver sa décision lorsque celle-ci sanctionne les différents mécanismes de contrainte (telles que les astreintes qui existent dans le droit positif du Bénin, du Niger) de l'administration à s'exécuter. A ce niveau, l'accent a été mis sur les différences législatives (Cas du Sénégal, d'une part, et cas du Bénin et du Bénin, part par exemple).

La troisième communication portant sur les techniques d'appréciation par le juge administratif du préjudice et la réparation en contentieux de pleine juridiction a été présentée par ce 24 octobre 2018 par Monsieur Guillaume GOULARD, Conseiller d'Etat Président de Chambre, Conseil d'Etat de France.

Prenant la parole, le communicateur, en rappelant que la responsabilité administrative connaît une extension continue dans son champ d'application et dans sa mise en œuvre a fait observer qu'il existe la responsabilité pour faute et la responsabilité sans faute et l'appréciation et que la réparation du préjudice s'effectuent de la même façon quelle que soit le régime de la responsabilité, mais peuvent varier en fonction de la matière.

Après avoir rappelé que le préjudice doit avoir un caractère direct, certain et actuel, il a ajouté qu'il peut, en contentieux administratif français être futur.

S'agissant de l'appréciation du préjudice, il varie selon sa nature. Ainsi, par exemple en matière de responsabilité pour faute des services fiscaux, l'arrêt Krupa du 21 mars 2011 du conseil d'Etat a opéré un passage de la responsabilité pour faute lourde à celle de la responsabilité pour faute simple. Toujours dans la même matière, il y'a lieu de distinguer selon que le préjudice est subi par les contribuables ou les collectivités locales

Dans le premier cas, donnent droit à réparations, les dommages consécutifs au paiement d'un impôt indu alors que dans la seconde hypothèse seules sont réparables le manque à gagner provoqué par l'administration fiscale.

En matière de responsabilité de service public hospitalier, le communicateur a évoqué la jurisprudence du conseil d'état posant le principe de faute présumée de l'administration hospitalière en cas d'infections nosocomiales.

Après avoir développé diverses situations d'appréciation de la responsabilité contractuelle (mauvaise exécution du contrat, modification unilatérale du contrat dans l'intérêt général, nullité du contrat pour un vice d'une particulière gravité), Monsieur GOULARD a abordé la responsabilité en matière de travaux public. Il a ainsi expliqué qu'elle peut être engagée à l'égard de l'administration communale pour défaut d'entretien d'un ouvrage public ou sans faute s'agissant d'un ouvrage exceptionnellement dangereux.

Abordant enfin la question de la réparation du préjudice, il a détaillé tant la prise en compte de la date d'évaluation du préjudice, des modalités de la réparation que de son étendue.

S'agissant de la date, elle varie selon que les dommages sont causés aux personnes ou aux biens immobiliers. Dans le premier, c'est la date à laquelle intervient la décision qui est prise en compte pour la réparation intégrale du préjudice alors que dans le second cas, la date prise en compte est celle où « leur cause ayant pris fin et leur étendue étend connue, , il peut être procédé aux travaux destinés à les réparer ».

Quant aux modalités de la réparation, elles peuvent intervenir sous forme de somme d'argent ou en nature comme par exemple la démolition d'un ouvrage public irrégulièrement implantée.

Sur l'étendue de la réparation, la jurisprudence dame veuve Aubry du 21 mars 1947 du conseil d'Etat a posé le principe de la réparation intégrale. Toutefois, des décisions ultérieures ont précisé que les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas. Cette règle est d'ordre public. Par ailleurs la réparation accordée ne doit en aucun cas excéder le montant du préjudice. D'où la nécessité d'éviter les doubles indemnités.

Achevant sa communication, Monsieur GOULARD a précisé que 145 ans après l'arrêt Blanco, les différences de principe entre le droit civil et le droit administratif se sont estompées en ce sens que dans les règles d'évaluation et de réparation du préjudice, il n'existe que des nuances.

Les débats très fructueux se sont appesantis sur les questions des mesures d'instruction, la rémunération des experts, l'encadrement par la loi du quantum de l'indemnisation en cas de révocation ou de licenciement d'un agent de l'Etat y compris lorsqu'ils sont susceptibles d'être qualifiés abusifs pour procédure irrégulière ou sur le fond. Par ailleurs, la question de réparation du fait de la non-exécution des décisions des juridictions administratives été abordée.

## **PROPOSITIONS DE THEMES RETENUS POUR LES PROCHAINES SESSIONS**

- 1- LA problématique de l'exécution des décisions des juridictions administratives;
- 2- Le juge administratif et les conventions internationales ;
- 3- La modulation des actes administratifs par le juge ;

**Justificatifs** : L'effet rétroactif de la chose jugée pose parfois des difficultés à l'administration active au regard de certains actes administratifs. C'est pour préserver, à la fois l'Administration et les particuliers contre de tels effets que le thème de la modulation dans le temps a été proposé.

4- Le contentieux contractuel administratif ;

**Justificatifs** : Le contentieux des contrats administratifs qui relevait du juge administratif est en mutation. Avec l'application des modes alternatifs de règlement des conflits, le juge judiciaire intervient de plus en plus dans ledit contentieux.

Le thème permettra de rendre compte de la transformation à laquelle on assiste notamment sous l'impulsion du droit communautaire.

5- Les procédures disciplinaires et l'office du juge administratif ;

6- Les pouvoirs du juge administratif en matière d'instruction : protégés et limites ;

## **THEMES DE PROTEE GENERALE**

**1- L'office du juge et les conventions internationales ;**

**2- Le recours préjudiciel devant les hautes juridictions nationales.**

## RAPPORT DE L'ATELIER DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

### 1. Le respect des décisions des juridictions constitutionnelles par le pouvoir exécutif

A l'entame, le conférencier considère que le sujet est complexe et difficile dans le contexte, il doit être par conséquent appréhendé avec délicatesse pour entier, tout *a priori*.

Les juridictions constitutionnelles ne manquent pas d'inspirer autant la répulsion que l'attraction.

Il s'est interrogé sur ce qu'est une décision ainsi que ce qu'est une juridiction ?

A cette interrogation, il a clarifié :

Qu'une décision c'est un acte qui confère en elle-même une loi son respect c'est la soumission de l'exécutif au constitutionnel et d'où le respect de l'état.

Le chef de l'exécutif assure l'exécution des lois d'où le rapport à la décision du respect des décisions constitutionnelles par l'exécutif.

Toutes les juridictions sont constitutionnelles par essence, est constitutionnelle celle ayant un domaine attribué au règlement constitutionnel.

Elle respecte les égards entretenus envers les autres juridictions.

Le non-respect de décisions et des juridictions entraîne une sanction.

Selon lui, le rapport entre décision et juridictions apparaît sous un point formel ou substantiel. Ainsi, les juridictions constitutionnelles se prononcent par deux voies consultative au contentieuse.

La voie consultative permet de saisir la juridiction qui intervient pour donner un avis aux autres pourvois. Elle neutralise le recours à une juridiction.

Les juges constitutionnels sont ce que les militaires étaient dans les années 1960.

La voie contentieuse régit les décisions de justice qui s'imposent à tous et ont une autorité dont la forme exclut tout formalisme, l'apposition de la formule exécutoire.

Elles ont une forme exécutoire en elles-mêmes et par elles-mêmes.

Cependant, certaines décisions appellent au recours à une autorité pour assurer leur exécution.

Quant à l'approche substantielle, elle a permis au conférencier de constater, qu'une juridiction ne peut exécuter sa propre décision.

C'est pourquoi elle a fait appel à la sagacité du législateur qui a imposé l'obligation de diligence et l'appel à la morale pour assurer cette exécution.

Les juridictions constitutionnelles sont dans un attelage politique. C'est pourquoi le contenu de leurs décisions dans leur nature et leur caractère n'ont pas la même portée.

Dans leur nature, leur champ classique d'interaction c'est le contrôle de constitutionnalité.

L'effet dépend de la nature des décisions, on dit qu'elles sont constitutives ou déclaratives.

Est constitutive la décision qui crée un état donc création d'un nouvel état.

Sont déclaratives les décisions qui constatent un état préexistant, dans ce cas, la Cour dit ce qu'est la Constitution. Sa décision est dite interprétative.

## **2. La problématique de l'indépendance du juge constitutionnel dans l'espace AAHJF**

Abordant cette problématique, le conférencier s'est penché sur l'exigence de l'indépendance du juge avant la résistance de l'indépendance du juge.

Le juge constitutionnel sous contrôle n'est pas exact. Il a un rôle important dans le contrôle de la loi. Il ne peut imposer de nouvelles règles sur le plan organique.

Sur le plan fonctionnel, le juge est nommé ou élu. Ainsi, la nomination ou l'élection renforce-t-elle son indépendance ?

Qu'il soit élu ou nommé, cela ne garantit pas sa compétence. C'est pourquoi il faut choisir le collège qui élit les juges. Election-nomination, nomination-élection, l'important c'est de maintenir un équilibre.

Par ailleurs, la construction de la compétence et la base de l'indépendance du juge constitutionnel, son autonomie de volonté facteur décisif impose sa crédibilité. A partir de sa compétence il s'affirme et s'impose.

C'est ainsi que le juge en montrant sa compétence il impose son indépendance.

Tout pouvoir implique la capacité de contrainte. Le peuple titulaire ultime de la souveraineté peut imposer et ne pas confisquer le droit.

Les influences extérieures n'échappent pas non plus aux exigences des classes politiques.

### 3. *Thèmes généraux retenus*

#### **1) L'accès aux juridictions suprêmes**

Problématique : échanger les expériences des états membres sur l'accès et identifier les modèles les plus édifiants

#### **2) La récusabilité des juges suprêmes**

Problématique : constat de récusation des juges constitutionnels dans l'espace.

Quelle est la procédure applicable ?

### **Thèmes spécifiques retenus**

- 1. L'influence extérieure dans la dévolution du pouvoir**
- 2. Le juge constitutionnel et les crises politiques**
- 3. Le recours en inconstitutionnalité par voie d'exception**
- 4. Le juge constitutionnel et le changement de Constitution.**

## **RAPPORT DE L'ATELIER DES JURIDICTIONS DES COMPTES**

Les travaux en atelier des juridictions financières se sont déroulés sous la modération de Madame Ismath BIO TCHANE MAMADOU, Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin.

Au cours de la première journée de ces travaux, deux communications ont été présentées par messieurs Thierno Idrissa DIA, Conseiller référendaire à la Cour des comptes du Sénégal et Philippe Néri Kouthon NION, Conseiller à la Cour des comptes du Burkina Faso sur les thèmes respectifs « Le contrôle de la dette publique : expérience de la Cour des comptes du Sénégal » et « La comptabilité patrimoniale de l'Etat : Quelles implications pour les juridictions financières ? ».

### **I. Le contrôle de la dette publique : expérience de la Cour des comptes du Sénégal**

Monsieur Thierno Idrissa DIA a présenté sa communication en deux parties principales que sont :

1. le contrôle de la gestion de la dette publique et,
2. le contrôle de la dette publique dans le cadre du contrôle de l'exécution de la loi des finances.

Dans la première partie de son exposé, monsieur Thierno DIA a défini le concept de gestion de la dette publique avant de souligner l'importance que revêt son contrôle pour nos pays et les conditions nécessaires pour cet exercice.

Le communicateur a ensuite présenté une méthodologie pour un contrôle efficient de la gestion de la dette publique. Cette méthodologie repose notamment sur la prise de connaissance des cadres juridique et organisationnel, sur l'identification des principaux risques liés à la gestion de la dette ainsi que sur l'élaboration de critères d'audit pertinents.

Dans la deuxième partie, de manière liminaire, monsieur DIA a souligné l'intérêt du contrôle de la dette publique dans le cadre du règlement du budget. La présentation s'est articulée en deux sous-parties, (1) le contrôle de la dette publique extérieure et (2) le contrôle de la dette publique intérieure.

Pour chacune de ces sous-parties, après avoir défini quelques concepts de base, monsieur Thierno DIA a proposé une méthodologie de contrôle adaptée.

## **II. La comptabilité patrimoniale de l'Etat : Quelles implications pour les juridictions financières ?**

Cette deuxième communication a été présentée par monsieur Philippe Néri Kouthon NION de la Cour des comptes du Burkina Faso.

Dans la partie introductive de sa communication, monsieur Philippe NION a rappelé que la réforme de la gestion des finances publiques en cours dans la plupart des Etats impose désormais la tenue effective d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat.

Après avoir fait le point des enjeux et objectifs d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat, le communicateur a rappelé la notion de comptabilité en base caisse avant d'en montrer les limites.

Monsieur Philippe NION a développé le concept de comptabilité en droits constatés et patrimoniale (CDCP) qui enregistre les transactions au moment où intervient l'activité (ou la décision) qui va impacter les comptes de l'Etat. Son champ d'application concerne tant les recettes, les dépenses que les événements touchant les biens. Pour le communicateur, la CDCP apporte une vision patrimoniale de l'Etat en ce qu'elle permet d'appréhender la situation à moyen/long terme des finances publiques et d'assurer leur soutenabilité.

Le communicateur a ensuite mis en évidence les avantages de la comptabilité, notamment une meilleure connaissance et gestion des actifs publics, un éclairage économique des décisions publiques et une aide à l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques.

Les implications de la CDCP pour les juridictions financières concernent cinq centres d'intérêt à savoir (i) le bilan d'ouverture, (ii) l'implémentation de la CDCP dans ses deux volets, comptabilité des matières et comptabilité en droits et obligations constatés, (iii) l'implémentation d'un dispositif de veille, (iv) l'appropriation de la réforme et (v) la certification des comptes.

Pour finir, le communicateur a présenté une esquisse de feuille de route sur la prise en charge des implications de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale dont l'objectif est de fournir une grille d'activités par axe afin de permettre aux juridictions financières d'adapter leur dispositif de contrôle aux innovations introduites en matière de comptabilisation des opérations de l'Etat.

### **III. Le contrôle des comptes des partis politiques**

La deuxième journée des travaux en atelier a été marquée par la présentation par monsieur Maxime Bruno ACAKPO, Ancien Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin, d'une communication sur le thème : « Le contrôle des comptes des partis politiques ».

Le communicateur a axé sa présentation en trois parties : (i) du cadre juridique du financement et du contrôle financier des partis politiques, (ii) des comptes et des contrôles financiers des partis politiques et (iii) analyse sommaire du contrôle des comptes des partis politiques au Bénin.

Dans la première partie, le communicateur a passé en revue et fait la genèse de l'évolution des textes législatifs et autres documents juridiques en vigueur dans plusieurs pays du monde.

Il a ensuite présenté les règles établies dont notamment l'interdiction de dons provenant de certaines origines, la limitation des dépenses relatives aux campagnes électorales, l'aide de l'Etat aux partis politiques et la publication de rapports financiers.

Ces différents éléments donnent un aperçu sur le contrôle qui devrait être effectué sur le financement des partis politiques afin que l'argent ne soit pas un élément discriminant.

Dans la seconde partie, monsieur ACAKPO a rappelé que les objectifs du contrôle de la comptabilité des partis politiques sont de trois ordres : (i) assurer un suivi comptable fiable et continu, (ii) satisfaire aux obligations légales, (iii) préparer et permettre l'établissement d'états financiers périodiques fiables.

L'organisation financière des partis politiques devra permettre de rendre disponibles le bilan et le compte de résultats.

Quant au contrôle proprement dit, le communicateur recommande qu'il soit systématique et régulier car une loi qui ne prévoit pas la sanction des déviations est inopérante.

Le contrôle externe des partis politiques doit satisfaire deux objectifs précis, éviter que l'argent soit un facteur discriminant et s'assurer que les activités menées sont retracées adéquatement dans les comptes. Ce contrôle peut revêtir deux formes, le contrôle de l'équité et le contrôle des comptes.

Les instances du contrôle externe des comptes des partis politiques varient d'un pays à l'autre, c'est parfois une commission spéciale, un ministère ou une juridiction.

La dernière partie qu'il a présentée porte sur une analyse du dispositif de contrôle des comptes des partis politiques au Bénin.

Il ressort de cette analyse que la nouvelle charte des partis politiques prévoit et encadre un financement public des partis politiques et reconnaît le droit aux partis politiques de recevoir des dons.

Cette nouvelle charte impose toutefois la désignation par les partis politiques d'un mandataire financier qui est responsable au pénal, du non-respect des dispositions financières. Les modalités de la mise en œuvre de cette responsabilité restent néanmoins à préciser.

La tenue de la comptabilité, la déclaration de la provenance des ressources ainsi que l'ouverture de comptes bancaires sont aussi des exigences légales.

Il convient de préciser que la Charte de 2018 prévoit la sanction des dons illicites, même si la mise en œuvre semble d'ores et déjà difficile.

A l'issue de la présentation des communications, les débats qui ont suivi ont permis aux participants de faire aussi bien de riches contributions que de poser des questions d'éclaircissement.

Au terme des travaux, l'atelier a formulé les recommandations suivantes :

- que les juridictions financières renforcent le contrôle des comptes des partis des partis politiques ;
- que les juridictions financières se dotent d'une feuille de route en vue de la prise en charge des implications de la comptabilité patrimoniale de l'Etat, par le renforcement du pilotage et l'adaptation du cadre organisationnel des juridictions financières ainsi que par l'élaboration d'un plan de renforcement des capacités.

## **PROPOSITIONS DE THEMES POUR LA DOUZIEME SESSION DE L'AA-HJF**

### **▪ THEMES D'ORDRE GENERAL**

#### **1. L'AA-HJF face à la problématique de l'intégration des hautes juridictions.**

Les activités de l'AA-HJF sont souvent limitées aux sessions de formations ponctuées d'excellentes communications. Les rapports généraux contiennent des recommandations mais aucun mécanisme n'est consacré au suivi desdites recommandations.

L'AA-HJF doit établir des normes et instituer des mécanismes relatifs aux statuts et procédures de ses juridictions membres.

#### **2. Les hautes juridictions face à la problématique des juridictions d'exception**

L'émergence des juridictions d'exception dans nos Etats se fait parfois en dérogation des principes du procès équitable, voire avec une concurrence aux hautes juridictions.

- Quelle est la nécessité de ces juridictions ?
- Quelle est l'incidence de leur création sur les hautes juridictions ?

### **▪ THEMES SPECIFIQUES**

#### **1. Le contrôle des déclarations de patrimoine**

Ce contrôle est institué dans le cadre de la lutte contre la corruption.

D'un Etat à l'autre, il est une mission confiée tantôt au juge des comptes (Bénin), tantôt au juge constitutionnel ou à un organe indépendant.

- Est-il encore pertinent de maintenir ce contrôle comme mission du juge des comptes ?
- Quelles sont les conditions d'efficacité de ce contrôle ?

## **2. Le procès équitable devant le juge financier**

Le jugement des comptes des comptables publics s'est doublé du jugement des fautes de gestion.

Les règles de procédure des juridictions financières sont confrontées aux exigences du procès équitable comme la prescription, le respect des droits de la défense, la séparation des fonctions de poursuite de celles de jugement.

Comment les juridictions financières peuvent-elles davantage renforcer les droits de la défense devant leur prétoire ?

## **3. L'audit en milieu informatisé**

De plus en plus s'observe un vaste mouvement d'automatisation des procédures administratives, budgétaires et comptables dans le cadre des réformes visant la lutte contre la corruption.

Cette information se fait en marge des juridictions financières.

Comment le juge financier peut-il faire son contrôle dans un milieu informatisé ?

## **4. La loi de règlement à l'aune de la réforme des finances publiques**

Avec le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA dont les textes sont internalisés dans nos Etats, on passe de la logique de moyen à celle de résultat.

Cette réforme induit une modification dans le contenu et les procédures d'élaboration des lois de finances.

Quelle est l'incidence de cette réforme sur la loi de règlement principal outil de reddition de compte ?

#### **5. Les juridictions financières face au Code de transparence dans la gestion des finances publiques**

Avec l'internalisation de la directive équivalente, chaque Etat s'est doté d'un Code de Transparence dans la gestion des finances publiques.

Face au silence relatif sur la juridicité de ses dispositions, les juridictions financières se doivent de veiller à l'application de ce Code.

Quel sont les défis de ce Code pour les juridictions financières ?

## RAPPORT DE L'ATELIER DES JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES

Le 23 octobre 2018 de 15H à 18H s'est tenu à Porto-Novo au Bénin les travaux en atelier des juridictions communautaires de l'AA-HJF réunies pour la 11ème session de formation. Deux thèmes ont fait l'objet de communication.

Le premier thème intitulé « la problématique de la saisine d'une juridiction communautaire en matière de manquement des Etats à leurs obligations » a été présenté par Monsieur OUATTARA Gbéri-Be, vice-président de la Cour de Justice de la CEDEAO. Le modérateur désigné était Monsieur NDONINGAR Djimasna, second vice-président de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA (CCJA)

Dès l'entame de son allocution, le communicateur a prodigué ses remerciements à l'endroit des autorités béninoises et des organisateurs de la formation qui n'ont ménagé aucun effort pour assurer la présente rencontre d'échange et de partage d'expériences entre les membres des hautes juridictions francophones. Il a montré tout son intérêt et sa gratitude pour cette initiative heureuse pour laquelle il a fait l'effort de participer malgré ses contraintes professionnelles.

Dans sa présentation, le juge OUATTARA, a rappelé en guise d'introduction, les origines et les conséquences de l'intégration communautaire qui commande la naissance d'un ordre juridique supranational. Il a ensuite expliqué que le mécanisme du manquement a été mis en place dans le système européen pour permettre le suivi et l'application uniforme des règles communautaires et, à terme assurer le respect intégral des obligations qui incombent aux Etats.

Le présentateur a fixé deux objectifs à sa communication à savoir définir les contours du recours en manquement dans un premier temps avant d'examiner les différentes phases de la procédure de constatation des manquements.

Dans l'exposé des contours de l'action en manquement, le présentateur a d'abord précisé le cadre conceptuel et terminologique avant de dégager le fondement juridique de l'action en manquement. Pour ce faire, et au titre des

précisions terminologiques, le communicateur a défini successivement les notions de saisine, de manquement et de procédure en manquement. S'agissant du fondement juridique de l'action en manquement, le présentateur a identifié dans chaque traité fondateur des différentes organisations communautaires les dispositions juridiques y relatives.

L'analyse de la procédure en manquement proprement dite, second objectif de la présentation a consisté en une présentation des différentes étapes de la mise en œuvre de cette procédure dans le système européen ou son usage est très usité et la pratique africaine dans le domaine qui est plus qu'effacée.

Le présentateur a conclu en mettant en exergue les insuffisances de cette procédure en Europe comme en Afrique.

Les échanges qui ont suivi cette communication ont porté essentiellement sur :

- L'impact de l'action de la juridiction communautaire saisie d'un recours en manquement étant donné que cette dernière n'a ni la possibilité d'annuler une décision d'un Etat (objet du recours) ni imposer les mesures à prendre.
- La réforme des textes pour permettre à la juridiction communautaire de pouvoir mieux agir.
- L'ouverture d'un recours encadré aux particuliers et aux associations.
- La typologie des sanctions (politiques et juridictionnelles)

Dans sa réponse aux questions, le présentateur a expliqué qu'il existe de plus en plus un courant prônant l'ouverture de la saisine aux particuliers. Car l'action des Etats est limitée par la crainte des effets possibles d'une plainte sur les relations diplomatiques entre les Etats concernés. Il a ensuite expliqué que les sanctions politiques sont plus importantes que les sanctions juridictionnelles.

La deuxième communication avait pour thème : « La contestation des sentences arbitrales ». Elle a été présentée par Monsieur NDONINGAR Djimasna, second vice-président de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA

(CCJA). Le modérateur désigné était Monsieur OUATTARA Gbéri-Be, vice-président de la Cour de Justice de la CEDEAO.

Dans son introduction, le présentateur a précisé les objectifs du traité OHADA, les sources juridiques de l'arbitrage avant de définir l'arbitrage comme étant « un mode de règlement des litiges fondé sur la convention des parties. » Il a expliqué que l'hypothèse de la contestation des sentences arbitrales est doublement consacrée dans la convention de New-York de 1958 et dans le traité OHADA. Cependant, le recours en annulation de la sentence arbitrale reconnu à la partie perdante devant la CCJA n'est ni un appel ni un pourvoi en cassation dans la mesure où la juridiction étatique ne peut rejuger l'affaire au fond.

Le présentateur a en outre précisé qu'il y a une distinction à faire dans l'espace OHADA entre l'exercice de la contestation des sentences arbitrales suivant que celles-ci sont rendues dans les Etats parties par les tribunaux ad hoc ou sous l'égide de la CCJA. Les motifs d'annulation dans les deux cas sont limitativement énumérés respectivement dans l'Acte Uniforme relatif au droit de l'arbitrage et dans le règlement d'arbitrage de la CCJA.

Dans l'analyse de l'exercice de la contestation des sentences arbitrales, le communicateur a distingué deux situations tenant notamment au cas où la contestation porte sur les sentences rendues dans les Etats parties et au cas où la contestation porte sur des sentences rendues sous l'égide de la CCJA. Dans le premier cas, le juge compétent dans l'Etat partie est désigné suivant l'organisation interne des Etats et la CCJA siège en juridiction de cassation. Dans la seconde hypothèse, l'affaire est portée directement devant la CCJA dans sa formation contentieuse.

S'agissant des motifs de la contestation des sentences arbitrales, le présentateur a d'abord précisé les cas d'ouverture qui sont au nombre de six avant d'examiner la tendance jurisprudentielle de la CCJA relativement aux différents motifs de contestation.

Les cas d'ouverture à l'annulation des sentences arbitrales limitativement énumérés sont :

- L'absence de convention d'arbitrage
- L'irrégularité de la composition du tribunal arbitral
- Le non agissement de l'arbitre en conformité avec sa mission
- Le non-respect du principe du contradictoire
- L'incompatibilité de la sentence avec l'ordre public international.
- Le défaut de motivation de la sentence.

Les échanges qui ont suivi cette communication ont porté essentiellement sur :

- La forme juridictionnelle de la CCJA statuant en matière d'arbitrage
- Le cas de partage de compétence entre les cours suprêmes et la CCJA
- L'immunité des Etats
- Les cas de non motivation de la décision arbitrale
- La fixation des honoraires des arbitres par la CCJA
- La notion d'ordre public international et les bonnes mœurs
- La place de la convention de New-York de 1958 dans le droit OHADA

Dans ses réponses aux questions, le présentateur a précisé que la CCJA la CCJA se contente de vérifier la bonne application de la loi. Elle n'est pas saisie d'un pourvoi.

En cas de partage de compétence, notamment dans l'hypothèse où une Cour suprême est appelée à statuer dans un domaine hors sa compétence, il conviendrait de saisir la CCJA.

Sur le plan de l'immunité d'exécution des Etats, elle ne vaut que sur le plan national. Certaines législations étatiques l'ignorent.

Le défaut de motivation peut consister en matière d'arbitrage au fait par exemple d'ignorer le droit applicable dans la clause compromissoire

La fixation des honoraires des arbitres trouve son fondement dans un barème préétabli par une décision du conseil des ministres et est fixé proportionnellement au montant du litige

La notion d'ordre public international a été définie par la CCJA et n'intègre pas les bonnes mœurs

La convention de New York est la référence de droit commun en matière d'arbitrage.

A la fin des travaux, le rapporteur président avant de lever la séance, a remercié les participants pour leurs contributions soutenues aux débats.

Le deuxième jour des travaux de l'atelier des juridictions communautaire a connu la présentation du thème sur « la protection des droits de l'homme devant les juridictions communautaires » animé par Hervé DABONNE, auditeur à la Cour de justice de l'UEMOA. Le modérateur désigné était Monsieur NDONINGAR Djimasna, second vice-président de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA (CCJA).

Dès l'entame, le Juge TESSOUGUE de la Cour de Justice de l'UEMOA a planté le décor en faisant l'historique de l'avènement des droits de l'homme après les deux grandes guerres et leur formulation dans les instruments comme la Déclaration universelle des Droits de l'homme du 10 décembre 1948. Il a situé leur importance dans la constitution des Communautés d'intégration et évoqué la nécessité de leur protection dans les ordres juridiques communautaires. Le présentateur prenant la parole a défini les missions et les attributions des juridictions communautaires avant de faire le parallèle avec la notion de droits de l'homme. Il a expliqué que les droits de l'homme étaient souvent assimilés aux droits fondamentaux et le contrôle du respect de ces droits nécessite des pouvoirs de coercition généralement liés à une structure étatique ou supra étatique. L'exposé a été bâti sur deux grandes parties portant d'une part, sur la quête d'un

cadre juridique de protection des droits fondamentaux et d'autre part, sur l'érection d'une protection prétorienne des droits fondamentaux.

S'agissant de la quête d'un cadre juridique de protection des droits fondamentaux, l'accent a été mis sur l'affirmation d'un principe général de protection aussi bien dans le contexte normatif des organisations d'intégration africaine que dans l'ancrage normatif de l'Union Européenne. Relativement aux conséquences du principe de protection, le communicateur a expliqué le juge communautaire européen a élevé les droits fondamentaux au rang de principes généraux de droit communautaire. Il a été aidé progressivement dans sa tâche par les organes de l'Union qui ont en bâti une assise juridique et politique de protection.

Au titre de l'érection d'une protection prétorienne des droits de l'homme, le communicateur a démontré que la protection était embryonnaire devant les juridictions communautaires africaines malgré quelques arrêts emblématiques rendus par la CJ/CEDEAO et de la SADC. Par contre, au niveau de la CJUE, il y a eu une dynamique progressive de garantie tous azimuts forgés non seulement par la CJUE mais aussi par les traités et la Charte européenne des droits fondamentaux adoptés en 2000.

Il a conclu en affirmant que les garanties des droits fondamentaux ne valent que ce que vaut la protection juridictionnelle dont bénéficie l'individu face aux violations de ses droits au niveau interne.

Les échanges qui ont suivi cette communication ont porté essentiellement sur :

- La Charte européenne des droits fondamentaux et son application dans l'espace communautaire.
- L'existence de statut des agents contractuels dans les ordres communautaires.

Dans sa réponse aux questions, le présentateur a expliqué que :

- La charte européenne s'applique à tous les Etats membres de l'union à l'exception de la Pologne et du Royaume Uni, précisera le communicateur.
- Aussi, informe-t-il qu'il n'existe pas une loi uniforme communautaire régissant les agents contractuels dans les Etats membres. Mais la fonction publique communautaire contient des textes propres qu'administre son fonctionnement.

A la fin des travaux, les participants ont fait des propositions de thèmes pour la prochaine session de formation portant notamment sur :

### **1. La CCJA à l'épreuve de l'immunité d'exécution des entreprises publiques.**

Ce thème trouve sa justification dans les termes de l'article 30 de l'Acte Uniforme portant sur les voies d'exécution qui dispose que les dettes des personnes et collectivités publiques ne doivent pas souffrir d'exécution forcée. Or le besoin d'exécution forcée s'applique parfois aux entreprises publiques ou mixtes qui sont généralement régi par le statut de société privée. L'immunité d'exécution pourrait-elle être invoquée et si oui, dans quel cas?

### **2. La protection des droits de l'homme et le besoin de développement de l'Afrique**

Il semble exister une contrariété entre les revendications des droits libertés et le besoin de développement réel des pays africains. Comment concilier ces deux tendances.

### **3. De la nécessité de l'ouverture du recours en manquement aux citoyens.**

Le recours en manquement est l'apanage des Etats et de la Commission qui ne s'en servent pas. Or, le constat qui en résulte est que ce recours sera plus profitable aux citoyens s'ils avaient un droit de saisine directe. Comment aménager ce droit au bénéfice de ceux-ci dans le cadre d'une réforme des textes ?

## RAPPORT GENERAL

L'Association Africaine des Hautes Juridictions francophones (AA-HJF) a organisé du 23 octobre au 24 octobre 2018 sa onzième session de formation à l'ERSUMA à l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) de Porto-Novo, au Bénin.

La session a bénéficié du concours financier et matériel de ses partenaires traditionnels que sont : l'Organisation Internationale de la Francophonie, l'Etat béninois et l'ERSUMA.

Ont pris part à cette session :

- des Magistrats des juridictions membres du réseau (Cours suprêmes, Cours de cassation, Conseils d'Etat, Conseils et Cours constitutionnels, Cours des comptes, Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA, Cour de Justice de la CEDEAO) ;
- des Magistrats des juridictions du fond du Bénin et ;
- des Experts venus d'Afrique et de France.

**La session de formation a débuté par une cérémonie d'ouverture faite en présence d'un présidium composé de Me Sévérin QUENUM, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation, Représentant le Président de la République du Bénin, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement autour d'un présidium ; de M. Ousmane BATOKO ; Premier président, Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Conseil d'Administration de l'AA-HJF ; du Prof. DJOGBENOU, Président de la Cour constitutionnelle ; du Dr Éric ADJA Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie et de M. Médard Backidi, Représentant Directeur Général de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature.**

Prenant la parole au nom du Directeur général de l'ERSUMA, M. **Médard Backidi** ; Directeur des études a prononcé de très chaleureux mots d'accueil aux participants.

**Ousmane BATOKO, Premier Président, Président de la Cour suprême,** Président du Conseil d'Administration de l'AA-HJF, a lui aussi souhaité la bienvenue à l'ensemble des juges ; aux membres de la famille judiciaire. Après les remerciements aux différents partenaires et au Gouvernement pour la disponibilité à accompagner les sessions de formations de l'Association, et aux différents intervenants et experts ; il a rappelé toute l'importance de ces sessions pour une mise à jour des connaissances et l'échanges des bonnes pratiques juridictionnelles au service de la « bonne administration de la justice ». Il a fini en remerciant tous les membres du Comité d'organisation pour leur mobilisation dans la réussite de cette session de formation et a rendu un hommage vibrant à Michaëlle JEAN, SG de l'OIF.

Lui emboitant le pas, le Dr Éric ADJA représentant l'OIF n'a pas manqué de souligner tout l'intérêt que l'OIF accorde à la construction de l'Etat de droit et à l'indépendance de la justice dans la construction et la consolidation de la démocratie. Il a aussi rappelé le passé militant du Professeur Djogbenou pour marquer son attachement à la protection des droits et libertés fondamentales, à la démocratie telle que prônée par l'OIF et qui justifie la présence de l'organisation aux côtés de l'AAHF dans ses actions de formation.

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice du Bénin, avant de procéder à l'ouverture officielle de la session, a souhaité la bienvenue et un agréable séjour en terre béninoise, à tous les participants.

Il a transmis les chaleureuses salutations du Président de la République, M. Patrice TALON. Il a notamment rappelé lui aussi l'importance pour le Gouvernement du Bénin et son Président d'avoir une justice nationale et continentale au service de nos Etats et de la construction de l'Etat de droit ; ce qui explique l'accompagnement pédagogique nécessaire des magistrats, gage d'une justice efficace.

C'est par cette allocution concise et précise que Me Sévérin QUENUM, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation a déclaré ouvert les travaux de la onzième session de formation.

Après les salutations d'usage, la photo de famille et le cocktail d'ouverture, les travaux proprement dit ont débuté en plénière avec deux thèmes transversaux

qui ont occupé l'ensemble des participants tout le reste de la matinée. Après le déjeuner, les travaux se sont poursuivis en atelier suivant les différents ordres de juridictions ; en fin d'après-midi et dans la matinée du 24 octobre.

Le présent rapport général se propose de présenter dans un premier temps les points saillants des travaux en plénière (I), et dans un deuxième temps, les travaux en ateliers (II) ; enfin les thèmes proposés pour la prochaine session (III).

## I. Les travaux communs en plénière

Les travaux en plénière se sont déroulés autour de deux panels.

### **A. L'INDEPENDANCE DU POUVOIR JURIDICTIONNEL A L'EPREUVE DE SES RAPPORTS AVEC LE POUVOIR EXECUTIF ET LE POUVOIR LEGISLATIF**

Le premier panel s'est déroulé sous la co-modération de Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême du Bénin et de Joseph DJOGBENOU, Président de la Cour constitutionnelle du Bénin.

La communication introductive relative à « L'indépendance du pouvoir juridictionnel à l'épreuve de ses rapports avec le pouvoir exécutif et législatif », a été présentée par la Professeure Dandi GNAMOU, Juge à la Cour suprême, Agrégée des facultés de droit.

La Pre GNAMOU en partant de l'histoire constitutionnelle des Etats africains a défendu l'idée que l'indépendance juridictionnelle est la conséquence de la séparation des pouvoirs ; de l'indépendance et l'impartialité du juge ainsi que la rançon de la garantie des droits. Avec le processus de démocratisation entamée en 1990 dans nos Etats, le pouvoir juridictionnel inclut désormais le juge constitutionnel ; en principe garant de la protection de la Constitution et surtout des droits et libertés fondamentales, protecteur de l'Etat de droit et non plus de l'Etat légal.

L'indépendance du pouvoir juridictionnel vis-à-vis du législatif et de l'exécutif doit être envisagée dans un contexte où le niveau de démocratisation influence l'attitude des différents pouvoirs. L'indépendance juridictionnelle puisant ses sources dans le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, le fait

majoritaire influence fortement cette conception de l'équilibre des pouvoirs. L'indépendance est appréhendée au regard des principes de Bangalore ; ce qui amène à envisager l'indépendance du pouvoir juridictionnel dans ses rapports avec le juridictionnel et les deux pouvoirs sont au regard de l'institutionnel et de l'individuel, l'un et l'autre étant remis en cause par le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

La communication a fait l'objet de plusieurs questions et apports dont notamment celle de Madame la Professeure LOHOUES-OBLE, Conseiller au Conseil constitutionnel de la Côte d'Ivoire sur le caractère individuel de l'indépendance du pouvoir juridictionnel ; ou encore le questionnement de Me Naissem sur la position du juge face à des décisions qui pourraient apparaître non conformes au droit mais qui permettent d'assurer dans les contextes de conflits, la paix sociale. Fondamentalement les débats ont été nourris sur le rôle du Conseil supérieur de la magistrature et la place de l'exécutif dans le Conseil; l'indépendance du parquet et l'autonomie budgétaire de la justice.

Le premier Président de la Cour suprême du Bénin, Ousmane BATOKO, a insisté particulièrement sur le juge dans son milieu avec l'influence possible de la religion ; des sectes, de la famille et même de l'amour sur l'indépendance juridictionnelle.

Le Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, Joseph DJOGBENOU a pour sa part, noté que dans les Etats africains, il y a une captation du pouvoir qui révèle une concurrence, une complémentarité ou des chevauchements. Il interroge la possibilité non plus de parler d'indépendance mais d'entrevoir les relations de pouvoirs autour de la dépendance, l'intra-dépendance entre les juridictions entre elles et l'interdépendance entre les principaux pouvoirs juridictionnel, législatif et exécutif.

La Prof. GNAMOU soutient l'idée d'une indépendance des différents pouvoirs qui, dans un contexte de collusion entre le législatif et l'exécutif reste un impératif, mais n'empêche pas d'envisager l'harmonie au sein de ses différents pouvoirs dans le respect de l'Etat de droit et des impératifs de développement.

Pour finir, la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature et son indépendance vis-à-vis de l'exécutif faisant l'objet de préoccupation récurrente

pour éviter toute immixtion grave dans la justice ; le Premier Président Ousmane BATOKO; partageant son expérience au sein du CSM ; fait remarquer que la présence du Président de la République dans cette instance garante de l'indépendance judiciaire n'est pas forcément le signe d'une soumission à l'exécutif, et en tant que vice-président du CSM depuis 7 ans, il a présidé le Conseil pendant quasiment 6 ans.

## **B. LE JUGE, GARANT DE LA PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES**

Modéré par Mme De DRAVO ZINZINDOHOUE Cécile, Présidente de la Haute Cour de justice du Bénin et M. Guillaume GOULARD, Conseiller d'Etat – Président de la 9<sup>ème</sup> Chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat de France, la communication a été présentée le Dr Mouhamadou LO, ancien Président de la Commission de Protection des données personnelles du Sénégal.

Dans son introduction, le Dr Lo a présenté le contexte actuel d'invasion des **TIC dans tous les secteurs d'activités :**

- ✓ → **e-administration** : modernisation de l'administration (e-gov, e-citoyen)
- ✓ → **e-entreprise** : monde immatériel
- ✓ → **e-citoyen** : dépendance aux TIC

En réponse à cette invasion, il soutient que les pouvoirs politiques pour protéger les acteurs (entreprises, employés et clients) ont décidé :

- la mise en place de textes juridiques sur les DACP (national, communautaire et africain)
- la création d'un organe spécifique et enfin un droit d'accès au juge

Ce contexte conduit dès lors à s'interroger sur le rôle du juge dans la protection des données personnelles.

Il a défini une donnée personnelle comme, toute information permettant d'identifier une personne physique en distinguant les **données dites « identifiantes »** : rattachées à l'identité civile (nom, filiation, l'adresse, état

matrimonial, l'e-mail, l'âge, sexe, date et lieu de naissance, etc.) aux numéros d'identification (pièce d'identité, adresse IP, badge, téléphone, véhicule, compte bancaire, permis de conduire, sécurité sociale, parcelle immobilière) ou à des éléments propres (voix, image, taille, empreinte digitale, palmaires ou ADN) ; des **données dites « comportementales »** : collectées indirectement notamment via l'historique des navigations web ou mobile, les logs de connexion, l'adresse MAC, la géolocalisation, la vidéosurveillance, etc.

Il a **insisté sur le cadre normatif et institutionnel** en rappelant notamment le principe de protection des données personnelles ; principe consacré sur le plan international et africain (UEMOA; CEDEAO et Union africaine) par 124 Etats mais aussi sur le plan national. Le principe de protection des données personnelles est aussi un principe protégé par le juge constitutionnel : c'est un droit essentiel au même titre que d'autres libertés individuelles (liberté d'expression, d'aller et venir, le droit à la vie privée, la liberté d'association ou de réunion, la liberté d'information, la dignité humaine, la liberté de manifester ou de vote, etc.) et un droit constitutionnalisé au Maroc et en Tunisie.

Le juge pénal et le juge civil sont soucieux aussi du respect de la protection des données personnelles et en cas de dommages, ils procèdent à la condamnation de l'auteur avec des incriminations spécifiques. Tel a été le cas notamment de l'utilisation de la messagerie d'un époux qui constitue une violation de ses données personnelles.

Le juge administratif connaît aussi de la question par le biais des recours contre les décisions des autorités de protections ou à l'occasion de la violation du principe de protection des données personnelles par une administration.

Enfin le juge communautaire intervient aussi dans la protection des données personnelles. Pour conclure, le Dr Lo a présenté les défis de formation et les questions d'extraterritorialité des lois et conventions que posent la protection des données personnelles.

Des débats suscités par cette communication ; il faut noter plusieurs interrogations autour de la notion de données communicables, l'effacement des données et le principe de proportionnalité ; la portabilité des données, le droit à l'oubli et la protection des données personnelles par le juge lui-même en tant

qu'utilisateur des données des justiciables. Cette dernière pose la question de l'anonymisation des décisions de justice dans un contexte où la publicité des décisions avec les données personnelles jouent un rôle dans la politique pénale des Etats soit pour que nul n'ignore que tel individu a été condamné pour telle ou telle infraction, mais peut aussi causer préjudices en cas de relaxe. Il y a donc un équilibre à trouver dans la protection des données et les objectifs visés par une politique pénale et qui renforce l'enjeu de la formation.

Les travaux en plénière ont été suspendues avec cette dernière communication et les débats au profit de la poursuite des travaux en ateliers.

## II. Les travaux en ateliers

Cinq ateliers ont conduit parallèlement leurs travaux : les juridictions administratives, de cassation, constitutionnelles, communautaires et les juridictions des comptes. Chacun des ateliers a proposé son rapport.

### A. L'atelier des juridictions administratives

Les juridictions administratives ont effectué leurs travaux sous la double modération de Monsieur Victor ADOSSOU, Président de la Chambre Administratif de la Cour Suprême du Bénin, Monsieur Guillaume GOULARD, Conseiller d'Etat, Président de Chambre au Conseil d'Etat de France.

Trois communications ont été présentées dont deux par le Président Goulard.

#### 1. La typologie du contentieux fiscal et l'office du juge administratif

Monsieur Guillaume GOULARD, Conseiller d'Etat, Président de Chambre au Conseil d'Etat de France en introduction a fait observer que le contentieux fiscal regroupe tous les litiges pouvant opposer un contribuable à l'administration, lesquels litiges naissent à la suite d'un contrôle fiscal qui conduit à des impositions supplémentaires. Le contentieux fiscal est à la fois contentieux de pleine juridiction et contentieux objectif de légalité ; son objet principal est la détermination de l'impôt légalement dû dans le respect des sources internes et internationales.

Dans ses développements il a mis l'accent sur les étapes préalables au contentieux que sont la réclamation et le sursis de paiement avant de présenter la

typologie du contentieux autour du contentieux de l'établissement de l'impôt, le contentieux du recouvrement, le contentieux de résiduel de l'excès de pouvoir et enfin le contentieux indemnitaire.

Il faut retenir principalement que le Juge administratif, dans la gestion du contentieux fiscal, est à la recherche d'un équilibre entre les droits des contribuables et les pouvoirs de l'administration.

**Les débats fructueux** qui ont suivi ont porté essentiellement sur la possibilité d'existence d'une compétence concurrente entre le juge judiciaire et le juge administratif, sur la prescription en matière fiscale et les délais de recouvrement, la difficulté au Bénin de cerner la compétence du juge administratif en raison du partage de cette compétence entre le juge administratif de la Cour suprême et celui des juridictions de fond.

## **2. Les techniques d'appréciation par le juge administratif du préjudice et la réparation en contentieux de pleine juridiction, Conseiller d'Etat, Président de Chambre, Conseil d'Etat de France.**

Cette thématique est objet de préoccupations d'autant plus que la responsabilité administrative connaît une extension continue dans son champ d'application et dans sa mise en œuvre dans un contexte où il existe la responsabilité pour faute et la responsabilité sans faute. L'appréciation et la réparation du préjudice s'effectuent de la même façon quelle que soit le régime de la responsabilité, mais peuvent varier en fonction de la matière.

Le préjudice indemnisable doit toujours être direct, certain et actuel et parfois futur.

Les débats très se sont appesantis sur les questions des mesures d'instruction, la rémunération des experts, l'encadrement par la loi du quantum de l'indemnisation en cas de révocation ou de licenciement d'un agent de l'Etat y compris lorsqu'ils sont susceptibles d'être qualifiés abusifs pour procédure irrégulière ou sur le fond. Par ailleurs, la question de réparation du fait de la non-exécution des décisions des juridictions administratives été abordée.

### **3. « Le contentieux de la fonction publique : portée et limites » a été présentée par Monsieur Jean Aloïse NDIAYE, Conseiller Référendaire à la Cour suprême du Sénégal.**

La communication a essentiellement porté sur la portée de ce contentieux qui apparaît considérable au regard du champ d'intervention du juge administratif comme du contrôle de l'administration et des agents, mais ce contentieux reste limité par les pouvoirs conférés au juge et l'organisation judiciaire inadaptée

**Les débats ont porté**, entre autres, sur le pouvoir incontestable du jury dans le contentieux du recrutement de la fonction publique, la présence de la Cour Constitutionnelle dans le contentieux de la fonction publique au Bénin surtout lorsqu'elle s'invite sur le domaine du contrôle de la légalité, l'obligation pour l'administration de motiver sa décision lorsque celle-ci sanctionne les différents mécanismes de contrainte (telles que les astreintes qui existent dans le droit positif du Bénin, du Niger) de l'administration à s'exécuter. A ce niveau, l'accent a été mis sur les différences législatives (Cas du Sénégal d'une part, et cas du Bénin et du Bénin part par exemple).

## **B. L'ATELIER DES JURIDICTIONS DE CASSATION**

Les travaux se sont déroulés sous la direction de Madame Julienne TCHIKAYA, Présidente de Chambre à la cour de cassation de Gabon et de Monsieur Innocent Sourou AVOGNON, Président de la chambre Judiciaire de la Cour suprême du Bénin, tous deux en qualité de Modérateurs et monsieur Alexis Agboton METAHOU, Procureur Général près la Cour d' Appel de Parakou, en qualité de rapporteur.

Deux communications présentées successivement par Monsieur Gilbert Comlan AHOUCANDJINO, ancien Président de la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême du Bénin et Monsieur Moussa DIALLO, Conseiller à la Cour Suprême du Mali Section judiciaire.

### **1. La mise en œuvre de la procédure de l'inscription en faux devant les juridictions de cassation**

Après avoir éclairé les participants sur les fondements textuels de la procédure d'inscription de faux devant la cour suprême du Bénin, le

communicateur a présenté les conditions de recevabilité de la requête en inscription du faux et les différentes phases que comporte ladite procédure.

La communication a été suivie de débats et enrichie par les contributions des participants sur quelques des points ci-après :

- La suite de la procédure de faux incident après l'ordonnance du président de la cour suprême ;
- Le sort de la consignation à la suite de l'ordonnance d'autorisation,
- La suspension de l'instance principale devant la cour après l'ordonnance d'autorisation d'inscription du faux.

Parmi les aspects de la communication ayant focalisé l'intérêt de l'assistance à travers les débats, il y a les dissemblances relevées entre la législation du Bénin et celles des Etats du Togo, de Haïti, du Niger, et de la Côte d'ivoire.

## **2. Les voies de recours contre les arrêts de la cour suprême, Monsieur Moussa DIALLO**

Pour aborder le thème de son exposé, le communicateur est parti du fondement textuel des voies de recours contre les arrêts rendus par la section judiciaire de la cour suprême du Mali à travers le recours en rectification, le recours en interprétation et la requête en rabat d'arrêt.

Cette communication suivie de débats, a été enrichie par les contributions des participants. Elle a débouché sur :

- Le recours en interprétation ne peut pas aboutir à une cassation.
- Le recours dans l'intérêt de la loi par le ministre de la justice à travers le procureur général n'est pas un moyen de rabat d'arrêt.

## **3. La distinction du fait et du droit devant la cour de cassation », Madame Chantal CAMARA NANABA, vice-président de la cour suprême de côte d'ivoire, président de la chambre judiciaire.**

La communicatrice s'est interrogée sur la question de savoir si le juge de cassation doit se limiter au droit ?

Pour la communicatrice le rôle de la cour de cassation est de vérifier la régularité et la conformité légale de l'arrêt attaqué ou déféré à la censure de la cour ; mais il arrive que la cour de cassation s'immisce dans les faits à travers les motivations. Enfin elle fait remarquer qu'il existe des juridictions de cassation qui jugent en fait et en droit comme la CCJA et la chambre judiciaire de la cour suprême de la Côte d'Ivoire qui après avoir cassé les décisions, évoquent et tranchent définitivement le litige.

A la suite de cette présentation, les participants ont apporté des contributions qui ont enrichi les débats sur les points suivants :

- la cour de cassation doit s'en tenir aux cas d'ouverture prévus par la loi.
- le pouvoir d'évocation existe devant certaines cours de cassation.

Les communications présentées dans le cadre de l'atelier « JURIDICTIONS DE CASSATION » ont été appréciées par les participants qui ont salué le travail des communicateurs.

Déférant aux sollicitations du comité scientifique, les participants ont discuté et adopté les propositions de thèmes à portée générale et spécifique pour les prochaines sessions. La liste de ces thèmes est annexée au présent rapport.

### **C. L'ATELIER DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES**

Cet atelier a été modéré par deux Professeurs de droit privé ; Mme Jacqueline LOHOUES-OBLE, Conseiller au Conseil constitutionnel de la Côte d'Ivoire et M. Joseph DJOGBENOU, Président de la Cour constitutionnelle du Bénin avec deux thèmes, un communicateur n'ayant pas pu honorer l'invitation pour nous parler de « **La garantie de l'alternance politique en Afrique par les juridictions constitutionnelles** ».

**1. Le respect des décisions des juridictions constitutionnelles par le pouvoir exécutif, Joseph DJOGBENOU, Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé, Président de la Cour constitutionnelle du Bénin**

Ce sujet complexe a été appréhendé avec délicatesse dans un contexte où la juridiction constitutionnelle ne manque d'inspirer autant la répulsion que l'attraction.

**2. La problématique de l'indépendance du juge constitutionnel dans l'espace AAHJF ; Abraham GADJI, Professeur Titulaire de droit public**

Le Professeur GADJI a articulé sa communication autour de deux points fondamentaux, d'abord l'exigence de l'indépendance du juge et ensuite la résistance de l'indépendance du juge.

Le rapporteur reste persuadé, malgré l'absence des éléments sur les débats que ces derniers ont été intenses.

**D. L'ATELIER DES JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES**

Le modérateur désigné était Monsieur NDONINGAR Djimasna, second vice-président de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA (CCJA), assisté pour le rapport du Dr. Ervé DABONNE, auditeur à la Cour de Justice de l'UEMOA

**1. La problématique de la saisine d'une juridiction communautaire en matière de manquement des Etats à leurs obligations, par Monsieur OUATTARA GBERI-BE, vice-président de la Cour de Justice de la CEDEAO**

Dans sa présentation, le juge OUATTARA, a rappelé en guise d'introduction les origines et les conséquences de l'intégration communautaire qui commande la naissance d'un ordre juridique supranational. Il a ensuite expliqué que le mécanisme du manquement a été mis en place dans le système européen pour permettre le suivi et l'application uniforme des règles communautaires et, à terme assurer le respect intégral des obligations qui incombent aux Etats.

Le présentateur a fixé deux objectifs à sa communication à savoir définir les contours du recours en manquement dans un premier temps avant d'examiner les différentes phases de la procédure de constatation des manquements.

Les échanges qui ont suivi cette communication ont porté essentiellement sur :

- L'impact de l'action de la juridiction communautaire saisie d'un recours en manquement étant donné que cette dernière n'a ni la possibilité d'annuler une décision d'un Etat (objet du recours) ni imposer les mesures à prendre.
- La réforme des textes pour permettre à la juridiction communautaire de pouvoir mieux agir.
- L'ouverture d'un recours encadré aux particuliers et aux associations.
- La typologie des sanctions (politiques et juridictionnelles)

Dans sa réponse aux questions, le présentateur a expliqué qu'il existe de plus en plus un courant prônant l'ouverture de la saisine aux particuliers. Car l'action des Etats est limitée par la crainte des effets possibles d'une plainte sur les relations diplomatiques entre les Etats concernés. Il a ensuite expliqué que les sanctions politiques sont plus importantes que les sanctions juridictionnelles.

### **3. La contestation des sentences arbitrales par Monsieur NDONINGAR Djimasna, second vice-président de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA (CCJA)**

La communication a porté sur l'hypothèse de la contestation des sentences arbitrales doublement consacrée dans la convention de New-York de 1958 et dans le traité OHADA.

Dans l'analyse de l'exercice de la contestation des sentences arbitrales, le communicateur a distingué deux situations tenant notamment au cas où la contestation porte sur les sentences rendues dans les Etats parties et au cas où la contestation porte sur des sentences rendues sous l'égide de la CCJA.

**Les échanges** qui ont suivi cette communication ont porté essentiellement sur :

- La forme juridictionnelle de la CCJA statuant en matière d'arbitrage
- Le cas de partage de compétence entre les cours suprêmes et la CCJA
- L'immunité des Etats
- Les cas de non-motivation de la décision arbitrale
- La fixation des honoraires des arbitres par la CCJA
- La notion d'ordre public international et les bonnes mœurs
- La place de la convention de New-York de 1958 dans le droit OHADA

#### **4. La protection des droits de l'homme devant les juridictions communautaires, par Ervé DABONNE, auditeur à la Cour de justice de l'UEMOA**

L'exposé a été bâti sur deux grandes parties portant d'une part sur la quête d'un cadre juridique de protection des droits fondamentaux et d'autre part sur l'érection d'une protection prétorienne des droits fondamentaux.

Les échanges qui ont suivi cette communication ont porté essentiellement sur :

- La Charte européenne des droits fondamentaux et son application dans l'espace communautaire
- L'existence de statut des agents contractuels dans les ordres communautaires.

Dans sa réponse aux questions, le présentateur a expliqué que :

- La charte européenne s'applique à tous les Etats membres de l'union à l'exception de la Pologne et du Royaume Uni
- Il n'existe pas une loi uniforme communautaire régissant les agents contractuels dans les Etats membres. Mais la fonction publique communautaire contient des textes propres qu'administre son fonctionnement.

## **E. L'ATELIER DES JURIDICTIONS DES COMPTES**

Les travaux en atelier des juridictions financières se sont déroulés sous la modération de madame Ismath BIO TCHANE MAMADOU, Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin et M. IBRA LAOUEL LELEGOMI ; Conseiller à la Cour des comptes du Niger

Au cours de la première journée de ces travaux, deux communications ont été présentées par messieurs Thierno Idrissa DIA, Conseiller référendaire à la Cour des comptes du Sénégal et Philippe Néri Kouthon NION, Conseiller à la Cour des comptes du Burkina Faso sur les thèmes respectifs « Le contrôle de la dette publique : expérience de la Cour des comptes du Sénégal » et « La comptabilité patrimoniale de l'Etat : Quelles implications pour les juridictions financières ? ».

### **1. Le contrôle de la dette publique : expérience de la Cour des comptes du Sénégal, Thierno Idrissa DIA**

Thierno Idrissa DIA a présenté sa communication en deux principales parties. La première concernait le contrôle de la gestion de la dette publique et la deuxième le contrôle de la dette publique dans le cadre du contrôle de l'exécution de la loi des finances.

### **2. La comptabilité patrimoniale de l'Etat : Quelles implications pour les juridictions financières ?, Néri Kouthon NION de la Cour des comptes du Burkina Faso**

Dans la partie introductive de sa communication, Philippe NION a rappelé que la réforme de la gestion des finances publiques en cours dans la plupart des Etats impose désormais la tenue effective d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat.

Après avoir fait le point des enjeux et objectifs d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat, le communicateur a rappelé la notion de comptabilité en base caisse avant d'en montrer les limites.

### **3. Le contrôle des comptes des partis politiques par monsieur Maxime Bruno ACAKPO, Ancien Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin**

Le communicateur a axé sa présentation en trois parties : (i) du cadre juridique du financement et du contrôle financier des partis politiques, (ii) des comptes et des contrôles financiers des partis politiques et (iii) l'analyse sommaire du contrôle des comptes des partis politiques au Bénin.

A l'issue de la présentation des communications, les débats qui ont suivi ont permis aux participants de faire aussi bien de riches contributions que de poser des questions d'éclaircissement.

Au terme des travaux, l'Atelier a formulé les recommandations suivantes :

- que les juridictions financières renforcent le contrôle des comptes des partis des partis politiques ;
- que les juridictions financières se dotent d'une feuille de route en vue de la prise en charge des implications de la comptabilité patrimoniale de l'Etat, par le renforcement du pilotage et l'adaptation du cadre organisationnel des juridictions financières ainsi que par l'élaboration d'un plan de renforcement des capacités.

#### III. Propositions de thèmes

##### A. Propositions de thèmes juridictions communautaires

###### 1. La CCJA à l'épreuve de l'immunité d'exécution des entreprises publique.

Ce thème trouve sa justification dans les termes de l'article 30 de l'Acte Uniforme portant sur les voies d'exécution qui dispose que les dettes des personnes et collectivités publiques ne doivent pas souffrir d'exécution forcée. Or le besoin d'exécution forcée s'applique parfois aux entreprises publiques ou mixtes qui sont généralement régi par le statut de société privée. L'immunité d'exécution pourrait-elle être invoquée et dans quel cas?

## 2. La protection des droits de l'homme et le besoin de développement de l'Afrique

Il semble exister une contrariété entre les revendications des droits libertés et le besoin de développement réel des pays africains. Comment concilier ces deux tendances.

## 3. De la nécessité de l'ouverture du recours en manquement aux citoyens.

Le recours en manquement est l'apanage des Etats et de la Commission qui ne s'en servent pas. Or le constat qui en résulte est que ce recours sera plus profitable aux citoyens s'ils avaient un droit de saisine directe. Comment aménager ce droit au bénéfice de ceux-ci dans le cadre d'une réforme des textes.

## B. Propositions de thèmes juridictions constitutionnelles

### 1. Thèmes généraux

#### ***L'accès aux juridictions suprêmes***

Problématique : échanger les expériences des états membres sur l'accès et identifier les modèles les plus édifiants

#### ***La récusabilité des juges suprêmes***

Problématique : constat de récusation des juges constitutionnels dans l'espace, quelle est la procédure applicable ?

2. Thèmes spécifiques retenus

***L'influence extérieure dans la dévolution du pouvoir***

***Le juge constitutionnel et les crises politiques***

***Le recours en inconstitutionnalité par voie d'exception***

***Le juge constitutionnel et le changement de constitution.***

C. Propositions de thèmes juridictions administratives

1. Thèmes généraux

***L'office du juge et les conventions internationales ;***

***Le recours préjudiciel devant les hautes juridictions nationales.***

2. Thèmes spécifiques retenus

***La problématique de l'exécution des décisions des juridictions administratives;***

***Le juge administratif et les conventions internationales ;***

***La modulation des actes administratifs par le juge ;***

***Le contentieux contractuel administratif ;***

***Les procédures disciplinaires et l'office du juge administratif ;***

***Les pouvoirs du juge administratif en matière d'instruction : protégée et limites ;***

D. Propositions de thèmes juridictions des comptes

3. Thèmes d'ordre général

***L'AA-HJF face à la problématique de l'intégration des hautes juridictions.***

Les activités de l'AA-HJF sont souvent limitées aux sessions de formations ponctuées d'excellentes communications. Les rapports généraux contiennent des

recommandations mais aucun mécanisme n'est consacré au suivi desdites recommandations.

L'AA-HJF doit établir des normes et instituer des mécanismes relatifs aux statuts et procédures de ses juridictions membres.

### ***Les hautes juridictions face à la problématique des juridictions d'exception***

L'émergence des juridictions d'exception dans nos Etats se fait parfois en dérogation des principes du procès équitable, voire avec une concurrence aux hautes juridictions.

- Quelle est la nécessité de ces juridictions ?
- Quelle est l'incidence de leur création sur les hautes juridictions ?

#### 4. Thèmes spécifiques

### ***Le contrôle des déclarations de patrimoine***

Ce contrôle est institué dans le cadre de la lutte contre la corruption.

D'un Etat à l'autre, il est une mission confiée tantôt au juge des comptes (Bénin), tantôt au juge constitutionnel ou à un organe indépendant.

- Est-il encore pertinent de maintenir ce contrôle comme mission du juge des comptes ?
- Quelles sont les conditions d'efficacité de ce contrôle ?

### ***Le procès équitable devant le juge financier***

Le jugement des comptes des comptables publics s'est doublé du jugement des fautes de gestion.

Les règles de procédure des juridictions financières sont confrontées aux exigences du procès équitable comme la prescription, le respect des droits de la défense, la séparation des fonctions de poursuite de celles de jugement.

Comment les juridictions financières peuvent-elles davantage renforcer les droits de la défense devant leur prétoire ?

## ***L'audit en milieu informatisé***

De plus en plus s'observe un vaste mouvement d'automatisation des procédures administratives, budgétaires et comptables dans le cadre des réformes visant la lutte contre la corruption.

Cette information se fait en marge des juridictions financières.

Comment le juge financier peut-il faire son contrôle dans un milieu informatisé ?

## ***La loi de règlement à l'aune de la réforme des finances publiques***

Avec le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA dont les textes sont internalisés dans nos Etats, on passe de la logique de moyen à celle de résultat.

Cette réforme induit une modification dans le contenu et les procédures d'élaboration des lois de finances.

Quelle est l'incidence de cette réforme sur la loi de règlement principal outil de reddition de compte ?

## ***Les juridictions financières face au Code de transparence dans la gestion des finances publiques***

Avec l'internalisation de la directive équivalente, chaque Etat s'est doté d'un Code de Transparence dans la gestion des finances publiques.

Face au silence relatif sur la juridicité de ses dispositions, les juridictions financières se doivent de veiller à l'application de ce Code.

Quel sont les défis de ce Code pour les juridictions financières ?

Le Rapporteur général

Pre Dandi GNAMOU

Professeure Titulaire, Agrégée des facultés de droit,  
Juge à la Cour suprême du Bénin.

## **ANNEXES**

**PROGRAMME GENERAL DE DEROULEMENT DES TRAVAUX DE LA 11<sup>ème</sup> SESSION DE FORMATION DE L'AA-HJF**

23 – 24 OCTOBRE 2018

**LIEU : ECOLE REGIONALE SUPERIEURE DE LA MAGISTRATURE (ERSUMA),**

**PORTO-NOVO, BENIN**

*Première journée*

**MARDI 23 OCTOBRE 2018**

09h00 – 10h00 : **CEREMONIE D'OUVERTURE DES TRAVAUX**

- Mot d'accueil du Représentant Directeur Général de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature,
- Allocution de bienvenue du Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Conseil d'Administration de l'AA-HJF,
- Message de l'Organisation Internationale de la Francophonie,
- Discours d'ouverture des travaux de la session par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation, Représentant son excellence Monsieur le Président de la République du Bénin, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement.

10h00 – 10h30 :

- Salutations d'usage
- Photo de famille
- Cocktail d'ouverture.

**TRAVAUX PROPREMENT DITS DE LA SESSION**

**TRAVAUX EN PLENIERE**

**MODERATEURS :**

- Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême du Bénin
- Joseph DJOGBENOU, Président de la Cour constitutionnelle du Bénin

10h30 – 11h00 : Présentation de la 1<sup>ère</sup> communication introductive sur : « **L'INDEPENDANCE DU POUVOIR JURIDICTIONNEL A L'EPREUVE DE SES RAPPORTS AVEC LE POUVOIR EXECUTIF ET LE POUVOIR LEGISLATIF** », par **MADAME DANDI GNAMOU**, AGREE, PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC – UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI, CONSEILLER A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN.

11h00 – 12h00 : Débats.

**MODERATEURS :**

- Mme De DRAVO ZINZINDOHOUE Cécile, Présidente de la Haute Cour de justice du Bénin
- M. Guillaume GOULARD, Conseiller d'Etat – Président de la 9<sup>ème</sup> Chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat de France

12h00 – 12h30 : Présentation de la 2<sup>ème</sup> communication introductive sur : « **LE JUGE, GARANT DE LA PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES** », par **MONSIEUR MOUHAMADOU LO**, DOCTEUR, ANCIEN PRESIDENT DE LA COMMISSION DE PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES DU SENEGAL.

12h30 – 13h30 : Débats.

13h30 : Constitution et répartition dans les ateliers et reconnaissance des salles d'ateliers.

13h30 – 14h30 : Pause déjeuner

**TRAVAUX EN ATELIER SUIVANT LES DIFFERENTS ORDRES DE JURIDICTION**

**JURIDICTIONS DE CASSATION**

**MODERATEURS :**

- M. Innocent Sourou AVOGNON, Président de la Chambre judiciaire de la Cour suprême du Bénin
- Mme Julienne TCHIKAYA née MASOUNGA, Présidente de Chambre à la Cour de cassation du Gabon

**RAPPORTEUR SEQUENTIEL : (A désigner au sein de l'atelier)**

**MARDI 23 OCTOBRE 2018**

14h30 – 15h00 : Présentation de la communication sur : « **LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE DE L'INSCRIPTION EN FAUX DEVANT LES JURIDICTIONS DE CASSATION** », par **MONSIEUR GILBERT COMLAN AHOUANJINOU**, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN

15h00 – 16h00 : Débats.

16h00 – 16h30 : Présentation de la communication : « **LES VOIES DE RECOURS CONTRE LES ARRETS DE LA COUR SUPREME** », par **MONSIEUR MOUSSA DIALLO**, CONSEILLER A LA SECTION JUDICIAIRE - COUR SUPREME DU MALI.

16h30 – 17h45 : Débats

17h45 – 18h00 : Pause-café.

*Fin de la journée*

∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞

*Deuxième journée*

**MERCREDI 24 OCTOBRE 2018**

08h30 – 09h00 : Présentation de la communication sur : « **LA DISTINCTION DU FAIT ET DU DROIT DEVANT LA COUR DE CASSATION** », par **MADAME CAMARA NANABA CHANTAL**, VICE-PRESIDENTE DE LA COUR SUPREME DE COTE D'IVOIRE, PRESIDENTE DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE

09h00 – 10h00 : Débats

10h00 – 11h30 : Préparation du rapport de l'atelier

11h30 – 11h45 : Pause-café

11h45 – 12h30 : Adoption des rapports des ateliers et suggestion de thèmes pour les prochaines sessions

12h30 – 14h00 : Pause déjeuner

14h00 – 14h45 : Adoption en plénière des rapports des ateliers.

14h45 – 16h30 : Adoption du rapport de la session – Evaluation

16h30 – 17h00 : Clôture de la session

17h00 : Pause-café

**JEUDI 25 OCTOBRE 2018**

15h00 – 18h00 : Visite touristique à Ouidah

- Fort Français
- Temple python
- Route des esclaves.

Fin des travaux de la session

**JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**

**MODERATEURS :**

- M. Victor Dassi ADOSSOU, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin
- M. Guillaume GOULARD, Conseiller d'Etat – Président de la 9<sup>ème</sup> Chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat de France

**RAPPORTEUR SEQUENTIEL : ( A désigner au sein de l'atelier)**

**MARDI 23 OCTOBRE 2018**

14h30 – 15h00 : Présentation de la communication sur : « **LA TYPOLOGIE DU CONTENTIEUX FISCAL ET L'OFFICE DU JUGE ADMINISTRATIF** », par **M. GUILLAUME GOULARD**, CONSEILLER D'ETAT, PRESIDENT DE LA 9<sup>ème</sup> CHAMBRE DE LA SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE

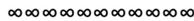
15h00 – 16h00 : Débats.

16h00 – 16h30 : Présentation de la communication : « **LE CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE : PORTEE ET LIMITES**», par **MONSIEUR JEAN ALOISE NDIAYE**, CONSEILLER REFERENDAIRE A LA COUR SUPREME DU SENEGAL

16h30 – 17h45 : Débats

17h45 – 18h00 : Pause-café.

*Fin de la journée*



*Deuxième journée*

**MERCREDI 24 OCTOBRE 2018**

08h30 – 09h00 : Présentation de la communication sur : **LES TECHNIQUES D'APPRECIATION PAR LE JUGE ADMINISTRATIF DU PREJUDICE ET LA REPARATION EN CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION** », par **M. GUILLAUME GOULARD**, CONSEILLER D'ETAT, PRESIDENT DE LA 9<sup>ème</sup> CHAMBRE DE LA SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE

09h00 – 10h00 : Débats

10h00 – 11h30 : Préparation du rapport de l'atelier

11h30 – 11h45 : Pause-café

11h45 – 12h30 : Adoption des rapports des ateliers et suggestion de thèmes pour les prochaines sessions

12h30 – 14h00 : Pause déjeuner

14h00 – 14h45 : Adoption en plénière des rapports des ateliers.

14h45 – 16h30 : Adoption du rapport de la session – Evaluation

16h30 – 17h00 : Clôture de la session

17h00 : Pause-café

**JEUDI 25 OCTOBRE 2018**

15h00 – 18h00 : Visite touristique à Ouidah

- Fort Français
- Temple python
- Route des esclaves.

*Fin des travaux de la session*

**JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES**

**MODERATEURS :**



**MODERATEURS :**

- Mme Ismath BIO TCHANE MAMADOU, Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin
- M. Ibra Laouel LELEGOMI, Conseiller à la Cour des comptes du Niger

**RAPPORTEUR SEQUENTIEL : (A désigner au sein de l'atelier)****MARDI 23 OCTOBRE 2018**

14h30 – 15h00 : Présentation de la communication sur : « **LE CONTROLE DE LA DETTE PUBLIQUE** », par **MONSIEUR THIERNO IDRISSE ARONA DIA**, CONSEILLER REFERENDAIRE A LA COUR DES COMPTES DU SENEGAL.

15h00 – 16h00 : Débats.

16h00 – 16h30 : Présentation de la communication : « **LA COMPTABILITE PATRIMONIALE DE L'ETAT : QUELLES IMPLICATIONS POUR LES JURIDICTIONS FINANCIERES ?** », par **MONSIEUR PHILIPPE NERI KOUTHON NION**, CONSEILLER LA COUR DES COMPTES DU BURKINA FASO

16h30 – 17h45 : Débats

17h45 – 18h00 : Pause-café.

Fin de la journée

∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞ ∞

Deuxième journée

**MERCREDI 25 OCTOBRE 2017**

08h30 – 09h00 : Présentation de la communication sur : « **LE CONTROLE DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES** », par **MONSIEUR BRUNO MAXIME ACAKPO**, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU BENIN.

09h00 – 10h00 : Débats

10h00 – 11h30 : Préparation du rapport de l'atelier

11h30 – 11h45 : Pause-café

11h45 – 12h30 : Adoption des rapports des ateliers et suggestion de thèmes pour les prochaines sessions

12h30 – 14h00 : Pause déjeuner

14h00 – 14h45 : Adoption en plénière des rapports des ateliers.

14h45 – 16h30 : Adoption du rapport de la session – Evaluation

16h30 – 17h00 : Clôture de la session

17h00 : Pause-café

**JEUDI 25 OCTOBRE 2018**

15h00 – 18h00 : Visite touristique à Ouidah

- Fort Français
- Temple python
- Route des esclaves.

*Fin des travaux de la session*

**JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES**

**MODERATEURS :**

- M. OUATTARA GBERI-BE, Vice-Président de la Cour de justice de la CEDEAO
- M. NDONINGAR DJIMASNA, 2<sup>ème</sup> Vice-Président de la Cour commune de justice de l'OHADA

**RAPPORTEUR SEQUENTIEL : (A désigner au sein de l'Atelier)**

**MARDI 23 OCTOBRE 2018**

14h30 – 15h00 : Présentation de la communication : « **LA PROBLEMATIQUE DE LA SAISINE D'UNE JURIDICTION COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE MANQUEMENT DES ETATS A LEURS OBLIGATIONS** », par **MONSIEUR OUATTARA GBERI-BE, VICE-PRESIDENT DE LA COUR DE JUSTICE DE LA CEDEAO.**

15h00 – 16h00 : Débats.

16h00 – 16h30 : Présentation de la communication sur : « **LA CONTESTATION DES SENTENCES ARBITRALES** », par **MONSIEUR NDONINGAR DJIMASNA, 2<sup>ème</sup> VICE-PRESIDENT DE LA COUR COMMUNE DE JUSTICE ET D'ARBITRAGE DE L'OHADA**

16h30 – 17h45 : Débats

17h45 – 18h00 : Pause-café.

*Fin de la journée*

∞ ∞

*Deuxième journée*

**MERCREDI 24 OCTOBRE 2018**

08h30 – 09h00 : Présentation de la communication sur : « **LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DEVANT LES JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES** », par **MONSIEUR ERVE DABONNE, AUDITEUR A LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA.**

09h00 – 10h00 : Débats

10h00 – 11h30 : Préparation du rapport de l'atelier

11h30 – 11h45 : Pause-café

11h45 – 12h30 : Adoption des rapports des ateliers et suggestion de thèmes pour les prochaines sessions

12h30 – 14h00 : Pause déjeuner

14h00 – 14h45 : Adoption en plénière des rapports des ateliers.

14h45 – 16h30 : Adoption du rapport de la session – Evaluation

16h30 – 17h00 : Clôture de la session

17h00 : Pause-café

**JEUDI 25 OCTOBRE 2018**

15h00 – 18h00 : Visite touristique à Ouidah

- Fort Français
- Temple python
- Route des esclaves.

**Rapporteur Général : Mme Dandi GNAMOU**, Agrégée, Professeur Titulaire de droit public – Université d'Abomey-Calavi, Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin

Fin des travaux de la session

## LISTE DES PARTICIPANTS

N°	NOM ET PRENOMS	TITRE/JURIDICTION	ADRESSE MAIL	TELEPHONE
1	M. Ousmane BATOKO	Président de la Cour suprême du Bénin, PCA/AA-HJF	ousbat@gmail.com	+229 95 05 39 37
2	M. Victor ADOSSOU	Président de la Ch. adm. – Cour suprême du Bénin, SG/AA-HJF	vadossou2006@yahoo.fr	+229 97 25 45 46
3	M. Arsène CAPO-CHICHI	Ancien Président de la Cour d'appel de Cotonou, Chargé de l'appui pédagogique AA-HJF	acapochi@yahoo.fr	+229 96 02 72 72
4	Mme Ismath BIO TCHANE MAMADOU	Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin	tchanis@yahoo.fr	+229 97 98 07 62
5	Mme De DRAVO ZINZINDOHOUE Cécile	Présidente de la Haute Cour de justice du Bénin	cecile.dedravo@gmail.com	+229 95 29 44 75 97 23 20 33
6	M. Joseph DJOGBENOU	Président de la Cour constitutionnelle du Bénin	jdjogbenou@hotmail.com	+229 94 43 97 97
7	M. Guillaume GOULARD	Conseiller d'Etat – Président de la 9 <sup>ème</sup> Chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat de France	guillaume.goulard@conseil-etat.fr	+33 6 61 48 11 75
8	M. Innocent Sourou AVOGNON	Président de la Chambre judiciaire de la Cour suprême du Bénin	avognoninno@yahoo.fr	+229 66 37 24 95
9	M. Gérard Onésime MADODE	Procureur Général près la Cour suprême du Bénin	onesime1959@yahoo.fr	+229 95 56 25 25
10	M. Maxime Bruno ACAKPO	Ancien Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin		+229 97 32 00 46
11	M. Gilbert Comlan AHOUANDJINO	Ancien Président de la Chambre judiciaire de la Cour suprême du Bénin	agilcom2002@yahoo.fr	+229 97 58 91 32
12	Docteur Mouhamadou LO	Ancien Président de la Commission de Protection des Données Personnelles du Sénégal	mouhamadoulosn@gmail.com	+221 77 56 726 17
13	Mme Dandi GNAMOU	Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin	dandi.gnamou@gmail.com	

14	M. Etienne FIFATIN	Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin		
15	M. Clotaire DEGUENON	Conseiller - Cour suprême du Bénin	ablawaga@yahoo.fr	+229 95 96 59 58
16	M. Inoussa Abodourin DAGBA	Auditeur - Cour suprême du Bénin	dagbaabodourin@gmail.com	+229 97 27 85 81
17	Mme Regina LOKO	Conseiller, Secrétaire Général - Cour suprême du Bénin		+229 66 58 91 20
18	M. Nicolas BIAO	Avocat Général - Cour suprême du Bénin		+229 97 89 76 76
19	M. Félix DOSSA	Avocat Général - Cour suprême du Bénin	Dossa.gf@yahoo.fr	+229 96 03 23 23
20	M. Evariste Florent AKOUNNA	Tribunal d'Aplahoué – Bénin	akouneva@yahoo.fr	+229 97 69 24 84
21	M. Etienne AHOUANKA	Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin	bidospere@ymail.com	+229 97 59 24 42
22	M. Appolinaire HOUNKANNOU	Juge TPI Savalou - Bénin	appohoukannou@gmail.com	+229 61 06 08 36
23	M. Richard AKODOSSI	TPI Natitingou – Bénin	Richard.akodossi@yahoo.fr	+229 66 59 45 59
24	M. Malik COSSOU	Cour d'appel de Cotonou – Bénin	Malik_cossou@yahoo.fr	+229 95 85 29 64
25	M. Wilfram Georges GBAGUIDI	Cour d'appel de Cotonou – Bénin	wilfrangb@yahoo.fr	+229 97 06 12 60
26	M. Raymond Bernard AHOANDJINOU	Auditeur - Cour suprême du Bénin	Ahouandjinou3@gmail.com	+229 94 31 69 42
27	M. Valentin KPAKO	Juge TPI Ouidah – Bénin	Tinoti2018@gmail.com	+229 66 55 72 87
28	Mme Jeanne TOZE	Cour suprême du Bénin	tozejeanne@gmail.com	+229 95 28 00 75
29	M. Mathias NIAMBA	Conseiller – Cour de cassation du Burkina Faso	diminima@yahoo.fr	
30	Mme Fanta YARO – SANOGO	Conseiller – Cour de cassation du Burkina Faso	yarofanta@yahoo.fr	+226 70 26 62 19
31	M. Placide NIKIEMA	Avocat Général – Cour de cassation du Burkina Faso	Place_nik17@yahoo.com	
32	M. Jean OUEDRAOGO	Conseiller – Cour de cassation du Burkina Faso	ouedrjean@yahoo.fr	
33	Mme Jacqueline KABORE – ZOUNGRANA	Conseiller – Cour de cassation du Burkina Faso	Jackkab51@yahoo.fr	

34	M. Toa Dieudonné OUATTARA	Conseiller - Conseil d'Etat du Burkina Faso		
35	M. Alidou OUATTARA	Conseiller - Conseil d'Etat du Burkina Faso	ouattalid@yahoo.fr	+226 70 20 73 72
36	Mme Wendyam KABORE	Conseiller - Conseil d'Etat du Burkina Faso	wendyakab@gmail.com	+226 70 18 92 31
37	M. COMPAORE Franck	Conseiller - Conseil constitutionnel du Burkina Faso	compaorefranck@ymail.com	+226 70 20 39 72
38	M. KERE Idrissa	Conseiller - Conseil constitutionnel du Burkina Faso	kereidimouhamed@gmail.com	+226 70 67 24 24
39	M. WANGRAWA Félix	Conseiller - Conseil constitutionnel du Burkina Faso	fwangraw@yahoo.fr	+226 71 10 53 38
40	M. Philippe Néri Kouthon NION	Conseiller - Cour des comptes du Burkina Faso	nionphilippe1@yahoo.fr	+226 70 01 71 15
41	M. Maurice DIBERT DOLLET	Conseiller Cour de cassation de Centrafrique		
42	Mme Sylvie NAÏSSEM	Juge Cour constitutionnelle de Centrafrique	naissemsylvie@yahoo.com	
43	M. KOUAME KOUASSI Augustin	Conseiller à la Chambre Judiciaire Cour suprême - Côte d'Ivoire	kouamekaugustin@live.fr	+225 49 47 22 43
44	M. Kouakou YAO	Collaborateur du Président de la Chambre Judiciaire	Bessaleel225@ymail.com	+225 57 07 33 50
45	Mme Chantal CAMARA NANABA	Vice-présidente de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, Présidente de la Chambre judiciaire	chantalcamara@yahoo.fr	+225 07 88 63 71
46	Mme Jacqueline LOHOUES-OBLE	Conseiller - Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire		+225 40 56 56 98
47	M. Sepleu DELLI	Conseiller Technique - Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire	bigodelli2045@gmail.com	+225 07 70 84 39
48	Mme Julienne TCHIKAYA née MASSOUNGA	Président de Chambre Cour de cassation		+241 06 26 73 76
49	Mme Marguerite LEKOGO née LEYOUA ANGA	Président de Chambre Cour de cassation		+241 06 90 34 07
50	Mme Lydie PAILLAT	Procureur Général Adjoint Cour de cassation	lydiepaillat@gmail.com	+241 06 24 93 90
51	Mme Noémia Nony Cabral Ca Gomes	Conseiller - Tribunal suprême de justice – Guinée Bissau	nonycabral@gmail.com	+245 96 69 09 159
52	M. Alpha TOURE	Premier Avocat Général Cour	ralphatoure@yahoo.fr	+224 622 52 28 90

		suprême Guinée		
53	Mme Marie Joceline CAZIMIR-BRUTUS	Conseiller Cour de cassation - Haïti	jugemycazimir@gmail.com	+509 37 41 67 86
54	Mme Windelle THELOT- COQ	Conseiller Cour de cassation - Haïti	awintheLOT@gmail.com	+509 48 94 90 75
55	M. Moussa DIALLO	Conseiller à la section judiciaire - Cour suprême – Mali	bouraimac@gmail.com	
56	M. NAHY Mohamed Bouya	Conseiller - Cour suprême - Mauritanie	mdbouyas@gmail.com	
57	M. Issaka Dan Déla	Président de la Chambre civile et commerciale Cour de cassation Niger	issakade@gmail.com	+227 96 96 11 07
58	M. Hassane Djibo	Conseiller Cour de cassation Niger	hassadjibo@gmail.com	+227 96 87 22 68
59	M. Sékou Boukar Diop	Conseiller Cour de cassation Niger	sdiopbouk@yahoo.fr	+227 96 98 45 53
60	M. Issiaka Djingareye	Conseiller Cour de cassation Niger	issiakadjingareye@yahoo.com	+227 96 28 54 02
61	M. Moussa Issaka	Conseiller Cour constitutionnelle Niger	isaacmoussa@yahoo.fr	+227 96 99 66 23
62	Mme Sambaré Halima Diallo	Conseiller Cour constitutionnelle Niger	hdsabare@yahoo.fr	+227 90 90 73 13
63	M. Ibra Laouel Lélégomi	Conseiller Cour des comptes Niger	ilelegomi@courdescomptes.ne	+227 85 22 18 78
64	M. Yaou ABOUBACAR	Président de la Chambre consultative Conseil d'Etat Niger	yayahadi@yahoo.fr	+227 96 56 05 27
65	M. Ari LAWANE OUMARA GREMA	Conseiller Conseil d'Etat Niger		
66	M. Jean Aloïse NDIAYE	Conseiller Référendaire Cour suprême Sénégal	aloïsejean@yahoo.fr	+221 77 651 42 38
67	M. Thierno Idrissa Arona DIA	Conseiller Référendaire Cour des comptes Sénégal	thiernoidrissadia@yahoo.fr	+ 221 77 657 52 25
68	M. Aliou NIANE	Conseiller Référendaire Cour des comptes Sénégal	yaalatiif@yahoo.fr	
69	M. MOUSTAPHA MAIDODOU	Conseiller Cour suprême - Tchad	moustaphamaidoudou@yahoo.fr	+235 66 22 84 55
70	M. LOXOGA Kuma	Conseiller à la Chambre judiciaire Cour suprême - Togo		

71	M. BEKETI Adamou	Avocat général Cour suprême - Togo		
72	Docteur Daniel Amagoin TESSOUGUE	Juge Cour de Justice UEMOA	insogou58@gmail.com	+226 71 03 19 81
73	Docteur Ervé DABONNE	Auditeur Cour de Justice UEMOA	rvdabonne@gmail.com	+226 70 03 77 79
74	Honorable OUATTARA Gberi-Be	Vice-président Cour de Justice de la CEDEAO	comeleongberi@gmail.com	+225 07 09 53 52
75	M. NDONINGAR DJIMASNA	2 <sup>ème</sup> Vice-président Cour Commune de Justice de l'OHADA	ndoningar.ccja@ohada.org	+225 47 67 84 07
76	M. POKANAM-LARE Nounguine	Magistrat, Auditeur Cour des comptes - Togo	robertpok@yahoo.fr	
77	M. AKAKPO Kossi Akomingny	Avocat Général Cour des comptes - Togo	27akakos@gmail.com	
78	Mme Ablanvi Mèwa HOHOUETO	Conseiller – Cour constitutionnelle - Togo		
79	M. Koffi TAGBE	Conseiller – Cour constitutionnelle - Togo		+228 90 05 18 41
80	Mme RASOAMIHAJA RADERANDRAIBE	Conseiller – Cour suprême – Madagascar		+228 90 04 81 84 70 42 12 11
81	M. Abraham GADJI	Agrégé, Professeur de droit public, Université Félix Houphouët Boigny de Cocodi – Côte d'Ivoire	gadjabraham@hotmail.com	+228 90 04 92 70 70 42 59 79
82	M. James DAOUDOU	Chargé de Mission du Président de la Cour suprême du Bénin	James_daoudou@yahoo.fr	+229 95 79 03 98
83	M. Ferdinand M. DEGBELO	TPI Abomey-Calavi Bénin	ferdymtd@gmail.com	+229 96 09 04 61
84	M. Razack BELLO	TPI Pobè	bellorazack@yahoo.fr	+229 61 04 26 61
85	Mme Isabelle SAGBOHAN	Conseiller à la Chambre administrative – Cour suprême du Bénin	Sagbohani9@yahoo.com	+229 95 36 05 95
86	M. Dossa Justin AGASSOUNON	TPI Lokossa – Bénin	agassounonjustin@yahoo.fr	+229 95 15 20 53
87	M. Ismaël Anselme SANOUSI	TPI Porto-Novo – Bénin	Ismaelsa2000@yahoo.fr	+229 97 22 18 66
88	Mme Cherifatou BANSOU	Cour suprême du Bénin	cherybans@yahoo.fr	+229 95 96 37 93
89	M. Yélinest AHOUEYA	TPI Allada	ayelinst@gmail.com	+229 97 29 39 44

90	M. Christian ADJAKAS	TPI Abomey – Bénin	christianadjakas@yahoo.fr	+229 95 45 21 49
91	M. Blaise KISSEZOUNON	Cour d'appel Abomey – Bénin	kissblaise@gmail.com	+229 97 12 67 39
92	M. Karl ATCHANHOUIN	Juridiction béninoise	karlauguste@yahoo.fr	+229 97 66 24 60
93	M. Kokou ANANI	Cour suprême du Bénin	anayacoco@yahoo.fr	+229 97 40 74 05
94	M. Alexis METAHOU	PG Cour d'appel Parakou – Bénin	metahoualexis@yahoo.fr	+229 95 54 65 83
95	M. Pascal DOHOUNGBO	Parquet Général – Cour suprême du Bénin	Dohoungbo62@yahoo.fr	+229 97 17 35 90
96	M. Antoine GOUHOUÉDE	Conseiller - Cour suprême du Bénin	Antoinegouhouede1@gmail.com	+229 67 40 30 27
97	M. Magloire MITCHAÏ	Conseiller - Cour suprême du Bénin		+229 95 95 69 96
98	Mme Thérèse KOSSOU	Conseiller - Cour suprême du Bénin		+229 97 98 66 01
99	M. Daniel d'ALMEIDA	Cour d'appel Abomey – Bénin	danigilles@yahoo.fr	+229 97 08 47 14
100	M. Henri YAÏ MONGADJI	Greffier - Cour suprême du Bénin	mongadjiyai@yahoo.fr	+229 97 36 17 95
101	Mme Hortense LOGOSSOU MAHMA	Greffier - Cour suprême du Bénin		+229 97 25 54 55
102	M. Honoré ALOAKINNOU	Cour suprême du Bénin		+229 96 01 08 17
103	M. Dossa Justin AGASSOUNON	TPI Lokossa	agassounonjustin@yahoo.fr	+229 95 15 20 53
104	M. Hervé AFFOUKOU	Auditeur – Chambre des comptes – Cour suprême du Bénin	affoukourv@hotmail.fr	+229 96 35 60 45
105	M. Talahatou GARBA	Auditeur – Chambre des comptes – Cour suprême du Bénin	Talhathgarb81@yahoo.fr	+229 97 29 29 73
106	M. David SOHINTO	Auditeur – Chambre des comptes – Cour suprême du Bénin	sohinto@yahoo.fr	+229 97 44 17 41
107	M. Wilfried ZOHOUNGBOGBO	Auditeur – Chambre des comptes – Cour suprême du Bénin	zohoungbogbowilfried@yahoo.fr	+229 97 08 12 90
108	M. Malick BOUKARI	Auditeur – Chambre des comptes – Cour suprême du Bénin	malickboukari@yahoo.fr	+229 95 64 43 44
109	M. Frédéric KINNOU	Auditeur – Chambre des comptes – Cour suprême du	fredkinnou@yahoo.fr	+229 97 76 41 15

		Bénin		
110	Mme Afoussatou ASSOUMA	Auditeur – Chambre des comptes – Cour suprême du Bénin	a.afoussatou@yahoo.fr	+229 97 98 19 91
111	M. Aurélien PKEHOUNTON	Auditeur – Chambre des comptes – Cour suprême du Bénin	pkehountonaurelien@yahoo.fr	+229 62 60 03 13
112	M. Mouhamadou SONSARE	Auditeur - Cour suprême du Bénin		+229 94 21 17 07
113	M. Wilfrid ARABA	Auditeur – Chambre administrative – Cour suprême du Bénin	w.araba@hotmail.fr	+229 95 53 36 98
114	Mme Moussilimatou DEMBA DIALLO	Auditeur - Cour suprême du Bénin	ddmoussa2006@yahoo.fr	+229 95 95 71 90
115	M. Bienvenu CODJO	Greffier - Cour suprême du Bénin	bienvenu.codjo@yahoo.fr	+229 61 51 80 06
116	M. Rodrigue ABOUA	Auditeur – Chambre administrative – Cour suprême du Bénin	roddyabc@yahoo.fr	+229 97 90 00 21
117	M. Aleyya GOUDA BACO	Cabinet MJL Bénin	aleyah.gouda@yahoo.fr	+229 97 87 52 77
118	M. Epiphane YEYE	Président du TPI Bénin		
119	Mme Albertine BORORI	Cour constitutionnelle – Bénin	albeborori@yahoo.fr	+229 95 40 85 19
120	M. René BAGOUDOU	Juge HCJ Bénin	renebagoudou@yahoo.fr	+229 96 39 45 40
121	M. Adam BAGOUDOU	Juge HCJ Bénin	adambagoudou@yahoo.fr	+229 97 97 85 90
122	M. Benoît DEGLA	Juge HCJ Bénin		+229 97 09 47 41
123	Mme Rafiatou ALASSANE	Chef service de la documentation et d'Etudes AA-HJF	rafiatoualassane01@yahoo.fr	+229 97 13 65 44
124	M. Florent GBEDO	Cour suprême du Bénin		+229 64 52 41 10
125	M. Césaire KPENONHOUN	Cour suprême du Bénin	kpenonhoun@yahoo.fr	+229 97 60 40 29
126	M. Prosper DJOSSOU	Greffier en Chef – Cour suprême du Bénin	prosbienvenudjossou@yahoo.com	+229 95 84 20 74
127	M. Gédéon AKPONE	Cour suprême du Bénin		+229 96 00 67 59
128	M. Giscard YABI	Chef service informatique AA-HJF	giscard.yabi@aahjf.net	+229 66 00 83 21