

LES CAHIERS DE L'AA- HJF

25^{ème} PUBLICATION

LES ACTES DE LA DOUZIEME SESSION DE FORMATION



ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie



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

LES CAHIERS DE L'AA-HJF

25^{ème} PUBLICATION

| SOMMAIRE | | |
|-----------------------|--------------------------|--------------|
| N° D'ORDRE | RUBRIQUES | PAGES |
| 1 | I- CEREMONIE D'OUVERTURE | |

| | | |
|---|--|--|
| 2 | MOT D'ACCUEIL DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ECOLE REGIONALE SUPERIEURE DE LA MAGISTRATURE | |
| 3 | 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 | |
| 4 | MESSAGE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE | |
| 5 | 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 | |
| | II- TRAVAUX DE LA SESSION | |
| 6 | A. TRAVAUX EN PLENIERE ⇒ PRESENTATION DE LA PREMIERE COMMUNICATION INTRODUCTIVE SUR : « LES IMMUNITES ET PRIVILEGES DE JURIDICTION DANS UN ETAT DE DROIT », PAR MADAME DANDI GNAMOU , AGREGEE, PROFESSEURE TITULAIRE DE DROIT PUBLIC – UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI, CONSEILLER A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN. ⇒ PRESENTATION DE LA DEUXIEME COMMUNICATION INTRODUCTIVE SUR : « LA RECUSABILITE DES JUGES DES HAUTES JURIDICTIONS », PAR MONSIEUR CYRILLE MONEMBOU , PROFESSEUR AGRÉGÉ DES FACULTÉS DE DROIT– UNIVERSITÉ DE YAOUNDE II - CAMEROUN | |
| - | B. TRAVAUX EN ATELIER | |
| - | JURIDICTIONS DE CASSATION | |

| | | |
|---|--|--|
| 7 | <p>« LES MOYENS SOULEVES D'OFFICE ET LE PRINCIPE DU CONTRADICTOIRE », PAR MONSIEUR GILBERT COMLAN AHOUANDJINOU, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN</p> | |
| 8 | <p>« LE RENVOI APRES CASSATION ET LA CASSATION SANS RENVOI », PAR MME GINETTE HOUNSA AFAWOUNGBO, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN</p> | |

| | | |
|----|--|--|
| 9 | <p>« LE DROIT D'EVOCATION DANS LES JURIDICTIONS DE CASSATION », PAR MONSIEUR DESIRE SAWADOGO, CHEF DE SERVICE DE DOCUMENTATION ET DES ETUDES A LA COUR DE CASSATION DU BURKINA FASO</p> | |
| - | <p>JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</p> | |
| 10 | <p>« LES POUVOIRS DU JUGE ADMINISTRATIF EN MATIERE D'INSTRUCTION : ETENDUE ET LIMITES », PAR MONSIEUR ABDOULAYE DJIBO, PRESIDENT DE LA CHAMBRE CONSULTATIVE – CONSEIL D'ETAT DU NIGER</p> | |
| 11 | <p>« LE CONTENTIEUX FISCAL ENTRE LE JUGE ADMINISTRATIF ET LE JUGE JUDICIAIRE », PAR MONSIEUR GUILLAUME GOULARD, CONSEILLER D'ETAT, PRESIDENT DE LA ^{gème} CHAMBRE DE LA SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE</p> | |
| 12 | <p>« LES CONTENTIEUX DES CONTRATS ADMINISTRATIFS DANS L'ESPACE AA-HJF », PAR MONSIEUR GUILLAUME GOULARD, CONSEILLER D'ETAT, PRESIDENT DE LA ^{gème} CHAMBRE DE LA SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE</p> | |
| - | <p>JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES</p> | |
| 13 | <p>« LE JUGE CONSTITUTIONNEL ET LES CRISES POLITIQUES », PAR MONSIEUR PATRICK EDGARD ABANE ENGOLO, AGREGE DES FACULTES DE DROIT - UNIVERSITE DE YAOUNDE 2- CAMEROUN, DIRECTEUR DU CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES CONSTITUTIONNELLES, ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES</p> | |

| | | |
|----|--|--|
| 14 | « LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITE PAR VOIE D'EXCEPTION », PAR MONSIEUR OUMAROU NAREY , PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC, PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES DU NIGER | |
| | « LA JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE, CLE DE VOUTE DE LA DEMOCRATIE ET DE L'ETAT DE DROIT : PORTEE ET LIMITES », PAR MONSIEUR IBRAHIM SALAMI , PROFESSEUR AGRÉGÉ, TITULAIRE DE DROIT PUBLIC – UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI | |
| - | JURIDICTIONS DES COMPTES | |
| 15 | « L'AUDIT EN MILIEU INFORMATISE », PAR MONSIEUR MALICK LY , REFERENDAIRE A LA COUR DES COMPTES DU SENEGAL, CONSEILLER | |
| 16 | « LA LOI DE REGLEMENT A L'AUNE DE LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES », PAR MONSIEUR BENOÏT AZODJILANDE , ANCIEN CONSEILLER A LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU BENIN | |
| 17 | « LES JURIDICTIONS DES COMPTES ET LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE », PAR MONSIEUR BRUNO MAXIME ACAKPO , ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU BENIN. | |
| - | JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES | |
| 18 | « LA CCJA A L'EPREUVE DE L'IMMUNITE D'EXECUTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES », PAR MONSIEUR CLAUDE ARMAND DEMBA , MAGISTRAT HORS HIERARCHIE, JUGE A LA CCJA - OHADA | |
| 19 | « LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET LE BESOIN DE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE », PAR MONSIEUR AUGUSTO MENDES , JUGE A LA CJ UEMOA | |
| 20 | « DE LA NECESSITE DE L'OUVERTURE DU RECOURS EN MANQUEMENT AUX CITOYENS », PAR MONSIEUR DARIO DEGBOE , ENSEIGNANT-CHERCHEUR A L'UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI, SECRETAIRE GENERAL DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE DU BENIN | |
| - | C. CEREMONIE DE CLOTURE | |

| | | |
|----------|---|--|
| 22 23 | ⇒ RAPPORTS DES ATELIERS ⇒ RAPPORT GENERAL | |
| - | MOTIONS DE REMERCIEMENTS | |
| 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) | |
| - | ANNEXES | |
| | ⇒ PROGRAMME GENERAL DE DEROULEMENT DES TRAVAUX ⇒ LISTE DES PARTICIPANTS | |

NOTE DU SECRETARIAT GENERAL

CEREMONIE D'OUVERTURE DES TRAVAUX

**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 12^{ème} SESSION DE FORMATION
DES MAGISTRATS DES JURIDICTIONS MEMBRES DE L'AA-HJF**

PORTO-NOVO, ERSUMA, LE 22 OCTOBRE 2019

Je voudrais avant tout propos, souhaiter à vous tous ici présents, Mesdames et Messieurs, la chaleureuse bienvenue à l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA), cadre traditionnel des sessions de formation des magistrats des juridictions de dernier ressort, membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AAHJF).

Les membres du Bureau du Conseil d'administration se joignent à moi pour nous réjouir de vous voir prendre part à la 12^{ème} édition de nos sessions de formations. La tenue de la présente rencontre traduit toute la détermination de notre Association à poursuivre inlassablement, l'œuvre de renforcement des capacités d'intervention des animateurs de ses hautes juridictions membres.

A vous tous, chers collègues, venus de pays frères et amis à l'échelle du monde francophone, je voudrais exprimer, au nom dudit Conseil et en mon nom personnel, toute notre joie de vous accueillir sur la terre de grande tradition d'accueil et d'hospitalité qu'est le Bénin. Je souhaite à chacun et à tous, un bon, agréable et fructueux séjour.

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.

Vous acceptez pour la deuxième fois, de venir ouvrir les travaux de la présente session de formation des magistrats des juridictions membres de notre Association. Votre présence en ces lieux, témoigne de l'attachement du Président de la République à la démocratie et à l'Etat de droit ainsi qu'aux initiatives de regroupement institutionnel à l'échelle du continent, à même de favoriser l'intégration juridique et judiciaire de nos Etats dans l'optique d'une justice forte, prévisible et indépendante.

Aussi, voudrais-je vous prier de bien vouloir transmettre à son Excellence Monsieur Guillaume Patrice TALON, Président de la République, nos sentiments de profonde reconnaissance.

A vous-même, Monsieur le Ministre qui nous faites l'honneur de votre soutien, notre Association vous en sait infiniment gré, vous exprime ses sincères remerciements.

Mesdames et Messieurs,

Je m'en voudrais, à ce stade de mes propos, de ne pas témoigner notre gratitude aux Magistrats, universitaires et experts venus aussi bien de France, des Etats Unis d'Amérique que d'Afrique, qui ont bien voulu accepter de nous appuyer de toute leur science, à l'occasion de la 12^{ème} session de formation qu'organise notre Association depuis sa création en 1998.

Au nombre de ceux-ci, vous me permettez de saluer tout particulièrement le Conseiller d'Etat de France, Monsieur Guillaume GOULARD, Président de section du Contentieux au Conseil d'Etat qui, une nouvelle fois, a accepté d'accompagner notre réseau de son expertise.

En traversant monts et vallées, mers et océans pour vous rendre ici au Bénin, vous apportez, chers experts, la démonstration on ne peut plus éloquente de ce que rien, absolument rien, ne peut résister à notre volonté commune de bâtir, en ce 3^{ème} millénaire plein de défis, un monde irrémédiablement basé sur la force solide du droit et la sécurité que procure la justice.

L'AA-HJF vous sait gré de votre sollicitude.

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice ;

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

Monsieur le Directeur Général de l'ERSUMA ;

Mesdames et Messieurs les Experts ;

Mesdames et Messieurs les participants.

La tenue de la présente session de formation rend compte de notre détermination à poursuivre, en dépit de nos difficultés, cette activité de formation continue des principaux animateurs des Hautes Juridictions membres de notre Association.

Il ne peut en être autrement quand on sait la place qu'occupent nos Hautes Juridictions dans l'ordonnement institutionnel de nos Etats plus que jamais engagés à construire en Afrique, de véritables sociétés basées sur le droit et la justice.

Que de chemin parcouru depuis Lomé au Togo en 2006 jusqu'à la présente édition, la 12^{ème} du genre, dans le processus de renforcement des capacités d'intervention des principaux animateurs de notre Association auxquels nous nous devons de donner les armes indispensables à l'accompagnement efficient de leur mission au soutien de l'Etat de droit.

Les juges africains du 3^{ème} millénaire doivent s'adapter aux évolutions de leur temps pour être à la hauteur des mutations tant quantitatives que qualitatives qui s'opèrent au plan juridique, dans nos sociétés dans leur marche irréversible vers la modernité.

La présente édition nous donne, une fois encore, l'occasion de renforcer les aptitudes juridiques et judiciaires des magistrats de nos hautes Juridictions, rendant des décisions prévisibles et dans des délais raisonnables.

Vous me permettez, ici et maintenant, d'exprimer notre infinie gratitude à l'Organisation Internationale de la Francophonie et au Gouvernement de la République du Bénin, grâce au soutien franc et déterminant desquels nous nous sommes lancés dans cette merveilleuse aventure de formation.

Aussi, réitérons-nous nos profonds sentiments de gratitude et de reconnaissance à l'Organisation Internationale de la Francophonie dont le représentant ici présent, voudra bien transmettre à sa Secrétaire générale, Madame Louise MUSHIKIWOBO, l'expression de notre sincère amitié et de notre entière satisfaction.

Nous restons très sensibles à l'accompagnement matériel et financier du Gouvernement du BENIN, pays du siège de notre Association, qui ne nous a jamais marchandé son appui technique, logistique et financier.

A la Direction Générale de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature, nous disons MERCI pour le soutien fort appréciable qu'elle nous apporte à l'occasion de la tenue de nos sessions annuelles.

Chers participants,

Je ne doute pas un seul instant que vous ferez encore de la présente session, un franc succès, eu égard à l'intérêt manifeste toujours porté par chacun et par tous, à cette activité.

C'est sur ces mots d'assurance et d'espérance, qu'en réitérant à chacun et à tous, les sincères remerciements de notre Association, je souhaite pleins succès à nos travaux.

Vive la coopération juridique et judiciaire internationale,

Vive l'AA-HJF,

Je vous remercie.

Ousmane BATOKO

**ALLOCUTION DU REPRESENTANT DE L'ORGANISATION
INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, A LA XII^e SESSION DE
FORMATION DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES
JURIDICTIONS FRANCOPHONES**

Porto-Novo, le 22 octobre 2019

**Monsieur le Président de la Cour suprême du Bénin, Président du
Conseil d'administration de l'AAHJF,**

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la justice,

Monsieur le Directeur Général de l'ERSUMA,

**Mesdames et Messieurs les membres des hautes juridictions,
membres de l'AAHJF,**

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 (AAHJF).

La Secrétaire générale de la Francophonie, Madame Louise MUSHIKIWABO, 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'AAHJF, 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. Elle 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 soulignés et réaffirmés comme une priorité par les Chefs d'États et de gouvernement de nos pays membres, au cours du XVII^e Sommet de la Francophonie qui s'est tenu à Erevan, les 11 et 12 octobre 2018.

L'OIF est engagée dans 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'AAHJF, qui a mis la formation et l'information juridiques 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 de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des Affaires (OHADA), ERSUMA, 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 douzième session illustre aussi votre volonté de vous inscrire dans la continuité et une dynamique d'échange et de partage d'expérience qui sont au cœur des préoccupations de nos réseaux institutionnels et que vous avez pu illustrer par votre expérience en mai 2018 à Paris, lors des 6^e 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 12^{ème} 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**

PORTO-NOVO, ERSUMA, LE 22 OCTOBRE 2019.

**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,

**Messieurs les honorables députés membres de la Haute Cour de
Justice,**

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

**Monsieur le Représentant du Délégué à la paix, à la Démocratie et
aux Droits de l'Homme de l'OIF,**

Monsieur le Secrétaire Général de l'AA-HJF,

**Madame et Messieurs les Présidents de Chambre de la Cour
suprême du Bénin,**

Monsieur le Procureur Général près ladite Cour,

**Mesdames et Messieurs les magistrats des Hautes Juridictions
membres de l'AA-
HJF,**

Messieurs les experts,

**Mesdames et Messieurs les magistrats des juridictions béninoises
du fond,**

Honorables invités,

Mesdames et Messieurs,

J'ai l'insigne honneur d'ouvrir, ce jour, mardi 22 octobre 2019, au nom du président de la République du Bénin, chef de l'Etat, chef du Gouvernement et Président du Conseil Supérieur de la Magistrature, les travaux de l'activité scientifique majeure qu'est ce forum international regroupant les hauts magistrats de nos Etats tous ordres de juridictions confondus.

Qu'il me soit donc permis au nom du gouvernement du Bénin et de son chef, le Président Patrice Athanase Guillaume TALON, de souhaiter à tous les participants, la chaleureuse et fraternelle bienvenue à cette prestigieuse Ecole de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA).

A ceux venus des pays frères et amis, je voudrais souhaiter un bon et très agréable séjour au Bénin.

Le gouvernement du Bénin, pays siège de votre réseau, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) se réjouit de la tenue, une nouvelle fois, sur le sol béninois, des présentes assises porteuses d'un dialogue de haut niveau entre l'élite du monde judiciaire africaine et adresse ses chaleureuses félicitations au Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Conseil d'Administration de l'Association et à travers lui, à tous les membres de son bureau et à ceux du comité scientifique qui a eu la lourde responsabilité de la préparation intellectuelle de cette rencontre.

- Monsieur le Président du Bureau du Conseil d'Administration de l'AA-HJF,
- Mesdames et Messieurs,

La formation continue des principaux animateurs des Cours et tribunaux des différents pays de l'Afrique, plus que jamais engagée dans la construction de l'idéal démocratique est, à n'en point douter, gage du perfectionnement des compétences des hommes et femmes qui animent nos prétoires où se joue la destinée de l'Etat de droit. Cette mission sacerdotale dont ont la charge les hauts magistrats que vous êtes, rend, pour nos Etats et les réseaux institutionnels en particulier, plus capitale voire plus préoccupante, la question du recyclage et du perfectionnement de vos connaissances. L'enjeu est de taille, parce qu'il s'agit des animateurs de la justice, véritable vivier de l'édification de l'Etat de droit dans nos différents pays. Cette démarche, que dis-je, cette pertinente initiative se justifie aussi, à mon point de vue, à plusieurs égards.

En premier lieu, il est loisible de souligner que cette session de formation, la 12^{ème} du genre depuis la création de l'AA-HJF en 1998, s'inscrit dans le cadre du plan quinquennal de formation des magistrats, dont l'AA-HJF s'est dotée, avec le précieux et permanent concours de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF).

En second lieu, les hautes juridictions africaines, qu'elles soient nationales ou communautaires, jouent à travers leurs différentes missions, un rôle primordial dans ce vaste mouvement de construction en Afrique, de sociétés humaines plus fortes et plus justes, fondées sur la primauté du droit et de la justice.

Aussi, Mesdames et Messieurs, honorables invités, la conviction profonde des Exécutifs de nos Etats est, en effet, que notre continent, dans un monde de plus en plus globalisé, ne peut amorcer son émergence socio-économique que porté par un environnement de sécurité juridique et judiciaire durable.

Il est donc nécessaire voir impérieux que la formation des ressources humaines, le recyclage périodique des hommes et femmes des hautes juridictions et de droit en général, soient pérennisés pour donner à la justice, non seulement toute la noblesse qui la caractérise mais encore son indépendance, sa performance et son efficacité.

Le gouvernement de mon pays et en particulier son chef, restent en ce qui les concerne, très attachés à la question de la formation des animateurs des juridictions en charge de la régulation des rapports sociaux et du règne du droit dans nos cités.

Je reste persuadé, au regard du programme d'activités de ces deux jours de travaux, Monsieur le président, mesdames et messieurs, que la présente session de formation ne dérogera guère à la règle.

Le choix des thématiques riches et variées autour desquelles échangeront les participants aussi bien en plénière qu'en ateliers spécifiques plaide en faveur de la conviction que j'exprime ainsi.

C'est ici, pour moi, le lieu et le moment d'adresser la gratitude du gouvernement béninois à l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), partenaire privilégié et infatigable de l'AA-HJF pour l'incalculable concours technique et financier qu'elle apporte à la tenue régulière et continue de ses sessions de formation.

Je ne saurais manquer d'associer à ces remerciements, l'ensemble des experts, tant nationaux qu'étrangers, qui ont accepté, malgré leurs divers calendriers sans doute chargés, d'apporter un appui remarquable au plan pédagogique, par les communications qui seront présentées à l'occasion de cette formation.

Vous me permettrez Monsieur le président de la Cour suprême, mesdames et messieurs les participants, de renouveler la gratitude de mon département ministériel pour l'honneur que vous me faites, en conviant chaque année, les juges du fond du Bénin, à prendre part aux rencontres de recyclage et de perfectionnement de votre Association.

Nos remerciements vont enfin et, naturellement, au Directeur Général de l'ERSUMA qui a mis gracieusement, une fois encore à la disposition de l'AA-HJF, les locaux de son établissement pour abriter les travaux de cette rencontre scientifique.

Mesdames et Messieurs, je voudrais, avant d'achever mes propos, vous dire toute la reconnaissance de la République du Bénin pour la contribution appréciable de toute la famille judiciaire à l'enracinement de l'Etat de droit et à la consolidation de la démocratie dans l'espace africain francophone.

C'est sur ces mots de satisfaction et d'encouragement que je déclare ouverts au nom du Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature, les travaux de la 12^{ème} session de formation des juges des juridictions membres de votre Association.

Pleins succès à vos travaux!

Vive la coopération juridique et judiciaire africaine!

Vive le réseau AA-HJF!

Je vous remercie.

Sévérin QUENUM

TRAVAUX PROPREMENT DITS

TRAVAUX EN PLENIERE

COMMUNICATIONS INAUGURALES

LES IMMUNITES ET PRIVILEGES DE JURIDICTION DANS UN ETAT DE DROIT

PAR MADAME DANDI GNAMOU,

PROFESSEURE TITULAIRE, AGRÉGÉE DES FACULTÉS DE DROIT-
UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI, CONSEILLER A LA CHAMBRE
ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN

« Nous quand on est convoqué par la police, on n'a pas d'immunité ouvrière, désolé, on y va », Philippe POUTOU, élections présidentielles 2017.

« L'immunité des États constitue une doctrine complexe, façonnée par l'évolution constante des relations internationales. La détermination des exceptions à cette immunité exige une parfaite connaissance de la diplomatie et des politiques internationales ainsi qu'une délicate mise en balance des intérêts nationaux. »

Cette affirmation du juge canadien LeBel dans l'affaire *Kazemi*¹, met en lumière le fait que les immunités juridictionnelles sont indissociables de la politique interne et étrangère d'un Etat. Le terme immunité vient du latin *immunitas* et désigne la dispense, l'exemption de toute charge. On entend par immunité un privilège qui permet à son titulaire d'être exempté de la soumission à une charge en raison de sa qualité. En droit interne, et notamment constitutionnel, une immunité est une « *protection dont l'objet est de permettre à un représentant de la nation d'exercer librement et en toute indépendance son mandat* »².

En droit international, l'immunité sert l'Etat en assurant un exercice des fonctions de ses hauts³ représentants qui soit effectif et indépendant, les

¹ Cour suprême du Canada, 14 oct. 2014, Zahra *Kazemi*.

² Dictionnaire de droit constitutionnel, p. 174

³ Dictionnaire de droit constitutionnel, p. 149

bénéficiaires pouvant agir pour l'Etat sans crainte d'être entravés par une juridiction étrangère.

L'immunité est ainsi attribuée au détenteur d'une fonction afin de préserver son indépendance vis-à-vis d'une autre autorité, qu'il s'agisse d'une autorité en droit interne, ou d'une autorité en droit international.

L'immunité place ainsi son bénéficiaire dans une situation dérogatoire au droit commun et peut apparaître en contradiction avec l'Etat de droit, entendu comme celui dans lequel chaque pouvoir exerce ses compétences en respectant les procédures prévues, les actes du pouvoir respectent la hiérarchie des normes et où chacun doit pouvoir s'adresser à un juge indépendant pour faire valoir ses droits même contre l'Etat lui-même.

Dès lors, la reconnaissance des immunités et privilèges de juridictions dans un Etat de droit peut interpeller. En effet, l'immunité de juridiction fait interdiction au juge de recevoir une requête dès lors que le défendeur est une personne morale ou physique immune.

En droit international, l'immunité de juridiction est un privilège de juridiction qui a pour effet de faire échapper un État ou l'un de ses organes à la compétence des tribunaux d'un État étranger. Mais lorsque le bénéficiaire de l'immunité introduit une action devant un tribunal, il est considéré avoir renoncé à son immunité donnant l'impression que l'immunité de juridiction crée une inégalité, voire un déni de justice incompatibles avec l'ordre juridique contemporain du constitutionnalisme transnational⁴.

En droit interne, l'immunité de juridiction ou privilège de juridiction" ou encore "délocalisation", désigne hormis l'exemption, le droit donné à certaines personnes de comparaître devant une juridiction autre que celle à laquelle les règles du droit commun procédural attribuent la compétence.

Ces immunités en droit interne, donnent lieu à la multiplication des juridictions d'exception spécialisées et favorisent indirectement un traitement différencié entre les justiciables et parfois à des formes d'immunités pénales.

En droit interne comme en droit international, le bénéficiaire personne physique ou morale des immunités juridictionnelles se trouvent dans une situation dérogatoire au droit commun qui peut heurter le principe de légalité,

⁴ Anne PETERS, Evelyne LAGRANGE, Stefan OETER (dir.), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Leiden, Brill Nijhoff, 2015. Voir généralement Ronald St. John MACDONALD et Douglas M. JOHNSTON (dir.), *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005.

l'égalité, le droit au juge y compris parfois conduire à des situations de déni de justice.

La contestation des immunités et son phénomène contemporain de rejet interroge dès lors sur la place des immunités de juridiction dans un Etat droit.

Pourtant depuis l'Antiquité, tous les systèmes juridiques connaissent la technique immunitaire. Et au cœur de la notion on retrouve l'exemption et l'éclairage fondamental de la fonction protectrice de l'immunité. En effet, en droit interne comme en droit international, l'attribution de l'immunité répond à une logique spécifique, assurer la protection et l'indépendance d'une fonction et protéger l'exercice d'une fonction.

Ce sont des personnes physiques qui, par leurs actes, concrétisent le pouvoir de l'État, qui autrement ne serait qu'une abstraction juridique, l'exercice des fonctions étatiques, le plein exercice des fonctions nécessite dès lors que ces personnes bénéficient du statut dérogatoire. C'est une situation différente, l'exercice de fonctions étatiques, situation suffisamment pertinente pour justifier un traitement différent qui fonde l'attribution de l'immunité. Les immunités de juridictions dans un Etat de droit restent donc vivaces.

En droit interne, le principe de séparation des pouvoirs en ce qu'il interdit l'interférence entre les différentes fonctions étatiques, explique les exemptions ou dérogations liées aux immunités, alors qu'en droit international c'est principalement l'égalité entre les Etats qui explique l'aménagement des immunités.

A l'analyse, les préoccupations d'égalité, les contestations autour des immunités et les abus auxquels, ils ont donné lieu ont seulement conduit à moduler tant sur le plan interne qu'international les rigueurs d'une immunité qui constitue encore un droit souverain. Les immunités sont donc un droit souverain et du souverain (I) mais un droit modulé (II).

I. UN DROIT DU SOUVERAIN

A l'examen, l'immunité est un droit reconnu sans ambiguïté, mais un droit procédural qui peut parfois interpeller sur les risques d'impunité.

Un droit reconnu

1. Un droit principalement coutumier découlant du *par in parem non habet imperium*

Consacrée par la pratique et *l'opinio juris*, l'immunité empêche les personnes physiques d'engager des poursuites contre un autre Etat devant les juridictions de l'Etat du for et trouve son fondement dans le principe de l'égalité souveraine entre les Etats et la souveraineté territoriale. L'immunité est régie par le droit international et ne relève pas simplement de la courtoisie. Il s'agit d'un droit dur.

Trois théories principales ont été avancées pour justifier la reconnaissance des immunités. La « **théorie de l'extraterritorialité** » qui s'appuie sur le principe *par in parem non habet imperium* ou *par in parem non habet jurisdictionem* qui justifie qu'au nom de la souveraineté aucun Etat ne puisse prétendre exercer sa juridiction à l'égard d'un autre Etat et selon laquelle les locaux d'une mission diplomatique ou les locaux temporairement occupés par un souverain dans un pays étranger sont considérés comme des appendices du territoire de l'Etat d'envoi.

La **théorie de la « représentation »** qui postule qu'une mission diplomatique personnifie l'Etat d'envoi. Dans le cas du souverain ou du chef d'Etat, l'immunité procédait de ce qu'il incarne tous les pouvoirs de l'Etat.

Enfin la **théorie de la « nécessité fonctionnelle »** justifie les immunités par les impératifs pratiques de l'exercice des fonctions d'une mission étrangère.

Les principes de l'indépendance et de la dignité des Etats et le principe de noningérence ont aussi été invoqués pour justifier les immunités.

Les immunités de juridictions dans un Etat, diffèrent à la fois des immunités de juridiction des agents diplomatiques et des agents consulaires, qui sont inscrites respectivement dans la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et dans la convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, et de l'immunité de juridiction reconnue à certaines organisations internationales par l'effet des traités les instituant ou des accords de siège qu'elles ont conclus avec les Etats. Justifiée par le droit international, les immunités sont aussi reconnues en droit interne.

2. Un droit principalement constitutionnel reposant sur la séparation des pouvoirs

Classiquement, la séparation des pouvoirs empêche des empiètements d'un pouvoir sur un autre pouvoir. En matière d'immunité de juridictions, il s'agit d'éviter que le pouvoir judiciaire n'empiète sur les titulaires des autres pouvoirs. Les législations nationales vont donc ainsi conférer à certaines personnes (au chef de l'État, au chef du gouvernement et à d'autres membres de l'exécutif, ainsi qu'aux membres des organes législatifs, dont les présidents et les membres des assemblées parlementaires) une immunité qui couvre en particulier les déclarations qu'ils peuvent faire dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Les parlementaires, le Président de la République et les membres de l'Exécutif vont donc bénéficier de certaines immunités juridictionnelles.

S'agissant des dispositifs parlementaires, il existe *de longue date une pratique consistant pour les Etats à accorder généralement une immunité aux parlementaires. Cette immunité « poursuit des buts légitimes à savoir la protection du libre débat parlementaire et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire »*. L'immunité parlementaire, en ses « différentes formes », a pour objet principal de « servir la protection d'une démocratie politique effective, pierre angulaire du système de la Convention, dans la mesure notamment où elles tendent à protéger l'autonomie législative et l'opposition parlementaire ». L'immunité parlementaire reste ainsi cardinale pour un Etat de droit⁵. C'est pourquoi dans la plupart des constitutions francophones et européennes⁶ le député est totalement couvert pour les propos tenus dans l'exercice de ces fonctions.

C'est au nom de l'Etat de droit, que des Etats notamment membres du Conseil de l'Europe ayant un système d'irresponsabilité absolue des membres de leurs parlements estiment que le fait de donner autorité à la justice sur les interventions faites par les parlementaires serait considéré comme une atteinte inacceptable à la séparation des pouvoirs⁷.

Ainsi, les immunités témoignent parfaitement de la tension qui peut exister entre, d'un côté, le principe libéral de soumission des gouvernants au droit (Etat de droit si l'on veut) et la nécessaire protection des gouvernants pour exercer leurs fonctions de manière sereine.

⁵ V. not. Cour EDH, 2e Sect. 24 mai 2011, Onorato c. Italie, Req. n° 26218/06 – ADL du 29 mai 2011 ; Cour EDH, G.C. 3 décembre 2009, Kart c. Turquie, Req. n° 8917/05 – ADL du 8 décembre 2009 ; Cour EDH, 2e Sect. 24 février 2009, C.G.I.L. et Cofferati c. Italie, Req. n° 46967/07 – ADL du 25 février 2009 ; Cour EDH, 2e Sect. 8 juillet 2008, Kart c. Turquie, Req. no 8917/05 – ADL du 9 juillet 2008.

⁶ Décision du 5 mars 2002 par laquelle la Cour européenne des Droits de l'Homme a déclaré recevable la requête N° 35373/97.

⁷ Arrêt du 17 décembre 2002

Au nom de la séparation des pouvoirs, le contrôle de l'action des gouvernants devrait l'être par le Parlement. C'est la difficulté à mettre en œuvre ce contrôle qui a parfois conduit le législateur à le mettre dans les mains du juge.

De la même manière, l'Administration ne peut user de ses pouvoirs à l'égard des juges d'où les immunités des juges ou leurs privilèges de juridictions (immunités des membres des hautes juridictions ou privilèges de juridictions des magistrats)

Ainsi, l'existence des règles spécifiques conduit le juge à ne pas être traité comme les autres justiciables : les modalités d'exercice des voies de recours, ou la mise en œuvre à son encontre des poursuites lui sont par exemple plus favorables qu'aux particuliers. C'est le cas des juges au Congo, au Bénin qui bénéficient en principe des privilèges de juridictions quant à la mise en jeu de leur responsabilité. L'immunité est au bénéfice de l'Etat. Le bon fonctionnement des différents organes de l'État exige que ceux qui les incarnent ou en font partie puissent s'exprimer franchement sans s'exposer à des poursuites ni avoir à ménager qui que ce soit. Il faut néanmoins reconnaître que ce droit reste procédural.

Un droit procédural

L'immunité de juridiction fait interdiction au juge de juger d'une affaire lorsqu'il a comme défendeur une personne immune. Il serait donc compétent, n'eut été l'immunité.

1. En droit interne

Ainsi, bien que compétent pour les crimes économiques, une juridiction française ne pourra juger le Président de la République pour un acte commis dans l'exercice de ses fonctions qui ne soit pas de la haute trahison. L'immunité fait obstacle à l'exercice de son office.

Pour le régime des ministres, il ne s'agit pas d'immunité, mais de privilège de juridiction, leur responsabilité peut être engagée pour les actes criminels ou délictuels commis dans l'exercice des fonctions, mais seulement devant une juridiction spéciale. En droit interne, il est d'abord nécessaire de s'assurer de la compétence du juge, avant de faire reposer le refus de juger sur l'immunité. Ainsi, les tribunaux de droit commun quoique compétents pour une infraction matérielle commise par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, se déclareront incompétents tant pour l'instruction que pour le jugement, le statut

de Ministre, en raison des fonctions qu'ils ont exercées, leur donnent le privilège d'être jugés par une juridiction différente, la Haute Cour de justice. Sans avoir besoin d'en arriver à la conclusion que le crime ou le délit est constitué, c'est déjà dans les étapes préliminaires, que le juge déclinera sa compétence.

C'est donc une règle d'incompétence des juridictions judiciaires, là où en principe l'immunité, dans son acception d'exemption impliquerait l'impossibilité de voir la responsabilité engagée à raison de certains comportements en principe répréhensibles. Mais, la multiplication des juridictions d'exception spécialisées favorise indirectement un traitement différencié entre les justiciables.

L'incompétence des juridictions de droit commun englobe aussi les cas où une autorité se voit reconnaître, par un texte, la qualité d'être justiciable, en raison des fonctions qu'elle exerce ou qu'elle a eu à exercer, devant une juridiction supérieure ou différente de celle qui aurait été normalement compétente en application des règles générales de compétence.

Un tel « privilège » permet, dans certains cas, à une partie de choisir une juridiction qui n'est pas normalement territorialement compétente. Les gens de justice, juges et auxiliaires de justice bénéficient donc de ce privilège qui s'étend aux personnes exerçant certaines fonctions d'autorité tel le préfet ou les officiers de polices judiciaires.

Au Bénin, c'est la chambre judiciaire de la Cour suprême qui désigne la juridiction chargée de l'instruction ou du jugement pour les crimes ou délits commis dans l'exercice des fonctions impliquant les juges de l'ordre administratif ou judiciaire, les juges à la Cour suprême, les préfets et officiers de police judiciaire.

Désigné comme « privilège » de juridiction, on voit qu'il s'agit en réalité de tempéraments à l'exercice classique des règles de compétences du juge. Ces tempéraments sont tout aussi justifiés dans un Etat de droit.

Il s'agit à la fois d'éviter que l'adversaire de la personne bénéficiaire ait le sentiment que cette juridiction n'est pas objective, et que le professionnel subisse l'exposé de griefs personnels devant la juridiction dans laquelle il exerce. C'est donc la suspicion légitime qui est à la base de ce type de disposition. L'exemption s'applique aussi largement pour les actes de gouvernements qui se trouvent immunisés en ce qu'aucune juridiction ne peut en connaître.

2. En droit international

L'immunité en droit international apparaît aussi comme un préliminaire en déconnexion avec le fond de l'affaire. Comme l'a affirmé à plusieurs reprises la cour internationale de justice, le droit de l'immunité revêt un caractère essentiellement procédural (Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique), arrêt, C.I.J. Recueil 2002, p. 25, par. 60). Il régit l'exercice du pouvoir de juridiction à l'égard d'un comportement donné, et est ainsi totalement distinct du droit matériel qui détermine si ce comportement est licite ou non.

Ainsi, par cette nature procédurale, il faut se borner à déterminer si les tribunaux d'un Etat sont fondés à exercer leur juridiction à l'égard d'un autre.

Le caractère procédural ne jouant pas sur le fonds, la question est toujours posée en amont.

En effet, l'immunité de juridiction *sensu stricto* est le droit d'être soustrait à la juridiction des instances judiciaires d'un Etat, en d'autres termes de ne pas comparaître comme défendeur dans une action en justice devant les juges de cet Etat sans y avoir consenti. Pour la Cour de cassation, « l'immunité de juridiction a pour effet de priver les cours et tribunaux normalement compétents selon le droit interne de leur pouvoir de connaître de la demande ». Il s'agit d'une exception d'irrecevabilité et non d'incompétence : le juge saisi était bien « le bon juge ». C'est lui le juge normalement compétent, mais il ne peut pas examiner le fond du litige, il doit immédiatement trancher l'exception d'immunité et déclarer, le cas échéant, l'action irrecevable. C'est essentiellement en raison du caractère procédural des immunités que dans l'affaire des immunités juridictionnelles de l'Etat, la CIJ écartera, les arguments de gravité des actes en cause, leur qualification de *jus cogens* et de l'idée de dernier recours pour éviter un déni de justice. Elle rejettera aussi l'argument de la gravité en raison de la combinaison de ces deux facteurs.

L'immunité de juridiction revêt donc nécessairement un caractère préliminaire. Si l'immunité devait être fonction du point de savoir, si l'Etat a véritablement commis une violation grave du droit international des droits de l'homme ou du droit des conflits armés, le tribunal interne saisi devrait se livrer à un examen au fond pour déterminer s'il a compétence. Le droit des immunités est donc dans le champ des préliminaires en déconnexion avec le fond. Il apparaît comme un droit modulé.

II. UN DROIT MODULE

L'immunité en tant que privilège dont bénéficient certaines personnes au nom de la courtoisie internationale et du respect de la souveraineté et en vertu de laquelle, ces personnes ne peuvent être déférées devant les juridictions de l'Etat où, elles résident, a un contenu variable. Il apparaît ainsi soit comme un droit absolu, soit comme un droit limité. Les impératifs de justice et les préoccupations sur les droits de l'homme et le droit commercial ont néanmoins conduit à ménager clairement l'exclusion de ce droit à l'immunité.

A. L'immunité à géométrie variable

Prenant appui sur le développement du commerce international et le recentrage du droit international sur la personne humaine, il a fallu rechercher un juste équilibre entre souveraineté (respect de l'immunité) et Droits de l'Homme (prise en compte du droit au juge). Ainsi, selon J. CANDRIAN, « *l'essor du commerce international... joint au développement de la démocratie et de l'Etat de Droit, a donc permis de passer progressivement d'un régime d'immunité ratione personae absolue à un régime d'immunité ratione materiae relative. Ce principe d'immunité de juridiction restreinte n'était plus attaché à la « personne » de l'Etat mais à ses actes* ». Selon le Professeur Isabelle PINGEL-LENUZZA, « *L'adoption d'une telle solution a le mérite de l'équilibre... En effet, elle permet de respecter à la fois la souveraineté de l'Etat étranger, qui bénéficie d'une présomption d'immunité, et celle de l'Etat local qui n'est pas privé du droit d'exercer la justice sur son territoire puisque l'immunité n'a pas une portée absolue* »⁸. L'immunité absolue (1), cède ainsi la place à une immunité fonctionnelle (2).

1. L'immunité absolue

L'immunité absolue concerne les actes de souveraineté, les opinions et votes émis par les parlementaires et les monarques.

L'immunité des actes de souveraineté. Comme le montre d'ailleurs éloquemment l'expression classique de la langue anglaise « *Sovereign Immunity* », la souveraineté est au départ de l'immunité absolue.

La théorie classique et absolue de l'immunité étatique, fondée essentiellement sur le respect de l'égalité souveraine entre les Etats⁹, si elle est soutenue par des Etats tel que la Russie ou la Chine est remplacée par une conception restreinte ou relative de l'immunité.

Vers la fin du XIX^e siècle, les tribunaux italiens et belges ont été les premiers à opérer une distinction entre les actes de souveraineté et les actes de gestion¹⁰. Ainsi, l'immunité de juridiction est absolue pour les actes qui participent, par leur nature ou leur finalité, à l'exercice de la souveraineté¹¹. Mais lorsque le souverain agit dans les relations commerciales ou en personne privée, il effectue un acte de gestion et l'immunité disparaît¹².

C'est aussi la participation au service public qui explique l'immunité absolue de certains actes des parlementaires et de certains monarques.

L'immunité des opinions et votes émis par les parlementaires. Les parlementaires bénéficient en général d'une immunité totale pour tous les propos tenus dans l'exercice de leurs

⁸ I. PINGEL-LENUZZA, Les immunités des états en droit international, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 294.

⁹ CEDH, 21 novembre 2001, Al Adsani et Fogaty c/ Royaume Uni.

¹⁰ Harvard Research International Law, « Competence of Courts in regard to Foreign States », American Journal of International Law, vol. 26 (supplément) (1932), p. 451 à 649.

¹¹ Cass. mixt., 20 juin 2003, n° 00-45.629. ; idem dans l'affaire du Joola. ¹² Cass. soc., 31 mars 2009, n° 07-45.618

fonctions. Ainsi, l'article 90 de la Constitution du Bénin dispose que « Les membres de l'Assemblée Nationale jouissent de l'immunité parlementaire. En conséquence, aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

L'immunité du parlementaire pour ses opinions ou votes ne peuvent « perpétuellement » pas faire l'objet d'une procédure juridictionnelle, quel que soit le caractère diffamatoire, injurieux ou caractériel de ces opinions ou votes.

Il ne peut être poursuivi pour ses propos en séance ou en commission, ses propositions de loi, ses amendements, ses rapports ou pour les actes accomplis en mission. Rien ne peut lever cette immunité et le parlementaire ne peut y renoncer. Elle s'exerce même hors session et après son mandat. Elle interdit toute poursuite judiciaire. Ce qui n'empêche pas, au sein de l'Assemblée, des procédures disciplinaires conformément au règlement intérieur. Mais ces votes et opinions font l'objet d'une exemption totale des actes accomplis dans la fonction, irresponsabilité et inviolabilité, immunité perpétuelle. Cette immunité s'avère indispensable dans un Etat de droit et prime le droit à la justice, surtout dans les Etats en construction.

L'immunité des monarques. Les monarques bénéficient communément d'une immunité personnelle. Cette immunité *rationae personae* se rattache au

statut officiel du dirigeant et non à ses actes de fonction. Ainsi, durant l'exercice de son mandat, l'agent bénéficiaire est couvert pour tous les actes qu'il accomplit, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'actes de fonction ou d'actes privés. Cette protection s'étend même aux agissements du dirigeant qui se sont déroulés avant la prise de ses fonctions officielles. Cette immunité personnelle disparaît dès que les fonctions du bénéficiaire prennent fin, même si, même après cessation des fonctions, les immunités sur les actes commis à l'occasion de ces fonctions sont toujours préservées. Mais, puisqu'un monarque règne jusqu'à sa mort, dans les monarchies constitutionnelles, les souverains jouissent d'une immunité absolue¹³. La situation est différente pour le Président de la République dont la responsabilité personnelle peut être engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée, et ou d'atteinte à l'honneur et à la probité.

2. L'immunité fonctionnelle

En matière d'immunité, ce qui justifie l'exemption ou les aménagements, c'est la fonction. Ainsi, l'immunité est liée à l'acte lui-même, justifiant que les individus bénéficient de la protection parce qu'ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions officielles et que les actes officiels sont considérés comme ayant été commis par l'Etat et non par l'agent étatique.

¹³Belgique, Danemark, d'après l'article 13 de la Constitution, « *la responsabilité du roi ne peut être engagée ; sa personne est inviolable et sacrée.* », en Espagne, d'après l'article 56-3 de la Constitution, « *la personne du roi est inviolable et n'est pas soumise à responsabilité.* »

L'autre aspect est de permettre l'accomplissement serein des fonctions officielles sans crainte d'être poursuivi par des juridictions une fois les fonctions achevées. L'idée étant que le bénéficiaire agisse dans le seul intérêt de l'Etat, sans que des considérations personnelles n'interfèrent dans sa prise de décision. Enfin sur le plan international, l'immunité fonctionnelle doit empêcher les juridictions étrangères de contourner l'immunité des Etats. Dans la plupart de nos Etats, c'est la responsabilité personnelle du chef de l'Etat qui peut être soulevée non pas pour des actes criminels ou délictuels commis dans l'exercice de ses fonctions, mais pour haute trahison, atteinte à l'honneur ou à la probité. Néanmoins, le bénéfice de l'immunité est intrinsèquement lié à une distinction à faire entre actes commis dans ou à l'occasion de l'exercice des fonctions et les autres actes.

B. Les exclusions

1. La renonciation de principe

L'éventuelle renonciation par un Etat à son immunité de juridiction devant un tribunal étranger ne vaut pas, par elle-même, renonciation à son immunité d'exécution en ce qui concerne les biens qui lui appartiennent et qui se trouvent en territoire étranger. Les règles du droit international coutumier relatives à l'immunité d'exécution et celles qui gouvernent l'immunité de juridiction sont distinctes et doivent faire l'objet d'une application séparée.

En droit interne, ce sont les procédures de levée d'immunité dans les mains des organes politiques qui permettent de retenir qu'il y a eu « renonciation » à l'immunité. Pour un Etat, un tel renoncement peut intervenir soit avant le début d'un procès, soit en cours de litige. Pour que le renoncement à l'immunité de juridiction ou d'exécution soit valable, l'État doit expressément manifester son consentement à ce que le tribunal étranger puisse exercer sa juridiction dans le cas litigieux.

2. L'exclusion des actes de gestion par l'Etat

Les immunités sont exclues généralement dans les cas où l'Etat agit comme une personne privée. Mais, la compétence de l'Etat du for reste néanmoins souvent conditionnée à l'existence d'un lien entre cet Etat et l'affaire sur laquelle la procédure porte. Ces exclusions sont visées notamment par la Convention européenne du 16 mai 1972 sur l'immunité des États, entrée en vigueur pour la Suisse le 7 octobre 1982 et la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, adoptée par l'Organisation des Nations Unies le 2 décembre 2004 non encore en vigueur et que le Bénin a ratifié en juillet 2019.

Sont considérées comme des actes de gestion, les transactions commerciales¹⁴, les contrats de travail, les atteintes à l'intégrité physique des personnes ou les dommages aux

¹⁴ Article 10 de la Convention des NU de 2004.

biens nécessitant des réparations pécuniaires¹⁵ et une série d'autres exceptions que l'on retrouve aux articles 13 à 17 de la Convention des nations Unies.

CONCLUSION

Les objectifs d'assurer la protection des droits individuels face à un privilège injuste, l'accès individuel à la justice et la réparation des préjudices ont marqué l'évolution ultérieure de la règle de l'immunité et des exceptions à cette dernière. Il reste qu'aujourd'hui encore, certaines fonctions sont sensibles et doivent continuer à bénéficier de l'immunité pour mieux construire et consolider l'Etat de Droit dans nos espaces d'Afrique francophone.

¹⁵ Cette exception vise principalement les affaires liées aux accidents de la circulation causés lors du transport de biens et de personnes par voie ferroviaire, routière, aérienne ou sur l'eau.

LA RECUSABILITE DES JUGES DES HAUTES JURIDICTIONS

PAR MONSIEUR CYRILLE MONEMBOU,

MAITRE DE CONFERENCES, AGREGE DE DROIT PUBLIC, ENSEIGNANT
A L'UNIVERSITE DE YAOUNDE 2 DU CAMEROUN

La doctrine contemporaine s'accorde sur le fait que l'office du juge consiste pour ce dernier à dire le droit et à trancher les litiges¹⁶. En disant le droit, le juge fait prévaloir la règle juridique sur toute autre forme de considération. Il sanctionne l'application du droit et en cas de lacune, il le crée¹⁷. En tranchant les litiges, il devient un maillon essentiel dans l'encadrement des rapports entre les hommes dans la société en ce sens qu'il instaure finalement l'harmonie et la paix sociale¹⁸. C'est dire que la place du juge à l'époque contemporaine est centrale. L'Etat de droit qui fait aujourd'hui l'objet de mondialisation¹⁹ ne peut prospérer sans l'apport du juge car, non seulement il se présente comme un rempart contre les droits et libertés mais, la prévalence du droit dépend aussi de son degré d'intervention²⁰.

La centralité de la place du juge est censée construire un climat de confiance autour de lui et de son office. Compte tenu du rôle qui est le sien, le réflexe le plus naturel pour tout sujet de droit est de s'assurer qu'en cas de litige, sa cause soit entendue par une instance juridictionnelle. La justice se présente ainsi comme un gage de sécurité pour les sujets de droit. En matière administrative à titre d'illustration, la juridiction est présentée comme un rempart contre l'arbitraire de l'administration²¹. Aussi, les administrés ont la garantie qu'une fois lésée par celle-ci, ils pourront saisir le juge administratif afin d'obtenir la réparation du préjudice subi et de voir l'administration subir des sanctions. En matière constitutionnelle, le recours individuel au juge constitutionnel est perçu comme la traduction moderne du droit de résistance à l'oppression²² en ce sens qu'il permet au citoyen de s'opposer aux réformes juridiques qui sont de nature à porter atteinte à ses droits fondamentaux.

Cependant, il est important de faire remarquer que la perception du juge est tributaire de l'environnement dans lequel il se déploie. Autant le juge peut susciter la confiance des justiciables, autant les cas de crise de confiance sont perceptibles. Elle dépend en premier lieu du contexte sociopolitique²³. Dans les Etats où la justice est placée sous la botte de l'exécutif ou

- ¹⁶D'Ambra (D.), *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, Paris, LGDJ, 1994, 339p.
- ¹⁷Lavroff (D-G), « Le Conseil Constitutionnel et la norme constitutionnelle », In, *Mélanges en l'honneur Gustave Peiser*, Grenoble, Presses de l'Université de Grenoble, 1995, p. 355.
- ¹⁸Rawls (J.), *Théorie de la justice*, Paris, Nouveaux Horizons Editions du Seuil, 1987, p. 29.
- ¹⁹Mockle (D.), « Mondialisation et état de droit », *Les Cahiers de Droit*, Vol. 41, 2000, p. 239.
- ²⁰Troper (M.) : « L'Etat de droit », *Droits*, n°15, 1992, p. 51.
- ²¹Lochak (D), « Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire ? », *Pouvoirs*, n°46, 1988, p. 43.
- ²²De Béchillon (D.), « Elargir la saisine du Conseil Constitutionnel ? », *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 110.
- ²³Redor (M-J), *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française (1879-1914)*, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Droit, d'économie et des sciences sociales, Paris (Paris 2), 1988, p. 296.

du moins du pouvoir politique, il y a une crise de confiance entre les justiciables et les instances juridictionnelles²⁴. Cette crise de confiance est consécutive à l'assimilation de la justice en un instrument au service des forts ou des gouvernants²⁵. Tantôt, c'est le pouvoir politique qui procède à la désignation des juges, tantôt il a un pouvoir disciplinaire sur ceux ou encore, il est son principal pourvoyeur de revenus²⁶. Il est normal dès cet instant que le justiciable nourrisse un sentiment de suspicion lorsqu'il a un procès qui l'oppose à l'Etat ou à l'administration. Le doute porte essentiellement sur l'impartialité et l'indépendance du juge à l'égard du pouvoir politique qui le contrôle.

La crise de confiance peut aussi s'appuyer sur des considérations d'ordre social. C'est généralement le cas lorsqu'un lien de parenté ou d'amitié entre le juge et l'une des parties au procès est avéré. Il est évident que dans un tel contexte, la partie qui n'a aucun lien avec le juge ne se sent plus en sécurité et n'a plus la garantie d'un procès équitable. Dans ce cas également, la centralité de la place de la justice ne suffit à rassurer le justiciable et il se développe une crise de confiance consécutive à la suspicion entretenue par le lien entre le juge et l'un de ses justiciables.

Enfin, la crise de confiance peut aussi être consécutive au contexte économique dans lequel le juge se déploie. Il est établi que lorsque la rémunération du juge n'est pas conséquente, ce dernier devient une proie facile pour ceux qui détiennent le pouvoir économique. Dans ce cas également, la justice devient un instrument au service des forts qui fait prévaloir des considérations économiques sur le droit.

Ces préalables qui viennent d'être posés tendent à démontrer que malgré l'importance du juge dans un Etat de droit, il est possible que le contexte dans lequel il se déploie jette un discrédit sur son impartialité et son indépendance²⁷. Quelle solution envisage le droit pour remédier à un cas de suspicion ? La question est simple, à l'époque contemporaine, l'une des techniques qui visent à rassurer une partie à un procès d'avoir un traitement équitable de son affaire est la mobilisation par ce dernier de la récusabilité du juge.

En droit processuel, la récusation est un incident de procédure soulevé par une partie qui suspecte un juge de partialité envers les justiciables sans remettre en question, la compétence de la juridiction saisie de la question²⁸. En d'autres termes, on parle de récusation lorsque l'une des parties à un procès redoutant la partialité du juge demande à ce que celui-ci soit déchargé de l'affaire. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause la compétence de la juridiction mais, plutôt l'indépendance et l'impartialité de celui qui est appelé à dire le droit et à

²⁴Lavroff (D-G), *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire francophone. Les Etats francophones, op. cit.* p. 26.

²⁵Moderne (F.), « L'évolution des juridictions constitutionnelles dans les Etats d'Afrique francophone et la République malgache », in Gérard Conac (dir.), *Les Institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris, Economica, 1979, p. 186.

²⁶Ngenge (Y.), « La justice constitutionnelle en Afrique de l'Ouest : origines historiques et traditionnelles », in *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'ouest : analyse comparée*, IDEA, Strömsborg, 2016, p. 41.

²⁷Hourquebie (F.), « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *Les cahiers de la justice*, n°2, 2012, p. 43.

²⁸Cartier (E.), « La récusation et le déport devant le Conseil Constitutionnel : côte mal taillée ou réelle avancée ? », *LPA*, n°89, 2011, p. 4.

trancher le litige²⁹. Cette définition soulève un certain nombre d'équivoques qu'il convient de lever. La première question qu'on peut se poser est de savoir qui a le pouvoir de déclencher la récusabilité du juge ? A cette interrogation, on peut affirmer que le processus de récusation s'ouvre à l'initiative d'une partie ou de son mandataire devant la juridiction saisie³⁰. C'est dire qu'il s'agit d'une prérogative mise à la disposition à la fois du demandeur et du défendeur chaque fois que l'un d'eux a des doutes sur le caractère équitable de son procès.

L'autre interrogation vise les caractères de la demande de récusation. En la matière, il est important d'indiquer que la demande doit être précise et motivée, elle doit surtout être accompagnée des pièces ou justifications qui corroborent la suspicion du justiciable³¹. L'interrogation peut aussi viser le destinataire de la récusation. En la matière, il convient de souligner qu'à l'époque contemporaine, la récusabilité peut être mobilisée aussi bien au sein des juridictions nationales que devant les juridictions internationales. En outre, on peut s'interroger sur l'issue de la récusation. La juridiction devant laquelle est mobilisée la récusation est tenue de rendre une décision en la matière avant de trancher le litige qui lui est soumis. Au moment où la juridiction se prononce, le juge visé par la récusation s'abstient de prendre part à la procédure. Enfin, peut-on récuser la juridiction dans sa globalité ? C'est par la négative qu'il convient de répondre car, la récusation risque en ce moment d'être assimilée à une demande de renvoi.

Dans un sens restrictif, la notion de juge est employée pour désigner les professionnels dont la situation est régie par le statut de la magistrature et dont

la mission est de trancher les litiges³². Mais, tous les juges ne sont pas des magistrats. On va donc opter pour une conception extensive selon laquelle le juge est toute personne dont le rôle au sein de la juridiction est de dire le droit et de trancher les litiges³³. Cette définition permet d'inclure, les membres des juridictions constitutionnelles ou des juridictions internationales. C'est dire que le juge visé dans le cadre de cette communication est pris dans sa globalité étant entendu que toutes les juridictions sont tenues de prendre en compte les principes du procès équitable.

Destinée à rassurer les justiciables, la récusabilité fait désormais l'objet d'une généralisation. Elle est de plus en plus mobilisée par les justiciables au point où il n'est pas mal venue de s'interroger sur son utilité. La question qu'on peut se poser dans ce cas est de savoir, **quelle est la portée de la récusabilité du juge des hautes juridictions** ? Il ne s'agit pas d'une interrogation anodine car sa plus value est duale. D'un point de vue théorique, la présente communication permet d'analyser un levier important de l'impartialité, de l'indépendance et de

²⁹ *Idem*.

³⁰ Fricero (N.), « Récusation et abstention des juges : analyse comparative de l'exigence commune d'impartialité », *NCCC*, n°40, 2013, p. 3.

³¹ Nicoletta (P.), « Les premières récusations au Conseil Constitutionnel : réponses et nouveaux questionnements sur un instrument à double tranchant », *AJJC*, 2012, p. 64.

³² Drago (G.), « La qualité de l'argumentation constitutionnelle », *RFDC*, n°102, vol.2, 2015, p. 339.

³³ Brunet (P.), « Le juge constitutionnel est-il un juge comme les autres ? Réflexions méthodologiques sur la justice constitutionnelle », in Olivier Jouanjan, Constance Grewe, Eric Maulin et Patrick Wachmann (dir.), *La notion de justice constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 115-135.

la légitimité du juge. Du point de vue pratique, un accent sera mis sur la procédure et l'issue de la récusation en matière processuelle. Aussi, sur la base de la mobilisation de la méthode juridique et des pratiques judiciaires, il convient d'indiquer que la récusation constitue un gage d'indépendance et d'impartialité du juge (I) et renforce la légitimité de ses décisions (II).

I- Un gage d'indépendance et d'impartialité du juge

En droit processuel, la prévision de la procédure de récusation en faveur du justiciable n'est pas anodine. D'un point de vue téléologique, elle vise à rassurer ce dernier quant à la fiabilité de la juridiction appelée à connaître de son affaire. Aussi, la récusabilité constitue un gage d'indépendance (A) et d'impartialité du juge (B).

A- Une arme de garantie de l'indépendance du juge

L'indépendance de la justice fait partie des grands défis des systèmes juridiques contemporains³⁴. Quasiment tous les systèmes juridiques prescrivent

l'indépendance de la justice prise dans sa globalité. Cependant, au-delà de l'affirmation de l'indépendance de la justice, on peut se poser des questions sur les garants de ladite indépendance. A l'époque contemporaine, dans quasiment tous les Etats, le Président de la République est considéré comme le parrain de la justice. Cela est consécutif au fait que les textes constitutionnels font de lui, le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. A titre d'illustration, conformément à l'article 37 alinéa 3 du texte constitutionnel camerounais : « Le Président de la République est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. ». Cette disposition qui n'est pas singulière au Cameroun a plutôt fait l'objet de généralisation. Si une telle option est compréhensible compte tenu du fait qu'elle est de nature à éviter les interférences³⁵ de certains pouvoirs sur les autres, elle a la particularité de placer la justice sous la botte de l'exécutif présidentiel. Il s'agit là, comme le souligne monsieur **Jules Goudem** des : « moyens juridiques dérivant de la Constitution »³⁶ relatif à l'emprise de l'exécutif sur la justice. Le Président de la République n'a pas le monopole de la garantie de l'indépendance de la justice car, avec la récusation, on peut envisager une garantie de l'indépendance par le justiciable. En effet, dès lors que ce dernier a des doutes ou des suspicions quant à la neutralité de celui qui est chargé de connaître de son affaire, les textes lui donnent le pouvoir de le récuser. On peut ainsi considérer la récusation comme un moyen de renforcement de l'indépendance de la justice.

Pour mieux cerner la portée de la récusabilité des juges, il sied de présenter les déclinaisons de l'indépendance de la justice en l'occurrence le mode de désignation et les incompatibilités. Dans le premier cas, elle s'apprécie à partir du mandat et de la désignation du juge, et surtout, à partir des incompatibilités à la fonction de membre d'une juridiction.

³⁴ Nguélé Abada (M.), « L'indépendance des juridictions constitutionnelles dans le constitutionnalisme des Etats francophones post guerre froide : l'exemple du conseil constitutionnel camerounais », *Palabres Actuelles, Revue de la Fondation Raponda Walker*, n°4 « La justice », 2010, p. 49.

³⁵ Goudem (J), *L'organisation juridictionnelle du Cameroun*. Thèse de doctorat de 3^e cycle. Université de Yaoundé .1985, p. 338. ³⁶ Goudem (J), *L'organisation juridictionnelle du Cameroun* .Op.cit.p338.

S'agissant du mandat, certains juges ont un mandat déterminé par le texte qui les régit et d'autres ne travaillent pas sur la base d'un mandat déterminé par le droit. La première catégorie a une indépendance renforcée en ce sens que le juge ne peut être ni muté, ni révoqué par l'autorité de nomination. Il n'en est pas de même pour les juges qui n'ont pas de mandat et dont la durée des fonctions dépend de la volonté de l'autorité de nomination. L'exemple le plus illustratif de la première hypothèse est celui des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans la seconde hypothèse, on peut évoquer le cas des membres des juridictions constitutionnelles dont l'exercice des fonctions est ancré dans le temps à travers le mandat. En théorie, il est établi un lien entre l'indépendance du juge et la

durée de ses fonctions. Il est évident que plus le mandat du juge est long, plus son indépendance est renforcée. En revanche, un mandat de courte durée qui plus est renouvelable, est de nature à fragiliser l'office du juge et à le rendre dépendant de l'autorité de nomination.

La désignation du juge a aussi une incidence sur son indépendance organique³⁷. Les membres des juridictions³⁷ qui sont élus par leurs pairs ont forcément une plus grande liberté dans l'exercice de leurs fonctions. Il n'en est pas de même de ceux qui sont désignés par l'autorité politique et qui le plus souvent travaillent pour légitimer les actes de ceux qui les nomment. La récusation peut-elle être soulevée au motif que le mode de désignation du juge ne garantit pas son indépendance ? Une telle demande est complexe lorsque la juridiction est essentiellement composée de juges élus. En revanche, dans l'hypothèse où certains membres sont élus et d'autres nommés, le justiciable peut initier la récusation des juges nommés à condition que le quota de membres requis pour se prononcer sur une affaire soit réuni.

La récusabilité du juge est surtout pertinente en cas de non-respect des incompatibilités dans la désignation du juge. Destinées à confiner le juge dans l'accomplissement de sa tâche, les incompatibilités ne sont pas propres au droit processuel. D'un point de vue historique, c'est pour renforcer le statut parlementaire qu'elles ont été consacrées par le droit français³⁸. On peut ainsi affirmer qu'il s'agit d'un vocable qui a une origine constitutionnelle mais qui a été transposé dans le champ du droit administratif particulièrement celui de la fonction publique et du droit processuel. Ce vocable peut faire l'objet d'une double assertion selon qu'on le considère comme une interdiction ou alors selon qu'on le considère comme une exclusion. Il est vrai qu'à la fin, les deux assertions se rejoignent et débouchent sur la volonté de restreindre le champ d'activité fonctionnaire en ne retenant que ses fonctions statutaires. Du point de vue de l'interdiction, les incompatibilités désignent « impossibilité légale de cumuler soit certaines fonctions publiques, soit certains mandats électifs, soit une fonction publique ou un mandat électif avec certaines occupations ou situations privées (...) ».³⁹ De cette impossibilité dont parle le vocabulaire juridique, on peut déduire une interdiction qui est celle de cumuler des emplois ou des activités. Mais, ainsi que cela a été souligné, on peut aussi concevoir

³⁷ Diakhate (M.), « Les ambiguïtés de la juridiction constitutionnelle dans les Etats de l'Afrique noire francophone », *RDJ*, n°3, 2015, p. 787.

³⁸ Bastiat (F.), *Incompatibilités parlementaires*, Paris, F.B. Editions, 1854, p. 5. ³⁹ Cornu (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, 2011, p. 530.

l'incompatibilité en termes d'exclusion. Dans ce sens, on peut la définir comme un mécanisme qui permet d'exclure une catégorie des citoyens dans la fonction juridictionnelle du fait de la nature des activités que ceux-ci exercent et qui pour

l'essentiel, ne sont pas compatibles avec l'accès à la fonction juridictionnelle⁴⁰. On peut le voir, les deux appréhensions aboutissent à la consécration du fonctionnaire au service.

Il est établi à l'époque contemporaine que les incompatibilités constituent un gage d'indépendance du juge⁴¹. Non seulement elles évitent des cas de conflits d'intérêts, mais elles renforcent aussi la neutralité du juge dans son office. Aussi, un justiciable qui estime que l'un des membres de la juridiction appelée à connaître son affaire cumule des fonctions incompatibles peut valablement initier la procédure de récusation. Il en est ainsi d'un justiciable qui devant la juridiction constitutionnelle redoute de l'indépendance d'un de ses membres qui cumule les fonctions de parlementaires ou d'homme politique avec celle de juge constitutionnel. C'est également le cas d'une partie à un procès qui récusé la compétence d'un membre de la juridiction saisie parce que ce dernier est actionnaire dans une entreprise impliquée au procès. Sur la base de ces deux illustrations, il est évident que la récusation permet au justiciable de s'assurer de l'indépendance organique de la juridiction par lui saisie et par extension, de son impartialité.

B- Un gage d'impartialité du juge

« L'impartialité, bien que reconnue comme qualité essentielle du juge, reste paradoxalement de l'ordre de l'idéal »⁴². C'est généralement le cas lorsqu'on définit ce vocable dans le sens de l'absence de préjugé ou de parti pris de la part du juge. En fait, on dit d'un juge qu'il est impartial lorsqu'il est capable de s'affranchir totalement de son appartenance sociale, de ses convictions politiques ou religieuses pour rendre une décision neutre⁴³. Le juge dans son office mobilise deux instruments à savoir, le droit et sa conscience. Mais pour que la justice rassure les justiciables et que le climat de confiance soit consolidé entre le juge et les justiciables, il est bon que l'impartialité du juge soit avérée. Dans un raisonnement *a contrario*, dès lors que les parties à un procès émettent des réserves sur la neutralité de celui qui est censé connaître de l'affaire, il s'établit un climat de méfiance à l'égard de l'instance juridictionnelle.

En droit processuel, on peut valablement considérer la récusation comme une arme contre la partialité du juge. Ce qui revient à dire qu'il s'agit d'un mécanisme qui permet au justiciable de toujours s'assurer que sa cause soit entendue par une juridiction impartiale. On peut le démontrer aussi bien en ce qui concerne l'impartialité objective ou dans le cadre de

⁴⁰Bastiat (F.), *Incompatibilités parlementaires*, Paris, F.B. Editions, 1854, p. 5.

⁴¹Nguélé Abada (M.), « L'indépendance des juridictions constitutionnelles dans le constitutionnalisme des Etats francophones post guerre froide : l'exemple du conseil constitutionnel camerounais », *op. cit.* p. 50.

⁴²David (A.), « Les variations dans la protection de l'impartialité du juge constitutionnel français : du contentieux à priori à la QPC », *CRDF*, n°12, 2014, p. 123. ⁴³ *Ibid.* p. 124.

l'impartialité subjective. La première modalité a été déterminée par la Cour européenne des Droits de l'Homme. Dans l'affaire **MOREL** du 06 juin 2000, la juridiction en question décide qu'un juge qui a déjà traité d'une question analogue à celle qu'examinera la formation de jugement ne peut y participer sans entacher la juridiction d'un soupçon de partialité. Il s'en suit que l'impartialité objective résulte de certaines circonstances propres à faire naître un doute légitime quant à l'impartialité de la juridiction⁴⁴. En d'autres termes, ce qui est visé dans la première modalité, c'est l'impartialité de la juridiction prise dans sa globalité.

La notion d'impartialité objective conduit à envisager toutes les hypothèses dans lesquelles un juge peut être amené à statuer d'abord seul dans une phase préparatoire ou préliminaire (à titre interlocutoire, avant dire droit, comme juge des référés ou de mise en état...) pour ensuite juger le fond au sein d'une formation collégiale⁴⁵. Dans ce cas, des doutes peuvent être sur son degré d'impartialité car, la formation de jugement est objectivement partielle parce que l'un de ses membres a été amené, à traiter des questions analogues à celles sur lesquelles la juridiction doit se prononcer⁴⁶. Aussi, les textes juridiques attribuent aux justiciables le moyen de récuser un tel juge. Il s'en suit que la récusation n'est pas anodine. Elle garantit fondamentalement l'impartialité objective de la juridiction en évitant que des membres de la juridiction dont la neutralité est sujette à caution prennent part à l'instance.

La récusation peut aussi viser l'impartialité subjective du juge⁴⁷. C'est une modalité de l'impartialité qui tient à la personne même du juge et à ses relations, son comportement personnel avec l'une des parties au procès. Il est établi que tout lien particulier de quelque nature qu'il soit, patrimonial ou extra patrimonial, qui risque de biaiser la fonction juridictionnelle peut entraîner une contestation de l'impartialité du juge. Dans ce cas précis, ce qui est remis en cause, c'est la capacité du juge à trancher objectivement le litige en raison des rapports qui le lient à l'une des parties. C'est aussi le lieu d'indiquer que les rapports susceptibles d'entacher l'impartialité de la justice sont pluriels. Il peut s'agir en premier des rapports d'ordre politique⁴⁸. Dans ce cas, on parle de la politisation ou d'instrumentalisation de la justice notamment lorsque le juge fait prévaloir les considérations politiques sur le droit dans la résolution des litiges⁴⁹. Mais, le lien entre le juge et l'un des justiciables peut aussi avoir une dimension économique ou sociale. C'est le cas lorsque ce dernier est parenté à l'une des parties au procès.

Il est évident que dès lors que la proximité est établie entre le juge et l'un des justiciables, sa neutralité et donc son impartialité prend un coup⁵⁰. Le seul mécanisme dont dispose le justiciable pour s'assurer de la tenue d'un procès équitable en ce moment est la

⁴⁴ Goyet (C.), « Remarques sur l'impartialité du tribunal », *Recueil Dalloz*, 2001, p. 328.

⁴⁵ *Ibid.* p. 329.

⁴⁶ David (A.), « Les variations dans la protection de l'impartialité du juge constitutionnel français : du contentieux à priori à la QPC », *op. cit.* p. 125.

⁴⁷ Goyet (C.), « Remarques sur l'impartialité du tribunal », *op. cit.* p. 330.

⁴⁸ Mastor (W.), « La part prudentielle dans l'œuvre jurisprudentielle (Aristote au palais royal) », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 258.

⁴⁹ Mastor (W.), « La part prudentielle dans l'œuvre jurisprudentielle (Aristote au palais royal) », in *Renouveau du droit constitutionnel*.

Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Paris, Dalloz, 2007, p. 258.

⁵⁰ Hourquebie (F.), « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », *op. cit.* p. 46.

récusation. L'acte de récusation vise ainsi à ce que le juge dont la proximité est établie avec l'une des parties au procès soit remplacée par un juge neutre⁵¹. Quelque soit la modalité de l'impartialité retenue, ce qui est constant c'est la considération de la récusation comme un gage d'impartialité du juge. Dans les deux hypothèses l'objectif recherché est le même à savoir, la résolution du litige par un juge impartial et neutre. A l'analyse, dès qu'il est établie que le juge qui tranche le litige est indépendant et impartial, la conséquence est l'acceptation de la décision du juge. C'est donc à juste titre qu'on peut considérer la récusation comme un acte de légitimation de l'office du juge.

II- Un levier à la légitimation des décisions du juge

Ainsi que cela a été souligné, la principale cause de la récusation est le soupçon de la partialité du juge. En effet, dès qu'est établie un climat de méfiance entre le juge et le justiciable, la légitimité de l'appareil juridictionnelle en général. La prise en compte de la récusation est donc de nature à renforcer la légitimité du juge et par extension, celle de ses décisions afin qu'elles soient acceptées par tous. Ainsi, le remplacement d'un juge récusé est de nature à limiter le recours à des procédés parallèles de résolution des litiges (A) et renforce l'acceptation des solutions du juge (B).

A- La récusabilité du juge comme moyen de limitation du recours à la justice parallèle

Il y a essor de la justice parallèle dans un environnement où on note une crise de légitimité de la justice institutionnelle⁵². Concrètement, dès lors que les justiciables n'ont plus foi en la justice, ils préfèrent opter pour d'autres moyens de résolution des conflits. C'est ainsi qu'on parle généralement du divorce entre la justice institutionnelle et les justiciables⁵³. Ce qui est souvent reproché à la justice, c'est à la fois sa dépendance et sa partialité. La perception que la société

a d'elle est qu'elle constitue un instrument mis au service de ceux qui détiennent le pouvoir qu'il soit économique ou politique. Aussi, le justiciable finit par se convaincre que c'est peine perdue de saisir le juge afin de faire connaître sa prétention.

La justice parallèle peut d'abord prendre la figure des modes alternatifs de règlement des litiges⁵⁴ qui relèvent de ce que la doctrine appelle, le contentieux négatif. A l'époque contemporaine, de nombreux conflits sont résolus en dehors du juge soit par le biais de la transaction, de l'arbitrage, de la médiation ou encore de la conciliation. La particularité de ces modes de règlement est qu'ils aboutissent tous à la mise à l'écart de l'instance juridictionnelle. Du point de vue théorique, l'un des arguments mis en avant pour justifier le recours à ces

⁵¹ Fricero (N.), « Récusation et abstention des juges : analyse comparative de l'exigence commune d'impartialité », *op. cit.* p. 3.

⁵² Nkou Mvondo (P.), « La justice parallèle au Cameroun : la réponse des populations camerounaises à la crise de la justice et de l'Etat », *Droit et Sociétés*, n°51-52, 2002, p 369.

⁵³ *Ibid.* p. 370.

⁵⁴ Jarrosson (C.), « Les modes alternatifs de règlement des litiges : présentation générale », *RIDC*

modes alternatifs et celui de la célérité de la procédure⁵⁵. Cela est vrai dans la mesure où la lenteur fait partie des traits caractéristiques du fonctionnement de la justice⁵⁶. Aussi, pour gagner du temps, les protagonistes préfèrent souvent opter à un mode opératoire rapide et qui permet d'aboutir au règlement à l'amiable du litige qui les oppose.

Mais, le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges peut aussi être le résultat de la crise de légitimité de l'institution juridictionnelle. En effet, une fois que le justiciable a des doutes sur l'indépendance et l'impartialité de celui qui est appelé à connaître de sa cause, il est enclin à solliciter un règlement à l'amiable du litige. Ce règlement à l'amiable constitue pour lui un meilleur risque pour trouver satisfaction à la solution du litige. De nos jours, les modes alternatifs de résolution des litiges gagnent du terrain et vident le prétoire du juge. La cause de cette évolution est sans doute, la crise de légitimité dont souffre l'appareil juridictionnel.

La mobilisation de la récusation peut être considérée comme un moyen de restauration de la légitimité de la justice. En effet, dès lors que le justiciable est conscient de la possibilité que lui offre le droit de contester la présence d'un juge et de solliciter son remplacement par un autre, il développe un sentiment de confiance à l'égard de la justice⁵⁷. L'institution juridictionnelle gagne en crédibilité et en fiabilité aux yeux du justiciable à partir du moment où ce dernier

est sur et certain de son impartialité et de son indépendance. Aussi, ce dernier pourra en cas de doute sur l'indépendance ou sur l'impartialité d'un membre de la juridiction compétente simplement initier la procédure de récusation⁵⁸. C'est dire *in fine* que face à la montée en puissance des modes alternatifs de règlement des litiges, la récusation peut être considérée comme un moyen de redorer l'image et la légitimité de la justice.

Au-delà des modes alternatifs de règlement des litiges, on peut aussi citer la récurrence de l'auto résolution des différends. Au Cameroun, le jargon usité pour désigner ce mode de résolution des litiges est celui de la « justice populaire ». Elle consiste pour la victime d'un dommage à recourir à tous les moyens y compris à la violence pour trouver des solutions au préjudice qu'il a subi⁵⁹. En d'autres termes, c'est le fait pour la victime d'un comportement de se rendre justice elle-même sans solliciter l'intervention du juge. A l'analyse, l'auto résolution des conflits n'est que la résultante du divorce entre la justice et le justiciable⁶⁰. Une fois que le justiciable a le sentiment que la justice est partielle et sous la botte de ceux qui détiennent le pouvoir, il préfère se rendre justice lui-même. L'essor de l'auto règlement des litiges peut donc être considéré comme la résultante de la crise de légitimité de l'appareil judiciaire.

⁵⁵Ciaudo (A.), « La maîtrise du temps en droit processuel », *Jurisdoctrina*, n°3, 2009, p. 23.

⁵⁶Théry (P.), « La justice entre l'exigence de la durée et la contrainte de l'urgence », *Droits*, n°30, 2000, p. 90

⁵⁷Nicoletta (P.), « Les premières récusations au Conseil Constitutionnel : réponses et nouveaux questionnements sur un instrument à double tranchant », *op. cit.*, p. 64.

⁵⁸Fricero (N.), « Récusation et abstention des juges : analyse comparative de l'exigence commune d'impartialité », *op. cit.* p. 3.

⁵⁹Nkou Mvondo (P.), « La justice parallèle au Cameroun : la réponse des populations camerounaises à la crise de la justice et de l'Etat », *op. cit.*, p. 370. ⁶⁰*Idem.*

La principale solution à cette justice privée est le renforcement de la légitimité de la justice institutionnelle car, tant que la justice n'est pas crédible, les justiciables auront toujours le sentiment que c'est peine perdue de saisir le juge. Or, la légitimité de la justice est tributaire de sa crédibilité aux yeux des justiciables laquelle crédibilité elle-même est fonction de son indépendance et de son impartialité. Il s'en suit que la récusation compte tenu du climat de confiance qu'elle restaure entre le juge et le justiciable renforce la confiance entre ces deux entités. C'est ce qui favorise aussi l'acceptation des décisions du juge.

B- La récusabilité comme levier à l'acceptation des décisions du juge

La légitimité du juge s'apprécie à l'aune du sort qui est réservé à ses décisions⁶¹. Deux hypothèses sont alors envisageables. Dans le premier cas, ses décisions sont acceptées par l'ensemble des membres de la société au motif que la juridiction présente des garanties d'indépendance et d'impartialité. Dans le second cas, les décisions du juge sont contestées, rejetées voire contournées simplement parce que les justiciables n'ont aucune foi en la justice⁶². Dans la seconde hypothèse, on parle de crise de légitimité de l'institution juridictionnelle.

Les cas de remise en cause et de contournement des décisions du juge sont légion en Afrique. On peut le démontrer essentiellement en prenant appui sur le cas du juge constitutionnel africain⁶³. Le principe en droit constitutionnel est que les décisions du juge constitutionnel sont revêtues de l'autorité de la chose jugée. L'autorité de la chose jugée des décisions des juridictions constitutionnelles signifie que celles-ci s'imposent à tous et ne sont pas contestées ni contestables. La décision est donc effective par elle-même⁶⁴ sans qu'il n'y ait ni formule exécutoire, ni modalité particulière d'exécution. En outre, la portée des décisions dépasse les saisissants pour s'adresser à l'ensemble des pouvoirs publics⁶⁵.

Quasiment toutes les Constitutions africaines posent ce principe. A titre d'illustration, on peut lire à l'article 124 de la Constitution béninoise que « *une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles* ». C'est aussi ce qui est prévu par l'article 50 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 modifiée ou encore par l'article 150 de la Constitution congolaise du 06 novembre 2015.

Cependant, dans la réalité, l'autorité proclamée par les textes a du mal à prospérer dans la réalité. La crise de légitimité de la juridiction constitutionnelle fait que malheureusement ses

⁶¹ Wandji K. (J-F), *La Justice constitutionnelle au Cameroun*. Paris, Menaiduc, 2015, p. 190.

⁶² Pigeon (L-P), « L'effectivité des décisions de justice en droit public », *Les cahiers de droit*, vol.26, n°4, 1985, p. 996.

⁶³ Mballa Owona (R.), « L'autorité de la chose jugée des décisions du juge constitutionnel en Afrique francophone », in Oumarou NAREY (dir.), *La justice constitutionnelle*, Paris, L'harmattan, 2016, p. 425.

⁶⁴ Drago (G.), *Contentieux constitutionnel français*, op. cit. p.523. ⁶⁵ *Ibid.* p.554.

décisions soit ignorées, soit contestées ou contournées⁶⁶. La crise électorale ivoirienne de 2010 illustre à plusieurs égards la neutralisation des décisions du juge constitutionnel. En la matière, la communauté internationale et certains acteurs politiques ont clairement refusé de se fier aux résultats proclamés par le Conseil Constitutionnel alors que la Constitution pose le principe de l'autorité de la chose jugée de ses décisions. C'est ainsi que finalement, du fait du basculement de rapports de forces, le juge a dû revenir sur sa décision en proclamant plus tard **Alassane Dramane OUATTARA** élu.

Au Gabon, une décision rendue par le juge constitutionnel a été surmontée par le recours à une révision constitutionnelle. En l'espèce, en 1993, la Cour constitutionnelle a déclaré non conforme à la Constitution, la loi organique n°3/93 du 11 mars 1993 relative à l'élection des députés au motif que celle-ci prévoyait la vacance du siège de député en cas de démission ou d'exclusion de son parti. La Cour déclare que « le parlement jouit juridiquement d'une indépendance absolue tant à l'égard de ses électeurs qu'à l'égard de son parti »⁶⁷. Pour contrecarrer cette décision, la révision constitutionnelle du 29 septembre 1995 va modifier l'article 39 alinéa 2 de la Constitution qui institue désormais la vacance du siège du député en cas de démission de son parti.

Cette relativisation des décisions du juge constitutionnel peut être illustrée dans l'office des autres juridictions. Lorsqu'on s'interroge sur le fondement de cette neutralisation des décisions du juge, on s'aperçoit que sa crise de légitimité est en partie, la cause de la difficile acceptation de ses décisions⁶⁸. En effet, justiciable n'est convaincu par la neutralité du juge que lorsque celui-ci présentent des garanties d'indépendance et d'impartialité. Dans un raisonnement *a contrario*, un juge qui sert les intérêts du pouvoir politique et du pouvoir économique est difficilement crédible et ses décisions sont rarement acceptées par leurs destinataires. En tout état de cause, l'institutionnalisation de la récusation est de nature à renforcer la légitimité de la justice en général et du juge en particulier. Et lorsque le justiciable est convaincu de la neutralité du juge, ses décisions sont aisément acceptées. C'est dire in fine que la consécration de la récusation n'est pas anodine. Elle renforce du point de vue finaliste, l'acceptation des décisions du juge.

CONCLUSION

Au final, l'objectif de cette communication a été de démontrer que le recours à la récusabilité du juge des hautes juridictions ne relève pas d'une simple fantaisie de la part des justiciables. Certes, on peut redouter son recours abusif mais, il est important d'indiquer que sa plus-value est duale. Elle peut

d'abord être perçue comme un gage d'impartialité et d'indépendance de la juridiction chargée de connaître d'une affaire. Aussi, une fois que la juge

⁶⁶Kante (B.) et Kwasi Prempeh (H.), « L'autorité des décisions des juridictions constitutionnelles en matière de contrôle de constitutionnalité », in, *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'ouest : analyse comparée*, IDEA, Strömsborg, 2016, p. 141.

⁶⁷Décision n°15/CC du 18 août 1994.

⁶⁸Kante (B.) et Kwasi Prempeh (H.), « L'autorité des décisions des juridictions constitutionnelles en matière de contrôle de constitutionnalité », *op.cit.* p. 143.

récusé est remplacé, la juridiction en question gagne en crédibilité et ses décisions sont facilement acceptées par les destinataires auxquels elles s'appliquent. C'est à juste titre qu'on peut considérer la récusation comme un levier à la légitimation du juge. Toutefois, il est bon qu'elle soit règlementée de manière à éviter des cas de récusation abusifs et non fondés.

TRAVAUX EN ATELIER

JURIDICTIONS DE CASSATION

LES MOYENS SOULEVES D'OFFICE ET LE PRINCIPE DU CONTRADICTOIRE

PAR MONSIEUR GILBERT COMLAN AHOUANDJINOU,

DOCTEUR EN DROIT PRIVE ET SCIENCES CRIMINELLES, MAGISTRAT,
ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR
SUPREME DU BENIN

INTRODUCTION

Les juges ont la mission de dire le droit et de rendre justice. A ce titre, ils doivent trancher les litiges suivant les règles en restituant aux faits et actes leur exacte qualification. Ainsi, ils ne sont pas liés par les prétentions des parties. Aussi, peuvent-ils relever d'office des moyens quels que soient les fondements juridiques soutenus par ces parties. Devant les juridictions de fond, le juge peut soulever d'office des moyens dits de pur droit ou des moyens de fait.

En revanche, devant la Cour suprême, le juge de cassation ne peut normalement soulever d'office que les moyens de pur droit.

Un moyen est dit de pur droit lorsqu'il suffit à lui-même et opère à partir des seuls faits souverainement constatés par le juge du fond.

C'est le cas par exemple du moyen tiré de la violation d'une loi nouvelle (par refus d'application) entrée en vigueur en cours d'instance ; exemple aussi du défaut de déduction des conséquences légales des faits souverainement constatés par le juge du fond ; exemple enfin du moyen tiré de la violation de l'immunité de juridiction d'un Etat étranger ou tiré de la supériorité d'un traité international sur la loi nationale.

Par ailleurs, un moyen de pur droit peut être d'ordre public.

Remarquons que si le juge a la faculté de relever d'office un moyen de pur droit, il a cependant l'obligation de soulever d'office un moyen de pur droit qui est d'ordre public, à défaut des parties et ce, à tous les stades de la procédure.

Un moyen de pur droit est d'ordre public, quand la violation de la règle de droit mise en œuvre a pour conséquence la nullité absolue.

Quant au moyen de fait, il met en œuvre des éléments de fait au soutien d'une prétention ; exemples, le défaut d'exécution d'un contrat ou le retard dans l'exécution, la non inscription sur une liste électorale, la bonne ou la mauvaise foi d'une partie.

Dans tous les cas, nulle partie ne peut être jugée sans avoir été entendue ou dûment appelée. Ainsi, le respect du principe du contradictoire oblige aussi bien les parties que le juge lui-même, en toutes circonstances. Il s'agit d'une règle processuelle et fondamentale qui est intégrée aux droits de la défense et qui constitue l'une des conditions essentielles du procès équitable.

C'est pourquoi, tout juge qui voudrait fonder sa décision sur un moyen relevé d'office, doit au préalable inviter les parties à présenter leurs observations. Cette règle du respect du contradictoire s'applique non seulement aux moyens de droit ou aux moyens de pur droit, mais également aux moyens de fait.

Mais en pratique, la règle s'applique différemment par le juge du fond (I) ou par le juge de cassation (II).

I) LES MOYENS SOULEVES D'OFFICE PAR LE JUGE DU FOND

Comment doit se comporter le juge du fond quand il veut relever d'office un moyen à l'audience (A) ou après l'audience (B) ?

A) A L'AUDIENCE AU COURS DES DEBATS

S'il apparaît au juge du fond saisi la nécessité de retenir d'office un moyen de pur droit ou un moyen de fait ignoré par les parties au cours des débats, il doit au préalable provoquer contradictoirement les explications ou observations de celles-ci. Il s'agit là d'une exigence de loyauté processuelle et du respect du principe de la contradiction. A défaut, sa décision sera nulle et de nullité absolue.

Et que faire, si les débats ont été clôturés (B) ?

B) APRES LA CLOTURE DES DEBATS

Si après la clôture des débats, la nécessité survient au juge du fond de relever d'office un moyen, il a l'obligation de révoquer l'ordonnance de clôture des débats, de rouvrir ces débats et d'inviter les parties à conclure sur ledit moyen qu'il leur soumet.

Si cette nécessité survient en cours de délibéré, le Magistrat, rabat le délibéré, et ordonne la réouverture des débats. Il a également la possibilité, de maintenir le délibéré, et d'inviter les parties à lui produire dans tel délai une note en cours de délibéré sur la question.

Mais il y a des limites à l'application de la règle du contradictoire (C).

C) LES LIMITES A L'APPLICATION DE LA REGLE DU CONTRADICTOIRE

Dans certains cas, le juge du fond s'affranchit du respect du contradictoire. En ces moments, il retient d'office un moyen pour justifier sa décision sans au préalable provoquer les observations des parties. Ainsi :

- échappent à la contradiction les moyens de fait puisés par le juge du fond dans des documents régulièrement produits par les parties au procès ;
- la règle du contradictoire ne s'applique pas aux mesures d'administration judiciaire, exemple d'une expertise ;
- qu'en est-il à présent des moyens retenus d'office par la Cour suprême ?

II) LES MOYENS RELEVES D'OFFICE PAR LE JUGE DE CASSATION

Si la règle (A) est la même devant le juge de cassation quant au respect du contradictoire, en revanche, son application diffère(B). De plus, il y a également ici des limites et des conditions (C).

A) LA REGLE

La règle du respect du principe du contradictoire oblige aussi bien le juge du fond que le juge du droit qu'est la cour de cassation. Ainsi, lorsqu'elle entend soulever un moyen d'office qui, en ce qui la concerne, doit être un moyen de pur droit, d'ordre privé ou d'ordre public, et non un moyen de fait, le juge de cassation, doit aviser les parties (B) et recueillir leurs observations si celles-ci réagissent.

B) L'AVIS AUX PARTIES COMME MODE D'APPLICATION DE LA REGLE DU CONTRADICTOIRE ET FORMULE REDACTION

1) L'avis aux parties

Le juge de cassation n'a pas l'obligation de relever d'office un moyen de pur droit. Il en a la faculté. Et lorsqu'il fait ce choix d'office, il adresse un avis aux parties qui elles aussi ne sont pas tenues de réagir. Il y a là une exception au principe selon lequel, en cassation, doit être jugé le moyen, tout le moyen, mais uniquement le moyen.

Aussi, la Cour de cassation peut-elle, censurer la décision attaquée par un moyen relevé d'office, et qui ne figure ni dans la déclaration du pourvoi, ni dans le mémoire ampliatif, ni dans un mémoire subséquent.

Ce faisant, le juge de cassation, peut au bénéfice du demandeur au pourvoi, relever un moyen de pur droit auquel celui-ci n'a pas pensé, pour casser l'arrêt attaqué.

Le juge de cassation peut aussi soulever d'office au profit du défendeur, un moyen de défense, pour rejeter le pourvoi, en substituant un motif de pur droit à un motif erroné de la juridiction du fond. C'est la technique dite de sauvetage.

Le juge de cassation peut encore casser sans renvoi et mettre fin au litige, lorsque les faits tels que constatés et appréciés par la juridiction du fond, lui permettent de procéder à une bonne application de la loi.

2) Formule de rédaction

Pour la rédaction, il est conseillé d'insérer un chapeau dans l'arrêt comme suit : « Sur le moyen de pur droit (ou le moyen d'ordre public) relevé d'office après avertissement donné aux parties (ou après que les parties aient été invitées à présenter leurs observations) ».

Mais à tout ceci, il y a des conditions et limites.

C) LES CONDITIONS ET LIMITES

Nous en donnons quelques unes :

- 1) le moyen de pur droit ne peut pas être soulevé d'office au mépris de l'autorité de la chose jugée ;

2) le moyen de pur droit relevé d'office doit être en lien avec l'objet de la demande. Il ne doit pas modifier l'objet du litige ;

3) le demandeur au recours ne doit pas avoir renoncé au moyen que le juge voudrait relever d'office ;

4) le moyen relevé d'office doit être fondé sur une loi en vigueur ;

5) un moyen ne peut être retenu d'office que s'il est opérant, c'est-à-dire s'il aboutit à la cassation ou l'annulation de la partie critiquée de la décision déférée ;

6) même si une disposition de l'arrêt attaqué est mauvaise, le juge de cassation ne peut l'annuler que si cette disposition lui est déférée ;

7) l'avertissement n'est pas donné, si le moyen de pur droit, bien que n'ayant pas été expressément écrit, découle des propres écritures des parties ou de la cause.

CONCLUSION

Les moyens relevés d'office sont plutôt rares et sont enserrés dans des conditions strictes.

LE RENVOI APRES CASSATION ET LA CASSATION SANS RENVOI

PAR MADAME GINETTE HOUNSA AFAWOUNGBO,

MAGISTRAT A LA RETRAITE, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE
JUDICIAIRE
DE LA COUR SUPREME, ANCIEN SECRETAIRE GENERAL DU CONSEIL
SUPERIEUR DE
LA MAGISTRATURE, PRESIDENT HONORAIRE DE CHAMBRE A LA COUR
SUPREME

INTRODUCTION

La Cour de Cassation ou toute juridiction en tenant lieu, a une triple mission :

- 1- Elle exerce une fonction juridictionnelle parce qu'elle traite des contentieux dont tout justiciable peut la saisir ; elle permet ainsi au justiciable d'exercer son droit d'accès à un juge en accédant à la Cour de Cassation.
- 2- Elle exerce une fonction disciplinaire en ce sens qu'elle a le pouvoir d'invalidier les décisions rendues par d'autres tribunaux en violation de la loi.
- 3- Elle a encore et surtout la mission spécifique d'assurer l'égalité et la prééminence du droit en imposant une interprétation uniforme de la loi : c'est sa fonction jurisprudentielle.

Pour assurer cette mission jurisprudentielle, la Cour de Cassation a une double particularité :

3-a) La juridiction de cassation ne peut pas être saisie en premier ressort (comme c'est le cas du Conseil d'Etat), parce qu'elle intervient toujours après un autre tribunal situé en dessous d'elle dans la hiérarchie judiciaire. Mais elle ne constitue pas pour autant un second ou un troisième degré de juridiction, car elle ne juge que le droit et non le fait, c'est-à-dire qu'elle vérifie seulement si la décision

attaquée par un pourvoi a été rendue en conformité avec les règles de droit applicable.

3-b) La Cour de cassation ne se prononce pas sur le fond de l'affaire, elle ne juge que la décision attaquée.

- Si la décision attaquée par le pourvoi est "juridiquement correcte", la Cour prononce un arrêt de rejet. Un arrêt d'irrecevabilité du pourvoi, un arrêt de forclusion ou un arrêt de déchéance du demandeur au pourvoi sont des décisions rendues par la Cour de cassation qui emporte rejet du pourvoi ; et l'arrêt de rejet sur le fond du droit lui-même, c'est la décision par laquelle les juges de cassation rejettent le pourvoi contre la décision d'une cour d'appel, en développant une analyse juridique à l'effet de réfuter la critique soutenue par le moyen ou les moyens du pourvoi contre la décision attaquée.

Ce n'est pas à dire que les moyens développés au soutien du pourvoi ne soient pas du tout fondés, mais il est des hypothèses assez rares de substitution de motifs ou de constatation de surabondance de motifs dans lesquelles le juge de cassation peut venir au soutien du juge du fond défaillant :

- En substituant à un motif critiqué, un motif de pur droit ;
- Il peut aussi, sans qu'il y est lieu à substitution de motif, priver d'efficacité un moyen pourtant pertinent, en constatant que ce moyen critique un motif surabondant de la décision attaquée, c'est-à-dire un motif qui n'est pas indispensable à ladite décision. La Cour de cassation rejette alors le pourvoi en faisant "abstraction d'un motif de droit erroné mais surabondant".

C'est ce qui ressort de l'article 695 alinéa 1 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes du Bénin qui dispose : « **La Cour suprême peut rejeter le pourvoi en substituant un motif de pur droit à un motif erroné ; elle le peut également en faisant abstraction d'un motif de droit erroné mais surabondant** ».

Il en résulte qu'en l'absence d'une interdiction formelle, la Cour de cassation peut relever d'office des moyens d'ordre public ou des moyens de pur droit pour rejeter le pourvoi.

Et l'article 696 du même code précise que si le pourvoi est rejeté, la partie qui l'a formé n'est plus recevable à en former un nouveau contre la même décision hors les cas prévus par la loi.

- Si la décision attaquée est contraire aux règles de droit, la Cour de cassation prononce la cassation en censurant la décision déférée pour non-conformité à la loi.
- En principe, la cassation emporte obligation de statuer à nouveau en fait et en droit du chef desdites dispositions, de sorte que l'affaire est renvoyée soit devant une juridiction autre que celle qui a rendu la décision cassée, soit devant la même juridiction autrement composée : **c'est le renvoi après cassation.**
- Cependant, il reste des hypothèses dans lesquelles la solution du litige s'impose au regard des éléments de fait constatés par les juges du fond. La Cour de cassation peut alors y mettre fin par application de la règle de droit appropriée ou bien lorsque par l'effet de la cassation, il n'y a plus lieu de statuer au fond : **c'est la cassation sans renvoi.**

I- LE RENVOI APRES CASSATION

1- Cadre juridique

Le schéma classique est le suivant :

Etape 1 : un jugement est rendu par un tribunal

Etape 2 : le jugement est attaqué par la voie de l'appel devant la cour d'appel qui rend un arrêt

Etape 3 : l'arrêt de la cour d'appel est attaqué par la voie du pourvoi en cassation devant la Cour de cassation qui rend un arrêt.

Cet arrêt peut être de rejet ou de cassation.

L'arrêt de cassation est celui qui déclare que la décision attaquée a été rendue en violation de la loi. Et dans ce cas, la Cour de cassation remet les parties en litige dans l'état où elles se trouvaient avant l'intervention de l'arrêt incriminé.

A cet égard, l'article 698 de la loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes dispose : **« la censure qui s'attache à un arrêt de cassation est limitée à la portée du moyen qui constitue la base de la cassation, sauf le cas d'indivisibilité ou de dépendance nécessaire.**

Sur les points qu'elle atteint, la cassation replace les parties dans l'état où elles se trouvaient avant le jugement cassé.

Elle entraîne, sans qu'il y est lieu à une nouvelle décision, l'annulation par voie de conséquence, de toute décision qui est la suite, l'application ou l'exécution du jugement cassé ou qui s'y attache par un lien de dépendance nécessaire ».

Il résulte de ces dispositions que :

- L'appréciation de la décision attaquée devant la Cour suprême et la censure qui s'y attache sont limitées aux moyens tels qu'ils ont été présentés par les parties. La Cour suprême ne peut étendre sa compétence sur d'autres moyens que si ceux-ci sont intimement liés à ceux évoqués devant elle.
- Lié au principe de l'interdiction faite à la Cour suprême de connaître du fond de l'affaire, le principe de renvoi permet la reprise de l'instance devant la juridiction de renvoi. Celle-ci est investie de l'appréciation de tous les éléments de fait et de droit des dispositions censurées, les parties ayant été remises dans l'état où elles étaient avant la cassation.
- Sans qu'il soit nécessaire de l'annoncer expressément ou de formuler une nouvelle demande, l'arrêt de cassation emporte de facto annulation des conséquences qui sont attachées à la décision, y compris de l'exécution qui en avait découlé.
- La cassation a pour effet d'anéantir l'autorité de la chose jugée attachée à l'arrêt attaqué.
- Elle fait par ailleurs naître une obligation de restitution des sommes versées en application de la décision annulée, concernant les condamnations en principal, frais, intérêts et accessoires.

2- Etendue et portée de l'arrêt de renvoi après cassation

En vertu de l'article 698 de loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, « **la cassation peut être totale ou partielle.**

Elle est partielle lorsqu'elle n'atteint que certaines dispositions dissociables des autres ».

La portée de la cassation est déterminée par le dispositif de l'arrêt qui la prononce. Dans l'hypothèse d'une cassation partielle, la Cour de cassation en précise expressément de quel chef.

En principe, la cassation ne profite qu'au demandeur et ne peut nuire qu'au défendeur.

La Cour peut dans le dispositif de l'arrêt de cassation, et si elle y est requise, prononcer la mise hors de cause des parties dont la présence devant la juridiction de renvoi n'est plus nécessaire à la solution du litige.

3) Déroulement de la procédure devant la juridiction de renvoi jusqu'à l'arrêt

Selon l'article 980 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes,

« Le greffe de la Cour suprême, après un arrêt de cassation suivi de renvoi, adresse le dossier de la procédure au greffe de la juridiction de renvoi.

Dès réception du dossier de la procédure, le greffier le transmet immédiatement au Président de la juridiction de renvoi qui fixe la date de l'audience à laquelle l'affaire sera appelée.

Le greffier avise les parties par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ».

Après l'accomplissement de ces formalités, l'instruction est reprise devant la juridiction de renvoi, en l'état de la procédure non atteinte par la prescription : article 705 de la loi n°200807 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes. Ainsi, aucun motif

de fait ou de droit ayant justifié la décision annulée ne peut échapper à l'analyse de la juridiction de renvoi qui doit le trancher à nouveau et en entier.

- Aucun délai n'est imposé pour conclure dans l'instance sur renvoi de cassation. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucun délai ne s'impose aux parties dans la mesure où, le plus souvent, le conseiller de la mise en état impartit des injonctions à chacun, puis une date de clôture des débats et une date des plaidoiries. A défaut de respect de ces injonctions, la radiation voire la clôture, même partielle, pourraient être ordonnées. Néanmoins, les parties peuvent choisir de ne pas conclure devant la juridiction de renvoi.
- Les parties peuvent invoquer de nouveaux moyens à l'appui de leurs prétentions.
- Elles peuvent également communiquer de nouvelles pièces ou en supprimer des précédentes devenues inutiles ou obsolètes.
- La question des prétentions nouvelles et de l'intervention sont soumises aux règles qui s'appliquent devant la juridiction dont la décision a été cassée.
- Les personnes qui, ayant été parties à l'instance devant la juridiction dont la décision a été cassée, ne l'ont pas été devant la Cour de cassation, peuvent être appelées à la nouvelle instance ou y intervenir volontairement, lorsque la cassation porte atteinte à leur droit.
- La Cour de renvoi dispose de la plénitude de juridiction, dans la mesure où l'affaire est à nouveau jugée en fait et en droit, à l'exclusion des chefs non atteints par la cassation.
- La cour de renvoi statue par un nouvel arrêt rendu par une formation collégiale, lequel arrêt doit être conforme à l'arrêt de renvoi après cassation. Si la cour de renvoi ne se conforme pas à l'arrêt de renvoi après cassation, un second pourvoi peut être formé et qui sera alors jugé par l'Assemblée Plénière de la Cour de cassation.

Si le renvoi est ensuite ordonné par l'Assemblée Plénière, la juridiction de renvoi devra alors se conformer à la décision de cette Assemblée Plénière, sur les points de droit jugés par celle-ci.

- Un pourvoi qui critiquerait encore une décision conforme à l'arrêt de la Cour de cassation serait irrecevable.
- Enfin, la juridiction de renvoi statue sur la charge de tous les dépens exposés devant les juridictions du fond, y compris tous les dépens afférant à la décision cassée.

Exemple d'arrêt de renvoi après cassation en matière civile

- Arrêt n°16/CJ-CM du 05 juin 2015 de la Chambre judiciaire de la Cour suprême qui a renvoyé devant la cour d'appel de Cotonou autrement composée

II- LA CASSATION SANS RENVOI

C'est le cas dans lequel la Cour de cassation décide que l'arrêt attaqué devant elle n'est pas conforme au droit et, dans le même temps, juge l'affaire elle-même, au lieu de la renvoyer à une juridiction inférieure pour être jugée en droit et en fait.

La base légale de la cassation sans renvoi dans le droit positif béninois, se trouve dans l'article 701 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011, portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes qui dispose : « **la Cour suprême peut casser sans renvoi lorsque la cassation n'implique pas qu'il soit à nouveau statué sur le fond.**

Elle peut aussi, en cassant sans renvoi, mettre fin au litige lorsque les faits tels qu'ils ont été souverainement constatés et appréciés par les juges du fond, lui permettent d'appliquer la règle de droit approprié.

En ces cas, elle se prononce sur la charge des dépens afférant aux instances devant les juges du fond.

L'arrêt emporte exécution forcée ».

La cassation sans renvoi ne remet pas en cause l'absence d'effet dévolutif, la solution du litige ne nécessitant pas une nouvelle appréciation des faits.

En procédant de la sorte, la Cour de cassation prive la juridiction de renvoi de la possibilité de résister à la doctrine exprimée dans son arrêt de cassation.

A- Le mécanisme de la cassation sans renvoi

Le mécanisme de la cassation sans renvoi implique deux principes de base :

- Après la cassation, il n'y a plus rien à juger
- Après la cassation, la Cour met fin au litige par application directe de la règle de droit appropriée

1- Il n'y a plus rien à juger

- Une cassation sans renvoi peut intervenir lorsque la Cour de cassation casse un arrêt qui avait refusé d'admettre qu'une action était irrecevable ou prescrite. La cassation étant justifiée par l'acquisition de la prescription, il n'est plus nécessaire que l'instance se poursuive devant la cour de renvoi, l'action étant éteinte.
- Ou bien encore, les juges du fond ayant retenu la compétence des juridictions judiciaires alors que, selon la Cour de cassation, le litige relève de la compétence de la juridiction administrative. Les tribunaux judiciaires n'étant pas compétents, il n'est plus nécessaire que l'instance se poursuive devant une Cour de renvoi.
- La Cour de cassation peut même, lorsque les conditions posées par la loi sont réunies, casser sans renvoi et statuer véritablement sur le fond.

Il résulte de ce qui précède que la Cour de cassation proclame la règle de droit et met fin au litige dans les cas suivants :

- Cassation pour irrecevabilité de l'action en justice
- Cassation pour incompétence des tribunaux de l'ordre judiciaire

- Cassation pour excès de pouvoir lorsque le litige relève de la compétence d'une juridiction administrative ou arbitrale.

Cette énumération n'est pas exhaustive.

2- La Cour met fin au litige par l'application directe de la règle de droit appropriée

Pour y parvenir, la Cour doit se référer aux faits tels qu'ils ont été constatés et appréciés par les juges du fond. C'est le cas lorsque la Cour de cassation constate qu'une cour d'appel a refusé d'appliquer un texte de droit alors que ses propres constatations démontrent que toutes les conditions sont réunies pour l'application de ce texte. Le juge de cassation applique lui-même la loi concernée à titre de sanction de l'arrêt incriminé en cassant sans renvoi.

Dans un autre cas découlant d'un arrêt de la première Chambre civile de la Cour de cassation du 27 mai 1997 (pourvoi n°95-15460), la Cour de cassation a mis en œuvre le principe d'une cassation partielle sans renvoi.

Il faut toutefois relever que la cassation sans renvoi n'intervient que rarement. En France, les statistiques en la matière donnent la situation suivante :

- En 2003 : 692 affaires ont fait l'objet de cassation sans renvoi soit 2,9% des pourvois
- En 2006 : 1113 affaires ont été cassées sans renvoi soit 5% des pourvois
- En 2010 : 474 affaires ont été cassées sans renvoi soit 2% des pourvois

Même si le nombre des cassations sans renvoi paraît limité, le mécanisme reste utile car il permet à la Cour de cassation de dire le droit conformément à sa mission régulatrice.

B- Les cas spécifiques du TCHAD et de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage(CCJA) de l'OHADA

1- La législation du TCHAD sur les pourvois en cassation

L'article 61 de la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour Suprême du TCHAD dispose :

« La Chambre judiciaire de la Cour suprême casse et annule la décision qui lui est déférée. Elle peut, soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction de même nature que celle dont émane la décision attaquée, soit, si l'affaire est reconnue en état au fond, évoquer et statuer ».

Dans ce cas, il y a cassation sans renvoi à la seule initiative du juge de cassation dès lors que l'affaire est en état au fond.

Ce choix est certainement dicté par la grande étendue du territoire du Tchad (1294000 km²) et au nombre réduit des cours d'appel. Jusqu'en 2013, trois (3) cours d'appel étaient fonctionnelles.

2- La Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) de l'OHADA

Créée en 1993 par le traité de Port-Louis et devenue fonctionnelle en 1995, la CCJA est juge de cassation des décisions rendues par les Cours d'appel de l'espace OHADA dans le domaine de l'application et de l'interprétation des actes uniformes. Dans tous les cas où elle entre en cassation, elle casse sans renvoi et statue au fond après avoir évoqué, et en se substituant à la juridiction nationale d'appel.

La CCJA statue donc en cassation sans renvoi, évoque et juge au fond les pourvois dont elle est saisie.

Exemples d'arrêts de cassation sans renvoi

- Arrêt n°16-10.296 du 04 mai 2017 de la deuxième Chambre civile de la Cour de cassation de Paris France

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DE CASSATION, DEUXIÈME CHAMBRE CIVILE, a rendu

l'arrêt suivant : Sur le moyen unique, pris en sa seconde branche :

Vu l'article L. 332-3 du code de la sécurité sociale, devenu L. 160-7 du même code ;

Attendu, selon ce texte, qui ne fait pas de distinction entre les prestations en nature et les prestations en espèces, que les prestations des assurances maladie et maternité ne sont pas servies, sous réserve des conventions et règlements internationaux, lorsque l'assuré séjourne hors de France ;

Attendu, selon le jugement attaqué, rendu en dernier ressort, que M. X..., qui bénéficiait des indemnités journalières de l'assurance maladie, a séjourné en Grèce du 14 au 21 avril 2012 ; que la caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine (la caisse) lui ayant notifié un indu représentant les indemnités journalières versées pendant cette période, l'intéressé a saisi d'un recours une juridiction de sécurité sociale ;

Attendu que pour accueillir ce recours, le jugement retient qu'il est établi qu'avant son départ en Grèce, M. X... était en arrêt-maladie sévère, ainsi qu'en font foi les certificats médicaux et les prescriptions d'antidépresseurs et d'anxiolytiques ; que M. X..., à son retour, a continué d'être traité pour la même pathologie ; qu'il n'était pas soumis à des contraintes ou restrictions d'horaires particulières ; que l'arrêt maladie litigieux ayant été suivi de prolongations ultérieures pour les mêmes causes médicales, il est permis d'en déduire que l'état pathologique a persisté pendant la période postérieure au 21 avril 2012, et que le demandeur était dans l'incapacité physique de continuer ou de reprendre le travail et a observé le repos ; qu'en pratique, le séjour d'une semaine en Grèce ne contrevient pas à la prescription de repos ; que l'absence de demande d'autorisation procède de la méconnaissance de cette obligation par M. X... s'agissant d'un séjour de brève durée dans un pays de l'Union Européenne ; que la bonne foi de M. X... est retenue, s'agissant du premier incident de cette nature ;

Qu'en statuant ainsi, alors qu'il résultait de ses constatations que l'assuré n'avait pas sollicité, préalablement à son départ, l'autorisation préalable de la caisse, le tribunal a violé le texte susvisé ;

Et vu l'article 627 du code de procédure civile, après avis donné aux parties conformément à l'article 1015 du même code ;

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur l'autre branche du moyen :

CASSE ET ANNULE, en toutes ses dispositions, le jugement rendu le 9 novembre 2015, entre les parties, par le tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre ;

Dit n'y avoir lieu à renvoi ;

Déboute M. X... de son recours ;

Condamne M. X... aux dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette la demande de la caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite du jugement cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, deuxième chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du quatre mai deux mille dix-sept.

- Arrêt n°10-19053 du 04 octobre 2019 de l'Assemblée Plénière de la Cour de cassation Paris France dont le résumé est le suivant :
 - Un jugement de la Cour Supérieure de l'Etat de Californie du 14 juillet 2000 a ordonné la transcription par le Ministère Public, au Consulat Général de France en Californie, des actes de naissance de deux (02) enfants nés en Californie, de parents de nationalité française.
 - Suite à la transcription qui a été faite le 25 novembre 2002, le Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Créteil assigne les parents en annulation de ladite transcription.
 - Par jugement du 13 décembre 2005 confirmé par un arrêt du 25 octobre 2007 de la Cour d'appel de Paris, le Procureur de la République a été déclaré irrecevable en son action.

- Un arrêt de la Première Chambre Civile de la Cour de cassation de France du 17 décembre 2008 casse l'arrêt de la cour d'appel de Paris et renvoie à la même cour autrement composée.
 - Statuant sur renvoi après cassation, la cour d'appel de Paris autrement composée annule la transcription par arrêt du 18 mars 2010.
 - Sur nouveau pourvoi des parents des deux (02) enfants, la Cour de cassation rejette le pourvoi par arrêt du 06 avril 2011.
 - L'Assemblée Plénière de la Cour de cassation est saisie et après avis de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, a rendu l'arrêt du 04 octobre 2019.
 - L'arrêt de l'Assemblée Plénière de la Cour de cassation casse et annule sans renvoi l'arrêt de la cour d'appel de Paris, constate la transcription sur les registres de l'état civil de Nantes des actes de naissance des deux (02) enfants nés en Californie de parents de nationalité française.
- Arrêt n°33/CJ-CM du 30 octobre 2015 de la Chambre judiciaire de la Cour suprême du Bénin

III- EN MATIERE PENALE

La loi n°2012-15 du 18 mars 2013 portant Code de procédure pénale en République du Bénin dispose :

Article 590 : « **Après cassation d'un arrêt de la Cour d'Assise, la Cour suprême prononce le renvoi du procès devant le tribunal de première instance qu'elle désigne, si l'arrêt est annulé seulement du chef des intérêts civils. Le procès est jugé par le tribunal selon les règles du présent code** ».

Article 591 : « **L'expédition de tout arrêt qui a admis la demande en cassation et ordonné le renvoi, est délivrée au Procureur Général près la**

Cour suprême dans les cinq (5) jours. Cette expédition est adressée avec le dossier de la procédure au Procureur Général près la cour d'appel.

L'arrêt de la Cour suprême est notifié aux parties, à la diligence du Procureur Général par lettre recommandée avec accusé de réception.

Dans le cas prévu à l'article 590 du présent code, l'expédition de l'arrêt de la Cour suprême et le dossier de la procédure sont retransmis par le Procureur Général près la cour d'appel au magistrat chargé du Ministère Public près le tribunal de renvoi ».

Article 592 : « Tout arrêt qui a rejeté la demande en cassation ou a prononcé la cassation sans renvoi est délivré dans les cinq (5) jours au Procureur Général près la Cour suprême par extrait signé du greffier, lequel extrait est adressé au Procureur Général près la cour d'appel.

Il est notifié aux parties à la diligence du Procureur Général, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ».

Ces dispositions du code de procédure pénale du Bénin prévoient également le renvoi après cassation et la cassation sans renvoi en matière pénale.

Exemples d'arrêts en matière pénale

- Arrêt n°2013-22/CJ-P du 04 avril 2014 de la Chambre judiciaire de la Cour suprême du Bénin
- Arrêt n°2014-009/CJ-P du 20 février 2014 de la Chambre judiciaire de la Cour suprême qui a renvoyé devant la cour d'appel de Cotonou autrement composée.

LE DROIT D'EVOCATION DEVANT LES JURIDICTIONS DE CASSATION

PAR MONSIEUR DESIRE PINGUEDEWINDE SAWADOGO,

**AVOCAT GENERAL, CHEF DU SERVICE DE LA DOCUMENTATION ET
DES ETUDES - COUR DE CASSATION DU BURKINA FASO**

Le droit d'agir en justice qui est le droit pour toute personne physique ou morale d'accéder à la justice pour y faire valoir ses droits est une liberté fondamentale clairement affirmée par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1948 en ses articles 2, § 3 et 14, § 1. Il est également consacré par la Constitution du Burkina Faso en son article 4⁶⁹ et réaffirmé par les Codes de procédure civile et pénale burkinabè⁷⁰.

Le droit d'agir en justice implique nécessairement la possibilité offerte aux parties de critiquer la décision de justice qui peut être entachée d'erreur ou d'injustice. Les droits de recours reconnus aux parties mettent en œuvre ce droit fondamental⁷¹. Parmi les voies de recours, le pourvoi en cassation se singularise à divers niveaux. En effet, cette voie de recours « ne remet pas en cause la chose jugée pour que l'affaire soit de nouveau tranchée en fait et en droit ; il tend seulement à la censure du jugement contraire aux règles de droit »⁷². Voie d'annulation, le pourvoi en cassation est un procès fait à la décision juridictionnelle. A ce propos, la doctrine rappelle si bien que « le juge de cassation est juge des jugements et non pas juge des affaires »⁷³. En d'autres termes, « l'appréciation du sens et de la portée des faits relève du pouvoir souverain du juge du fond »⁷⁴. Ainsi, c'est la solution du procès qui est déférée devant le juge de cassation et non le procès lui-même.

Exceptionnellement, le contrôle du juge de cassation peut porter sur les faits dans une situation de dénaturation les juges du fond ou sur la qualification juridique qu'ils ont donné à ces faits. Le pourvoi en cassation n'est ni une voie de rétractation de l'affaire, ni une voie de réformation. Les dispositions légales précisent que la juridiction de cassation ne connaît pas du fond de l'affaire sauf disposition législative contraire. Son corolaire est qu'en cas de cassation, l'affaire est en principe renvoyée devant la juridiction de fond.⁷⁵ On peut donc dire avec le doyen

⁶⁹Les Constitutions et les textes qui régissent le droit processuel des Etats membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones garantissent ce droit.

⁷⁰ Articles 2 et 3 du Code de procédure civile (CPC), 100-1 du Code de procédure pénale (CPP).

⁷¹ L. CADET, E. JEULAND, Droit judiciaire privé, Paris, éd. Juris-Classeur, 4^{ème} éd., 2004, p. 571, n° 1015

⁷² Bibata NEBIE/OUEDRAOGO, Droit judiciaire privé, tome II : l'instance, Collection précis de droit burkinabè, Ouagadougou, Presses africaines, 2004, p. 577, n° 617

⁷³ L. CADET, E. JEULAND, op cit, p 621, n° 1097

⁷⁴ Claude PARMENTIER, Comprendre la technique de cassation, Bruxelles, Editions Larcier, Collection JLMB OPUS8, 2011, p. 92 ⁷⁵ Articles 23 de la loi organique n° 018-2016/AN du 26 mai 2016 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour de cassation et procédure applicable devant elle, 626 du Code de procédure civile, 415-5 du Code de procédure pénale.

Gabriel MARTY et les avocats Jacques et Louis BORE que la juridiction de cassation a une double mission à savoir une mission disciplinaire et une mission régulatrice⁷⁶.

Dans une moindre mesure, pouvoir est reconnu au juge de cassation, d'annuler sans renvoyer l'affaire à la juridiction de fond. C'est ce que dit l'article 24 de la Loi organique relative à la Cour de cassation burkinabè : « La Cour de cassation peut casser sans renvoi lorsque la cassation n'implique pas qu'il soit à nouveau statué sur le fond. Elle peut aussi, en cassant sans renvoi, mettre fin au litige lorsque les faits sont tels qu'ils permettent d'appliquer la règle de droit appropriée »⁷⁷.

Des hypothèses de cassation sans renvoi qui découlent du droit processuel, on note la possibilité offerte dans certaines situations au juge de cassation, d'évoquer purement et simplement toute l'affaire. Ce droit d'évocation reconnu au juge de cassation aussi curieux que cela puisse paraître connaît plusieurs formes et fortunes. Dès lors, l'intérêt juridique de son analyse nous paraît évident. En effet, le recours au mécanisme de l'évocation devant la juridiction de cassation (**Partie I**) n'est pas sans susciter des inquiétudes (**Partie II**).

I- Le mécanisme du droit d'évocation devant la juridiction de cassation

La diversité des cas d'ouverture à cassation a pour finalité la censure par le juge suprême, de la non-conformité aux règles de droit, de la décision judiciaire attaquée. En annulant la décision querellée, la juridiction de cassation rend un arrêt qui porte à la fois sur le principe du renvoi et ses modalités. Comment alors dans une situation de cassation sans renvoi, le juge suprême peut exercer le droit d'évocation tout en respectant les principes qui gouvernent le droit processuel.

Selon le Lexique des termes juridiques, l'évocation s'entend du pouvoir donné à une juridiction de connaître de toute l'affaire et de statuer sur le tout c'est-à-dire, sur l'appel et sur le fond du procès par une seule et même décision.

Le litige dans toute sa plénitude et sa complexité de fait et de droit est porté devant le juge saisi du recours qui tranche⁷⁸. C'est ainsi qu'en instance d'appel, l'évocation permet au juge d'appel d'attirer à lui, tout le litige y compris les questions dont il n'était pas saisi ainsi que celles n'ayant pas été traitées par le premier juge⁷⁹. La spécificité de l'évocation est que « ce n'est plus uniquement ce qui a été appelé par les parties qui est dévolu, mais l'intégralité du litige sur lequel le juge doit obligatoirement se

⁷⁶Jacques BORE et Louis BORE, La cassation en matière civile, Paris, Dalloz, 5^{ème} édition, 2015, p. 4

⁷⁷Loi organique n° 018-2016/AN du 26 mai 2016 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement de la Cour de cassation et procédure applicable devant elle. Voir également l'article 53 de la Loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la Loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême.

⁷⁸Serges GUIBCHARD, Thierry DEBARD, Lexique des termes juridiques, 2017-2018, Paris, Dalloz, 25^{ème} édition, 2017

⁷⁹Daniel COHEN, Le domaine de l'évocation, Mélanges J. Héron, Paris, LGDJ, 2008, p. 179.

pencher »⁸⁰. L'article 548 du CPC burkinabè prévoit le droit d'évocation en instance d'appel.⁸¹ A la différence de l'effet dévolutif qui permet à la juridiction supérieure de connaître uniquement des points querellés, l'évocation est plus large en ce que cette juridiction peut se prononcer également sur les questions non préalablement discutées.

Traditionnellement, le droit d'évocation qui permet à une juridiction de connaître des faits et du droit était seulement reconnu aux juridictions de cassation administratives. Ainsi, en cas de cassation en matière de contentieux électoral, la loi permet au Conseil d'Etat du Burkina Faso d'évoquer et de statuer⁸². La célérité que commande le traitement du contentieux électoral pourrait justifier une telle exception. Son homologue de la Côte d'Ivoire dispose également du même pouvoir d'évocation en cas de pourvoi en cassation concernant les « décisions à caractère juridictionnel des organismes administratifs ou des ordres professionnels »⁸³. On remarque que dans ces deux situations, le droit d'évocation est relatif à des matières bien précises.

Au niveau des juridictions communautaires, le cas de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA est tout singulier⁸⁴. Juridiction de cassation, elle a le pouvoir « en cas de cassation, d'évoquer et de statuer sur le fond ».⁸⁵ Le domaine des affaires s'accommode difficilement avec les longues procédures judiciaires.

Devant les juridictions de cassation judiciaires, le droit d'évocation s'exerce à des degrés et conditions différents. La loi autorise dans des conditions bien définies, la Cour suprême du Bénin à exercer le droit

d'évocation. En effet, les chambres réunies peuvent régler l'affaire au fond dans les conditions ci-après :

« - lorsqu'il existe des solutions divergentes entre les juges du fond et la Cour suprême ;

- lorsque, après cassation d'un premier arrêt ou jugement, la décision rendue par la juridiction de renvoi est attaquée par les mêmes moyens »⁸⁶. En cas de seconde cassation portant sur les mêmes moyens, certaines législations prévoient un second renvoi tout en obligeant le juge du fond à se conformer à l'opinion adoptée par les chambres réunies de la

⁸⁰ Ibrahim NDAM, L'évocation en matière judiciaire : obligation ou simple faculté pour la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage ? in

Revue de l'ERSUMA : Droit des affaires, Pratique Professionnelle, N° 3 - Septembre 2013, Doctrine.

⁸¹ Article 548 du CPC : « Lorsque la juridiction d'appel est saisie d'un jugement qui a ordonné une mesure d'instruction ou d'une décision qui, statuant sur une exception de procédure, a mis fin à l'instance, elle peut évoquer les points non jugés si elle estime de bonne justice de donner à l'affaire une solution définitive après avoir ordonné elle-même, le cas échéant, toute mesure d'instruction utile ».

⁸² Loi organique n° 032-2018/AN du 26 juillet 2018 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui.

⁸³ Article 49 de la Loi n° 2018-978 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

⁸⁴ Les cours de justice de la CEDEAO, de l'UEMOA et de la CEMAC ne disposent pas du pouvoir d'évocation.

⁸⁵ Article 14 du Traité OHADA

⁸⁶ Article 40 de la Loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

juridiction de cassation⁸⁷. Les arrêts des chambres réunies ont en principe une grande autorité auprès du juge du fond et aussi pour le juge de cassation lui-même.⁸⁸

Le droit d'évocation devant la Cour suprême du Cameroun est empreint d'une "générosité" particulière. En effet, l'article 510 de Code de procédure pénale camerounais précise que : « lorsque les moyens de pourvoi soulevés, soit par les parties, soit d'office sont fondés, la chambre judiciaire de la Cour suprême casse et annule l'arrêt attaqué. Dans ce cas, elle évoque et statue »⁸⁹. Avec plus de clarté et de fermeté, l'article 527 du même code précise qu'en cas d'annulation totale ou partielle, la Cour suprême évoque et statue ou sur le tout, ou exclusivement sur les points annulés. Dès lors, le droit d'évocation en cas de recours en cassation nous semble être une obligation en matière pénale. Il n'existe donc pas de cassation avec renvoi en procédure pénale au niveau de la Cour suprême du Cameroun. En cas de cassation, obligation est faite au juge de cassation d'évoquer purement et simplement toute l'affaire. C'est ainsi que dans une espèce, la haute juridiction saisie par requête aux fins de cassation a exercé son droit d'évocation en jugeant comme une juridiction de fond, elle a

prononcé des acquittements, des condamnations, des restitutions et des dommages et intérêts⁹⁰. La loi camerounaise a étendu timidement le droit d'évocation à la matière civile à travers l'article 67, alinéa 2 de la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour suprême qui dit ceci : « lorsque la chambre casse et annule la décision qui lui est déférée, elle évoque et statue si l'affaire est en état d'être jugée au fond ... »⁹¹. C'est ainsi qu'après avoir examiné et cassé un arrêt rendu par la Cour d'appel du Centre, la Cour suprême du Cameroun a évoqué l'affaire, prononcé des condamnations et décerné mandat d'incarcération⁹².

En France, la loi dite loi J21 de 2016⁹³ a réformé la procédure civile devant la Cour de cassation en apportant une importante innovation. L'article 38 de cette loi qui modifie le second alinéa de l'article L. 411-3 du Code de l'organisation judiciaire précise que la Cour de cassation après avoir prononcé la cassation « peut aussi, en matière civile, statuer au fond lorsque l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie... ». Cette juridiction de cassation judiciaire rejoint le Conseil d'Etat qui depuis longtemps disposait du droit d'évocation dans les mêmes conditions. Cette nouvelle loi transforme la Cour de cassation en juridiction du fond lorsque « l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ». C'est la consécration pleine et entière du droit d'évocation, motif pris de la bonne administration de la justice. Notion

⁸⁷ Loi organique relative à la Cour de cassation du Burkina Faso, op. cit. article 23.

⁸⁸ Marie-Noëlle JOBARD-BACHELLIER et Xavier BACHELLIER, La technique de cassation, pourvois et arrêts en matière civile, Paris, Dalloz, 3^{ème} édition, 1994, p. 15.

⁸⁹ Loi n° 2005/007 du 27 juillet 2005, portant Code de procédure pénale.

⁹⁰ Arrêt n° 005/SSP/CS du 29 avril 2014 de la Cour suprême du Cameroun, site JURICAF

⁹¹ Loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême

⁹² Arrêt n° 134P du 17 août 2017 de la Cour suprême du Cameroun, site JURICAF

⁹³ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, modifiant le Livre 1^{er} du Code de l'organisation judiciaire

ambivalente, la bonne administration de la justice est appréciée souverainement par le juge de cassation. Ainsi, la loi permet à la juridiction de cassation judiciaire de choisir de manière quasidiscretionnaire, les affaires qu'elle jugera en fait et en droit et de manière définitive. Dans la pratique, la juridiction de cassation française ne motive pas la notion de « bonne administration de la justice ». C'est ainsi que pour évoquer et statuer au fond dans une affaire suite à un pourvoi en cassation, elle a dit ceci : « Attendu que, selon le premier de ces textes, la Cour de cassation peut casser et annuler sans renvoi et, en matière civile, statuer au fond lorsque l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ». ⁹⁴ La seule invocation de la bonne

administration de la justice suffit au juge de cassation, pour exercer de manière pleine et entière sa compétence et connaître de l'affaire en fait et en droit.

A l'analyse, la mise en œuvre de toutes ces formes d'évocation devant le juge de cassation n'est pas sans soulever des inquiétudes.

II- Les inquiétudes quant au recours au droit d'évocation devant la juridiction de cassation

De l'opportunité offerte au juge de cassation d'évoquer l'affaire à l'obligation qui lui est faite d'y recourir, nous constatons une évolution notable. Pour certains auteurs, avec le droit d'évocation la Cour de cassation se transforme progressivement en un troisième degré de juridiction, ce qui bouleverse fondamentalement sa nature.⁹⁵ Sans méconnaître les avantages découlant de l'exercice du droit d'évocation devant la juridiction de cassation, nous ne pouvons passer sous silence les préoccupations qui en découlent.

Ne dit-on pas que justice tardive n'est pas justice ? Le droit d'évocation au niveau du juge suprême semble soutenu par l'exigence de célérité. Le droit à être jugé dans un délai raisonnable⁹⁶ qui est une exigence à toutes les instances du procès est incompatible avec les séries de renvois. Le droit d'évocation permet à la Haute juridiction d'éviter les longs procès en jugeant en fait et en droit et de manière définitive. Il participe également au désengorgement des juridictions de fond, notamment celles de second degré et à la réduction du coût des procès. Le risque de résistance du juge du fond en cas de renvoi qui est de nature à prolonger inutilement le procès est aussi écarté.

Il nous semble tout naturel qu'après une seconde cassation, le juge suprême décide d'évoquer purement et simplement l'affaire pour rendre une décision définitive. Cependant, l'évocation obligatoire en cas de recours en cassation et celle fondée sur la bonne administration méritent d'être encadrées. En obligeant le juge de cassation à évoquer l'affaire en cas de décision de cassation, la loi camerounaise institue manifestement un troisième degré

⁹⁴ Arrêt n° 18-11466, Cass. Civ. 1re, 29 mai 2019, site JURICAF

⁹⁵

⁹⁶ Article 3 du Code de procédure civile burkinabè

de juridiction. La partie qui succombe en appel aura toujours tendance à introduire un pourvoi pour espérer voir sa cause être examinée une troisième fois en droit et surtout en fait. La cassation avec renvoi a le mérite d'instituer un dialogue empreint de pédagogie et d'orientation entre le juge de cassation et

son jeune collègue du fond. Le supprimer crée manifestement un vide qui fragilise la mission unificatrice du droit du juge suprême. Le risque d'instituer une Cour d'appel à compétence nationale est réel. Nous assistons également à la dénaturation de l'office du juge de cassation. Aussi, la lutte contre l'engorgement des juridictions de fond pourrait se transposer au niveau de la juridiction de cassation dans une situation de recours excessifs au droit d'évocation.

La bonne administration de la justice est une notion insaisissable qui en cas de cassation est laissée à la seule appréciation du juge suprême. Sans présager de sa mauvaise application par ce dernier, il nous semble indiqué que des balises soient posées. Elles serviront de lignes directrices au juge suprême lui-même ainsi qu'à celui du fond qui devrait connaître avec précision, les conditions dans lesquelles une affaire pourra être jugée défensivement au fond en instance de cassation.

CONCLUSION

Le procès judiciaire se doit d'être achevé dans des délais raisonnables. Aussi, la justice dans un pays doit être rendue suivant des standards, des principes et normes harmonisés connus par le justiciable et maîtrisés par les acteurs. C'est pour cela que la loi procède à une distribution rigoureuse et harmonieuse des compétences en campant le champ d'action de chaque juridiction. Veiller au respect strict de ces prescriptions est une des missions des juridictions suprêmes. Selon les législations, les cours suprêmes sont organisées en juridiction de cassation uniquement ou en véritable degré de juridiction supplémentaire. Le droit d'évocation reconnu à certaines juridictions suprêmes judiciaires leur permet en cas de cassation, de connaître de l'affaire dans toute sa plénitude. A la fois juge de cassation et juge du fond, ces juridictions judiciaires d'une autre nature suscitent moult interrogations. La multiplicité des pourvois et la complexité du droit commandent certainement des solutions innovantes pour permettre au juge de cassation de bien remplir sa mission. Un droit processuel bien encadré et harmonisé qui répartit de manière judicieuse les compétences est une condition de l'effectivité du droit d'accès à la justice. Le procès doit être achevé à temps et dans de bonnes conditions. Les avantages découlant du droit d'évocation exercé par le juge suprême ne doivent pas nous éloigner des risques certains qui demeurent réels.

L'avenir nous en dira plus.

**JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES LES POUVOIRS
DU JUGE ADMINISTRATIF EN MATIERE
D'INSTRUCTION : ETENDUE ET LIMITES**

PAR MONSIEUR ABOULAYE DJIBO,
PRESIDENT DE LA CHAMBRE CONSULTATIVE, CONSEIL D'ETAT DU
NIGER

INTRODUCTION

Le traitement des dossiers par les juridictions administratives n'échappe pas à la règle de l'instruction préalable comme dans les juridictions de droit commun.

En effet, pour qu'une affaire dont une juridiction administrative est saisie soit jugée, elle doit avoir fait l'objet d'une instruction propre à la mettre en état d'être jugée par la juridiction.

Cependant à ce principe, les lois organiques sur les juridictions administratives ont souvent apporté des exceptions, qui dispensent le juge administratif de procéder à une instruction préalable. C'est notamment le cas où au vue de la requête introductive d'instance, la solution du litige est d'ores et déjà certaine soit par rapport à l'incompétence de la juridiction administrative, soit par rapport à l'irrecevabilité du recours.

A titre d'exemple la loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat du Niger dispose en son article 111 que « **lorsqu'il apparait au vue de la requête, que la solution est d'ores et déjà certaine, le Président de la Chambre du Contentieux peut décider par ordonnance qu'il n'y a pas lieu à instruire et fixer l'affaire à une prochaine audience après communication du dossier au rapporteur public pour ses conclusions qui doivent intervenir dans les huit (8) jours....** ».

La conséquence est que si la dispense d'instruction est décidée, la requête ne sera pas communiquée au défendeur, dont les observations ne seront donc pas recueillies.

Cependant la dispense d'instruction doit toujours être décidée avec prudence pour les raisons suivantes : d'abord l'expérience du magistrat ne laisse pas ignorer que l'instruction d'une affaire peut démentir le sentiment de certitude initiale.

En plus, après les conclusions du rapporteur public ou du Commissaire du Gouvernement selon les cas, la formation de jugement pourrait décider de renvoyer l'affaire à l'instruction.

Enfin si la décision de dispense d'instruction est insusceptible du recours (comme toute mesure d'administration de la justice), le jugement ou l'arrêt prononcé peuvent être contestés et annulés si la dispense apparaît comme injustifiée.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat français a qualifié le principe de l'obligation d'instruire les affaires de « **formalité essentielle** » et qu'il en impose le respect à toute juridiction administrative, réserve faite de la possibilité ouverte par les textes (CE sect 25 janvier 1957, Raberento p 66 RJP UF 1958 p394 Conclusion J. Chardeau).

Ainsi lorsqu'une instruction est nécessaire, le Président de la Chambre désigne par ordonnance un conseiller rapporteur qui aura pour mission de « mettre le dossier en état » c'est-à-dire l'instruire.

Sous quelle forme est faite l'instruction et comment se déroule la procédure d'instruction ?

La réponse à ces deux questions soutendent l'étendue et les limites du pouvoir, du juge administratif en matière d'instruction.

PREMIERE PARTIE :

LES CARACTERES GENERAUX DE LA PROCEDURE D'INSTRUCTION

Comme en matière civile, cette procédure est secrète dès lors qu'il n'y a pas d'audience d'instruction qui serait tenue en présence des parties ou de leurs

avocats voir du public et qu'il n'y a pas divulgation des mémoires et pièces du dossier.

Il y a lieu de souligner que les lois régissant les juridictions administratives n'imposent pas la publicité de la procédure préalable d'instruction.

A- Le caractère écrit de la procédure :

Le caractère écrit de la procédure est une garantie de bonne justice. Il permet en effet au juge et aux parties d'être constamment au courant du déroulement de l'instruction du procès.

Cependant ce principe n'est pas absolu, car des éléments d'oralité interviennent dans la procédure. Ce sont par exemple :

- les conclusions du Commissaire du Gouvernement ou du Rapporteur Public selon les cas, prononcées à l'audience publique. Elles ont un caractère oral même si dans les faits elles sont lues à l'audience. Mais elles n'appartiennent pas à la phase d'instruction dans la mesure où, au moment de leur prononcé celle-ci est close.
- l'audition des témoins qui peuvent être entendus devant les Tribunaux Administratifs et les Cours Administratives d'Appel.
- les observations éventuelles à l'audience des parties ou de leurs avocats.

B- L'inquisitorialité de la procédure :

Le principe d'inquisitorialité de la procédure d'instruction signifie que cette procédure est sous la maîtrise non des parties, mais du juge. Le juge administratif dirige l'instruction et la dirige seul.

Ce rôle directeur du juge pendant la durée du procès est annoncé et symbolisé au début même de l'instance par la technique de sa saisine ; il est saisi par requête. Cela veut dire que le demandeur ne procède pas comme en matière civile en faisant assignation à l'adversaire de comparaître devant le juge. Il s'adresse directement et exclusivement au juge qui aura la charge d'assurer la communication de la requête au défendeur. Ce rôle directeur du juge signifie aussi qu'une fois l'instance engagée, le juge a la conduite de l'instruction, même si les parties peuvent demander des mesures d'instruction. La juridiction étant saisie, un rapporteur sera désigné pour prendre l'affaire en charge. Il lui appartient de prendre ou de faire prendre les initiatives propres à l'acheminer vers son jugement.

Cependant la liberté d'appréciation du juge quant aux mesures d'instruction est limitée par le respect du droit des parties, d'une part à ce que des mesures frustratoires ne soient pas ordonnées et d'autre part à ce que l'instruction soit complète et contradictoire.

C- Le principe de la contradiction :

S'il n'est pas illégitime de préférer une procédure orale à une procédure écrite ou une procédure accusatoire à une procédure inquisitoriale, il n'y a au contraire pas de choix possible entre une procédure contradictoire et une procédure qui ne le serait pas. Et cela notamment quand il s'agit d'une procédure au cours de laquelle un administré s'affronte à la Puissance publique, car c'est par l'organisation de la contradiction que l'on peut au mieux remédier à l'inégalité naturelle des parties.

En plus quelles que soient les parties en conflit, une procédure non ou insuffisamment contradictoire ne serait pas acceptable parce qu'elle serait une procédure en vertu de laquelle l'argumentation d'une partie pourrait ne pas être, ou être pleinement connue de son adversaire et discutée par lui, ou en vertu de laquelle certains documents ne seraient connus que du juge.

Le principe de la contradiction occupe une place prééminente par rapport aux deux principes précédemment exposés. A titre illustratif l'article 117 de la loi organique nigérienne n° 2013-02 du 23 janvier 2013 sur le Conseil d'Etat dispose que : **« les décisions prises par le Conseiller Rapporteur pour l'instruction de l'affaire sont notifiées aux parties en cause par les soins du Greffier en Chef en la forme administrative »**.

Le Code de Justice Administrative français (Titre préliminaire art L5) énonce que : **« l'instruction des affaires est contradictoire »**.

La jurisprudence administrative a rangé le principe de la contradiction au nombre des principes généraux de droit et reconnaît à ce principe une garantie essentielle des droits des justiciables.

Cependant, même étant un aspect particulier du principe constitutionnel de l'égalité devant la justice, le principe de la contradiction dans la procédure administrative d'instruction connaît des limites qui se traduisent par le fait que le juge n'est pas tenu de faire plus que recueillir les observations du défendeur ou même n'est pas tenu de communiquer la requête à ce dernier.

1°) Les cas de procédure de référé : la rapidité est la raison d'être de la procédure de référé qui ne saurait sans dommage être ralentie par le respect des exigences habituelles du principe de la contradiction.

2°) En droit français, il est prévu deux situations qui constituent une limite au principe de la contradiction.

- lorsque les Présidents exercent leur pouvoir de régler par ordonnance les questions de désistement, non-lieu à statuer irrecevabilité manifeste et définitive (art R 611-7 du Code de Justice Administrative français).
- Cas où le juge exerce son pouvoir de rejeter une requête, lorsque le rejet soit seul possible excluant ainsi une décision défavorable au défendeur, la contradiction se révèle inutile (en matière de procédure d'admission du pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat).

DEUXIEME PARTIE :

LE DEROULEMENT DE LA PROCEDURE D'INSTRUCTION

Les lois procédurales disposent que l'instruction est conduite en liaison avec le greffe par le rapporteur désigné.

La loi organique nigérienne n° 2013-02 du 23 janvier 2013 sur le Conseil d'Etat au paragraphe 2 intitulé «**de l'instruction du recours** » prévoit une notification des actes de procédure aux parties en la forme administrative qui est faite par les soins du Greffier en Chef.

Le Code de Justice Administrative français le prévoit à l'article R 611-9, 16 et 20. Le principe est que chaque partie doit être mise en mesure de discuter tant les faits que les moyens de droit allégués par l'autre. Cette discussion est assurée par la communication des mémoires et des pièces et lorsqu'elle ne suffit pas à établir la conviction du rapporteur, des mesures adéquates propres à mieux l'éclairer peuvent être ordonnées par lui.

La communication des mémoires et pièces

La requête introductive d'instance doit contenir un exposé sommaire des faits et un énoncé des moyens invoqués contre la décision ainsi que les conclusions (art 68 loi organique nigérienne du 23 janvier 2013).

L'argumentaire développé par le requérant provoquera un mémoire en défense auquel il pourra répondre par un mémoire en réplique. Le mémoire en réplique peut provoquer un second mémoire en défense auquel le requérant pourra répondre par un mémoire en duplique.

La production de ces différents mémoires est souvent accompagnée ou suivie par celle des pièces destinées à justifier les moyens de fait ou de droit invoqués par les parties à l'appui de leurs prétentions. Il revient au juge rapporteur de veiller à ce que chaque partie puisse avoir connaissance des mémoires et pièces des autres de façon à être en mesure de les étudier et d'y répondre le tout dans des délais déterminés.

L'office du juge administratif dans la communication des mémoires et des pièces doit être analysé en distinguant entre l'organisation de la communication des mémoires, la prise de connaissance des pièces et les délais impartis aux justiciables.

1°) L'organisation de la communication des mémoires et pièces

La communication des mémoires est la condition primordiale du caractère contradictoire de l'instruction. Elle est faite par les soins du greffe et assurée par lettre simple ou en la forme administrative selon les législations.

Si l'obligation de communiquer les mémoires s'impose dans toute la mesure où l'exige le principe du contradictoire, elle connaît des limites dans certains cas. C'est notamment le cas des mémoires qui n'apportent aucun élément pour la solution du litige du fait qu'ils ne contiennent ni conclusions, ni moyens nouveaux.

C'est aussi le cas des mémoires qui même apportant du nouveau, ne serviront pas de fondement à la prise de la décision.

2°) Le droit de prendre connaissance des pièces

Les pièces produites à l'appui des mémoires peuvent parfois être des documents nombreux et volumineux dont la communication ne peut être faite comme celle des mémoires. Mais dans la mesure où c'est un droit pour les parties d'être avisées des productions des pièces, elles peuvent être invitées à prendre connaissance au greffe.

Article 114 de la loi organique du Niger « **les parties ou leurs mandataires peuvent prendre connaissance au greffe, mais sans déplacement des**

pièces du dossier ». Comme en matière de communication des mémoires, le droit à prendre connaissance des pièces n'est pas sans dérogation.

En effet, la réforme française du 1^{er} janvier 1990 s'agissant des Tribunaux Administratifs et Cours Administratives d'Appel et celle du 1^{er} janvier 2001 pour le Conseil d'Etat, permet si toutefois des copies n'ont pu être établies compte tenu du volume des pièces de communiquer un inventaire détaillé et d'aviser les parties qu'elles peuvent en prendre connaissance des copies des pièces au greffe.

3°) Les délais

En fonction des législations, les délais varient selon que la loi a prévu une procédure à jour fixe ou une procédure ordinaire.

- la procédure à jour fixe : est prévue dans le système français par un décret du 29 mai 1997. Selon cette procédure certains litiges sont soumis à une instruction accélérée devant les Tribunaux Administratifs et les Cours Administratives d'Appel, lorsque « les circonstances de l'affaire le justifient ». Le Président de la juridiction de jugement peut dès l'enregistrement de la requête fixer la date de clôture de l'instruction. Il s'agit d'aller vite (sans pour autant agir selon les formes spéciales des procédures d'urgences) étant entendu que les exigences de la contradiction devront être satisfaites.
- la procédure ordinaire : cette procédure, la plus usitée de nos législations, ne comporte pas de modalité d'accélération. Cependant cela ne signifie pas qu'elle puisse s'éterniser.

Les délais sont impartis par le juge ou par les textes relativement à la production et échanges des mémoires et pièces. Ces délais (qui importent à la bonne marche de l'instruction ont un caractère impératif et leur inobservation est susceptible d'emporter des sanctions).

CONCLUSION

Le principe de l'obligation du juge en matière administrative constitue une garantie d'une bonne justice.

La procédure d'instruction de par ces caractères généraux permet au juge administratif comme aux parties d'être imprégnés du déroulement de la procédure et prévient ainsi les surprises.

En effet il faut le rappeler, le contentieux administratif d'une manière générale est un contentieux qui met en présence deux parties qui en valeur absolue n'ont pas les mêmes moyens : le citoyen face à la Puissance Publique.

Qu'à cela les pouvoirs du juge administratif en matière d'instruction doivent être renforcés par nos législations en vue d'assurer un procès équitable.

Je vous remercie de votre attention.

LE CONTENTIEUX FISCAL ENTRE LE JUGE ADMINISTRATIF ET LE JUGE JUDICIAIRE

PAR MONSIEUR GUILLAUME GOULARD,
CONSEILLER D'ETAT – PRESIDENT DE LA 9^{EME} CHAMBRE DE LA
SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE

Plan de la communication

Introduction

1. Le partage de compétence en contentieux d'assiette
2. Le partage de compétence en contentieux du recouvrement
3. Le partage de compétence en contentieux indemnitaire

Conclusion

INTRODUCTION

En France, depuis plus de deux siècles, le contentieux fiscal est partagé entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires.

La compétence juridictionnelle est déterminée par la loi, subsidiairement par la jurisprudence.

Pour l'essentiel, le partage de compétences se fait selon un critère simple, selon la nature de l'impôt.

On peut néanmoins s'interroger sur le bien-fondé d'une telle répartition de compétences. Est-elle générale parmi les Etats de l'espace AA-HJF ?

Le partage de compétence affecte presque toutes les branches du contentieux fiscal

Le contentieux de l'excès de pouvoir (textes réglementaires, instructions, agréments, rescrits) fait exception: il relève entièrement de la compétence du juge administratif.

Le contentieux d'assiette relève de l'un ou l'autre ordre de juridiction selon l'impôt en cause.

Le contentieux du recouvrement fait l'objet d'un double partage, selon les moyens invoqués et l'impôt concerné.

Le contentieux indemnitaire de la responsabilité pour faute des services fiscaux est également partagé selon l'impôt en cause.

1. Le partage de compétence en contentieux d'assiette

Compétence du juge administratif (tribunal administratif, cour administrative d'appel, Conseil d'Etat) :

Impôts directs d'Etat

- Impôt sur le revenu
- Impôt sur le bénéfice des sociétés

Impôts directs locaux : taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, CET

CSG-CRDS s/ revenus du patrimoine et de placement

TVA

Taxes d'urbanisme

Compétence du juge judiciaire (TGI, Cour d'appel, Cour de cassation)

Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière (droits de mutation à titre onéreux et droits de mutation à titre gratuit)

Droits de timbre

Contributions indirectes : accises (droits sur les alcools et le tabac),
TICPE,

TGAP

ISF devenu IFI

Droits de douane

CSG-CRDS sur les revenus d'activité (financement de la sécurité sociale)

Critère jurisprudentiel : qualification d'impôt direct ou de contribution indirecte

A défaut, compétence de droit commun du juge administratif, car ce contentieux est...

« compris parmi le contentieux général des actes et des opérations de puissance publique et relève, à ce titre, de la juridiction administrative »

(Tribunal des conflits 10 juillet 1956, Sté Bourgogne-Bois) Total : 90 % du contentieux fiscal relève du juge administratif

Origine et justifications de la compétence judiciaire :

Origine historique (le partage de compétences remonte à la Révolution)

Juge judiciaire censé être le gardien de la liberté individuelle et de la propriété, d'où certaines compétences spécifiques (perquisitions fiscales)

Logique tenant à la nature de l'impôt :

- Droits d'acte dont le contentieux suit le contentieux de l'acte
- Droits dont l'assiette relève d'une évaluation foncière (IFI)

2. Le partage de compétence en contentieux du recouvrement

Contestation de la régularité en la forme de l'acte de recouvrement

(y compris le choix du recours à tel ou tel acte de poursuite) :

-> Compétence du juge judiciaire : juge de l'exécution

Contestation portant sur l'existence l'obligation de payer, le montant de la dette, l'exigibilité de l'impôt ou tout autre motif ne mettant pas en cause l'assiette ou le calcul de l'impôt :

-> Compétence du juge de l'impôt : juge administratif (impôts directs et TVA) ou juge judiciaire (contributions indirectes et droits d'enregistrement)

Délai d'opposition différent :

- Régularité en la forme : deux mois à compter de la notification de l'acte contesté
- Autres motifs : deux mois à compter du premier acte qui permet d'invoquer le motif de la contestation

Le critère qui détermine l'ordre de juridiction compétent détermine également le délai pour agir

3. Le partage de compétence en contentieux indemnitaire

Faute des services d'assiette :

Contentieux de la responsabilité attribué au juge compétent en matière d'assiette : juge administratif (impôts directs et TVA) ou juge judiciaire (contributions indirectes et droits d'enregistrement) (solution jurisprudentielle: TC 14 mai 1984, n°02302 ; CE 27 janvier 1989, n°68448)

Faute détachable des opérations d'assiette : compétence du juge administratif

Faute affectant les opérations de recouvrement (rare) :

Faute résidant dans la décision d'engager les poursuites : compétence du juge compétent pour l'impôt concerné

Faute commise dans l'exécution des poursuites : compétence du juge

judiciaire Faute étrangère aux opérations d'assiette et de recouvrement

:

Compétence générale du juge administratif (exemple: renseignements erronés)

CONCLUSION

Conséquences pour le justiciable

Procédure différente (code de justice administrative, code de procédure civile)

Juges plus ou moins spécialisés (CE : quatre chambres fiscales ; Cour de cassation : une des compétences de la chambre commerciale)

Avocats différents, en pratique

Risques d'erreurs

Limité en pratique (critère simple pour le contentieux d'assiette, indications données par l'administration lors de la notification du rejet de la réclamation)

Justifications valables ?

LES CONTENTIEUX DES CONTRATS ADMINISTRATIFS DANS L'ESPACE AA-HJF

PAR MONSIEUR GUILLAUME GOULARD,
CONSEILLER D'ETAT – PRESIDENT DE LA 9^{EME} CHAMBRE DE LA
SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE

Plan de la communication

1. Le référé pré-contractuel et contractuel
2. Le recours ouvert aux tiers: jurisprudence Tarn-et-Garonne
- 3.

Le recours ouvert aux parties : jurisprudence Béziers I et II

INTRODUCTION

Le contrat administratif est, avec l'acte unilatéral, un des principaux moyens d'action de l'administration.

Il a longtemps été régi par la jurisprudence, il l'est maintenant par la loi et, en France, par des directives de l'Union européenne.

Mais au cours de la période récente, la jurisprudence a été très constructive redéfinir le contentieux des contrats.

Caractéristiques principales du contentieux contractuel :

- Contentieux de pleine juridiction (pouvoirs du juge)
- Formes de recours différentes selon les étapes et les catégories de requérants

Objectifs contradictoires :

- Respect des règles encadrant la conclusion et l'exécution des contrats administratifs
- Assurer l'exécution du service public dont le contrat est un moyen

1. Le référé pré-contractuel et contractuel

Le référé pré-contractuel (article L. 551-1 et suivants du code de justice administrative)

- Ne peuvent être invoqués que les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence (marchés et concessions)
- Le tribunal administratif est saisi entre la décision d'attribution et la signature du contrat (délai minimum de 10 jours)
- Ouvert aux personnes susceptibles d'être lésées par le manquement invoqué (concurrents évincés)
- Compétence du président du tribunal administratif ou du magistrat désigné par lui
- Le juge statue dans un délai de 20 jours, il peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations, annuler ou suspendre toute décision se rapportant à la passation du contrat

- Il n'intervient que si le manquement invoqué est susceptible d'avoir lésé le requérant ou risque de le léser (CE Sect. 3 octobre 2008, SMIRGEOMES)
- Il statue en premier et dernier ressort (seule voie de recours : cassation)
- Le contrat ne peut être signé entre la saisine du juge et la notification de sa décision (effet suspensif)

Le référé contractuel (article L. 551-13 et suivants du code de justice administrative)

- Recours exercé après la signature du contrat, à caractère subsidiaire
- Ouvert aux personnes susceptibles d'être lésées par le manquement invoqué (concurrents évincés), notamment si le délai minimum de 10 jours n'a pas été respecté et aux candidats qui n'ont pas été informés du rejet de leur offre
- Le juge peut suspendre l'exécution du contrat (sauf si les conséquences négatives l'emportent sur les avantages), prononcer la nullité du contrat dans les cas prévus par la loi ou, dans ces cas, prononcer la résiliation du contrat ou la réduction de sa durée ou imposer une pénalité financière

2. Le recours ouvert aux tiers: jurisprudence Tarn-et-Garonne

CE Ass. 16 juillet 2007, Sté Tropic Travaux Signalisation

Recours de pleine juridiction ouvert au concurrent évincé contestant la validité du contrat ou de certaines clauses divisibles

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

Garonne Voie de recours élargie aux tiers :

- Préfet et membres des assemblées délibérantes
- Tout autre tiers au contrat susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses

Délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées
(avis)

Moyens invocables:

- Préfet et élus : peuvent invoquer tout moyen
- Autres tiers : seulement vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent et vices d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office

Pouvoirs du juge : selon l'importance et les conséquences des vices entachant la validité du contrat ; il peut...

- Décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible ;
- Inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe ;
- Prononcer, le cas échéant avec effet différé, après avoir vérifié que cela ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général,
- la résiliation du contrat
- l'annulation du contrat, s'il a un contenu illicite ou s'il est affecté d'un vice du consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité

Effets sur le recours pour excès de pouvoir

- Toujours irrecevable contre les actes contractuels
- Reste recevable contre les clauses réglementaires d'une concession (CE Ass. 10 juillet 1996, Cayzeele) et les contrats de recrutement d'agents publics (CE Sect. 30 octobre 1998, Ville de Lisieux)
- Recours contre les actes détachables (choix du contractant, délibération autorisant la conclusion, décision de signer) : maintenu seulement pour les contrats de droit privé (CE 27 février 2015, Arrou)
- Les autres décisions unilatérales peuvent être contestées par un tiers qui ne conteste pas la validité du contrat

3. Le recours ouvert aux parties : jurisprudence Béziers I et II

CE Ass. 28 décembre 2009, Commune de Béziers

« Les parties à un contrat administratif peuvent saisir le juge d'un recours de plein contentieux contestant la validité du contrat qui les lie »

Le juge doit vérifier que les irrégularités dont se prévalent les parties sont de celles qu'elles peuvent invoquer eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles

Il doit apprécier l'importance et les conséquences des irrégularités constatées ; il doit tenir compte de l'objectif de stabilité des relations contractuelles

Pouvoir du juge : il peut :

- Décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible
- Eventuellement sous réserve de mesures de régularisation
- Prononcer, le cas échéant avec effet différé, après avoir vérifié que cela ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général,
- la résiliation du contrat
- l'annulation du contrat, s'il a un contenu illicite ou s'il est affecté d'un vice d'une particulière gravité, relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement

« Lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie », le juge doit en principe faire application du contrat.

Il doit toutefois l'écarter s'il a un contenu illicite ou s'il est affecté d'un vice d'une particulière gravité, relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement

Dans un litige relatif aux mesures d'exécution du contrat, le juge peut seulement, en principe, rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité

Recours contestant la validité d'une décision de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles (CE Sect. 21 mars 2011, Béziers II)

- Conditions préalables : irrégularité de la décision de résiliation, relations contractuelles non arrivées à leur terme conventionnel
- Le juge doit apprécier, compte tenu de la gravité des vices constatés, des éventuels manquements du requérant et des motifs de la résiliation, si la reprise n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général, éventuellement aux droits du titulaire du nouveau contrat
- Sinon, seulement indemnisation

Conclusion

Ces nouvelles voies de recours ne doivent pas faire oublier le contentieux contractuel classique, qui consiste en des demandes d'indemnisation :

- Faute de la personne publique
- Sujétions imprévues si bouleversement de l'économie du contrat
- Travaux indispensables
- Fait du prince
- Indemnisation partielle (90%) dans le cadre de la théorie de l'imprévision (CE 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux) si circonstances imprévisibles, extérieure aux parties et anormales.

JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

LE JUGE CONSTITUTIONNEL ET LES CRISES POLITIQUES

PAR Pr **ROBERT MBALLA OWONA,**

AGREGE DE DROIT PUBLIC – UNIVERSITE DU CAMEROUN

PLAN DE L'ARTICLE

I- L'office louable

A- Les avis sur les questions crisogènes

B- Les décisions sur des crises ouvertes

II- L'office trouble

A- Les positions contestées

B- Les positions imposées

INTRODUCTION

« *L'établissement de l'Etat de droit*⁹⁷ commence par l'instauration d'une justice : la justice hors du juge ne se justifie pas si la justice elle-même, d'abord, n'excite pas »⁹⁸. En effet, la justice constitutionnelle est consubstantielle au constitutionnalisme triomphant à nouveau sur le continent africain depuis l'effondrement dans la dernière décennie du XXe siècle des différents régimes autoritaires qui avaient fleuri au lendemain de la décolonisation. Comme le souligne **André Hauriou**, « *constitutionnaliser le pouvoir, c'est le soumettre à des règles précises, et plus particulièrement mettre au point des mécanismes de représentations politiques, établir auprès des gouvernements des censeurs qui seront qualifiés pour dialoguer avec ceux-là* »⁹⁹. C'est une idée qui était déjà présente dans les toutes premières

⁹⁷ De l'avis de M. Dé Albert Millogo, dans un Etat de droit, la Constitution doit demeurer, non seulement, un repère pour les acteurs politiques, mais aussi et surtout, une source de légitimation de leurs actions (Dé.-A. Millogo, *allocution*, in Actes du 5^e congrès, *Les Cours constitutionnelles et les crises*, Cotonou (Bénin), 2009.

⁹⁸ P. Delvolvé, *Les solutions alternatives aux litiges entre les autorités administratives et les particularités : conciliation, médiation et arbitrage*. Conférence Multilatérale, Conseil de l'Europe. Lisbonne, 2000, p. 21.

⁹⁹ A. Hauriou, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 1970, 4^e éd., p. 73.

constitutions¹⁰⁰ octroyées aux Etats d'Afrique noire au moment de leur accession à la souveraineté internationale¹⁰¹. Par conséquent, dans la quasi-totalité des Etats modernes, la Constitution apparaît comme la norme juridique suprême dont le respect est assuré par l'existence d'un juge constitutionnel et la mondialisation du système de l'Etat de droit¹⁰².

Réfléchir sur le juge¹⁰³ constitutionnel et les crises politiques, c'est être continuateur de la nécessité d'une contribution de la justice constitutionnelle à la construction de la démocratie africaine et du renforcement des fondements de l'Etat de droit, et la garantie des droits fondamentaux au regard de l'actualité qui fournit une saisissante illustration de la dégénérescence des antagonismes politiques en antagonismes armés¹⁰⁴. Dans toutes les civilisations et dans tous les systèmes juridiques, le juge, quelques soient les formes qu'il peut revêtir, occupe une place de choix. Pour preuve, le Bénin, engagé dans une transition démocratique à l'issue de la Conférence Nationale Souveraine de 1990, fera du

juge constitutionnel non seulement la clé de voûte de son architecture démocratique, mais encore l'instrument privilégié de l'édification de l'Etat de droit¹⁰⁵. Il lui incombe néanmoins toujours, dans lesdits systèmes, d'apaiser les conflits, de trancher les litiges et de légitimer les solutions qu'il retient. D'où la pertinence de ces propos de M. **Gratien** (XII^e s.) : « *Le bon juge ne fait rien arbitrairement ou selon sa volonté particulière, mais selon les lois et le droit* »¹⁰⁶.

Au préalable, une clarification des notions-clés du sujet est nécessaire.

¹⁰⁰On se souvient qu'au lendemain des indépendances des pays africains, elles étaient considérées alors comme des « *chiffons de papiers* » (A. Bourgi, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *cette revue*, n°52, 2002, p. 725) et ont été mises en veilleuse, les gouvernements civils renversés par des coups d'Etat (J.-C. Gautron, « L'exercice du pouvoir par l'armée. Analyse des régimes militaires africains actuels », *Revue juridique africaine*, n°0, 1989, pp. 61 à 71). Pour le doyen Maurice Kamto, l'ineffectivité des constitutions africaines, « *tenait autant à la transcendance du pouvoir par rapport au droit qu'au blocage culturel et politique de population non éduquée à l'usage du droit* » (M. Kamto, « Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone », LGDJ, 1987, p. 439).

¹⁰¹Voir. p. ex., l'article 47 de la Constitution du 15 février 1959 du Dahomey, actuel Bénin, première Constitution adoptée après la proclamation de la République le 4 décembre 1958, prévoit en effet que : « *Il est créé un tribunal d'Etat comprenant (...) la chambre constitutionnelle* ». Mais, cet embryon de justice constitutionnelle, fruit de la doctrine libérale française, sera prématurément étouffé par la pandémie du présidentielisme négro-africain qui sévit sur le continent africain de 1965 à 1990 qui fait du Président de la République la source exclusive du pouvoir et du droit dans l'Etat.

¹⁰²J. Chevallier, « La mondialisation de l'Etat de droit », in *Mélanges Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 325.

¹⁰³Le « juge », personne physique ou juridiction est un acteur essentiel pour trancher les litiges en application des normes juridiques ou selon l'équité qui lui commande de mesurer la portée des événements, de qualifier la nécessité ou l'utilité des faits, et d'agir en conséquence. Son activité se manifeste notamment par le rendu d'une décision (A. Ruffo, « L'éthique et le juge. Réflexion d'une juge pour enfant » (en ligne), vol. 3, n°2, 2001, mis en ligne le 15 mai 2016, consulté le 6 octobre 2019. URL. <http://journals.opendition.org/ethiquepublique/2518>; DOI : 10.400/ethiquepublique.2518.

¹⁰⁴A titre d'illustrations : le Niger en 1996, le Congo Brazzaville en 1997, la RCA en 2003, le Cameroun depuis 2016.

¹⁰⁵D'après le professeur Salles, « *la question centrale des Etats de droit est celle du contrôle du pouvoir* » (J. Salles, « Le juge constitutionnel : acteur essentiel de la répartition verticale des compétences », GREQAM, Document de Travail n°2008-29, p. 1).

¹⁰⁶Voir, p.ex., Ordonnance de réformation (1254) in Joinville, J., *Histoire de saint Louis*, Paris, 1869, p. 249 et s.

L'expression « *juge constitutionnel* » suffisamment connue pour ne la rappeler ici qu'à grands traits : exerçant un pouvoir de censure de la loi par l'annulation de la loi inconstitutionnelle dans le schéma Kelsénien de la Cour constitutionnelle, un juge constitutionnel exerce sans doute une fonction législative, mais une fonction seulement « *négative de législation, il défait la loi sans pouvoir la faire* ». Quoique de nos jours, cette thèse est trop radicale voire simple pour décrire l'activité effective du juge constitutionnel. Celui-ci, assume

de véritables fonctions positives de législation¹⁰⁷. Il est le symbole de justice, de probité et d'équité¹⁰⁸. Ainsi, il est donc dit juge constitutionnel parce qu'il a ce pouvoir de dire le droit qui se rapporte à la Constitution, c'est-à-dire « *l'ensemble de règles suprêmes fondant l'autorité étatique, organisant ses institutions, lui donnant ses pouvoirs, et souvent aussi lui imposant des limitations, en particulier en garantissant des libertés aux sujets ou citoyens* »¹⁰⁹, et de trancher les litiges¹¹⁰ en fonction de ce droit constitutionnel.

Par « *crises politiques* », expression qui sera tenue pour synonyme de « *conflits politiques* », traduit très souvent « *les antagonismes ou les combats qui ont pour enjeu la conquête, l'exercice et le contrôle du pouvoir politique par les partis, les clans, les groupes ou les individus qui entendent imposer leur domination sur leur adversaire* »¹¹¹. En droit, elle s'analyse comme une situation de trouble ou de conflit qui, soit affecte le fonctionnement des pouvoirs publics (paralyse ou de la démission du gouvernement) , soit nécessite, en raison de sa gravité, des mesures d'exception (état de siège, état de guerre, état d'exception, de l'état d'urgence, de l'état de nécessité (...)). En politique par contre, elle révèle la situation dans laquelle l'ordre social et la légitimité des gouvernants sont remis en question par une fraction de la classe politique ou du corps social. Elle peut aussi résulter d'une perception divergente des règles du jeu politique ou de leur défaillance. Il n'est donc pas de domaine qui, de nos jours, ne soit hanté par l'idée de crise.

Au demeurant, quel que soit son objet d'application, le vocable, dont l'étymologie grecque « *krisis* » signifie choix, lutte, décision désigne toute situation de désordre, de perturbation, de dérangement, de dysfonctionnement s'introduisant dans un système. Il revient donc au juge constitutionnel de prendre des décisions¹¹² pour prévenir ou résoudre les conflits

¹⁰⁷On le voit, par exemple, lorsque, par la prise des mesures provisoires, une Cour constitutionnelle, clarifie les règles à suivre par les autorités publiques dans l'attente de son jugement définitif sur la loi qui lui a été déférée.

¹⁰⁸Sur la question, lire avec un grand intérêt : P. Kantin et J.-P. Daloz (dir.), *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala, 1997. ¹⁰⁹ F. Diallo, *Le juge constitutionnel dans la construction de l'Etat de droit au Sénégal*, Mém. DEA, Université Gaston Berger de Saint-Louis, UFR Sciences juridiques et Politiques, Section Collectivités locales, 2006-2007, p. 9.

¹¹⁰G. Cornu, (sous la direction), *Vocabulaire juridique*, 7^e éd., Paris, PUF, 2008, p. 472.

¹¹¹C. Keutch Tchapinga, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/3 (n°63), p. 453.

¹¹²Une décision de justice est un acte rendu, par exemple, après la saisine d'une autorité susceptible de trancher un litige ou de rendre un avis au sujet duquel elle est sollicitée (P. Delvolvé, *L'exécution des décisions de justice contre l'administration*, EDCE, 1983-1984, n°35, p. 111).

qui relèvent de son domaine de compétence¹¹³. Ces crises qui caractérisent les Etats africains, naissent en général de la mauvaise gouvernance¹¹⁴. Elles peuvent également provenir soit d'imperfections d'ordre institutionnel ou constitutionnel, soit alors être alimentées par les rivalités idéologiques, linguistiques, ethniques, religieuses, régionale¹¹⁵. Ainsi, même circonscrites au sein d'un Etat, les crises politiques comportent des risques d'internationalisation. Généralement, elles s'accompagnent de la violence qui fait partie du jeu politique. Mais, cette violence dans le domaine politique n'est pas « *instinctive et passionnelle* »¹¹⁶ puisqu'elle comporte toujours un aspect rationnel¹¹⁷.

En pratique, la violence est parfois « *le seul moyen pour une minorité de chercher à maintenir un peu de respect pour son indépendance, ses valeurs, ses exigences et son pouvoir de marchandage politique, tout en évitant l'escalade de la violence jusqu'à ses limites extrêmes, c'est-à-dire la guerre. Les faibles peuvent perdre dans une telle partie, mais aussi gagner en mettant à l'épreuve les contraintes couts-risques/ bénéfices des forts* »¹¹⁸. Ceci étant, les conflits politiques interpellent au grand chef le juge constitutionnel. Toutefois, il faudrait qu'il soit saisi quand il ne dispose pas du droit d'auto-saisine et que cette saisine ne soit pas une occasion de ratifier de manière invariable les positions des protagonistes au pouvoir.

Ainsi, si les Cours constitutionnelles ne sont en principe compétentes que pour connaître du contentieux de constitutionnalité des normes et du contentieux électoral, il importe alors de se demander **quelle posture le juge constitutionnel, artisan de la démocratie peut-il prendre à l'égard des crises politiques ?** La question mérite d'être posée parce qu'elle permet de tester la pertinence du fait d'ériger le juge constitutionnel en gardien des droits et libertés, alors qu'on n'a pas entièrement fini de décrier la politisation de la justice constitutionnelle ainsi d'ailleurs que sa faible indépendance, en raison des pressions politicosociales qui sont exercées sur lui¹¹⁹.

Mais au-delà de la participation à un débat plus qu'actuel, une telle analyse participe à la recherche d'une plus-value aux réflexions jusque là faites sur le juge constitutionnel et les

¹¹³Il peut s'agir entre autres des conflits qui procèdent des actes contraires à la norme constitutionnelle, ceux impliquant des violations des droits de l'homme, ou encore ceux perturbant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, ou ceux portant atteinte à l'existence ou à l'intégrité des pouvoirs constitués ou de l'ordre constitutionnel, ou, enfin, ceux qui perturbent le déroulement normal ou qui faussent les résultats des élections (...).

¹¹⁴C'est notamment le cas des pays fortement gangrenés par la corruption, où le pouvoir en place essaie de se maintenir au pouvoir, modifie la norme constitutionnelle de façon intempestives, tient très peu compte des droits de l'Homme et de l'Etat de droit.

¹¹⁵On peut citer le cas de la crise politique du Congo-Brazzaville (mai- octobre 1997), jusqu'à ce qu'il acquière une dimension régionale du fait de l'envoi de militaires de la RDC, de l'intervention angolaise aux cotés du Président Sassou Nguesso.

¹¹⁶C. Keutcha Tchapinga, *op.cit.*, p. 457.

¹¹⁷P.-F. Gonidec, « L'Etat de droit en Afrique. Le sens des mots », *RJPIC*, n°1, janvier-avril, 1998, p. 16.

¹¹⁸H.-L. Nieburg, cité par Gonidec, *op.cit.*, pp. 17-18.

¹¹⁹Pour s'en convaincre, l'élection présidentielle de 2010 en Cote d'Ivoire et celle récemment organisée au Cameroun, au même titre que la loi sur la dépénalisation de l'adultère de l'homme au Bénin en sont illustratifs.

crises politiques. Cette problématique, il est à noter, n'a pas manqué de susciter l'intérêt des chercheurs. Toutefois, comme le relève M. **Babacar Kanté**, des « *questions de fond demeurent pourtant sur l'apport de ces juridictions au fonctionnement régulier des institutions, un problème récurrent des systèmes politiques africains* ». Encore que, l'étude du droit constitutionnel des Etats africains relève de la pathologie. Ce qui est une invite à réfléchir sur un droit constitutionnel de la crise voire, sa contribution à la gouvernabilité des Etats africains.

Répondre à cette problématique, revient à faire une analyse orthopédique de la jurisprudence des juridictions constitutionnelles africaines non seulement par rapport à la norme fondamentale mais également à l'aune de l'environnement politique dans lequel elles fonctionnent. Sur ce postulat, il est patent de constater que le juge peut être à la fois arbitre, acteur et victime de ces situations critiques¹²⁰. Ceci peut se vérifier à l'examen du caractère à la fois louable (I) et trouble (II) que peut prendre son office, c'est-à-dire non seulement l'ensemble de ses devoirs¹²¹, mais également les moyens et la puissance mis à sa disposition pour précisément réaliser ses devoirs¹²².

I- L'OFFICE LOUABLE

Face aux crises politiques, le juge constitutionnel est astreint à un « *devoir sacré* » : faire appel à tous les moyens juridiques pour rétablir la légitimité constitutionnelle, et sa neutralité¹²³qui est, en quelque sorte, consubstantiel à son institution constitue la garantie des parties¹²⁴. L'office du juge constitutionnel africain prend un sens particulier de nos jours, dans un monde où l'autorité des normes se renverse¹²⁵. En effet, celui-ci se développe hors du procès, en des proportions et termes fondamentaux qui ont pour dénominateur commun la concorde. Ainsi, l'office louable du juge pourrait se résumer à la définition de ce qu'**Albert Jacquard** appelle la « *démocratie de l'éthique* »¹²⁶.

¹²⁰ Il faut dire qu'en Afrique, la plupart des conflits politiques, partent, non seulement, des contestations électorales ou post électorales, mais aussi, des révisions constitutionnelles visant à pérenniser les pouvoirs en place ou dans la prise du pouvoir d'Etat par les armes. ¹²¹ Dahyot-Dolivet, « La procédure judiciaire d'office dans l'Eglise jusqu'à l'avènement d'Innocent III », *Appolinaris* II, 61, 1968, pp. 443-455.

¹²² U. Wolter, « L'Officium en droit Ecclésiastique médiéval : un prototype de l'administration moderne », *Justice et Législation*, A. Padoa-Schioppa (dir.), Paris, PUF, 2000, pp. 37-58, not. P. 47 sur la question de la potesta.

¹²³ Cette neutralité du juge est affirmée par l'article 6 (1) de la CEDH qui stipule en effet que : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial* ».

¹²⁴ J.-L. Bergel, *L'office du juge*, in *Actes du Colloque*, Palais du Luxembourg, 29 et 30 septembre 2006, p. 13. En sus, selon le prescrit de l'article 6 (1) de la CEDH, « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial* ». Ceci, implique que le juge constitutionnel doit être parfaitement neutre, aussi bien sur le plan technique que social et politique.

¹²⁵ B. Bernabé, « L'office du juge et la liturgie du juste », *Dans Cahiers Philosophiques*, 2016/4 (n°147), pp. 48-67.

¹²⁶ A. Jacquard, *A toi qui n'es pas encore né*, Paris, Calmann-Lévy, 2000.

L'analyse des avis sur les questions crisogènes (**A**) que précèdera celle des décisions sur des crises ouvertes (**B**), permettent en effet de rendre compte de la réalité de l'office louable du juge constitutionnel.

A- Les avis sur les questions crisogènes

D'après le professeur **Dénis Baranger**¹²⁷, le Conseil constitutionnel, malgré son nom, n'est pas un conseiller voire « *un juge-philosophe* ». Mais, il faut reconnaître que le rôle de « *conseil* » *lato sensu* est en réalité très primordial dans la fonction communément dévolue au Conseil constitutionnel. En effet, ne dit-on pas bien souvent que cette institution¹²⁸ « guide » le travail du législateur et des pouvoirs publics ? De la même manière, il n'est peut être pas un juge-philosophe mais elle est perçue volontiers comme une assemblée de « sages ». Cette sagesse semble découler de la procédure, du *decorum* voire du rang élevé occupée parmi les institutions de l'Etat et de sa déconnexion à l'égard de la politique partisane.

Le cas Nigérien fournit une saisissante illustration. En effet, en 2009, le Président **Mamadou Tanja** avait au début du mois de décembre évoqué la convocation d'un référendum en vue de modifier la Constitution et donc prolonger son mandat présidentiel. Mais, la Cour constitutionnelle qui avait été saisie par des députés opposés au-dit référendum lui avait donné tort. Selon le Président **Tanja**, c'est le peuple qui lui demande de rester au pouvoir. La Cour ne manque pas de relever que dans le cadre de la souveraineté nationale, le peuple, ce n'est pas un groupe de citoyens, mais l'ensemble des citoyens. En outre précise-t-elle, l'article 49 de la Constitution du Niger ne peut pas servir de fondement à un changement constitutionnel. Ainsi, si le Président Tanja «

engage ou poursuit » malgré tout « *le changement de la Constitution* », la Cour prévient : « *il ne saurait le faire sans violer son serment* ».

Il faut noter que l'avis négatif de la Cour au projet de référendum du Président **Tanja** en vue de modifier la Constitution, est purement facultatif. En fait, il ne s'agit que d'un simple éclairage que la Cour fait au sujet d'un projet politique a-constitutionnel. Une preuve de l'absence de volonté de puissance. Ainsi, le juge nigérien s'assimile à un enseignant dont la « **pédagogie** » vise une meilleure transmission du savoir¹²⁹. Il s'agit d'une pédagogie normative qui présuppose un « *cognitivism éthique* », c'est-à-dire qu'il mobilise des valeurs qu'il prétend connaître rationnellement.

¹²⁷ D. Baranger, « Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle. Motivations et raisons politiques dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Jus politicum*, n°7-2012, pp. 12-13.

¹²⁸ C. Grewe, O. Jouanjan, E. Maulin et P. Waachmann (sous la direction de), *La notion de justice constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005. ¹²⁹ Selon Thomas Acar, « *un savoir bien transmis est un savoir que l'apprenant peut mobiliser seul. En effet, en légitimant l'action du juge constitutionnel, sa pédagogie lui montre aussi comment mobiliser seul et de façon adéquate les principes* » (T. Acar, « La théorie du droit de Ronald Dworking : une théorie pédagogique à l'égard des juges », Presses Universitaires de Paris Nanterre, 2014. In <http://www.openedition.org/6540>, consulté le 17/07/2019 à 03 :23.

La pédagogie est un terme fréquemment employé dans le discours juridique pour qualifier l'activité juridictionnelle. Ainsi, selon une métaphore de **Frédéric Rollin** il s'agit d'une « *vision cybernétique de la justice* »¹³⁰. Mais, cette pédagogie, c'est-à-dire « *l'art de rendre les décisions plus accessibles et de les faire mieux comprendre* »¹³¹, mieux encore le discours sur le droit considéré comme savant et légitime par les acteurs du champ juridique ne paraît pas être un nouvel impératif que le juge constitutionnel s'impose. Elle ne serait davantage qu'un paramètre, parmi d'autres, de l'office moderne du juge constitutionnel.

Mais, en toute évidence le terme susvisé ne peut être utilisé pour décrire la réalité de l'activité du juge constitutionnel puisqu'il implique des présupposés contestables (le présupposé de l'interprétation connaissance¹³² et le présupposé d'une volonté pédagogique du juge¹³³) et fait l'objet d'application éclectiques¹³⁴.

¹³⁰F. Rollin, « La qualité des décisions du Conseil d'Etat », in *Qualité des décisions de justice*, Actes de colloque de Poitiers, Commission européenne pour l'efficacité de la justice.

¹³¹D. Botteghi, « L'ambition pédagogique du juge administratif », Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011 sur <http://www.openedition.org/6540>. Consulté le 6 octobre 2019 à 20 :45.

¹³²D'après Antonin Gelblat, qualifier le juge constitutionnel de pédagogique nécessite alors d'accepter une théorie de l'interprétation connaissance et de présenter la décision judiciaire, non comme une prescription du juge, un devoir qu'il cherche à imposer, mais plutôt comme un savoir qu'il souhaite transmettre. Il faudrait donc considérer que le syllogisme judiciaire est le raisonnement logique par lequel le Conseil constitutionnel parvient à la décision (A. Gelblat, « La pédagogie du Conseil constitutionnel dans le discours doctrinal », Presses Universitaires de Paris Nanterre, 2014, pp. 81-194).

¹³³Il faut relever que le juge constitutionnel n'a presque jamais affirmé, dans le cadre de son activité juridictionnelle tout du moins, vouloir faire preuve de pédagogie ni même souhaiter que sa décision soit comprise. C'est par conséquent la doctrine qui affirme déceler dans les décisions du Conseil cette volonté pédagogique qui faute d'affirmation expresse de la part du juge lui-même, ne peut être prouvée mais seulement imputée car il n'est pas davantage possible de prouver la volonté pédagogique du juge que la volonté inverse (*Ibid*). Si donc pour le doyen Vedel, la pédagogie du juge constitutionnel se retrouve au sein de chaque décision depuis (V. Déc. N°81-132 DC, 16 janvier 1982, p. 299, Rec. P. 18) : « à partir du moment où la contestation des décisions par le mode politique est devenue vive, le Conseil a entrepris de manière systématique un travail juridicopédagogique d'explication » (G. Vedel, « Neuf ans au Conseil constitutionnel », in *Le Débat*, n°55, mai-août 1989, pp. 48-56). D'autres auteurs par contre considèrent que la dite volonté ne se manifeste qu'à l'occasion d'affaires particulières, notamment celles qui apparaissent politiquement sensibles (A. -L. Cassard-Valembos, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », in *LPA*, n°242, 5décembre 2006, p. 11) et, les décisions qui s'inscrivent dans le cadre de ce qu'il convient d'appeler « le dialogue des juges » (voir, p.ex., J.-P. Camby, « Le Conseil constitutionnel, l'Europe, son droit et ses juges », in *RDP*, n°4, 20 septembre 2009, p. 1216, qui estime que le Conseil constitutionnel souhaite mettre en place une réserve de constitutionnalité, sans doute à usage plutôt préventif et pédagogique à l'attention des instances communautaires, ou bien les professeurs Avril et Gicquel qui considèrent que la « décision 605 DC (jeux en ligne) a permis au Conseil constitutionnel de répliquer, en faisant œuvre pédagogique, à la Cour de Cassation, qui avait emprunté un chemin de traverse en se tournant vers la Cour de Luxembourg » (P. Avril et J. Gicquel, « Chronique constitutionnelle française, 1^{er} mai-30 juin 2010 », in *Pouvoirs*, n°135, 2010/4, p. 225).

¹³⁴La pédagogie du juge constitutionnel serait donc susceptible de s'appliquer à une multitude de destinataires : les saisissants, le citoyen

(S. Schmitt, « La nature objective du contentieux constitutionnel des normes : les exemples français et italien », in *RFDC*, n°72, 2007/4, p.

719-747), les récepteurs privilégiés (les pouvoirs publics et les autorités administratives et juridictionnelles) et les destinataires privilégiés (Conseil d'Etat, Cour de Cassation et les juridictions européennes). Ce qui ne permet vraiment pas de préciser les usages qui sont faits du terme pédagogie et surtout pose le problème lorsque les décisions ne s'imposent pas aux institutions apprenantes (A. Gelblat, art. précité).

en

In fine, la pédagogie du juge constitutionnel s'apparente cela aux concepts décrits par M. **Michel Foucault** qui « *sont transposés à partir d'un autre domaine de la connaissance, et, qui perdant alors toute efficacité opératoire, ne jouent plus qu'un rôle d'image* »¹³⁵. L'introduction de ce vocable dans le champ juridique ne vise pas à décrire l'activité de la juridiction constitutionnelle, à objectiver son discours, à expliquer mais bien plutôt à porter une appréciation sur ladite activité. En tout état de cause, la pédagogie véhicule ainsi une image positive du juge constitutionnel et ce faisant la légitime soit par la dissimulation de son pouvoir discrétionnaire soit par la sublimation de ce pouvoir. En effet, les cas où le juge constitutionnel à l'instar de celui du Niger se montre particulièrement « pédagogique », sont ceux où il crée le droit¹³⁶et/ou il fait le système¹³⁷. Mais, les avis sur les questions crisogènes ne sauraient à eux seuls rendre témoignage de l'office louable du juge constitutionnel africain. En réalité, la mise en place du nouvel ordre institutionnel recherché dans l'incantation de la légalité constitutionnelle et les références constantes à l'Etat de droit après des années de totalitarisme et de despotisme sur le continent africain, est aussi tributaire des décisions que le juge constitutionnel prend sur des crises ouvertes.

B- Les décisions sur des crises ouvertes

Dans le contexte de l'Etat de droit, le juge constitutionnel africain devient ce « *tiers personnage* »¹³⁸ qu'on convoque pour arbitrer les conflits d'ordre constitutionnel¹³⁹. En ce sens, force est de reconnaître que, dans bien des cas, celui-ci à travers ses décisions exige le respect du droit¹⁴⁰.

Au demeurant, pour une frange de la doctrine publiciste, la volonté d'explication s'exprime par la forme pédagogique des décisions (L. Favoreu et al. *Droit constitutionnel*, 13^e éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 358. Cette forme pédagogique se manifeste par « *l'exposé des arguments des requérants puis le rappel de l'interprétation des textes applicables, et enfin suit la motivation qui va étayer la décision* » ou « *la rédaction pédagogique des décisions* » (M. Verpeaux, « La procédure contradictoire et juge constitutionnel », in *RFDA*, 2001/2, p. 350. Cette rédaction contredit à reprendre en tête de la rédaction l'exposé des « *normes de référence* » applicable au litige considéré, et à répondre à l'ensemble des moyens).

¹³⁵M. Foucault, *Les mots et les Choses*, Paris, Gallimard, 1971, p. 368.

¹³⁶Société Tropic Travaux, CE, Ass., 16 juillet 2007, n°291545 ; Commune de Béziers, CE, Ass., 28 décembre 2009 n°304802 : Offices du juge de la validité du contrat et du juge du contrat.

¹³⁷Cavallo, CE, Section 31 décembre 2008, n°283256 : la nature d'acte créateur de droit du contrat de fonction publique et les diverses obligations de l'administration en cas d'irrégularité.

¹³⁸F. Diallo, *op.cit.*, p. 25.

en

¹³⁹A bien des égards, « *la seule menace de saisir le conseil constitutionnel suffit souvent à faire céder le gouvernement et la majorité parlementaire lorsqu'ils ne sont pas absolument certains que leur position est juridiquement bien fondée* » (M. Gounelle, *Introduction au droit public*, 2^e édition, Paris, Montchrestien, 1989, p. 71). On peut remarquer, de ce fait, que l'autorité du juge constitutionnel est incontestable sous bien des rapports.

¹⁴⁰En effet, « (...) *l'autorité suprême et le destin irrévocable des oracles qui sortent de sa bouche, tout semble l'élever au-dessus de l'homme, et l'approcher de la divinité* » (Chancelier d'Aguesseau, « L'autorité du magistrat et sa soumission à l'autorité de la loi », In Id., *œuvres complètes*, Paris : Didot, 1858, p. 85.

Le juge constitutionnel béninois, fait preuve de hardiesse vue de faire prévaloir les impératives de satisfaction de l'idéal du primat de l'Etat de droit. Ainsi, saisie par **Pierre Gnassounou** au motif que le Président élu **Mathieu Kérékou**, n'avait non seulement pas bien prononcé la récitation constitutionnelle « *les mânes des ancêtres* », en violation de l'article 53 de la Constitution du 11 décembre 1990¹⁴¹, mais encore qu'il n'était pas paré de la médaille de Grand Maître pendant la cérémonie, la Cour constitutionnelle juge que le serment du 6 avril 1996 contesté est conforme à la Constitution¹⁴², car le port de la médaille n'est pas constitutionnellement obligatoire pour le Président de la République lors de la cérémonie de prestation de serment. En outre, pour ce qui est du serment présidentiel du 4 avril 1996 mis en cause, elle estime la demande du requérant irrecevable, sur le fondement de l'autorité de chose jugée attachée aux décisions de la Cour¹⁴³. Même au Sénégal, il n'y'a aucune réformation possible des décisions du juge constitutionnel. On ne saurait non plus demander une révision de sa décision par le juge constitutionnel lui même. C'est ainsi que, par une décision n° 10/E/98, le Conseil déclare qu'un tel recours lui demandant de reconsidérer sa propre décision est irrecevable. Alors que dans un pays comme les Scheycelles, un recours est possible contre la décision du juge constitutionnel devant les Cours suprêmes.

A l'analyse, la décision du juge constitutionnel béninois du 29 juin 1996, fait craindre un effet de « *dévaluation* » venant de la seconde prestation du serment. Assurément, elle est entrain de devenir une affaire habituelle à la limite insignifiante dans les démocraties contemporaines.

Au Gabon, l'existence du volumineux contentieux électoral¹⁴⁴ résulte comme cela est d'ailleurs monnaie courante dans les Etats d'Afrique noire francophone, de l'enracinement

en

¹⁴¹ « *Devant Dieu, les mânes des ancêtres, la Nation et devant le Peuple béninois, seul détenteur de la souveraineté, Nous..., Président de la République, élu conformément aux lois de la République jurons solennellement de respecter et de défendre la Constitution...En cas de parjure, que nous subissons les rigueurs de la loi* ».

¹⁴²V. Décision DCC 96-058 du 29 juin 1996. Dans le même sens, voir, p. ex., la décision DCC 16-088 du 16 juin 2016, dans laquelle la Cour décide que le serment du 06 avril 2016 du Président élu, M. Athanase Guillaume Talon n'est pas contraire à la Constitution.

¹⁴³V. Article 124 de la Loi N°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République de Bénin.

¹⁴⁴Le contentieux électoral se définit comme cette « *branche particulière du contentieux qui traite des litiges qui sont relatifs au processus électoral et qui vise notamment à vérifier la régularité externe et interne d'un tel processus* » (F. Delpérée, Bruce Eva, Cacqueray Sophie de, Nicolas Guilène, Sciortino-Bayart Stephan, « Le contentieux électoral », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 12-1996, 1997, p. 397). Il est en phase d'enracinement profond avec le « nouveau constitutionnalisme » (selon J.-M. Breton, à travers l'expression du nouveau constitutionnalisme africain, il faut surtout voir les nouveaux principes constitutionnels, marqués du double sceau de l'africanisation et du syncrétisme. Cité par T. Kara, *Le contentieux électoral en Afrique noire francophone*, Mémoire de DEA, Université de Lomé, 2008, p. 5), issu des transitions démocratiques (G. Conac, « Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache, et les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire », *Revue internationale de droit comparé*, N°2, 1990, pp. 461-463) qui a vu la consécration, en Afrique, des élections comme seul mode légitime de dévolution du pouvoir. Cette consécration qui a suscité le goût de la conquête du pouvoir par les urnes (N. Mouelle Kombi, « Consultations électorales et respect de l'expression des citoyens », *Revue africaine de Politique Internationale*, N°16, 1994, p. 41) a fait dire à Patrick Quantin que : « *les pays*

d'habitudes et de pratiques électorales antidémocratiques comme témoigne le Rapport de la présidente de la Cour constitutionnelle de 2007¹⁴⁵. Dans sa décision n°50/CC du 27 décembre 2006 portant proclamation des résultats de l'élection des députés à l'assemblée nationale des 17 et 24 décembre 2006, la Cour, sur la base des procès-verbaux établis par les différents bureaux de vote procéda à des corrections et à des redressements parce qu'il avait affecté le décompte des voix¹⁴⁶. Cette opération, notamment la modification des résultats arithmétiques du suffrage comporte naturellement des incidences pour les candidats. Mais, il n'est fait usage de cette prérogative que si le dossier permet de reconstituer avec exactitude le nombre de voix obtenues par les candidats¹⁴⁷. La Cour, par la même occasion prononça des peines d'inéligibilité à l'encontre de certains candidats qui s'étaient rendus coupables de violence et de destruction du matériel électoral¹⁴⁸.

Au Sénégal, le juge constitutionnel, réprimant les empiétements des compétences du pouvoir judiciaire par le pouvoir législatif dans sa Décision n° 11/93 du 23 juin 1993, considère qu'en violant la règle de la non rétroactivité des lois dans certaines dispositions de la loi organique n°92/25 du 30 mai 1992 sur

en

la Cour de Cassation, le législateur sénégalais viole le « *principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif consacré par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et l'article 80 de la Constitution ainsi que par les conventions, les lois et coutumes en vigueur* ». Pourtant, le sacro saint principe de la séparation de pouvoirs¹⁴⁹ interdit aux pouvoirs exécutif et législatif de

où l'on ne vote pas sont devenus aussi rares que ceux dans lesquels on ne boit pas de Coca-Cola » (P. Quantin, « Pour une analyse comparée des élections africaines », *Politique Africaine*, N°69, 1998, p. 16).

¹⁴⁵« De manière récurrente, il s'est agi de la non remise des procès-verbaux, du refus d'admettre dans les bureaux de vote les représentants des candidats, du non convoyage des résultats par les personnes habilitées, de la présidence des bureaux de vote par les directeurs de campagne et les descendants des candidats, de l'intrusion des candidats dans les bureaux de vote, de la falsification des procès-verbaux, du défaut d'isoloir dans les bureaux de vote, de la séquestration des membres des bureaux de vote et des commissions électorales ainsi que d'autres personnes par les fameuses brigades antifraudes créées par certains candidats » (« Contentieux électoral. Déclaration de la Cour constitutionnelle », l'Union, mardi 3 avril 2007, p. 3).

¹⁴⁶Voir, p.ex., Décision n°CI-2010-EP-034/03-12/CC/SG portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010.

¹⁴⁷R. Ghevoitian, « Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme contemporain », *Sofia*, mai 2004, p. 9.

¹⁴⁸L'exemple le plus édifiant reste l'invalidation de la victoire de Jean Boniface Assélé, ministre de la fonction publique et président du Cercle des Libéraux Réformateurs (CLR), pour le 2^e siège du 3^e arrondissement de la capitale gabonaise. Mais, il faut faire constater que ledit siège était jusque-là considéré comme le fief de sieur Assélé, député de l'arrondissement depuis 1990. Initialement, c'est Pierre Manboundou qui devait affronter le leader du CLR, cependant en vertu des accords écrits de « convivialité gabonaise », il alla plutôt se présenter à Ndendé, laissant le président du CLR face à une modeste candidate, ce qui devait théoriquement permettre au CLR de conserver ce siège à l'assemblée nationale.

¹⁴⁹La séparation des pouvoirs, expression devenue un classique dans le droit constitutionnel occidental, tire l'essentiel de son retentissement mondial de *De l'Esprit des Lois*, publié en 1748 par Montesquieu. Elle consacre l'existence de trois pouvoirs (Exécutif, législatif et judiciaire), chacun étant exercé par un organe. Autrement dit, la séparation des pouvoirs signifie à la fois une distinction des fonctions et une distinction des organes. Ce principe est en réalité l'interdiction de cumul car comme le dit l'auteur précité, « *tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux (...) exerçaient ces trois pouvoirs* ». Elle est si importante pour la liberté que

s'ingérer dans le domaine de la justice soit en censurant ou en anéantissant les décisions de justice passées en force de chose jugée, soit en privant les citoyens des droits garantis par la norme constitutionnelle. Dans le quatorzième Considérant de cette décision notamment, le juge estime que, « *le législateur a outrepassé ses compétences et empiété sur les prérogatives du pouvoir judiciaire, en violation de principes à valeur constitutionnelle, sans qu'en aucun cas, cette violation puisse être justifiée par la sauvegarde d'un intérêt général ou de l'ordre public* »¹⁵⁰. Mais à l'heure actuelle, cette juridiction suprême de la République Sénégalaise essaye autant que faire ce peut de passer d'une simple « *institution croupion* » imaginée seulement pour contraindre le Parlement à rester dans son réduit législatif, pour se positionner davantage comme le garant des droits fondamentaux.

Le juge béninois, dans une décision EL 95-092 du 19 mai 1995 fait une application stricte de la loi électorale et l'interprète de façon restrictive. Tel est le cas de la notion de « domicile » où il se montre très exigeant. Dans la décision susvisée, il établit en effet que : « *La notion de domicile retenue par le législateur en matière électorale coïncid²²²² de l'institution à Lomé et ne lui laissaient, comme il écrit lui-même, que les fins de semaine pour se rendre au Bénin* », sieur Baba-Moussa n'était pas considéré de ce fait comme ayant effectivement résidé sur le territoire béninois durant la période antérieure aux élections législatives. On peut donc déduire qu'une présence régulière sur le territoire béninois se limitant juste à des « *fins de semaine* » n'est pas suffisante pour constituer le domicile du candidat, ici saisi par la Cour constitutionnelle béninoise comme synonyme de « *résidence effective* ». Cette décision de la Cour, l'on pense, peut s'étendre même aux autres élections municipales, régionales et présidentielles.

D'autres décisions retentissantes sont loïsibles, comme celles par lesquelles le juge contrôle la constitutionnalité¹⁵¹ des lois constitutionnelles¹⁵². C'est un axiome que le juge

l'article 16 de la DUDH considère que « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution* ». Elle entend donc mettre les gouvernés à l'abri d'un pouvoir absolu, dictatorial ou autoritaire.

¹⁵⁰ Ce souci de faire respecter la répartition des compétences entre les pouvoirs publics a été au cœur de la jurisprudence constitutionnelle sénégalaise, même et surtout, à l'époque de la Cour suprême comme en attestent les décisions CS., 5 Juillet 1967, CS., 16 Juillet 1968, CS., 22 Mai 1968, CS., 18 Août 1971.

¹⁵¹ Charles Eisenmann, considère qu'« à tous les étages du système juridique, le contrôle des actes a pour effet d'assurer la distinction et la hiérarchie de deux degrés de règles en conférant par là même force obligatoire à celle du degré supérieur. La justice constitutionnelle ne fait que poursuivre et achever cette œuvre de systématisation » entre la loi et la constitution. Pour ce dernier, le rôle essentiel de la justice constitutionnelle doit être le contrôle de la constitutionnalité des lois. Actuellement, les problématiques relatives à la hiérarchie des normes et de la suprématie de la norme constitutionnelle se sont répandues à travers le monde tel un fluide électrique et se sont imposées comme un truisme dans tous les systèmes juridiques. La réalité internationale montre que l'option demeure au niveau organique, le choix opéré entre le contrôle de constitutionnalité diffus exercé par toutes les juridictions et le contrôle centralisé dans lequel ce rôle est dévolu à une seule juridiction spécialement créée à cet effet. C'est cette dernière option qui a été faite dans la plupart des jeunes démocraties où il existe un conseil ou une cour constitutionnelle chargée de statuer sur la constitutionnalité des lois, des ordonnances ainsi que la conformité des traités et accords internationaux à la constitution (voir, p. ex., Déc., du Conseil constitutionnel n°019/GG/SG du 6

constitutionnel africain exerce une fonction de stabilisation du système politique. Elle consiste notamment à contrôler et sanctionner les excès de pouvoir du législateur mais également à assurer l'équilibre entre les organes constitutionnels¹⁵³. Ainsi, le juge constitutionnel africain n'est de ce fait qu'un arbitre du bon fonctionnement des institutions de la *res publica* et un véritable contrepoids à la croissance du législatif et de l'exécutif.

En fin de compte, le juge constitutionnel africain s'érige en gardien des libertés et droits fondamentaux. D'une manière générale, sa protection couvre les droits économiques et sociaux à l'instar du droit de propriété¹⁵⁴, de la liberté d'association¹⁵⁵ et les droits politiques comme le droit à des élections libres et transparentes¹⁵⁶. À cela, il faut ajouter le principe d'égalité et de non-discrimination¹⁵⁷.

In fine, l'analyse de l'office louable, autrement dit la contribution significative du juge constitutionnel à l'instauration d'un « espace politique normé et pacifié »¹⁵⁸ que précèdera celle de l'office trouble a permis dans un premier temps de rendre compte tout d'abord de la fonction pédagogique du juge constitutionnel laquelle se manifeste essentiellement par des avis sur les questions crisogènes, en vue d'un ancrage des valeurs de la démocratie sur le continent africain par la défense des droits des citoyens face à la puissance des gouvernants. C'est en cela que le juge pourra gagner la confiance du peuple

souverain au nom duquel il officie¹⁵⁹. Par la suite, ce dernier est très souvent interpellé pour prendre des décisions sur des crises ouvertes. En cela il reste le garant de l'Etat de droit et de la continuité de la démocratie africaine.

décembre 2006, dans laquelle le juge constitutionnel ivoirien déclare inconstitutionnel plusieurs dispositions de la résolution 1721 du Conseil de sécurité de l'ONU du 1^{er} novembre 2006).

¹⁵² V. La décision rendue par les Cours de l'Afrique du Sud, CCT., 23/96 du 6 septembre 1996, et du Bénin, DCC 06-074 du 8 juillet 2006. De l'avis n°2/CC du 25 mai 2009 contre le projet de révision de la Constitution et enfin, de la décision n°4 CC/ME du 12 juin 2009 déclarant l'adoption de la révision comme non conforme à la Constitution ; pour Madagascar de la décision confirmant la destitution du Président de la République (n+17HCC/D3). Toutefois, en 2015 le même juge avait rejeté une demande de destitution de l'actuel Président de la République (déc. n°24-HCC/D3 du 12 juin 2015).

¹⁵³ V. La décision de la Cour constitutionnelle du Bénin, Déc. DCC 95-027 du 02 août 1995 ; Déc. DCC 13-171 du 30 décembre 2013, dans lesquelles le juge sanctionne le comportement d'un acteur public considéré comme contraire à la Constitution, et à enjoint l'acteur concerné à adopter un nouveau comportement conforme à la Constitution.

¹⁵⁴ V. Conseil constitutionnel du Sénégal, 3/C/96 et 4/C/96 du 3 juin 1996, Exception d'inconstitutionnalité de la loi du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

¹⁵⁵ V. Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 16-94 du 27 mai 1994.

¹⁵⁶ V. Déc. DCC 05-124 du 7 octobre 2005, de la Cour constitutionnel du Bénin.

¹⁵⁷ C'est notamment les cas de l'Égalité devant la loi (CC du Bénin, DCC 96-067 du 21 octobre 1996), de l'égalité contre la parité (CC du Sénégal, 1/C/2007 du 27 avril 2007), de l'égal accès à la fonction publique (CC du Bénin, DCC 18-06 du 3 juin 1994), de l'égalité entre les partis politiques (CC du Bénin, DCC EL-95-001 du 23 mars 1995).

¹⁵⁸ Cf. B. Kanté, « La justice constitutionnelle face à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique », *op.cit.*, p. 25.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 39.

II- L'OFFICE TROUBLE

Il est irrécusable que le juge constitutionnel africain est un acteur privilégié de la lutte contre les crises politique. En effet, il tient un rôle primordial aussi bien dans le contrôle de l'action des pouvoirs publics, que de l'instrumentalisation de la Constitution¹⁶⁰ qu'il est chargé de protéger¹⁶¹. Malheureusement, une étude orthopédique de la jurisprudence constitutionnelle africaine, révèle que ce dernier est un fossoyeur de l'Etat de droit. Cela est notable à travers les mesures politicides qu'il prend et qui causent, entretiennent voire exacerbent le conflit. Il sera question de mettre en évidence aussi bien les positions contestées (**A**) que les positions imposées (**B**).

A- Les positions contestées

Dans le contexte des Etats africains, le rôle de la justice constitutionnelle devrait consister dans la conscience collective, à arbitrer le combat politique et notamment, les élections présidentielles et législatives de sortie de crise. Il est presque évident que c'est à l'aune de cette capacité à garantir des élections libres, transparentes et démocratiques et à proclamer de résultats des consultations électorales acceptés par les acteurs politiques internes et certifiés par la communauté internationale que sa crédibilité est tout de même appréciée. En effet, ce dernier est chargé par la norme constitutionnelle de statuer sur la régularité des élections¹⁶². Ainsi, il est le juge des candidatures à l'élection présidentielle. A cet effet, il vérifie que celles-ci, remplissent bien toutes les conditions posées par la norme constitutionnelle et le Code électoral. La méconnaissance de ces exigences entraîne une inéligibilité du candidat comme l'attestent d'ailleurs les décisions du juge constitutionnel ivoirien¹⁶³. En effet, « *toute*

¹⁶⁰ En général, les pratiques d'instrumentalisation dont souffrent les Constitutions en Afrique portent sur la négation du « *principe de la généralité et de l'impersonnalité de la règle de droit* » (K. Dosso, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérence », *Revue française de droit constitutionnel*, n°90, 2012, p. 29). Nous pouvons donc penser que, si de telles manipulations de la norme constitutionnelles sont possibles, c'est parce que le système institutionnel et normatif le permet. ¹⁶¹ On peut réaliser à quel point le problème de la révision constitutionnelle en Afrique à des fins non démocratiques peut s'avérer très dangereux pour nos Etats et créer de la division au sein de celui-ci. Cette division peut résulter d'une mise à l'écart d'une partie de la population ou d'un acteur politique dans la vie des affaires publiques. On connaît par exemple, les suites désastreuses que cela a pu avoir, spécialement en Côte d'Ivoire, par la scission du pays entre Nord et Sud, à cause de l'inéligibilité du candidat Alassane Ouattara suite à la réforme de la loi électorale.

¹⁶²Voir, p.ex., l'article 84 (1) de la Constitution gabonaise du 26 décembre 1991, qui indique que la Cour constitutionnelle se doit de contrôler « *la régularité des élections présidentielles, parlementaires, des collectivités locales et des opérations de référendum dont elle proclame les résultats* ».

¹⁶³En effet, le scrutin de 1990 qui inaugurerait la compétition pour l'élection présidentielle a enregistré deux candidatures (Arrêt n°90-2-CC du 12 octobre 1990 de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de Côte d'Ivoire) effectives sur les quatre candidats qui avaient postulé. En 1995, sur six candidatures déclarées, seulement deux avaient été autorisées par le Conseil constitutionnel (Décision n° E 0001/95 du 22 novembre 1995 du Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire). En 2000, lors de l'élection qui mettait fin à un régime de transition militaire, cinq candidatures ont été retenues par la Cour suprême (Arrêt n° E 01-2000 du 06 octobre 2000, Cour suprême de Côte d'Ivoire, JORCI, n° 40 du jeudi 12 octobre 2000. 29)) parmi les dix-neuf publiées.

*inéligibilité, qui a pour effet de porter atteinte à la liberté des candidatures doit être interprétée restrictivement »¹⁶⁴. Au demeurant, l'appréciation que le juge constitutionnel fait des conditions d'éligibilité¹⁶⁵ est très souvent sources de graves crises qui traduisent toute la difficulté de construire des nations. C'est dans ce sens que se comprennent ces propos de M. **Ismaila Madior Fall** : « Lorsque le juge des candidatures a été saisi pour statuer sur des cas de recevabilité de candidature, il a une inclination normale à appliquer les dispositions constitutionnelles et législatives régissant la candidature. Concrètement, cette attitude juridictionnelle peut être problématique lorsqu'elle a pour effet de rejeter des candidatures sérieuses de la compétition pour le pouvoir, et que ce rejet puisse générer des tensions pernicieuses pour la stabilité politique du pays »¹⁶⁶.*

En effet, bien que consacrées par la plus part des Constitutions en Afrique, les conditions relatives à l'état civil du candidat notamment ont été parfois l'objet de restrictions visant à écarter des « candidatures gênantes ». Ceci a pour conséquence de frustrer les candidats écartés mais également d'engendrer une tension qui a souvent abouti à l'affrontement armé. Ce fut le cas en Côte d'Ivoire où l'instrumentalisation de la nationalité pour écarter la candidature d'Alassane Ouattara, lors de l'élection présidentielle de 2000, avalisée par le juge électoral qui avait rejeté sa candidature pour « **candidature douteuse** »¹⁶⁷. Cela fut un facteur explicatif de la guerre civile qui avait connu son dénouement avec l'élection présidentielle tenue en 2010.

A priori, la nationalité ¹⁶⁸n'est pas le seul facteur qui intervient pour exclure les opposants de la compétition électorale. Au Togo, la candidature de M. **Gilchrist Olympio** avait

¹⁶⁴V. Déc. N°67-366/477 AN du 11 mai 1969, AN, Meurthe-et-Moselle (1^{ère} circ.), Rec., p. 69.

¹⁶⁵Selon Sophie Lamoureux, « *l'inéligibilité est la situation dans laquelle une personne est empêchée de se présenter à une élection ou encore celle qui s'oppose à la poursuite d'un mandat électif. On rappellera que, portant atteinte à un droit fondamental lié à l'exercice de la souveraineté, l'inéligibilité doit résulter d'un texte d'origine législative dont l'interprétation doit s'apprécier strictement* » (S. Lamoureux, « La disparition de la sanction automatique d'inéligibilité pour les comptables de fait : quel avenir pour la sanction électorale ? », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°55, 2003/3, p. 609).

¹⁶⁶I.-M. Fall, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.

¹⁶⁷Pour certains, M. Alassane Ouattara est ivoirien, pour d'autres il est Burkinabé. Mais, le problème de la contestation de la nationalité ivoirienne de M. Ouattara est antérieur à l'année 1999. Il remonte en effet, à une dizaine d'années, à la proclamation du multipartisme. Cette période coïncide avec le nationalisme en Côte d'Ivoire avec le FPI comme fer de lance de ce courant. En effet le Front Populaire Ivoirien, leader de l'opposition, a à sa tête Laurent Gbagbo. Il a alors plusieurs séries de revendications allant de la fin de l'immixtion des étrangers dans la vie politique nationale à la suppression du droit de vote qui leur était jusque-là reconnu, en passant par

la condamnation de la prédominance des étrangers dans l'activité économique ivoirienne, matérialisée à ses yeux par les opérations de privatisation des sociétés d'Etat au profit des groupes industriels français notamment. Le Premier ministre Alassane Ouattara, présenté par la presse proche du FPI comme un Burkinabé, est soupçonné de rendre complice du démantèlement économique du pays au profit des étrangers, s'il n'est pas lui-même tout simplement soupçonné de s'appropriier des entreprises à privatiser (E. Zoro-Bi, « Alassane Ouattara, sa nationalité et « le juge rebelle », Dans juge en Côte d'Ivoire, 2004, pp. 47-75, mis en ligne sur Cairn.info le 20/07/2018, consulté le 10 octobre 2019 à 01 : 17.

¹⁶⁸Cf. Arrêt N° E001-2000 du 06 octobre 2000. Dans cette décision la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême a estimé que le candidat Alassane Ouattara qui s'affirme ne s'être jamais prévalu d'une autre nationalité, se serait à diverses reprises, parfois même à

été écartée en 1993 par la Cour suprême, le motif invoqué était la non-conformité de son certificat médical puisqu'il avait été délivré par des médecins français **Duval-de-Grâce** et de l'hôpital américain, au lieu de médecins Togolais à Lomé¹⁶⁹.

In fine, des Etats africains comme le Togo et la Côte d'Ivoire, qui ont procédé à des exclusions contestées de candidatures aux élections présidentielles, ont été le théâtre de crispations du jeu politique et de violences ayant dégénéré en guerre civile et en confrontation entre les protagonistes politiques, nécessitant une médiation sous-régionale sous la houlette du Burkina Faso.

Le Burundi et le Sénégal sont également symptomatiques en la matière. En effet, le juge Sénégalais dans sa décision n°1/E 2012 du 27 janvier 2012 valide la candidature du candidat **Abdoulaye WAde** nonobstant les contestations. Pour le juge burundais dans sa décision RCCB 303 du 4 mai 2015, autorise le Président de la République à se présenter à l'élection pour un troisième mandat malgré les contestations et la fuite du Vice-président de la Cour.

Au Gabon, des voix se sont élevées¹⁷⁰ contre la présidente de la Cour constitutionnelle **Marie Madeleine Mborantsuo**, une proche de la famille présidentielle, notamment d'Omar Bongo dont elle a eu deux enfants. La société civile lui reproche sa partialité. En effet, la Cour dont elle préside avait procédé le 14 novembre 2018 à la modification de la Constitution sans referendum ni vote du Parlement, pour pallier l'absence du Président **Ali Bongo Ondimba**, hospitalisé à Ryad suite à un AVC¹⁷¹. De son propre chef, la Cour constitutionnelle gabonaise ajoute un alinéa à l'article 13 de la loi fondamentale

relatif à la vacance du pouvoir qui, selon eux, comportait une lacune¹⁷². En bref, pour cette haute juridiction, il n'y a pas de vacance de

l'occasion des actes publics, et même authentiques, ostensiblement targué de la nationalité Burkinabé ou Voltaïque. En conséquence, pour la Cour, il importe de ne pas faire figurer ses nom et prénom sur la liste définitive des candidats à l'élection. ¹⁶⁹ Cf. Ordonnance du 05 août 1993 du Président de la Cour Suprême et l'arrêt du 12 août 1993 de la Cour Suprême.

¹⁷⁰ D'après le Vice-président du Sénat représentant l'opposition, Jean Christophe Owono Nguéma : « *C'est inadmissible, c'est inacceptable et là nous allons voir comme nous responsables de l'opposition nous allons réagir parce qu'il n'est pas question de laisser la Cour bafouer la Constitution, à la traiter comme si c'était une serpillière* ». Pour Bertrand Noël Boundzanga, porte parole de la société civile, « *La Cour constitutionnelle a mis à terre la Constitution de la République gabonaise, et ça a tout l'air à ce moment-là d'un coup d'Etat et nous disons non à cela* ».

¹⁷¹ V. La décision audacieuse dans ses effets et inédite (révision jurisprudentielle de la constitution et la transformation temporaire du régime politique gabonais) de la Cour constitutionnelle gabonaise n°22/CC du 30 avril 2018 en matière d'interprétation de la Constitution. Elle met en relief l'une des facettes les plus méconnues des fonctions de la Cour à savoir, le pouvoir d'interprétation ou plus exactement sa puissance créatrice du droit. C'est sans doute la raison pour laquelle elle a suscité critiques, incompréhension, désappointement et questionnements chez certains, tandis que d'autres l'ont vivement salué en la considérant comme étant la manifestation la plus éclatante de la victoire de l'Etat de droit (T. Ondo, « La Cour constitutionnelle gabonaise est-elle au dessus de la Constitution ? Essai d'analyse de la décision n°22/CC du 30 avril 2018 », in www.editions-L'Harmattan.fr. Consulté le 16 octobre 2019 à 00 :12.

¹⁷² « *En cas d'indisponibilité temporaire du président de la République pour quelque cause que ce soit, certaines fonctions dévolues à ce dernier peuvent être exercés selon le cas, soit par le Vice-président de la République, soit par le Premier ministre sur autorisation spéciale de la Cour Constitutionnelle* ».

pouvoir et elle introduit la notion d'« *indisponibilité temporaire* » du Président Ali Bongo

Ondimba. Dans la même veine, elle autorise le Vice président « *à convoquer et à présider un Conseil des ministres* ». Une compétence exclusive du Président de la République gabonaise. En réaction à cette mesure politicienne, l'opposition¹⁷³ et la société civile parle d'un putsch « *opéré dans une logique de confiscation du pouvoir(...)* ». Le président de l'ONG Brainforest M. **Marc Ona** dira à cet effet que : « *C'est une façon de refuser l'application de la Constitution qui voudrait que la vacance du pouvoir soit constatée et que la présidente du Sénat assure l'intérim jusqu'à l'organisation des prochaines élections* ». Mais, pour M. **Téléphore Ondo**, spécialiste du droit constitutionnel à Libreville, la Cour a un pouvoir d'interprétation et de régulation des institutions¹⁷⁴ et est donc dans son droit en modifiant la loi fondamentale. Cette décision pour ce dernier, a pour fin de « *sortir des turbulences institutionnelles* » et la Cour constitutionnelle a dû « *agir dans l'urgence* ».

Dans le cas gabonais la Cour constitutionnelle a procédé à une « **interprétation maximaliste** » de la Constitution qu'elle est pourtant censée garantir et qui est très souvent source de conflit. La Cour, en tant qu'acteur de la démocratie en République gabonaise n'avait en réalité d'autre choix que de reconnaître la vacance de poste du Président Ali Bongo Ondimba et d'enclencher une transition conformément aux exigences de la loi fondamentale. Position tout à fait contraire à l'explication de la Présidente de la Cour qui explique que, les juges ont agi conformément aux dispositions de l'article 83 de la Constitution qui fait de sa Cour, « *un organe régulateur du fonctionnement des institutions* », leur donne par conséquent, la prérogative de créer un « *amendement temporaire* ».

L'on pense, dans l'optique d'un apaisement du jeu politique en Afrique, que le juge constitutionnel, acteur de la démocratie doit impérativement faire appel aux principes du droit international qui font l'objet d'une reconnaissance internationale et qui sont d'ailleurs prévus dans des textes que l'Etat auquel il appartient a eu le soin de les ratifier¹⁷⁵. En outre, serviteur de la loi, le juge constitutionnel africain doit interpréter les dispositions pertinentes en matière de liberté de candidature en ayant présent à l'esprit la préoccupation de sauvegarder l'égalité des chances pour tous d'accéder aux fonctions politiques et à la paix civile. En cas de doute, ladite liberté doit prévaloir¹⁷⁶ sauf seulement, si l'exclusion d'une candidature se justifie de façon

¹⁷³Selon la Coalition pour la République (CNR), formée pour apporter un appui à Jean Ping candidat malheureux à la présidentielle de 2016, « *l'acte de la Cour prouve une fois de plus, une fois de trop, la violation flagrante de notre loi fondamentale, par la Cour constitutionnelle garante de celle-ci* ».

¹⁷⁴V. Article 83 de la Constitution de la République du Gabon.

¹⁷⁵A l'instar du Pacte International relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 qui dispose en son article 25 que : « *Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables, de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement soit par l'intermédiaire des représentants librement choisis ; de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal, au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; d'accéder, dans des conditions générales d'égalité aux fonctions publiques de son pays* ».

¹⁷⁶Cf. DCC., Burkina Faso du 14 octobre 2005 relatif à la demande d'annulation de la candidature du Président Blaise Compaoré.

objective, telle qu'on l'a vu lors de l'élection présidentielle au Bénin en 2011, où la Cour avait rejeté neuf (9) « **candidatures fantaisistes** », rejet accepté par les candidats eux-mêmes¹⁷⁷.

Pour finir, le juge ivoirien à notre sens devait s'abstenir de prendre publiquement position sur une question politiquement controversée, et la rigueur de cette obligation de réserve augmente en fonction du risque que la question donne naissance à un litige dont il pourrait être saisi.

Quid des positions imposées par le juge constitutionnel africain, qui sont sources de périls d'affrontement politique et moral dans la nation ?

B- Les positions imposées

La « *confiance légitime* »¹⁷⁸ faite au juge constitutionnel africain est évanescence du fait de la mauvaise qualité de ses décisions. En effet, tant celles-ci portent atteinte à la sécurité juridique¹⁷⁹, tant elles sont à l'origine de violents affrontements d'ordre politique et moral. Or, le juge a pour mission spéciale de statuer sur les contentieux qui lui sont soumis et il doit le faire¹⁸⁰, non seulement en fonction des demandes et des preuves qui lui sont présentées, mais aussi en recherchant dans la règle de droit le guide qui doit lui permettre de se prononcer puisque, sauf exception, l'équité ne peut être le fondement de sa décision. Mais, le juge constitutionnel africain n'agit presque pas toujours de manière légitime¹⁸¹ lorsqu'il est saisi d'une affaire.

L'élection présidentielle ivoirienne du 31 Octobre et 28 novembre 2010, considérée comme la première élection libre du pays depuis son accession à la souveraineté internationale en 1960, en est une parfaite illustration. En effet, à l'issue du second tour, M. **Alassane Ouattara** est proclamé par la CEI quatrième Président de la République de Côte d'Ivoire avec 54,10% de suffrages obtenus. Mais le Conseil constitutionnel ivoirien¹⁸² invalide les résultats notamment dans les régions du nord tenues par l'ex-rébellion des Forces nouvelles (FN) depuis le putsch manqué de 2002, comme acquis à M. **Alassane Ouattara** pour irrégularités

¹⁷⁷V. DCC., Bénin, Déc. EP 11-033 du 08 février 2011.

¹⁷⁸C. Lemieux, « Jurisprudence et sécurité juridique : une perspective civiliste » (1998-99)29, RDUS, p. 227.

¹⁷⁹« *C'est une notion très vague. Elle a de surcroît une connotation psychologique, qui la rend mal aisée à cerner. Et même si l'on pouvait s'accorder par convention sur une définition, il resterait à déterminer si cette notion peut être univoque. Car l'idée de sécurité n'est sans doute pas perçue de la même façon par le juge qui fait la jurisprudence, par le juriste pour qui c'est un instrument de travail, par le justiciable qui la subit ou qui en tire profit*

» (D. Foussard, « Rapport de synthèse » dans la *Sécurité du droit et jurisprudence*, Entretiens de Nanterre, J.C.P., suppl. n°6, Edition Entreprise, 1990, p. 17.

¹⁸⁰V. Article 4 du Code civil ; Déc., n°82-142 DC du 27 juillet 1982, Réforme de la planification en France.

¹⁸¹La légitimité qui n'est pas à confondre avec légalité doit est entendue au sens « fonctionnel » qui renvoie à l'étude de l'action du juge constitutionnel (G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Association Capitant, PUF, 4^{ème} éd., 2003).

¹⁸²Le Conseil constitutionnel de la Côte d'Ivoire est une institution établie par la loi n°94-438 du 16 août 1994 qui fixe la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement.

supposées¹⁸³ et annonce la réélection de M. **Laurent Gbagbo** avec 51,45% de voix. Les deux prêteront serment le 4 décembre 2010.

Il ne faut pas manquer de relever ici que le président de la Commission électorale indépendante (CEI), qui annonce de façon prématurée les résultats¹⁸⁴, M. **Bakayoko** est un proche du président **Alassane Ouattara**. A cet effet, il est chargé d'annoncer puis transmettre pour validation au Conseil constitutionnel présidé par **Paul Yao N'Dré**, l'un des fondateurs du FPI et un proche de **Laurent Gbagbo**, des résultats provisoires donnant M. **Alassane Ouattara** vainqueur. Début de la crise post-électorale en Côte d'Ivoire qui fera plus de 3000 morts en cinq mois et demi¹⁸⁵.

Cette décision du Conseil constitutionnel est bel et bien contestable à bien des égards. Tout d'abord, elle méconnaît la loi qui fixe l'organisation et le fonctionnement du Conseil par l'absence de l'acte décrétable indispensable à la nomination des rapporteurs. Ensuite, le Conseil constitutionnel outrepassé ses pouvoirs en invalidant des résultats, partiellement et de façon discriminatoire en visant une région sans programmer une nouvelle élection présidentielle conformément à l'article 64 du Code électoral. Bien plus, le Conseil entérine, de manière sommaire, les faits allégués par le requérant sans procéder à une enquête et sans écouter les parties (violation du principe du contradictoire). Enfin, le changement complet des résultats est disproportionné et constitue une atteinte manifeste du droit de suffrage.

En fin de compte, les décisions contestées et imposées le sont pour des motifs politiques ; vraiment personne n'en doute ; mais ce n'est pas pour le juriste, une raison pour crier au scandale. La question serait de savoir si nous sommes en présence de « **fausses décisions constitutionnelles** ». Le débat reste entier au plan du droit, du moins dans le contexte africain théâtre d'une pléthore de crises politiques.

¹⁸³ Suivant l'article 64 du Code électoral ivoirien : « *Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate des irrégularités graves de nature à entacher la sincérité du scrutin et à en affecter le résultat d'ensemble, il prononce l'annulation de l'élection. La date du nouveau scrutin est fixée par décret en Conseil des ministres sur proposition de la Commission chargée des élections. Le scrutin a lieu au plus tard quarante cinq jours à compter de la date de la décision du Conseil constitutionnel* ».

¹⁸⁴ Cette reconnaissance immédiate des résultats de la CEI par la communauté internationale ce bien avant que le Conseil constitutionnel n'ait statué, nourrit les accusations par Gbagbo d'ingérence de leur part dans le processus électoral de la Côte d'Ivoire.

¹⁸⁵ V. Catherine Le Brech, Rédaction Afrique-France Télévisions, in www.mobile.francetvinfo.fr. Mis à jour le 15/11/2012, 16 :02, publié le 28/11/ 14 :05 et consulté le 10 octobre 2019, 03 :45.

LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITE PAR VOIE D'EXCEPTION

PAR MONSIEUR NAREY OUMAROU,

**AGREGE DES FACULTES DE DROIT, PROFESSEUR TITULAIRE DE
DROIT PUBLIC – UNIVERSITE DE NIAMEY**

PREMIER PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES DU NIGER

A l'origine de l'expression constitutionnelle, c'est-à-dire dans la Constitution autrichienne de 1920, il était admis qu'« *Une loi [puisse] être à la base d'un arrêt de la Cour [constitutionnelle] lorsque la solution de la question qui forme l'objet immédiat du débat – régularité d'un acte administratif ou d'une norme générale – dépend de la validité de la norme supérieure sur laquelle il repose* »¹⁸⁶. Il s'agit là de la reconnaissance constitutionnelle à tout citoyen-justiciable du droit de saisir la juridiction constitutionnelle *a posteriori*, ce qui est communément appelé contrôle par voie d'exception ou le recours en inconstitutionnalité par voie d'exception¹⁸⁷, objet de cette communication introductive.

Le recours en inconstitutionnalité est défini par la doctrine comme la « *technique procédurale par laquelle une partie à un procès oppose à son adversaire la non-conformité à la Constitution de la loi invoquée contre lui* »¹⁸⁸. En d'autres termes, l'exception d'inconstitutionnalité désigne un « *incident de procédure par lequel un justiciable, au cours d'un litige dont l'issue est gouvernée par un acte juridique, invoque l'inconstitutionnalité de cet acte* »¹⁸⁹. Ainsi cerné le recours en inconstitutionnalité par voie d'exception doit être distingué d'autres notions voisines qui poursuivent le même objectif : la première est la question préjudicielle pour laquelle, certes la question est soulevée devant le juge ordinaire, mais il ne lui revient pas, selon Louis Favoreu, de connaître de l'inconstitutionnalité de la loi, puisqu'il doit surseoir à statuer et ne trancher au fond qu'après la décision du juge constitutionnel¹⁹⁰. La seconde notion est la question prioritaire de constitutionnalité qui, en France, « *permet, au cours d'une instance en cours devant une juridiction, de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* »¹⁹¹. Ainsi, pour statuer au fond dans tous les cas, le juge ordinaire est lié par la décision du juge constitutionnel qui suspend *ipso facto* le procès. Ce contrôle permet à tout citoyen, lors d'un procès devant une juridiction ordinaire, de soulever ainsi l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi. Mais il faut dire qu'avant

¹⁸⁶FAVOREU, L., MASTOR, W., *Les cours constitutionnelles*, Dalloz, Paris, 2011, p. 76.

¹⁸⁷Pour une vue sur la question en Algérie, voir *Revue du Conseil constitutionnel*, numéro thématique sur « l'exception d'inconstitutionnalité », Revue semestrielle spécialisée, n° 08, 2017.

¹⁸⁸De VILLIERS, M., Le DIVELLEC, A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 9^{ème} édition, Sirey, Paris, 2013, p. 159.

¹⁸⁹DEBAUD, Th., *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 2^{ème} édition enrichie et mise à jour, Ellipses, Paris, 2007, p. 192.

¹⁹⁰FAVOREU, L., et autres, *Droit constitutionnel*, 8^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2005, p. 240.

¹⁹¹De VILLIERS, M., Le DIVELLEC, A., *Dictionnaire du droit constitutionnel, op. cit.*, p. 298.

que le recours en inconstitutionnalité par voie d'exception ne reçoive l'onction dans un texte constitutionnel, il a d'abord été consacré pour la première fois de manière prétorienne par le Chief of Justice, le Président de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique, John Marshall, dans le célèbre et inoxydable arrêt *Williams Marbury c/ Jefferson Madison*¹⁹².

D'origine jurisprudentielle, le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception est devenu un étendard parce que consacré aujourd'hui par nombre de constitutions africaines et occidentales. Ainsi, concernant les pays africains, la Constitution de la République démocratique du Congo (RDC) dispose que «

La Cour constitutionnelle est juge de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant ou par une juridiction.

Toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire.

Elle peut, en outre, saisir la Cour constitutionnelle, par la procédure de l'exception de l'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui la concerne devant une juridiction.

Celle-ci sursoit à statuer et saisit, toutes affaires cessantes, la Cour constitutionnelle »¹⁹³. De même, aux termes de l'article 122 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : « Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois [...] par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours »¹⁹⁴. Quant à l'article 123 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, il dispose : « Lorsque la Cour constitutionnelle est saisie d'un recours en inconstitutionnalité, elle se limite à examiner les moyens invoqués, sur lesquels elle statue dans un délai de trois mois renouvelable pour une même période une seule fois et sur la base d'une décision motivée de la Cour.

Lorsque la Cour constitutionnelle prononce l'inconstitutionnalité d'une loi, son application est suspendue, dans les limites de ce qui a été décidé par la Cour »¹⁹⁵. Dans le même ordre d'idées, l'article 133 alinéa 1^{er} de la Constitution marocaine du 29 juillet 2011 dispose : « La Cour constitutionnelle est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend

¹⁹²Dans cette affaire ayant opposé Marbury à Madison (1803), par la voix de son Président, le juge John Marshall, la Cour suprême a déclaré qu'« un acte contraire à la Constitution est nul » et qu'il ne appartient au pouvoir judiciaire d'en décider. Pour rappel, il convient de noter que William Marbury avait été nommé juge de paix par le Président sortant John Adams, mais il n'avait jamais reçu de charge. John Marshall nommé aussi par le même Président, l'a débouté de sa demande au motif que la section 13 de la loi portant organisation judiciaire attribuait à la Cour suprême, le pouvoir de « contrôle de constitutionnalité ». OURAGA, O., *Droit constitutionnel et science politique*, 4^{ème} édition, ABC, Abidjan, 2011, p. 283.

¹⁹³Voir article 162 de la Constitution de la République démocratique du Congo, in Cabinet du Président de la République, Journal officiel de la RDC, numéro spécial, 52^{ème} année, Kinshasa, février 2011.

¹⁹⁴Fondation Konrad Adenauer, Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Esprit, lettre, *interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions*, Cotonou, août 2010.

¹⁹⁵Assemblée nationale constituante, Constitution de la République tunisienne promulguée le 27 janvier 2014.

l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution »¹⁹⁶. Selon l'article 188 de la Constitution algérienne révisée en février 2016, «

le Conseil constitutionnel peut être saisi d'une exception d'inconstitutionnalité sur renvoi de la Cour suprême ou du Conseil d'Etat, lorsque l'une des parties au procès soutient devant une juridiction que la disposition législative dont dépend l'issue du litige porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ». Quant à l'article 132 alinéa 1^{er} de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010, il prévoit que « *Toute personne partie à un procès peut soulever l'inconstitutionnalité d'une loi devant toute juridiction, par voie d'exception. Celle-ci doit surseoir à statuer jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle, qui doit intervenir dans un délai de trente (30) jours* ». Enfin, aux termes de l'article 92 alinéa 1^{er} de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 : « *Le Conseil constitutionnel connaît [...] des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation* ». Il ressort de ces dispositions constitutionnelles que le système de contrôle par voie d'exception a été adopté avec des aménagements variables par plusieurs Etats africains ; ce qui a enrichi le patrimoine constitutionnel commun de l'humanité.

S'agissant des pays occidentaux où le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception a pris place, il y a, par exemple, la République fédérale d'Allemagne où la Loi fondamentale de 1949 prévoit que la Cour constitutionnelle fédérale connaît des recours individuels dirigés contre un jugement ou une acte administratif sauf si ceux-ci soulèvent la question de la constitutionnalité d'une loi ou une question qui n'a pas encore été tranchée par une décision antérieure¹⁹⁷. Ensuite, en Italie, la Cour constitutionnelle est aussi compétente pour connaître de toutes les demandes de contrôle de constitutionnalité d'une loi présentées par un tribunal qui doit appliquer celle-ci à l'occasion d'un litige quelconque et qui a des doutes sur sa constitutionnalité. Il s'ensuit que l'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée par tout plaideur contre la loi nationale ou régionale¹⁹⁸. Cela est également vrai en Espagne où le Tribunal constitutionnel est compétent pour connaître des demandes de contrôle des lois, à la demande d'un juge qui, saisi d'un litige concret a des doutes sérieux sur la constitutionnalité de ces lois qu'il doit appliquer¹⁹⁹.

Le contrôle par voie d'exception est donc un contrôle incident. En effet, au cours d'un procès ordinaire opposant différentes parties, l'une d'entre elles soulève l'inconstitutionnalité de la loi en faisant observer au juge que la loi qu'il

entend appliquer n'est pas conforme à la Constitution. C'est par conséquent dire que le contrôle de constitutionnalité n'est pas l'objet principal du procès ; la vérification de l'inconstitutionnalité n'est qu'un simple incident de procédure²⁰⁰.

¹⁹⁶ Secrétariat général du gouvernement, Direction de l'imprimerie officielle du Royaume du Maroc, Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, édition 2011, série Documentation juridique marocaine.

¹⁹⁷ FROMONT, M., *Grands systèmes de droit étrangers*, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2009, p. 25.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 61. ¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 72.

²⁰⁰ MELEDJE F. D., *Droit constitutionnel*, 9^{ème} édition, Abidjan, ABC, 2012, pp. 80-81.

En soulevant une exception d'inconstitutionnalité au cours d'un procès, et donc au cours de la résolution d'un litige, le citoyen saisit préalablement le juge au fond de la question. Celui-ci a deux possibilités selon le modèle de justice constitutionnelle considéré : soit il vérifie lui-même la constitutionnalité de la loi à lui soumise, c'est le modèle décentralisé incarné par le système américain qui présente l'avantage de voir se dérouler en permanence et partout un contrôle de légalité ; soit le juge sursoit à statuer jusqu'à la décision de la juridiction constitutionnelle, c'est le modèle kelsenien ou européen. Dans le premier cas de figure, l'action en inconstitutionnalité est ouverte à tout plaideur. Tout procès étant une occasion virtuelle d'initier le contrôle et tout particulier étant en droit de prendre l'initiative du contrôle, ce qui laisse présumer que la loi fondamentale se trouvera mieux gardée. Dans le second modèle, c'est-à-dire celui dans lequel le juge n'est pas compétent pour régler, lui-même, la question de l'inconstitutionnalité, il sursoit donc à statuer et renvoie au juge constitutionnel le soin de procéder au contrôle. Celui-ci est pour le juge ordinaire une question préjudicielle, c'est-à-dire qu'ici l'exercice de sa compétence (celle qui consiste au règlement des conflits ordinaires) est suspendu à celui d'un autre juge, en l'occurrence le juge constitutionnel²⁰¹.

Dans tous les cas, le contrôle s'exerce sur des lois déjà en application ; *a priori*, l'action ne vise pas à censurer absolument le législateur, mais à empêcher l'application d'une loi à l'occasion d'un procès. Lorsque la question de l'inconstitutionnalité est soulevée par une partie, et avant d'aller plus loin, le juge est tenu de surseoir à l'application de la loi et de vérifier sa conformité à la Constitution. Le contrôle de constitutionnalité est pour le juge une question préalable. D'où l'intérêt d'une meilleure compréhension de ce vieux mécanisme ainsi que la garantie de son application efficace et effective dans les démocraties en construction où la nécessité de protéger les droits et libertés est plus que d'actualité. En effet, l'exception d'inconstitutionnalité est un moyen de protection et de sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis. Il en résulte que les citoyens disposent là d'un outil permettant d'intenter des actions en justice contre une ou plusieurs dispositions législatives ou réglementaires,

selon les pays, lorsqu'ils estiment avoir un doute sérieux sur leur constitutionnalité (I). Mais dans la pratique des juridictions, cette garantie des droits et libertés tend à perdre sa portée en ce sens que les conditions de sa mise en œuvre sont très souvent complexes et servent en réalité de soupape aux procédures dilatoires et abusives, ce qui constitue des limites indéniables que peut rencontrer cette garantie (II).

I. L'exception d'inconstitutionnalité, une garantie de protection et de sauvegarde des droits et libertés

L'exception d'inconstitutionnalité est une garantie en matière de protection et de sauvegarde des droits et libertés des citoyens. En effet, il est en général admis que « toute

²⁰¹ *Ibid.*

personne partie à un procès »²⁰² ou « *tout plaideur* »²⁰³ s'estimant lésé dans ses droits garantis puisse « *soulever l'inconstitutionnalité d'une loi devant toute juridiction, par voie d'exception* »²⁰⁴. Ce recours en inconstitutionnalité constitue pour tout justiciable un droit qui lui ouvre toutes les voies d'accès aux juridictions constitutionnelles (A) pour contester la constitutionnalité d'une loi qui doit être appliquée au litige par/et au moyen d'une procédure dont les diverses modalités d'application sont précisées par le constituant, le législateur organique et/ou par l'autorité réglementaire (B).

A. Un droit ouvrant les voies d'accès aux juridictions constitutionnelles

Le droit de saisir les juridictions constitutionnelles par voie d'exception est un recours ouvert à tout citoyen. Ce recours intervient incidemment à l'occasion d'un procès ordinaire où l'un des plaideurs soulève devant le juge de droit commun (Cour suprême ou Cour de cassation, Conseil d'Etat ou une autre instance juridictionnelle selon les textes), l'inconstitutionnalité d'une loi en vigueur dont on prétend faire application à son encontre, afin de la priver d'effet en l'espèce²⁰⁵. Ainsi, la juridiction compétente pour examiner la constitutionnalité

de la loi qui a été appliquée à l'un des plaideurs peut être soit une juridiction ordinaire, soit une juridiction constitutionnelle.

D'abord, si la juridiction compétente est la juridiction ordinaire qui a été saisie de la contestation de cet acte, deux situations peuvent se présenter : lorsqu'elle est expressément ou implicitement autorisée à examiner et à trancher elle-même à titre incident la question de constitutionnalité²⁰⁶ et lorsqu'elle a reçu expressément la compétence de trancher des recours dirigés contre des actes portant atteinte à un droit garanti constitutionnellement. En guise d'exemple, on peut citer l'article 100 de la Loi fondamentale allemande qui prévoit quatre cas de renvoi de la part des juridictions ordinaires, dont un seul concerne toutes les lois fédérales. La question préjudicielle d'inconstitutionnalité d'une loi peut être, comme en Italie, soulevée devant n'importe quel tribunal. C'est à ce dernier qu'il appartient de décider du renvoi à la Cour constitutionnelle indépendamment des conclusions des parties²⁰⁷. Toutefois, il n'y a lieu à renvoi que pour les lois postérieures à la Constitution de 1949, car les tribunaux allemands ont l'obligation d'apprécier la validité et l'applicabilité des lois antérieures. La Cour constitutionnelle admet néanmoins que si ces lois ont été modifiées, même partiellement, après 1949, elles sont assimilables aux nouvelles lois. Aussi, la Cour a-t-elle considéré que le renvoi pouvait être valablement effectué à propos de la compatibilité de règlements communautaires avec les droits fondamentaux. Mais il semble que l'inconvénient de cette dissémination de l'activité

²⁰²Article 132 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 ; article 48 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la RDC.

²⁰³Article 135 de la Constitution ivoirienne de 2016.

²⁰⁴*Ibid.*

²⁰⁵OURAGA, O., *Droit constitutionnel et science politique*, op. cit., pp. 283-284.

²⁰⁶C'est le cas en Allemagne quand la loi est antérieure au 23 mai 1949 et, bien sûr, dans tous les pays qui ont un seul ordre de juridictions : pays de *common law* et certains pays de droit romaniste. FROMONT, M., « Contrôle de la constitutionnalité de la loi appliquée », in *Justice constitutionnelle comparée*, Dalloz, Paris, 2013, p. 217. ²⁰⁷Article 80 alinéa 3 de la loi sur la Cour constitutionnelle allemande.

juridique est le risque de contrariété jurisprudentielle en la matière ; un risque qui ne peut en principe être réduit que par la multiplication du droit de recours devant l'instance juridictionnelle suprême²⁰⁸.

Ensuite, la juridiction compétente peut aussi être un juge spécialisé dans les affaires de droit constitutionnel dans deux séries de cas : lorsqu'elle est saisie de la question par la décision de renvoi du juge du fond devant lequel a été soulevée la question de la constitutionnalité de la loi appliquée et lorsqu'elle a reçu expressément compétence directe pour vérifier le respect d'un droit fondamental par un acte administratif ou juridictionnel à la demande d'une personne privée prétendant être lésée dans l'un de ses droits fondamentaux –

recours individuel pour violation d'un droit fondamental tel qu'il existe en Espagne²⁰⁹ : « 1. *Lorsqu'un organe judiciaire considérera, au cours d'un procès, qu'une norme ayant force de loi, s'appliquant en la matière et dont dépend la validité de la sentence, pourrait être contraire à la Constitution, il saisira le Tribunal constitutionnel* »²¹⁰. De même en France, lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction administrative ou judiciaire, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, le Conseil constitutionnel peut être saisi de la question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé²¹¹. Il s'ensuit que le requérant doit avoir été lésé dans l'un de ses droits fondamentaux énumérés dans les articles de la Constitution. Mais cette énumération ne limite pas réellement la recevabilité des recours, car la Cour constitutionnelle allemande considère que « *les droits fondamentaux forment un ordre juridique objectif qui doit être interprété non comme une série de garanties ponctuelles, mais comme un système cohérent et complet de valeurs qui vise à la protection de la dignité de la personne humaine et à son libre développement* »²¹².

Dans les Etats africains tels que le Sénégal, le Niger, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Togo et le Bénin, lorsque la solution d'un litige porté devant la juridiction ordinaire est subordonnée à l'appréciation de la conformité des dispositions d'une loi à la Constitution, le premier juge saisit obligatoirement la Cour ou le Conseil constitutionnel de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée et sursoit à statuer jusqu'à ce que la juridiction constitutionnelle se soit prononcée. La Cour ou le Conseil constitutionnel se prononce dans le délai d'un (1) à trois (3) mois, selon le pays considéré, à compter de la date de sa saisine. Par exemple, en République Centrafricaine, toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour qu'elle statue sur la constitutionnalité des lois par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui la concerne. Dans ce cas, la juridiction, quelle qu'elle soit, devant laquelle l'exception est soulevée, est tenue de surseoir à statuer et de saisir la Cour constitutionnelle qui doit se prononcer sur la constitutionnalité du texte en litige

²⁰⁸MELEDJE F. D., *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 80.

²⁰⁹FROMONT, M., « Contrôle de la constitutionnalité de la loi appliquée », *in Justice constitutionnelle comparée*, Dalloz, Paris, 2013, p. 217.

²¹⁰Article 163-1 de la Constitution espagnole du 29 décembre 1978.

²¹¹Loi constitutionnelle française du 23 juillet 2008.

²¹²BEGUIN, J.-C., *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en RFA*, Economica, Paris, 1982, p. 128.

dans un délai d'un (1) mois qui court à compter de sa saisine par la juridiction administrative ou judiciaire concernée²¹³. En Roumanie, l'exception d'inconstitutionnalité est soulevée non seulement devant les instances judiciaires ou d'arbitrage commercial²¹⁴, mais aussi par l'avocat du peuple²¹⁵. En République démocratique du Congo, le droit de saisine est encore plus ouvert : d'abord, toute personne peut saisir la Cour pour inconstitutionnalité « *des lois, des actes ayant force de loi, des édits, des règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie ainsi que des actes règlementaires des autorités administratives, à l'exception des traités et accords internationaux* »²¹⁶. Ensuite, à l'exception de ces derniers, « *le Procureur général saisit d'office la Cour pour inconstitutionnalité des actes cités lorsqu'ils portent atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine ou aux libertés publiques* »²¹⁷. Enfin, hormis les traités et accords internationaux, la juridiction ordinaire saisie et le ministère public peuvent invoquer l'inconstitutionnalité des mêmes actes dans une affaire les concernant. Dans ce cas précis, la juridiction *a quo* sursoit à statuer et saisit la Cour constitutionnelle toutes affaires cessantes²¹⁸. Cependant, en France, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, reprenant la formulation des projets de 1990 et 1993 visant à instaurer une « exception d'inconstitutionnalité », a prévu que le moyen de constitutionnalité contestant une disposition législative peut être soulevé « *à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction* ». Le constituant n'a donc pas limité le champ des juridictions devant lesquelles peut être déclenchée la procédure de renvoi. De son côté, la loi organique du 10 décembre 2009 dispose que la question prioritaire peut être soulevée à l'occasion d'une instance en cours, « *devant les juridictions relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation* », à l'exception des cours d'assises, ou directement devant les deux hautes juridictions. L'article 61-1c) de la loi constitutionnelle ne permet donc pas au juge saisi de la question prioritaire de saisir directement le Conseil constitutionnel, mais met en place un système de « filtrage » par la cour suprême de chaque ordre, en vue notamment d'éviter la multiplication des requêtes et surtout l'encombrement du prétoire du Conseil constitutionnel. Ce faisant, le législateur organique a entendu restreindre la liste des juridictions concernées par rapport aux projets de réforme précédents et aux propositions formulées par les comités de révision de la Constitution²¹⁹. Il en résulte que le renvoi devant le Conseil constitutionnel est du ressort exclusif de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat pour éviter que l'exception ne se transforme en un facteur supplémentaire qui occasionnerait un retard des juridictions dans le traitement des affaires qui leur sont soumises.

²¹³Article 98 alinéas 1 et 3 de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016.

²¹⁴Article 29 (2) de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la Roumanie publiée au *Journal officiel (Monitorul oficial) de la Roumanie*, Partie 1^{ère}, n° 643 du 16 juillet 2004.

²¹⁵Article 32, *ibid.*

²¹⁶Article 48 combiné à l'article 43 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la RDC.

²¹⁷Article 49, *ibid.*

²¹⁸Article 52, *ibid.*

²¹⁹SENAC, C-E., *L'office du juge constitutionnel. Etude du contrôle de constitutionnalité par les juridictions françaises*, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, 2015, pp. 193-195.

Il ressort de tout ce qui précède que les juges, aux divers degrés, sont tenus de renvoyer à la Cour ou au Conseil constitutionnel s'il y a inconstitutionnalité de la loi. Dans l'hypothèse où le juge déclare la loi inconstitutionnelle, le sort de celle-ci varie selon les pays. Ainsi, au Bénin, « *dans le cas où la Cour constitutionnelle déclare contraire à la Constitution le texte attaqué, celui-ci cesse de produire ses effets à compter du prononcé de la décision* »²²⁰. Au Sénégal, l'article 20 de la loi organique instituant le Conseil constitutionnel précise que « *si le Conseil constitutionnel estime que la disposition dont il a été saisie n'est pas conforme à la Constitution, il ne peut plus en être fait application* » alors qu'en Roumanie, les dispositions des lois et des ordonnances en vigueur constatées comme étant inconstitutionnelles cessent leurs effets juridiques 45 jours suivant la publication de la décision de la Cour constitutionnelle si, dans ce délai, le parlement ou le gouvernement, selon le cas, ne conforme pas les dispositions jugées inconstitutionnelles aux dispositions de la Constitution. Pendant la durée de ce délai, les dispositions jugées inconstitutionnelles sont de *jure* suspendues²²¹. Cette dernière hypothèse est aussi valable au Niger où la disposition jugée inconstitutionnelle est caduque de plein droit²²², c'est-à-dire qu'elle disparaît de l'ordonnancement juridique nigérien. Il en va ainsi en France où une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 de la loi est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Il détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que cette disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause²²³.

Analogue dans ses effets, au contrôle d'inconstitutionnalité par voie d'exception, l'exception d'illégalité n'emporte pas systématiquement annulation de l'acte, mais elle conduit le juge à le priver, dans le litige d'espèce à lui soumis, d'effets juridiques²²⁴. Cependant, à la différence du contrôle

d'inconstitutionnalité par voie d'exception, l'acte réputé illégal peut être attaqué de manière à solliciter son annulation²²⁵.

L'exception d'inconstitutionnalité est certes une garantie pour tout plaideur qui estime avoir été lésé dans ses droits, mais c'est aussi un mécanisme porteur d'obligations parce qu'il est soumis à une procédure qui reste régie par diverses modalités d'application.

B. Un droit soumis à une procédure régie par des modalités d'application diverses

Dans le cadre de l'exercice du recours en inconstitutionnalité par voie d'exception, le requérant doit d'abord attendre qu'on lui applique au cours d'un procès la loi litigieuse. Ce droit empêche le premier juge de statuer sur le fond, avant qu'il n'ait apporté une réponse de droit à la question d'inconstitutionnalité soulevée par le requérant. Ensuite, les conditions de saisine de la Cour ou du Conseil constitutionnel doivent être scrupuleusement respectées pour que la

²²⁰ Article 42 du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle du Bénin.

²²¹ Article 3 (3) de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la Roumanie.

²²² Article 132 alinéa 2 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 ; article 27 alinéa 1^{er} de la loi organique n° 2012-35 du 19 juin 2012 sur la Cour constitutionnelle.

²²³ FAVOREU, L., MASTOR, W., *Les cours constitutionnelles*, op. cit., p. 95.

²²⁴ RIVERAO, J., *Précis Dalloz*, 5^{ème} édition, Paris, 1971, p. 219.

²²⁵ CHAPUS, R., *Droit administratif général*, Tome 1, 9^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1995, p. 1032.

requête ait une chance de prospérer comme l'atteste l'article 135 de la Constitution ivoirienne de 2016 précisé par l'article 19 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel. En effet, le constituant ivoirien a prévu que « *La juridiction devant laquelle la contestation de la loi est soulevée, sursoit à statuer et impartit au plaideur un délai de quinze jours pour saisir le Conseil constitutionnel. A l'expiration de ce délai, si le requérant ne rapporte pas la preuve de la saisine du Conseil, la juridiction statue* »²²⁶. En application de ces dispositions constitutionnelles, le législateur organique de Côte d'Ivoire précise en disposant que « *[...] La saisine se fait par voie de requête. A l'expiration du délai, si le plaideur ne rapporte pas la preuve de la saisine du Conseil, la juridiction passe outre* »²²⁷. De même, en République du Bénin, le législateur organique précise les conditions de recevabilité d'une exception d'inconstitutionnalité : « *Tout citoyen peut, par lettre comportant ses noms, prénoms et adresse précise, saisir directement la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois. [La juridiction saisie], suivant la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité doit saisir immédiatement et au plus tard dans les huit jours la Cour constitutionnelle et surseoir à statuer jusqu'à la décision de la Cour* »²²⁸. Pour être plus en phase avec sa propre loi organique, la Cour constitutionnelle du Bénin a indiqué dans son Règlement intérieur que «

l'exception d'inconstitutionnalité prévue à l'article 24 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle peut être soulevée à tout moment de la procédure devant la juridiction concernée »²²⁹. D'autres législateurs organiques se montrent plus précis sur les délais de recevabilité des recours. Ainsi, au Niger, la loi organique sur la Cour prévoit que « Toute personne partie à un procès, peut soulever l'inconstitutionnalité d'une loi devant toute juridiction par voie d'exception. Celle-ci doit surseoir à statuer jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle. [...] La juridiction devant laquelle l'exception d'inconstitutionnalité a été soulevée transmet immédiatement à la Cour constitutionnelle, l'expédition ou, à défaut, l'attestation du jugement avant-dire-droit. Dans les cinq (5) jours, la personne qui a soulevé l'exception d'inconstitutionnalité saisit la Cour constitutionnelle par requête adressée à son Président. La requête est déposée au greffe de la Cour constitutionnelle contre récépissé et doit sous peine d'irrecevabilité : être signée du requérant avec la mention de son identité et de son adresse ; contenir l'exposé des motifs invoqués ; être accompagnée de deux (2) copies du texte attaqué »²³⁰. Dans le même ordre d'idées, se montre plus prolix la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la Roumanie : « (1). La Cour constitutionnelle décide des exceptions soulevées devant les instances judiciaires ou d'arbitrage commercial concernant l'inconstitutionnalité d'une loi ou d'une ordonnance ou d'une disposition d'une loi ou d'une ordonnance en vigueur, qui tient de la solution de l'affaire dans n'importe quelle phase du litige et quel qu'en soit l'objet (2). L'exception peut être soulevée sur demande de l'une des parties ou, d'office, par l'instance de jugement ou d'arbitrage commercial. Egalement, l'exception peut être soulevée par le procureur devant l'instance de jugement dans les affaires

²²⁶Article 135 alinéa 2 de la Constitution ivoirienne de 2016.

²²⁷MELEDJE F. D., *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 80.

²²⁸Article 24 alinéas 1 et 3 de la loi organique n° 91-009 du 31 mai 2001 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle du Bénin.

²²⁹Article 41 du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle du Bénin.

²³⁰Article 26 de la loi organique n° 2012-35 du 19 juin 2012 déterminant l'organisation, le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et la procédure suivie devant elle.

auxquelles il participe. (3). Ne peuvent pas faire l'objet de l'exception les dispositions constatées comme inconstitutionnelles par une décision antérieure de la Cour constitutionnelle. (4). La saisine de la Cour est déposée par l'instance devant laquelle avait été soulevée l'exception d'inconstitutionnalité, par un jugement avant-dire-droit comprenant les arguments des parties, l'opinion de l'instance sur l'exception et y seront joints les pièces probatoires déposées par

*les parties. Si l'exception avait été soulevée d'office, le jugement avant-dire-droit doit être motivé, devant comprendre aussi les allégations des parties, ainsi que les pièces probatoires requises. (5). Pendant la durée de la solution de l'exception d'inconstitutionnalité, le jugement de l'affaire est suspendu. (6). Si l'exception est inadmissible, car contraire aux dispositions des alinéas (1), (2) ou (3), l'instance rejette par un jugement avant-dire-droit motivé, la requête de saisine de la Cour constitutionnelle. Le jugement avant-dire-droit ne peut être contesté qu'avec recours devant l'instance immédiatement supérieure, dans un délai de 48 heures suivant le prononcé. Le recours est tranché dans un délai de 3 jours »²³¹. En République démocratique du Congo, le recours en inconstitutionnalité « des lois, des actes ayant force de loi, des édits, des règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie ainsi que des actes réglementaires des autorités administratives n'est recevable que s'il est introduit dans les six mois suivant la publication de l'acte au Journal officiel ou suivant la date de sa mise en application. Le recours en inconstitutionnalité d'une loi d'approbation ou d'autorisation de ratification d'un traité n'est recevable que s'il est introduit dans les soixante jours qui suivent la publication de cette loi au Journal officiel »²³². Enfin, en France, toute personne peut, à l'occasion d'une instance, soulever la question tirée de la contrariété d'une disposition législative avec la Constitution. Cette question, pouvant être soulevée devant toutes les juridictions et à tout moment, est renvoyée au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation qui s'assurent que les critères de renvoi sont bien réunis en vertu de l'article 23-2 de l'ordonnance modifiée : « 1. La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; 2. Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; 3. La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux ». Il est procédé au renvoi dès lors que ces conditions déjà imposées au juge *a quo* sont remplies.*

Mais si toutes ces conditions sont appliquées avec rigueur par les juridictions constitutionnelles, force est de constater que dans le contexte africain, les requérants ou leurs avocats ne maîtrisent pas très souvent les règles gouvernant cette procédure devant ces juridictions ; ce qui limite *de facto* la mise en œuvre de cette garantie que constitue l'exception d'inconstitutionnalité.

II. L'exception d'inconstitutionnalité, une garantie limitée dans sa mise en œuvre

²³¹Article 29 (2) de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la Roumanie.

²³²Article 50 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la RDC.

En tant que garantie permettant à tout justiciable de saisir le juge constitutionnel pour qu'il se prononce sur la constitutionnalité d'un texte invoqué dans une affaire qui le concerne devant une juridiction, le recours en inconstitutionnalité par voie d'exception rencontre des limites de plusieurs ordres : d'une part, les conditions relatives à sa mise en œuvre sont souvent complexes pour les non-initiés qui constituent la majorité des requérants (**A**) et, d'autre part, la pratique a révélé que pour certains justiciables et avocats, l'exception d'inconstitutionnalité, au lieu d'être une soupape de sécurité, elle devient un mis à profit pour des procédures dilatoires et abusives (**B**).

A. Le recours en inconstitutionnalité limité par des conditions drastiques

L'exception d'inconstitutionnalité doit certes être exercée en tenant compte de toutes les conditions édictées par le constituant, le législateur organique et/ou l'autorité réglementaire de chaque Etat. Mais en cherchant à respecter et à faire respecter rigoureusement ces exigences, la juridiction constitutionnelle a d'abord constaté que les requérant ne se fondent pas sur les dispositions de la Constitution ou de la loi organique pour soutenir leur requête. La Cour a par conséquent mis en échec un certain nombre de requêtes introduite par voie d'exception. Ainsi, dans son arrêt n° 20/CC/MC du 30 décembre 2014, la Cour constitutionnelle du Niger, saisie aux fins de déclarer inconstitutionnel l'article 571 du Code de procédure pénale, a jugé que « *la preuve de la décision du sursis à statuer n'a pas été apportée* » alors que « *le requérant ne peut introduire son recours devant la Cour constitutionnelle qu'après l'intervention de la décision avant-dire-droit de la juridiction ordonnant le sursis à statuer* ». La Cour a déclaré la requête irrecevable. La même juridiction a ensuite été saisie par un citoyen d'une requête « *tendant à demander à celle-ci de lui rendre justice conformément à l'article 117 de la Constitution* ». L'article 117 de la Constitution auquel se référait le requérant dispose que « *La justice est rendue sur le territoire national au nom du peuple et dans le respect strict de la règle de droit, ainsi que des droits et libertés de chaque citoyen.*

Les décisions de justice s'imposent à tous, aux pouvoirs publics comme aux citoyens. Elles ne peuvent être critiquées que par les voies et sous les formes autorisées par la loi ». Analysant la requête dont elle est saisie, la Cour a relevé que le requérant n'invoque ni une disposition constitutionnelle, ni celle de la loi organique sur la Cour constitutionnelle pour justifier la recevabilité de sa requête. Elle a rappelé que la Constitution a énuméré les personnalités habilitées à la saisir en matière de contrôle de constitutionnalité des lois et d'interprétation de la Constitution à savoir le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Premier ministre, ou un dixième (1/10) des députés. La Cour a en outre précisé qu'elle ne peut être saisie par des personnes autres qu'en cas d'exception d'inconstitutionnalité de la loi soulevée au cours d'un procès devant toute juridiction et en matière électorale dans le cadre des réclamations et des recours pour excès de pouvoir. Elle a conclu que le requérant ne se trouvant dans aucun de ces cas, sa requête doit être déclarée

irrecevable²³³. Enfin, dans le même registre, il y a lieu de signaler que plusieurs requérants détenus dans des maisons d'arrêt, tous assistés de leur avocat, ont saisi la Cour constitutionnelle aux fins de prononcer l'inconstitutionnalité de l'article 116 alinéa 3 du Code de justice militaire. Mais la requête introduite porte à la fois demande de contrôle de conformité à la Constitution et exception d'inconstitutionnalité, deux modes distincts de saisine de la Cour qui ne devraient pas être confondus. Malgré tout, la Cour a déclaré recevable la requête mais a rappelé l'article 26 alinéas 1 et 2 de la loi organique n° 2012-35 du 19 juin 2012 déterminant l'organisation, le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et la procédure suivie devant elle, qui dispose : « *La juridiction devant laquelle l'exception d'inconstitutionnalité a été soulevée transmet immédiatement à la Cour constitutionnelle l'expédition ou, à défaut, l'attestation de jugement avant dire droit. Dans les cinq (5) jours, la personne qui a soulevé l'exception d'inconstitutionnalité saisit la Cour constitutionnelle par requête adressée à son Président* ». A l'examen des pièces versées au dossier, il a été constaté qu'il n'apparaît nulle part que les requérants aient soulevé l'exception d'inconstitutionnalité devant les juridictions ayant eu à connaître de leur affaire. La Cour a donc dû, sur ce point également, relever que les conditions de sa saisine en matière d'exception d'inconstitutionnalité telles que déterminées par les articles 132 alinéa 1 de la Constitution et 26 alinéas 1 et 2 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle ne sont pas réunies et a déclaré la requête irrecevable²³⁴.

La Cour constitutionnelle du Bénin a aussi mis en échec plusieurs requêtes dans lesquelles le plaignant a concurremment eu recours à la fois à la saisine directe de la Cour et à l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant une juridiction. En effet, la Cour constitutionnelle du Bénin a estimé à plusieurs reprises que les requérants ont méconnu les dispositions de l'article 122²³⁵ de la Constitution en jugeant qu'il « *impose le choix entre l'action directe et l'exception d'inconstitutionnalité* »²³⁶. Les autres moyens utilisés par la Cour pour déclarer irrecevables les requêtes introduites par les citoyens, ont trait soit aux noms, prénoms et adresse du requérant, soit à l'acte déféré devant la Cour constitutionnelle²³⁷. Ainsi, sur ce tout dernier moyen, la Cour constitutionnelle du Bénin estime que tous les actes ne peuvent lui être déférés car ils doivent satisfaire à certains critères formels et matériels. Elle refuse d'apprécier la

Ibid

constitutionnalité d'un acte qui ne se matérialise pas par un écrit²³⁸. De même, pour la Cour, un acte préparatoire d'une décision administrative qui n'est pas l'acte administratif lui-même ne peut être déféré à son contrôle²³⁹, pas plus qu'une émission radiophonique ou

²³³Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n° 005/CC/MC du 23 septembre 2016 disponible sur le site www.cour-constitutionnelle-niger.org (consulté le 18 septembre 2019).

²³⁴*Ibid.*, arrêt n° 007/CC/MC du 12 octobre 2016.

²³⁵L'article 122 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 dispose : « *Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction [...]* ».

²³⁶Cour constitutionnelle du Bénin, Décisions DCC 97-060 du 28 octobre 1997 ; DCC 04-023 du 4 mars 2004 ; DCC 06-076 du 27 juillet 2006 ; DCC 06-092 du 03 août 2006 ; DCC 08-143 du 23 octobre 2008 ; DCC 08-172, 173, 174, 175 du 4 décembre 2008.

²³⁷Cour constitutionnelle du Bénin, Décisions DCC 05-004 ; DCC 05-012 ; DCC 05-021 ; DCC 05-037 ; DCC 05-038 ; DCC 05-070 ; DCC 05-079 ; DCC 05-083 ; DCC 05-106 ; DCC 05-117 ; DCC 05-119 ; DCC 05-140, in Recueil des décisions et avis, Cour constitutionnelle, 2005.

²³⁸Cour constitutionnelle du Bénin, Décisions DCC 26 DC du 3 juin 1993 ; DCC 95-043 du 12 décembre 1995. ²³⁹., Décision DCC 03-038 du 12 mars 2003.

télévisuelle destinée à des individus non identifiés²⁴⁰, ou encore la circulaire « coutumier du Dahomey » qui ne saurait être assimilé à un acte administratif²⁴¹. En revanche, il y a des juridictions constitutionnelles qui ont trouvé que certaines procédures sont dilatoires et abusives dans le cadre de la mise en œuvre du recours en exception d'inconstitutionnalité.

B. L'exception d'inconstitutionnalité, un mis à profit pour des procédures dilatoires et abusives

Pour illustrer ces abus de la part des requérants ou de leurs avocats, il suffit de se référer à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin et celle du Niger. Ainsi, par décision 99-054 du 29 décembre 1999, la Cour constitutionnelle du Bénin a répondu à ceux qui soulèvent l'exception d'inconstitutionnalité pour faire du dilatoire et empêcher le juge ordinaire de rendre son jugement dans un délai raisonnable comme le prévoit la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples intégrée à la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. En effet, alors que l'exception d'inconstitutionnalité porte, selon l'article 122 de la Constitution, sur une loi, certains requérants n'hésitent pas à la soulever tantôt contre une procédure judiciaire, tantôt contre une détention ou même contre la production au dossier de pièces écrites en anglais et non traduites en français. Dans ces cas, le

Ibid

recours a toujours été déclaré irrecevable par la Cour. Depuis 2007, la Cour a décidé de condamner les requérants, surtout les avocats qui font du dilatoire en relevant une violation de l'article 35 de la Constitution aux termes duquel « *Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir d'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun* »²⁴². Ces décisions montrent à suffisance que les requérants utilisent la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité pour empêcher au juge *a quo* saisi de rendre sa décision dans un délai raisonnable comme l'exigent les règles du procès équitable.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Niger montre une autre facette de l'usage de la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité par les requérants : le non-respect du délai de saisine de la juridiction constitutionnelle et la manœuvre dilatoire. En effet, il ressort de l'arrêt n° 004/CC/MC du 12 juillet 2016 que la Cour a été saisie par des sociétés de téléphonie mobile, assistées de leurs conseils respectifs, aux fins de prononcer l'inconstitutionnalité des articles 1 et 2 de la loi n° 2014-78 du 26 décembre 2014 modifiant et complétant l'ordonnance n° 99-045 du 26 octobre 1999, portant réglementation des télécommunications, modifiée et complétée par l'ordonnance n° 2010-89 du 16 décembre 2010. Comme c'est un recours en inconstitutionnalité par voie d'exception, il a été versé la décision de sursis à statuer n° 45/16 du 11 mai 2016 de la chambre du contentieux du Conseil d'Etat. Il a été relevé qu'en cette matière, l'article 26 alinéas 1 et 2 de la loi organique n° 2012-35 du 19 juin 2012 déterminant l'organisation, le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et la procédure suivie devant elle, dispose : « *La juridiction devant laquelle l'exception*

²⁴⁰ *Ibid.*, Décision DCC16 DC du 03 juin 1993.

²⁴¹ *Ibid.*, Décision DCC 96-63 du 26 septembre 1996. ²⁴² .., Décision DCC 07-021 du 27 février 2007.

d'inconstitutionnalité a été soulevée transmet immédiatement à la Cour constitutionnelle l'expédition ou, à défaut, l'attestation du jugement avant dire droit. Dans les cinq (5) jours, la personne qui a soulevé l'exception d'inconstitutionnalité saisit la Cour constitutionnelle par requête adressée à son président ». Mais, la décision de sursis à statuer étant intervenue le 11 mai 2016 alors que la requête n'a été introduite à la Cour que le 22 juin 2016, soit plus de cinq (5) jours après la décision de sursis à statuer, la Cour a jugé que cette requête a été introduite hors délai et l'a alors déclarée irrecevable²⁴³. Malgré ce rejet, la Cour constitutionnelle a été saisie à nouveau de différentes requêtes les mêmes sociétés de télécommunication aux fins de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions des articles 1 et 2 de la loi n° 2014-78 du 31

Ibid

décembre 2014. Ces requêtes étant introduites par les mêmes parties et fondées sur le même objet, la Cour les a jointes afin d'y statuer par une seule et même décision. Les deux requêtes demandaient à la Cour de se prononcer sur la constitutionnalité des articles 1 et 2 de la loi n° 2014-78 du 31 décembre 2014 modifiant et complétant l'ordonnance n° 99-045 du 26 octobre 1999 portant réglementation des télécommunications, modifiée et complétée par l'ordonnance n° 2010-89 du 16 décembre 2010. A travers son arrêt, la Cour a relevé que par un autre arrêt n° 004/CC/MC du 12 juillet 2016, alors qu'elle a été saisie par les mêmes parties par rapport au même objet, elle avait déclaré irrecevable la requête des parties pour avoir été introduite hors délai. Relevant que pour justifier la nouvelle saisine de la Cour, les requérants font dépendre leur droit, de l'arrêt n° 61-16 du 21 septembre 2016 de la chambre du contentieux du Conseil d'Etat qui a décidé le sursis à statuer jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle, la Cour a indiqué que le délai de cinq (5) jours imparti aux requérants par l'article 26 alinéas 1 et 2 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle pour introduire une requête en exception d'inconstitutionnalité, est un délai préfix dont le non-respect entraîne la forclusion qui a pour effet de déchoir les parties du droit d'introduire un nouveau recours. La Cour a, par ailleurs, relevé que l'arrêt n° 61/16 du 21 septembre 2016 de la chambre du contentieux du Conseil d'Etat ne mentionne pas l'existence d'une nouvelle exception d'inconstitutionnalité soulevée par les requérants ; qu'au contraire, il fait référence à l'exception d'inconstitutionnalité soulevée dans le mémoire en réplique en date du 1^{er} décembre 2015 alors que cette exception d'inconstitutionnalité a déjà fait l'objet de l'arrêt n° 004/CC/MC rendu par la Cour constitutionnelle le 12 juillet 2016. La Cour, rappelant qu'en décidant à nouveau d'un sursis à statuer en cette matière la chambre du contentieux du Conseil d'Etat a méconnu les dispositions de l'article 134 de la Constitution, a déclaré les requêtes dont elle est saisie irrecevables²⁴⁴.

En définitive, il convient de retenir que le recours en inconstitutionnalité par voie d'exception est le droit reconnu à toute personne, partie à un procès, de soutenir qu'une disposition de la loi qui lui est appliquée est contraire aux droits et libertés que la Constitution garantit. Ce contrôle est dit *a posteriori*, puisque la juridiction constitutionnelle examine une

Ibid

- 243 Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n° 004/CC/MC du 12 juillet 2016 disponible sur le site www.cour-constitutionnelle-niger.org (consulté le 18 septembre 2019).
- 244 ., arrêt n° 006/CC/MC du 12 octobre 2016.

Ibid

disposition législative déjà entrée en vigueur. Dans ce cas, la Cour ou le Conseil constitutionnel est saisi sur renvoi du juge *a quo* (tribunaux ordinaires, instances d'arbitrage commercial, Cour suprême ou Cour de cassation, Conseil d'Etat, voire la juridiction constitutionnelle elle-même). Cette compétence de statuer sur les lois manifestement inconstitutionnelles permet de purger ou d'assainir le parc législatif. En effet dans certains pays, la décision d'inconstitutionnalité extirpe la loi contraire à la Constitution du droit positif. Dans d'autres, la loi incriminée est tout simplement paralysée dans son application sans qu'elle ne soit annulée.

Certes, le recours en inconstitutionnalité par voie d'exception renforce le contrôle des citoyens sur le législateur dans sans sa fonction de faire des lois, mais il faut aussi admettre que ce droit de saisine crée une certaine insécurité dans les relations juridiques, puisque la possibilité de contester la constitutionnalité d'une loi promulguée reste indéfiniment ouverte aux citoyens²⁴⁵.

Cependant, pour préserver davantage les droits et libertés constitutionnellement garantis, il est nécessaire de simplifier les modalités d'application de l'exception d'inconstitutionnalité et de faire en sorte que le déclenchement de la procédure du recours, première étape du contrôle *a posteriori* de la loi, ne soit pas assujéti à des conditions drastiques de recevabilité qui pèsent sur l'accessibilité de la juridiction constitutionnelle. Il faut donc démocratiser le droit d'accès aux juges constitutionnels et faire en sorte que le juge d'action devienne le juge d'exception. Ce rôle pourrait à terme inspirer les juridictions communautaires pour qu'on pousse la réflexion sur la question prioritaire de communautalité devant celles-ci.

²⁴⁵ OURAGA, O., *Droit constitutionnel et science politique, op. cit.*, p. 293.

JURIDICTIONS DES COMPTES

L'AUDIT EN MILIEU INFORMATISE

PAR MONSIEUR MALICK LY,

CONSEILLER REFERENDAIRE A LA COUR DES COMPTES DU SENEGAL

INTRODUCTION

Les différents types d'audit dans une ISC

Audit financier

Audit de performance

Audit de régularité

Autres types d'audit spécifique

Evolution de l'Environnement des audits

- † **Intrusion de l'informatique en général dans le monde des affaires (révolution digitale)**
- † **Les données fournies par les SI sont de plus en plus numérisées**
- † **Les données sont générées par des applications**
- † **Les données sont de plus en plus nombreuses (big data)**

Autres types d'audit portant sur le secteur de l'informatique

- † **Audit de développement d'un SI automatisé**
- † **Audit d'un SI automatisé (COBIT)**
- † **Audit des données d'un SI automatisé (audit d'implantation d'un système)**

Quelle implication possible sur le résultat des travaux d'audit ?

- † **Impossibilité d'accéder aux données**
- † **Le risque inhérent devient plus élevé (RI)**
- † **Le risque de non contrôle peut être affecté**
- † **La méconnaissance de ce risque peut induire des conclusions erronées de l'auditeur (RND)**

Les implications de l'audit dans un environnement informatisé

- † **De nouvelles aptitudes sont requises pour les auditeurs**
- † **L'ISC doit mettre à la disposition des auditeurs des outils modernes efficaces pour conduire des audits**
- **Réviser les processus de travail**
- **Créer de nouvelles fonctions**
- **Renforcer le programme de formation**
- **Externaliser au besoin le service (recours à des experts-cabinet informatique)**

Méthodologie d'audit dans un environnement informatisé

- † **Traitement spécifique des étapes de prise de connaissance et d'évaluation des risques et du système de contrôle interne (Prise en compte du risque informatique)**
- † **Utilisation de TVI (TAAO) dans les trois phases classiques de l'audit (Planification, exécution et rapport) Tests de substance Traitement spécifique du risque informatique**
- † **Evaluation de l'Environnement des TI dans l'entité vérifiée**
- † **Appréciation des contrôles généraux**
- † **Appréciation des contrôles d'application**
- † **Prise en compte du niveau de risque en complément de l'évaluation finale du risque inhérent de l'entité.**
- † **Utilisation de TVI (TAAO) dans les différentes phases d'un audit**
- † **Définition d'une TVI (TAAO)**
- † **Avantages des TVI (TAAO) dans la collecte de l'information probante**
- † **Préalables à l'utilisation des TVI (TAAO): choix de l'outil, formation, suivi, adaptation**
- † **Méthode d'utilisation : planification, choix de la méthode la plus appropriée.**

Conclusion

- † **Responsabilité de l'auditeur de ramener son RND à un niveau suffisamment bas pour éviter de fournir une assurance biaisée aux utilisateurs des résultats de l'audit**
- † **Les ISC sont confrontées à de nouveaux défis liés à la percée de l'informatique**
- † **Envisager une politique de gestion des changements dans les ISC (Amener les auditeurs à adhérer aux nouveautés induites par l'informatique)**

‡ **Les ISC doivent mener leur ITSA pour mieux se positionner face à ces nouveautés**

LA LOI DE REGLEMENT A L'AUNE DE LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

PAR MONSIEUR BENOÎT AZODJILANDE,

ANCIEN CONSEILLER A LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU
BENIN

INTRODUCTION

Pour introduire nos débats sur la loi de règlement à l'aune des réformes des finances publiques, nous allons prendre pour référence la directive n°06/2009/CM/ UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA dont la plupart des pays ici représentés se sont inspirés pour les réformes des finances publiques.

Cette directive relative aux lois de finances instaure de nouvelles règles pour l'élaboration, l'exécution, le contrôle et le suivi du budget de l'État avec pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense et, à travers elle, les politiques publiques.

A cet égard, la directive met l'accent sur les résultats concrets qui peuvent être attendus de la mobilisation et de l'utilisation des moyens financiers et non plus exclusivement sur la régularité de l'utilisation des moyens financiers.

Désormais, le budget doit mettre en avant, non seulement les moyens liés à l'activité des pouvoirs publics, mais également justifier la répartition des allocations par rapport à la réalisation d'objectifs définis ex ante pour chaque poste de dépense.

Ma communication pour introduire nos débats s'articulera autour des points ci-après :

Un bref aperçu sur les principes traditionnels de gestion des finances publiques qui demeurent le socle de référence des finances publiques dans nos pays ;

Les principales innovations contenues dans la
directive et Les implications de ces innovations sur
la loi de règlement

Les grands principes budgétaires sont au nombre de cinq :

- L'annualité
- L'unité
- L'universalité
- La spécialité
- La sincérité

L'ANNUALITE

Le principe d'annualité signifie que le budget de l'État doit être voté chaque année

Ce principe met l'accent sur le fait que le vote parlementaire n'autorise le gouvernement à percevoir les impôts que pour une période d'un an.

Exceptions à l'annualité

- Loi de finances rectificative. Il est possible de voter, en cours d'année, des lois de finances rectificatives ;
- une période complémentaire ;
- report de crédits : le principe de continuité des exercices budgétaires permet aussi, dans une certaine mesure, le report des crédits non consommés à l'exercice suivant ;
- document de programmation pluriannuel des dépenses qui est un instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant. Il présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois ans.

UNITE BUDGETAIRE

Le principe d'unité suppose que toutes les recettes et les dépenses figurent dans un document budgétaire unique. Elle recouvre deux règles :

- *la règle de l'unité*, qui exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique (la loi de finances).

- *la règle de l'exhaustivité*, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État.

Exceptions

Ce principe comporte deux dérogations qui sont les budgets annexes, ainsi que les comptes spéciaux du Trésor qui sont des exceptions à la règle de l'exhaustivité

Principe d'universalité

Il se décompose en deux règles :

- *La règle de non-compensation*, qui interdit la compensation des dépenses et des recettes. Ainsi, il n'est pas possible de soustraire certaines dépenses de certaines recettes et de soustraire des recettes de certaines dépenses pour ne présenter que le solde des opérations ainsi « compensées », en dehors de certaines dérogations applicables, par exemple, aux comptes spéciaux.

La règle de non-affectation, qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Elle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée

Exceptions

Ce principe connaît également de nombreuses dérogations :

- budgets annexes ;
- les fonds de concours ;
- Les rétablissements de crédits.

PRINCIPE DE SPECIALITE

L'article 12 énonce que les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles.

- A l'intérieur des ministères, ces crédits sont décomposés en programmes sous réserve des dispositions de l'article 14 qui précise que les crédits budgétaires non répartis en programmes sont répartis en dotations.

A ces programmes sont associés des objectifs précis définis en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus.

5 Le principe de sincérité

La directive relative aux lois de finances consacre un nouveau principe budgétaire, le principe de la sincérité. En effet, selon l'article 30, « Les prévisions de ressources et de charges de l'Etat sont sincères. Elles sont effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi. »..

II LES INNOVATIONS DE LA DIRECTIVE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Contexte et justifications

Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats ;

La réforme du mode de gestion ;

Le renforcement de la transparence ;

Le développement de la pluri annualité

La loi met l'accent sur les résultats concrets qui peuvent être attendus de la mobilisation et de l'utilisation des moyens financiers et non plus exclusivement sur la régularité de l'utilisation des moyens financiers.

La nouvelle directive supprime la notion de « services votés » qui limitait considérablement la portée de l'autorisation parlementaire votée et la nécessité de justifier les crédits

Les principales innovations

La sincérité budgétaire.

Aux côtés des principes budgétaires classiques (annualité, spécialité, universalité et unité), la nouvelle loi introduit un nouveau principe :

Le principe de sincérité apparait aux articles 30 et 72 de la directive. Il se définit comme l'obligation de présenter des comptes ou un budget reflétant une image sincère et fidèle de la situation de l'Etat.

La nouvelle directive introduit :

La notion de programme

Les objectifs et les indicateurs de résultats

Le responsable de programme

La nouvelle directive institue en son article 13 un nouvel acteur dans le pilotage des crédits budgétaires et de l'action de l'Etat : le responsable de programme.

Les projets annuels de performance

Ils présentent la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chacun des programmes,

Les DPPD et les rapports annuels de performance (RAP)

Ils permettent d'évaluer l'atteinte des objectifs initialement fixés dans les projets annuels de performance. Afin de permettre la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal.

Conformément à l'article 68 de la directive, les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits des programmes, des dotations et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution.

Ils peuvent déléguer leur pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 65. Un délai de cinq ans est accordé aux Etats pour la mise en œuvre de ces dispositions. (en vigueur depuis 2017)

FONGIBILITE DES CREDITS

Les compétences accrues du ministre des finances

Débat d'orientation budgétaire

La tenue d'une comptabilité générale.

L'avis de la cour des comptes sur les comptes de l'Etat

A l'intérieur d'un même programme, les crédits sont redéployables sur décision de l'ordonnateur. Les crédits sont « fongibles ».

Le principe de fongibilité donne aux gestionnaires une autonomie accrue pour la mise en œuvre des programmes dont ils ont la charge qui va de pair avec leurs nouvelles responsabilités en matière de performance.

L'ordonnateur a autorité pour l'affectation des crédits votés à l'intérieur de cette enveloppe globale : il est libre de les redéployer par nature dans le respect de certaines contraintes

Les crédits de personnels peuvent abonder les crédits de biens et services, de transfert et d'investissement.

Les crédits de biens et services ainsi que les crédits de transfert peuvent abonder les crédits d'investissement.

Débat d'orientation budgétaire

Le projet de loi de finance de l'année est élaboré par référence au document de programmation budgétaire pluriannuel couvrant une période minimale de trois ans. Il est soumis à un débat d'orientation budgétaire à l'AN au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année (Art 52 et 53).

La tenue d'une comptabilité générale

L'article 72 la Directive institue la tenue de la comptabilité générale fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations selon lequel les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Résultats de fin d'année

Trois (3) principaux soldes sont déterminés au regard des dispositions de la directive :

- le solde budgétaire global ;
- le solde budgétaire de base (UEMOA) ;
- et le solde des opérations de trésorerie.

Responsabilité des ordonnateurs et des contrôleurs financiers

La directive, à travers ses articles 76 à 81, a institué des sanctions à l'encontre des ordonnateurs et contrôleurs financiers qui ont commis des fautes dans l'exécution des tâches qui relèvent de leurs compétences.

UN ROLE ACCRU DE LA COUR DES COMPTES

La Directive élargit en son article 75 les compétences de la Cour des comptes, notamment dans son rôle d'appui au Parlement. Ainsi, elle est désormais habilitée à contrôler les résultats des programmes et en évaluer l'efficacité (évaluation des résultats obtenus par rapport aux buts fixés), l'économie (évaluation des moyens et des coûts) et l'efficience (évaluation de la quantité de services fournie/produite à niveau de ressources inchangé).

Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance.

Au Bénin par exemple la loi organique prévoit que pour compter de 2019, la juridiction financière procède à la certification des comptes en lieu et place de la déclaration générale de conformité.

III LES IMPLICATIONS DES REFORMES SUR LA LOI DE REGLEMENT

Au regard des innovations et réformes ci-dessus exposées, la loi de règlement devrait - elle continuer à juste constater les résultats d'exécution du budget, c'est-à-dire constater les montants définitifs des recettes et dépenses et autoriser les transports de solde au compte permanent des découverts du trésor ?

A mon avis, pour une mise en œuvre efficace de ces réformes, la loi de règlement doit aller bien au-delà. A cet égard, la directive dispose en son article l'article 49 que la loi de règlement d'un exercice :

- constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses. A ce titre, elle :
 - 1) ratifie, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décret d'avances depuis la dernière loi de finances ;
 - 2) régularise les dépassements de crédits constatés résultant de circonstances de force majeure ou des reports de crédits et procède à l'annulation des crédits non consommés ;
- rend compte de la gestion de la trésorerie de l'Etat et de l'application du tableau de Financement de l'Etat ;
- arrête les comptes et les états financiers de l'État et affecte les résultats de l'année;
- rend compte de la gestion et des résultats des programmes.

Aussi, l'article 50 de la directive a-t-elle prévu que la loi de règlement est accompagnée :

- des comptes et des états financiers de l'Etat issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- d'annexes explicatives développant, par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux du Trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et, le cas échéant, des recettes constatées ;
- des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats.

Du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics qui donne son avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance.

Quant à l'article 63, il insiste sur l'avis de la Cour des comptes sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance qui est aussi en annexe au projet de loi de règlement le cas échéant.

Les deux derniers alinéas de l'article 49 constituent le socle des innovations qui doivent être contenues dans les lois de règlement. En effet, la loi doit arrêter les comptes et les états financiers de l'État et affecte les résultats de l'année.

Elle doit rendre compte de la gestion et des résultats des programmes. Pour cela, outre la constatation des résultats de l'exécution du budget, la loi de règlement doit renseigner sur l'évolution de la situation patrimoniale de l'Etat à travers les états financiers que sont le bilan, le compte de résultat et les annexes.

Aussi, devra-t-elle présenter les résultats des programmes contenus dans la loi de finances de l'année.

De façon concrète, outre les dispositions relatives à la constatation de l'exécution du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor, les éléments ci-après doivent être contenus dans la loi de règlement.

LE BILAN

La loi de règlement doit rendre compte de l'évolution de la situation patrimoniale de l'Etat. Des articles de la loi doivent constater le bilan de l'Etat, tout moins dans sa forme condensée. A l'actif, les actifs immobilisés, l'actif circulant, la trésorerie et compte de régularisation;

Au passif, le report des exercices antérieurs, les écarts de réévaluation, les soldes des opérations de l'exercice.

LES RESULTATS DES PROGRAMMES

Le budget étant désormais un budget d'objectifs par programme, la loi de règlement doit rendre compte de l'exécution de ce budget par programme et aussi par dotation. Ainsi, les rapports de performance des ministres et autres administrations étant l'un des documents devant accompagner le projet de loi de règlement, cette dernière doit se prononcer le point d'exécution des programmes autorisés par le parlement. Ce compte rendu peut se faire suivant le schéma budgétaire à savoir :

Le budget de l'Etat.

Le tableau récapitulatif d'exécution des programmes peut se faire par ministère ou par administration selon les réalités de chaque pays.

Ce Tableau doit comprendre les autorisations budgétaires, le montant des engagements, les montants payés, les indicateurs de résultats et éventuellement les indicateurs d'impact. Tous ces éléments doivent être présentés en prévision et en réalisation;

| Programme | Montants | | Indicateurs de résultats | | Indicateurs d'impact | |
|-----------|----------|---|--------------------------|---|----------------------|---|
| | P | R | P | R | P | R |
| A | | | | | | |
| B | | | | | | |

Les budgets annexes. Le schéma de présentation est le même.

Les comptes spéciaux du trésor.

CONCLUSION

Je voudrais terminer ma présentation, en guise de conclusion, par les questions ciaprès :

Toutes les dispositions de la directive sont entrées en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017.

Les dernières lois de règlement votées dans nos pays ont-elles tenu compte des réalités ci- dessus exposées? Ont-elles rendu compte du niveau de réalisation des programmes?

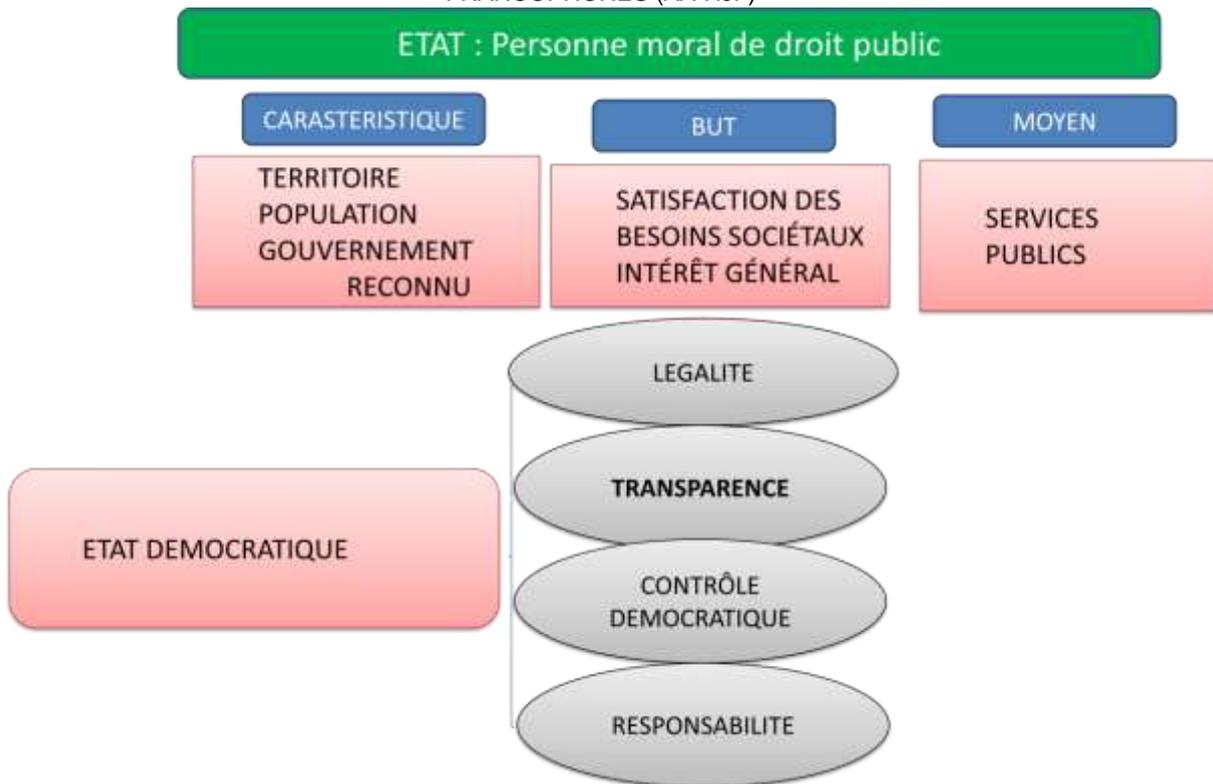
Outre les rapports sur l'exécution de la loi de finances, les cours des comptes ont-elles donné des avis sur les comptes et programmes en appui au projet de loi de règlement?

Quel est le contenu de cet avis?

La situation patrimoniale présentée à l'appui des projets de loi de règlement traduit-elle une image fidèle de nos Etats?

LES JURIDICTIONS DES COMPTES ET LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE

PAR MONSIEUR BRUNO MAXIME ACAKPO,
ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU
BENIN



- La démocratie
- moyen moderne de satisfaction, des besoins sociétaux dans une approche inclusive
 - *Gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple* (Abraham LINCOLN)
 - DDHC du 26 août 1789
 - « *Tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* » (article 1)
 - 17 articles; deux ordres de préoccupations
 - les questions des libertés individuelles et des droits humains
 - la bonne gestion du bien collectif
 - argent public et ce que l'on achète avec

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés. (art 13 DDHC)

« Les finances d'un Etat sont un centre où aboutissent une multitude innombrable de canaux. Tout part de ce centre et tout y revient ».

Le Baron de NECKER – 1789

Le code de transparence de l'UEMOA : *« l'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie. »*

POINTS A COUVRIR

I – TRANSPARENCE BUDGETAIRE
ET CADRE D'EXERCICE

II – QUELLE JURIDICTION DES COMPTES POUR
ASSURER LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE?

I – TRANSPARENCE BUDGETAIRE ET CADRE D'EXERCICE

A – GESTION PUBLIQUE ET TRANSPARENCE BUDGETAIRE

B – NORMES ET CODE DE TRANSPARENCE

- **A – Gestion publique et transparence- éléments de conceptualisation**

- *Principe d'organisation sociale*



- *3 postulats*

1 - aucune recette, ni dépense publiques ne peut être exécutée sans l'autorisation du parlement;

2- aucune recette, ni dépense publiques ne doit s'exécuter en dehors des procédures établies;

3- aucune recette ni dépense publiques ne doit être soustraite du contrôle du juge des comptes.

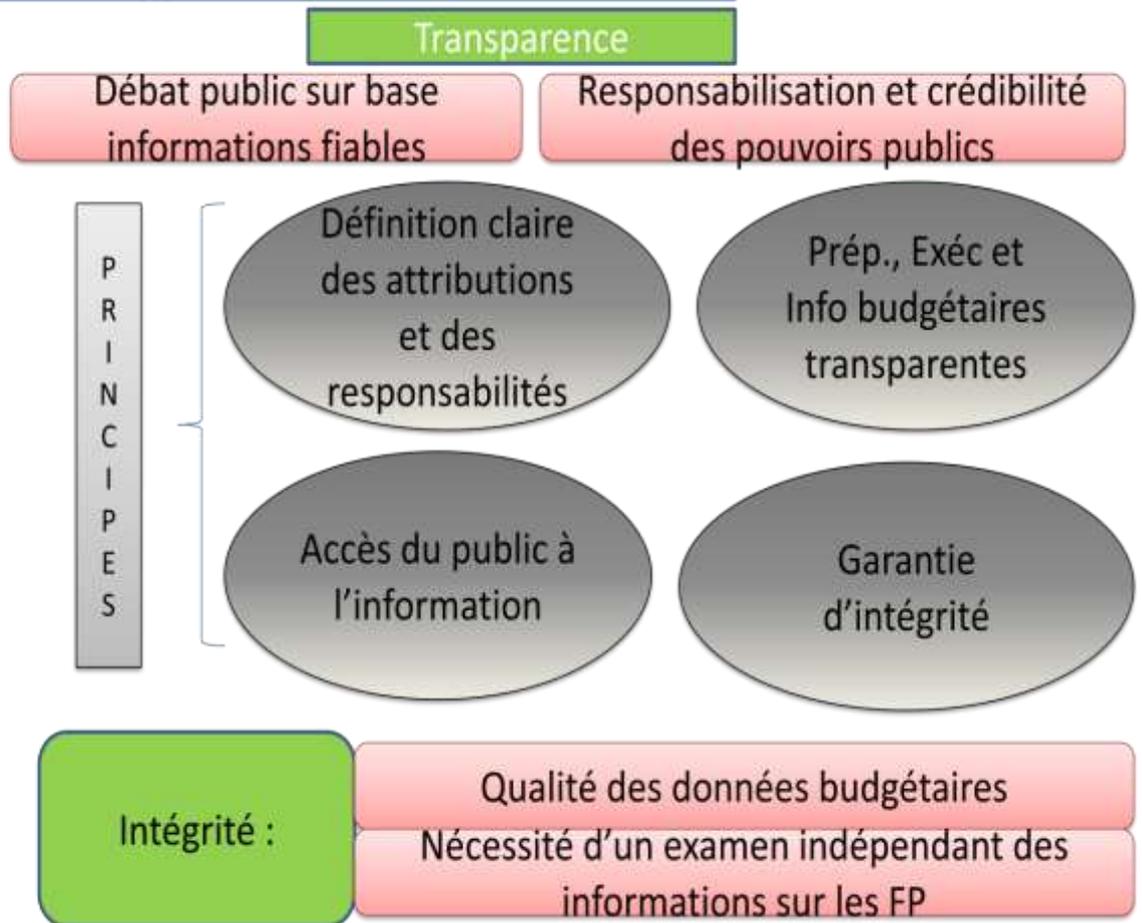
- *Budget*

- cadre d'exécution des missions de l'Etat
- élaboration, adoption, exécution et contrôle doivent impliquer le citoyen

Transparence budgétaire

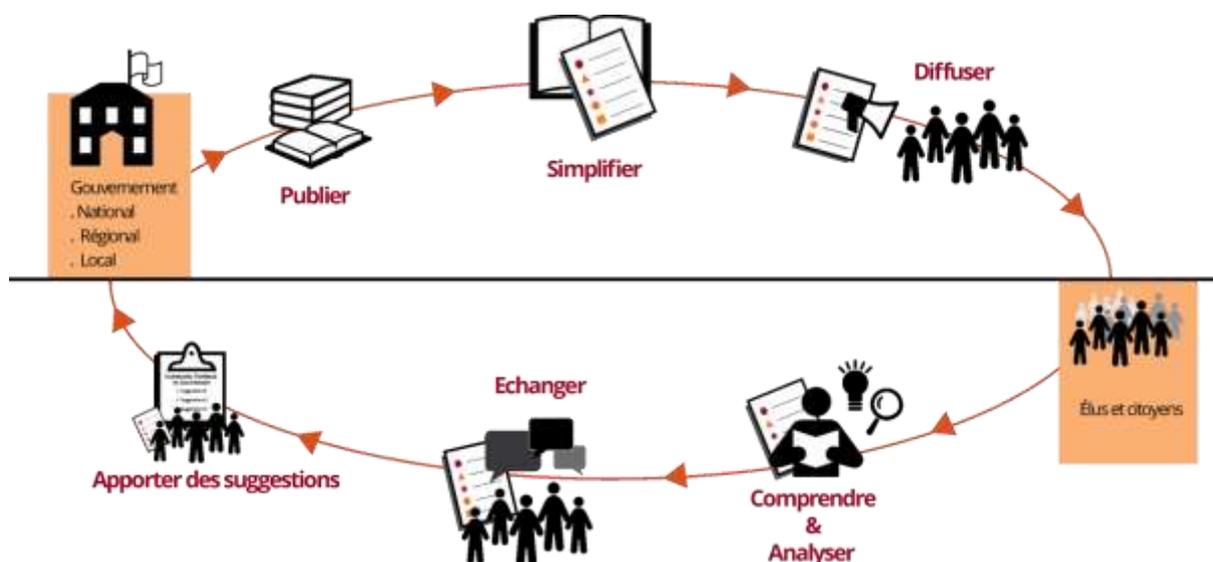
- transparence désigne en général droit à savoir et accès public à l'information
- facilité d'accès des citoyens à l'information sur les recettes et les dépenses publiques en temps opportun, par les canaux appropriés et de façon systématique
- Concerne l'argent public et ce qu'on en fait (politique, économique, social...)
- budgets cadre de mise en œuvre du programme gouvernemental
- implication du citoyen à toutes les étapes (de la formulation des politiques publiques au contrôle de leur mise en œuvre)
- porte sur la connaissance des décisions et leurs motivations, sur la façon dont elles sont prises, sur leurs coûts, sur les besoins qu'elles sont supposées satisfaire
- prépare à la responsabilisation des gouvernants /gestionnaires (administrative, financière et pénale)
- *Importance/ avantages*
- dissuasion de la corruption et de la mauvaise gestion
- participation citoyenne à la démocratie (open budget)
- confiance des citoyens dans les institutions
- promotion du civisme fiscal
- *sève de la démocratie* (PNUD Rap 2002) - principe de bonne gouvernance

Principes de transparence



- Transparence et redevabilité
- deux termes voisins et complémentaires de la gestion publique
- reddition de compte: *obligation de répondre d'une responsabilité qui a été conférée* (TI)
- redevabilité: *élaboration puis transfert par le redevable d'informations relatives à une activité qu'il a exercée à destination l'instance de redevabilité ainsi que l'utilisation que fait cette dernière de ces informations et les conséquences qui en résultent.* (Lafarge)
- RC sans transparence = catastrophe (souci manifeste de dissimulation d'information)
- RC revêt trois aspects :

- obligation faite aux gestionnaires de fournir aux citoyens des informations sur la gestion
- obligation faite aux organismes publics de déposer annuellement des documents des comptes de gestion et autres documents d'exécution budgétaire au juge des comptes
- obligation faite au juge des comptes de rendre publics chaque année des rapports sur l'utilisation des fonds publics, les errements constatés, les sanctions prononcées ainsi que les recommandations d'améliorations de la gestion des entités publiques.



- Mesure la transparence budgétaire
- Enquête sur le budget ouvert (Open Budget Initiative OBI)
- International Budget Partnership (IBP) du Center on Budget and Policy Priorities
- 123 indicateurs pondérés de manière égale en se basant sur des critères internationalement reconnus mis au point par les organisations multilatérales.
- évalue la mesure dans laquelle le gouvernement central met à la disposition du public les huit documents budgétaires clés en ligne en temps opportun et

si ces documents présentent les données budgétaires de manière exhaustive et utile.

- utilise des critères reconnus au niveau international mis en place par des organisations multilatérales à partir de sources telles que le FMI, l'OCDE, l'INTOSAI et l'Initiative mondiale pour la transparence fiscale (GIFT).
- Questions renseignées
- dans quelle mesure les différentes institutions offrent des opportunités de participation du public ?
- dans quelle mesure le corps législatif assure-t-il un contrôle budgétaire ?
- dans quelle mesure l'Institution supérieure de contrôle assure-t-elle un contrôle budgétaire ?

Tableau 1. Evolution des scores de l'OBI pour les pays francophones entre 2006 et 2017

| | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2015 | 2017 | Evolution* |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------------|
| Algérie | | 2 | 1 | 13 | 19 | 3 | + |
| Benin | | | | 1 | 45 | 39 | + |
| Burkina Faso | | | 5 | 23 | 43 | 24 | + |
| Burundi | | | | | | 7 | 1ere |
| Cameroun | | 5 | 2 | 10 | 44 | 7 | + |
| Comores | | | | | | 8 | 1ere |
| Cote d'Ivoire | | | | | | 24 | 1ere |
| Rep. démocratique du Congo | | 1 | 6 | 18 | 39 | 29 | + |
| Madagascar | | | | | | 34 | 1ere |
| Mali | | | 35 | 43 | 46 | 39 | + |
| Niger | | 26 | 3 | 4 | 17 | 0 | - |
| Rwanda | | 1 | 11 | 8 | 36 | 22 | + |
| Sénégal | | 3 | 3 | 10 | 43 | 51 | + |
| Tchad | | | 0 | 3 | 4 | 2 | + |
| France | 89 | 87 | 87 | 83 | 76 | 74 | - |
| Maroc | 19 | 28 | 28 | 38 | 38 | 45 | + |
| Tunisie | | | | 11 | 42 | 39 | + |

*Evolution du score par rapport à la première évaluation (+ = le score a augmenté ; - = le score a diminué ; 1ere = 2017 est la première année d'évaluation)

13

- *Sénégal*
- Progression constante et plus forte note
- *À signaler aussi*
- 1er pays de la zone UEMOA à adhérer aux Normes spéciales de diffusion de données (NSDD) du FMI et 4ème pays d'Afrique subsaharienne 2017

- précurseur de l'évaluation transparente des finances publiques (FTE) selon code FMI (2018)
- Bénin, Mali et Burkina
- Bond et stagnation/régression
- Niger
- Faible en régression
- Côte d'ivoire
- Première évaluation en 2017 - faible
- Togo
- Non évalué

B – NORMES ET CODE DE TRANSPARENCE

OCDE ET TRANSPARENCE

- Pays membres de l'OCDE: avant-garde de la transparence
- Meilleures pratiques de transparence budgétaire
- principaux rapports budgétaires
- informations devant figurer dans les rapports
- pratiques pour la qualité et l'impartialité des rapports
- Différents rapports (8)
- Rapport préalable au budget
- Projet de budget de l'exécutif
- Budget approuvé
- Budget des citoyens
- Rapports en cours d'année (mensuel ou trimestriel)

- Revue de milieu d'année
- Rapport en fin d'année
- Rapport d'audit

FMI ET TRANSPARENCE

- renforcement de la transparence budgétaire
- définition normes internationales relatives à la divulgation d'informations sur les finances publiques ([Code de transparence budgétaire](#) - 2007)
- orientations détaillées sur la mise en œuvre des principes et pratiques du Code ([Manuel de la Transparence Budgétaire](#))
- évaluation des pratiques des pays au moyen d'une analyse diagnostique détaillée ([Evaluations de la transparence Budgétaire](#)) - OBI
- Manuel [de la Transparence Budgétaire](#)
- principale source de référence sur méthodes à utiliser pour améliorer la transparence
- traite de
 - définition claire des attributions et des responsabilités
 - processus budgétaires ouverts
 - accès du public à l'information
 - garantie d'intégrité
- *UEMOA ET Code De Transparence (Directive n°1 – 2009)*
- Directive faïtière des finances publiques transposée dans Etats membres
- Définit principes et obligations en matière de gestion des fonds publics
- énonce les principes de l'Etat de droit
- détermine les missions et responsabilités des institutions de l'Etat dans la préservation et l'utilisation des fonds publics

- met en évidence les impacts des finances publiques sur l'économie et apporte une garantie de sécurité à travers la clarté et la simplicité de l'organisation et des procédures de gestions des fonds publics.
- prescrit le droit à l'information
- *« les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics : ils sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques... »*
- Informations à la charge du gouvernement
- publication, dans les délais requis, d'informations sur les finances publiques, y compris sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers, obligation légale de l'administration. (DOB, DPBEP, DPPD – LOLF)
- Les administrations et organismes en charge des statistiques peuvent collecter, traiter et diffuser des informations en toute indépendance par rapport aux autorités politiques.
- Un calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques doit être annoncé au début de chaque année et respecté de même qu'un guide synthétique budgétaire clair et simple diffusé chaque année.
- *Dans les trois mois suivant chaque élection présidentielle, la situation globale des finances publiques, et en particulier la situation du budget de l'Etat et de l'endettement, doit faire l'objet d'un rapport préparé par le Gouvernement, audité par la juridiction financière et publié.*

II – QUELLE JURIDICTION DES COMPTES POUR ASSURER LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE?

A – MODALITES D'EXECICE DE LA TRANSPARENCE PAR
LE JUGE DES COMPTES

B – PERSPECTIVES

A – LE JUGE DES COMPTES, PILIER DE LA GESTION TRANSPARENTE

- 1 - Rappel missions du juge des comptes
- assurer l'effectivité de la reddition des comptes
- contrôler les comptes et le bon emploi des fonds publics
- sanctionner et faire sanctionner les déviations constatées
- informer le parlement et le citoyen sur l'utilisation des ressources publiques
- Ces missions font du JC, le pilier de la gestion publique et de la transparence
- transparence informations publiées
- par les autres pouvoirs (gouvernement)
- transparence par les publications propres du JC
- transparence par sanctions appliquées (responsabilisation)

- 2 - Transparence informations publiées
- *par les autres pouvoirs (gouvernement)*

- en lien avec reddition des comptes
- assurer le citoyen
- de la fiabilité des informations publiées
- de l'exhaustivité des informations publiées
 - du respect des textes et des procédures
 - de la protection du patrimoine public (tenue de diverses comptabilités)
 - moyens de JC (LOLF)
 - avis sur les rapports de performances
- avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de la gestion,
- avis sur la qualité des procédures comptables et les comptes (certification)
- *par les publication propres du JC*
- Rapport public annuel

-

-

Rapports thématiques

RELF

- 3 - Transparence par sanctions appliquées
- en lien avec la responsabilisation
- dans système napoléonien de gestion des ressources publique, la responsabilité établie par le JC à la suite d'un contrôle indépendant
- aussi établie par le juge judiciaire sur saisine
- Contrôles - sanctions
- apurement des comptes des comptables publics
- contrôle du bon emploi des fonds publics
- fautes de gestion
- *le fait d'avoir enfreint les règles relatives à l'exécution de recettes et des dépenses des collectivités et entreprises publiques ou à la gestion des biens leur appartenant ou, étant chargé de la tutelle ou du contrôle desdites entités, donné son approbation aux décisions incriminées ;*
- *le fait d'avoir, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi-même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature ;*
...
- B - PERSPECTVES SUR LA CONTRIBUTION DU JC A LA TRANSPARENCE
- Des défis à relever pour les juridictions financières
- Couverture du champ de compétence
- compétences

-
-
- organisationnel
- informationnel
- *Couverture du champ de compétence*
- Tenir le fichier de tous les utilisateurs de deniers publics
- Contrôler les budgets de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics

Des milliers de milliards

Des contrôles très variés

Défis de compétences

- Profils appropriés aux missions de la juridiction financière
- Juge des comptes est le juge de la reddition des comptes; il n'est pas un juge pénal
- Comptes financiers et comptables (budgétaire, générale, matières, analytique...)
- Rapports économiques (statistiques, comptabilité nationale, macroéconomie...)
- Rapports d'exécution physique variés (santé, infrastructures, agriculture, NTIC, ...)
- Procédures juridictionnelles (audiences, rédactions des décisions...)
- Mise en place d'une corporation appropriée
- Carrière du juge des comptes comparable à la carrière du juge judiciaire
- Conduite mission d'audit comparable au fonctionnement d'un cabinet d'expertise comptable

-
-
- Recrutement au sortir des ENA
- Formation et intégration dans la magistrature financière
- Pas de Juridiction financière efficace sans corporation de JC
- *Défi organisationnel*
- Structuration des JF en relation avec les domaines de compétences et des charges de travail
- Mise en d'un dispositif pour la détection et la sanction fluide des fautes de gestion
- Mise en place d'un dispositif pour l'exercice des missions nouvelles LOLF (certification)
- *Défi informationnel*
- Mise en place d'un service de relation publique

Gestion des publications

Information des citoyens

- Publication rapports sur *site web* et au moins *deux grands journaux nationaux de grande diffusion (Code de transparence)*
- Utilisation des médias modernes à grand impact pour la diffusion des rapports
- Comment atteindre le citoyen lambda (avec plus de 60% d'analphabètes) par des rapports en français?

• CONCLUSION

- L'utilisation des ressources publiques ne se déroule pas selon les principes et règles établies par le système de gestion dans les pays africains francophones.

-
-
- Pendant des décennies, la reddition des comptes et la transparence ont été absentes de la gestion publique, facilitant ainsi la mauvaise gestion et la corruption.
- Sous la houlette de l'UEMOA et de la CEMAC, les Etats sont en train de découvrir les présupposés de la gestion des finances publiques et de prendre des dispositions pour accroître la transparence budgétaire.
- Malheureusement la connaissance des juridictions financières, piliers du système, reste limitée et les dispositions prises dans le cadre de leur dynamisation restent sinon absentes, du moins limitées.
- Les sachants que sont les animateurs de ces juridictions devraient s'investir non seulement dans la bonne exécution au quotidien de leurs tâches, mais aussi et surtout dans les actions externes pour l'effectivité de l'exercice de la mission confiée.
- Il en va de la survie de la démocratie dans nos Etats.

JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES

LA CCJA A L'EPREUVE DE L'IMMUNITE D'EXECUTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

PAR MONSIEUR ARMAND CLAUDE DEMBA,

**MAGISTRAT HORS HIERARCHIE, JUGE A LA COUR COMMUNE DE
JUSTICE ET D'ARBITRAGE DE L'OHADA**

INTRODUCTION

Le Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) signé à Port – Louis (Ile Maurice) le 17 octobre 1993, tel que révisé à Québec le 17 octobre 2008, s'est fixé pour objectifs, entre autres, dans son préambule, de créer un nouveau pôle de développement en Afrique par la mise en place dans les Etats Parties d'un « *droit des Affaires harmonisé, simple, moderne et adapté, afin de faciliter l'activité des entreprises* ». Ce préambule précise qu'il est « *essentiel que le droit OHADA soit appliqué avec diligence, dans les conditions propres à garantir la sécurité juridique des activités économiques, afin de favoriser l'essor de celles – ci et d'encourager l'investissement* ».

La Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), organe juridictionnel de l'OHADA, a reçu du Traité la mission de veiller à l'interprétation et à l'application uniformes des normes communautaires dans tous les Etats Parties de l'OHADA, ainsi qu'à l'unification de la jurisprudence.

Il est unanimement admis que toute personne qui a la qualité de débiteur peut, en principe, être saisie. L'immunité d'exécution, qui s'entend du privilège qui protège ses bénéficiaires contre toute exécution forcée, constitue l'exception à ce principe.

En droit interne, l'Etat et ses démembrements que sont les établissements publics et les collectivités territoriales bénéficient tous de l'immunité d'exécution ; ils ne sont donc pas soumis aux voies d'exécution forcées du droit commun. L'immunité protège l'Etat contre les atteintes à sa souveraineté en empêchant que ne soient prises des mesures d'exécution forcée contre lui. Il doit être évité que, par la saisie de ses biens, l'Etat souverain ne se retrouve dans l'impossibilité d'accomplir ses fonctions régaliennes ou ses missions de service public. La raison d'être de ce régime de faveur procède donc d'abord, on l'a vu,

de ses prérogatives de puissance publique. La deuxième justification est que l'Etat est une personne présumée solvable. La troisième raison concerne les règles de la comptabilité publique, lesquelles ne permettraient pas le paiement par voie de saisie. Mais en réalité, la véritable justification de l'immunité d'exécution dont bénéficie l'Etat est le principe de la continuité du service public ; cette dernière justification explique mieux l'extension de l'immunité d'exécution à ses démembrements.

L'article 30 de l'Acte uniforme du 10 avril 1998 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE) institue une immunité d'exécution en faveur des Etats de l'OHADA et de leurs démembrements. Pour certains créanciers, qui ont pour débiteur l'une des personnes morales de droit public jouissant de l'immunité d'exécution, le risque est grand d'aboutir, à leur détriment, à une insécurité juridique. Or, le droit à l'exécution reconnu au créancier est l'un des éléments d'appréciation d'un procès équitable²⁴⁶. Il est donc impératif, pour les juges de l'espace OHADA, de donner à l'immunité d'exécution un contenu compatible à la fois avec les missions de service public et la nécessité de sécuriser les activités économiques qui constituent l'un des buts majeurs de l'OHADA comme indiqué supra.

Sur cette question, la jurisprudence de la CCJA a été constante pendant une longue période (I), avant que ne s'opère une évolution en 2018. Il est d'intérêt d'analyser la motivation et la portée de ce « revirement jurisprudentiel (II)²⁴⁷.

Le plan détaillé de la présente communication se décline donc comme il suit :

PLAN

- I) LA JURISPRUDENCE DE LA CCJA ANTERIEURE AU « REVIREMENT » DE 2018
 - A) L'interprétation extensive de l'article 30 de l'AUPSRVE
 - B) Les critiques et résistances
- II) LES MOTIVATION ET PORTEE DU « REVIREMENT JURISPRUDENTIEL »
 - A) Les motifs de la décision
 - B) La portée dudit revirement

I) LA JURISPRUDENCE DE LA CCJA ANTERIEURE AU « REVIREMENT » DE 2018

L'article 30, alinéa 1, de l'AUPSRVE énonce que « *l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution*²⁴⁶ ». L'alinéa 2 complète la disposition ainsi qu'il suit : « *Toutefois, les dettes*

²⁴⁶ Arrêt de principe de la Cour de cassation européenne, 18 mars 1997, Hornsby c/Grèce, req. N°18357/91 ; RTD civ. 1997, p. 1009, obs. J.-P. MARGUENAUD.

²⁴⁷ Jimmy KODO, "Sur le revirement de la jurisprudence de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA en matière d'immunité d'exécution" in Penant n°906 janvier-mars 2019, p.102.

²⁴⁸ Le législateur de l'OHADA s'est approprié ici *in extenso* le troisième alinéa de l'article L. 111-1 du Code des procédures civiles d'exécution français.

certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public ou des entreprises publiques, quelles qu'en soient la forme et la mission, donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité ».

Pendant de longues années (de 2005 à 2018), la CCJA a fait une interprétation extensive de cet article (A), suscitant de vives critiques doctrinales et de multiples résistances judiciaires (B).

A) L'interprétation extensive de l'article 30 de l'AUPSRVE

Quatre décisions de la Cour, parmi tant d'autres, illustrent parfaitement cette interprétation « *rigide* » (dixit Bira Lo NIANG, un auteur) de l'article 30 de l'AUPSRVE :

- La première est le notoire **arrêt n°043/2005 du 07 juillet 2005 dans l'affaire dite « Togo Télécom »**. La CCJA avait, à travers les alinéas 1 et 2 de l'article susvisé, respectivement retenu le principe général de l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public et une atténuation des effets de cette immunité par le procédé de la compensation. Précisément, cette compensation doit être appréhendée comme un tempérament au principe de l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public et aux entreprises publiques. Dans l'arrêt sus – évoqué, la CCJA avait écarté l'application des dispositions de l'article 2 de la loi togolaise n°90/26 du 04

décembre 1990, ainsi que de son décret d'application 91 6 197 du 16 aout 1991 invoqués par les demandeurs au pourvoi. Elle s'était appuyée sur la portée abrogatoire des articles 10 du traité de l'OHADA et 336 de l'AUPSRVE. Pour rappel, ces dispositions de droit togolais soustraient les entreprises publiques du régime de droit public pour les soumettre au droit privé. Selon la Cour, leur application à l'entreprise publique « Togo Télécom » constituait une violation de l'article 30 de l'A.U. susvisé qui consacre désormais l'immunité au profit de toutes les entreprises publiques ;

- La deuxième est **l'arrêt du 13 mars 2014 dans l'affaire dite « Port Autonome de Lomé »**. Cette position fut réaffirmée plus explicitement. En effet, la CCJA avait estimé que les entreprises publiques, dont le Port Autonome de Lomé, bénéficient de l'immunité d'exécution en vertu de l'article 30, alinéa 1, de l'AUPSRVE, même si des dispositions nationales les soumettaient aux règles de droit privé ;
- La troisième est **l'arrêt du 18 mars 2016 dans l'affaire dite FER (Fonds d'Entretien Routier)**. En l'espèce, la Cour, après avoir écarté les dispositions de la loi ivoirienne favorables à une application des règles de droit privé, relève que le FER est une société d'Etat poursuivant des activités commerciales et économiques d'intérêt général, que son capital est entièrement détenu par l'Etat et que ses ressources sont constituées par des redevances, des droits de péage sur le réseau routier et des allocations budgétaires de l'Etat. Par conséquent, il ne pouvait être soumis aux voies d'exécution. De manière synthétique, la CCJA avait donc retenu le but d'intérêt général, le caractère public du capital et des ressources comme critères définitoires de la notion d'entreprise publique ;
- La quatrième est **l'arrêt n° 105/2004 du 4 novembre 2014 dans l'affaire société AES SONEL** : la Cour avait alors accordé l'immunité à une société d'économie mixte.

La diversité de la jurisprudence en la matière permet d'identifier les entités publiques bénéficiant de l'immunité d'exécution ; ce sont, en énumération non exhaustive :

- Toutes les sociétés de droit public, telle qu'une société d'Etat. Exemple : la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, BCEAO²⁴⁹ ;

- Les établissements publics, investis d'une mission de service public. Exemple : l'université de Dschang, au Cameroun²⁵⁰ ;
- Les établissements publics à caractère administratif (EPA), même dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière²⁵¹ ;
- Les ports comme le Port Autonome de Lomé²⁵² ;
- L'Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne, en sigle ASECNA²⁵³.

B) Critiques doctrinales et résistances judiciaires

Si bien peu d'auteurs, comme W.D. KABRE ²⁵⁴, ont approuvé cette position rigoureuse de la Cour, la majorité de la doctrine l'a, quant à elle, négativement critiquée.

Ainsi, dans l'affaire « Togo Télécom » sus-évoquée, un auteur avait qualifié de choquant le fait, pour la CCJA, de reconnaître le bénéfice de l'immunité d'exécution à une entreprise publique telle qu'une société à capital public, un établissement public industriel et commercial ou une société d'économie mixte²⁵⁵. Selon un autre auteur, Bira Lo NIANG²⁵⁶, « *la*

²⁴⁹CCJA, 1^{ère} ch, n°149,26-11-2015 ; p n°067/2005/PC du 23-12-2005.

²⁵⁰TPI Dschang, ord.ref. n°12/ORD.11 novembre 2000. Revue camerounaise de l'arbitrage. N°18, juillet-aout-septembre2002, p. 13, Ohadata J-02-178.

²⁵¹TR Niamey, ord. réf. n°164,7-8_2001 CMB c/IBA, Ohadata.j-02-37.

²⁵²CCJA, 3^{ème} ch, n°024,13-3-2014, Pn°022/2008PC du 21-4-2008...X et autres c/Société Togo-Port dite Port Autonome de Lomé. ²⁵³ CCJA, Ass.plen. n°136,11-11-2014, P n°036/2012/PC du 19-4-2012.

²⁵⁴W.D. KABRE "L'immunité d'exécution des entreprises publiques en droit OHADA : la CCJA apporte une pierre à l'édifice de son régime" in Revue l'essentiel n°1, janvier 2017, p.2.

²⁵⁵J.M. TCHAKOUA " Entre dogmes et recherche d'efficacité : réflexion sur l'exécution des décisions de justice en droit OHADA" in mélanges en l'honneur du professeur Filiga Michel SAWADOGO, les horizons du droit OHADA, CREDIJ,2018, p.241.

²⁵⁶B.L. NIANG "L'immunité d'exécution à la lumière de la jurisprudence de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA " in

RAMRES

CCJA aurait protégé les entreprises publiques plus que les Etats eux-mêmes. En tout cas, les décisions susvisées révèlent une option claire et constante de la haute juridiction pour une protection des personnes publiques contre les voies d'exécution ». Pour le professeur Filiga Michel SAWADOGO²⁵⁷, l'article 30, alinéa 1^{er}, « *ne précise pas quelles sont les personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution. Il aurait été plus logique, sur la même lancée, d'indiquer, dans le même alinéa, quelles sont les personnes qui bénéficient de l'immunité*

d'exécution ou, tout au moins, quels sont les textes qui permettent de les déterminer ».

Lorsque nous interrogeons le droit comparé, nous comprenons aisément que la position rigide de la CCJA prend source dans la jurisprudence française. En effet, à la faveur d'un arrêt du 21 décembre 1987, la première chambre civile de la Cour de Cassation française avait reconnu aux entreprises publiques à caractère industriel et commercial, sans distinction, le bénéfice de l'immunité d'exécution. Cette solution avait été très mal accueillie à l'époque.

Aussi, deux ans plus tard, la Haute Juridiction française refusait d'appliquer dans l'absolu l'immunité d'exécution lorsque le bien intéressé par la saisie est affecté à une activité commerciale²⁵⁸.

Pour revenir à l'espace OHADA, ce revirement jurisprudentiel de la Cour de cassation française était suffisamment révélateur de la remise en cause de l'absolutisme de l'immunité d'exécution, mais la CCJA ne jugea pas utile de suivre ce raisonnement ; sa jurisprudence s'est donc heurtée à la résistance des juridictions nationales qui continuaient, quant à elles, à faire application des lois nationales sur la détermination des personnes bénéficiaires de l'immunité d'exécution. Un tribunal sénégalais²⁵⁹ par exemple, avait jugé que les établissements publics transformés en sociétés anonymes à participation publique majoritaire perdent, le cas échéant, le bénéfice des dispositions de l'article 30 de l'AUPSRVE. Beaucoup d'autres décisions, en Côte d'Ivoire notamment, ont souscrit à cette démarche²⁶⁰. La résistance des juridictions nationales se fondait pour la plupart sur le droit interne qui, très souvent, apporte des réponses précises à des questions fort controversées dans le contexte du droit uniforme.

Sans être exhaustif, on peut citer la loi togolaise n°90-26 du 4 décembre 1990 qui donne un contenu à la notion d'entreprise publique, la loi sénégalaise n°2002-12 du 15 avril 2002 abrogeant et remplaçant les dispositions de l'article 2 de l'article 194 du Code des Obligations civiles et commerciales relatif à l'immunité d'exécution qui consacre nettement une protection immunitaire à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics, et la loi

²⁵⁷ F.M. SAWADOGO "La question de la saisissabilité ou de l'insaisissabilité des biens des entreprises publiques en droit OHADA", Penant, n°860, juil.-sept 2007, p. 312.

²⁵⁸ Cass.Civ.1^{ère} ch. Civ. 20 mars 1989, Clunet 1990.1004, cité par Dominique CARREAU in "Droit International Public P. 368 N° 937. ²⁵⁹ Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance n°5290 du 02/10/2009, COUD c/PAMECAS, cité par Bira Lo NIANG in RAMRES, p.130.

²⁶⁰ Pour le cas d'une société à participation financière publique, investie d'une mission de service public et constituée en forme de société anonyme, le juge ivoirien estime qu'elle a le statut d'une société privée et ne peut bénéficier de l'immunité d'exécution C.A Abidjan, n°762,10-6-2003 : Sté AFFE-CI SECURITE c/CNRA, www.ohada.com, oh data

j-03-238. Solution analogue pour une société d'économie mixte : CA Abidjan, n°283, 1-3-2002 : Sté GESTOCI SA c/ X, www.ohada.com, Ohadata j-03-314.

de la RDC n°18/10 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et la gestion du portefeuille de l'Etat.

Le 26 avril 2018, et à travers l'arrêt n°103/2018, la CCJA réduisait le spectre des entités susceptibles de bénéficier de l'immunité d'exécution, opérant ce que grand nombre d'auteurs ont considéré comme un revirement de sa jurisprudence.

II) LES MOTIVATION ET PORTEE DU « REVIREMENT JURISPRUDENTIEL »

Quatorze ans après le mémorable arrêt « Togo Télécom » du 7 juillet 2005, la position jurisprudentielle de la Cour au sujet du régime de l'immunité d'exécution dans l'espace OHADA, réputée rigide comme indiqué supra, connaissait enfin un assouplissement. Nous allons examiner les motifs de l'arrêt n°103/2018 du Le 26 avril 2018 (A), avant d'en analyser la portée (B).

A) Les motifs de la décision

Les faits de la cause sont les suivants : muni de la grosse d'un jugement du 21 février 2013 et d'un arrêt confirmatif rendu le 28 mai 2015 par la Cour d'appel de Kinshasa, le nommé M... pratiquait, au préjudice de la société Grands Hôtels du Congo, des saisies – attributions de créances auprès des différents établissements bancaires de la place, pour avoir paiement de la somme de 59.696,7 dollars. Ces saisies étaient régulièrement dénoncées au débiteur qui élevait contestation le 12 août 2015. Par ordonnance du 02 septembre 2015, la juridiction présidentielle du tribunal de travail de Kinshasa/Gombé annulait lesdites saisies et en ordonnait mainlevée ; que sur appel, la Cour de Kinshasa/Gombé rendait, en date du 05 novembre 2015, l'arrêt confirmatif n°RTA.7469 contre lequel le sieur M... se pourvut en cassation devant la CCJA.

La Cour vidait sa saisine selon le dispositif suivant, retranscrit en

substance : « ...*Casse l'arrêt rendu le 05 novembre 2015 par la cour*

d'appel de Kinshasa/Gombé ; Evoquant et statuant sur le fond :

Annule l'ordonnance rendue le 02 septembre 2015 par la juridiction présidentielle du tribunal de travail de Kinshasa/Gombé ;

Statuant à nouveau :

Reçoit l'action de la Société des Grands Hôtels du Congo et la déclare non fondée ;

Par conséquent, déclare valables les saisies attributions pratiquées par le sieur

M...

(...)

Condamne Société des Grands Hôtels du Congo aux dépens... ».

Ce faisant, la CCJA procède à une nouvelle lecture de l'article 30 de l'AUPSRVE, motivant « *qu'en l'espèce, il est établi que le débiteur poursuivi est une **société anonyme** dont le capital est détenu à parts égales par des personnes privées et par l'Etat du Congo et ses démembrements ; qu'une **telle société** étant d'économie mixte, et demeure une **entité de droit privé** soumise comme telle aux voies d'exécution sur ses **biens propres** ; qu'en lui accordant l'immunité d'exécution prescrite à l'article 30 susmentionné, la Cour de Kinshasa/Gombe a fait une mauvaise application de la loi et expose sa décision à la cassation... ».*

La Cour indique ainsi que **la nature de l'activité, dictée par la forme sociétale adoptée, est le critère déterminant de la qualité de bénéficiaire ou non de l'immunité d'exécution**, avant de préciser que, désormais, une société d'économie mixte demeure une entité de droit privé soumise en cette qualité aux voies d'exécution.

On le constate, la Haute Juridiction revient sur une décision antérieure²⁶¹ par laquelle elle avait accordé l'immunité d'exécution à une société anonyme d'économie mixte à caractère économique et commercial.

Préalablement, la Cour s'est prononcée sur sa compétence, déniée par la partie défenderesse au pourvoi ; elle a tranché cette question en retenant que « *l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution n'ayant nullement renvoyé au droit national la question de la détermination des personnes bénéficiaires de l'immunité d'exécution, comme il l'a fait pour les biens insaisissables, celle – ci entre dans la compétence de la Cour de céans ; qu'il s'ensuit que cette exception ne peut être accueillie ».*

C) La portée dudit revirement

Cet arrêt a réactualisé la controverse doctrinale sur la nature juridique des sociétés publiques, y compris les sociétés d'économie mixte. A ce propos, deux thèses se sont affrontées : celle de Pierre DELVOVE qui, de manière catégorique, dénie à la société d'économie mixte la forme privée²⁶² et celle de LAUBADERE et Roger HOUIN qui admettent la forme privée de la société d'économie mixte²⁶³. Pour GUINCHARD et Tony MOUSSA, « *une société d'économie mixte est une entreprise de droit privé, soumise comme telle aux voies*

²⁶¹ voir supra, 1^{ère} partie, A. Arrêt n° 105/2004 du 4 novembre 2014 dans l'affaire société AES SONEL.

²⁶² Pierre DELVOVE "De la nature juridique des sociétés d'économie mixte et de leurs marchés", RDP, 1973, p. 361, cité par Bira Lo

NIANG, *op. cit*

²⁶³ Cités par Bira Lo NIANG *ibidem*.

d'exécution »²⁶⁴, peu importe qu'elle soit investie d'une mission de service public ou qu'elle travaille pour le compte d'une collectivité locale²⁶⁵.

Mais dans son ensemble, la doctrine s'est satisfaite du « revirement » ainsi opéré.

Pour un auteur²⁶⁶, « *une analyse au premier degré de la solution rendue dans l'arrêt du 26 avril 2018 permet de conclure à un alignement de la position de la CCJA au contexte normatif de l'OHADA* » ; il déplore néanmoins que la réduction du champ de l'immunité d'exécution soit limitée aux sociétés mixtes ou entreprises à participation publique.

Pour un autre²⁶⁷, « *cette évolution jurisprudentielle est, au demeurant, fort louable. Elle est l'écho des critiques formulées par la doctrine dans l'affaire « Togo Télécom » ; un tel traitement était de nature à troubler le jeu de la concurrence et était contraire à l'éthique des affaires ; étant donné que ce qui devrait compter, c'est moins la forme juridique de l'entreprise que les conditions dans lesquelles son activité est menée* ».

D'autres encore ont exprimé de vives inquiétudes, à l'instar d'Alexis NDZUENKEU²⁶⁸ dont le questionnement résume les incertitudes : « *la solution varierait-elle si la part des capitaux publics était, même très légèrement, majoritaire ? Dans l'affirmative, serait-on en présence d'un nouveau critère*

d'identification de l'entreprise publique ? Et dans la négative, comment justifier la solution, que semble réaffirmer la CCJA, suivant laquelle toute entreprise à participation uniquement publique est couverte par l'immunité d'exécution forcée indépendamment de sa forme ? ».

Une réponse a été esquissée à sa première question : « *toute société de droit privé dans l'espace OHADA demeure soumise à l'ensemble des normes de l'OHADA et ses biens propres sont saisissables selon les règles prévues par l'AUPSRVE, peu importe qu'un Etat détienne des parts dans ladite société ou y soit même actionnaire majoritaire* ». Il résulte de cette analyse, poursuit l'auteur, que chaque Etat Partie de l'OHADA qui voudrait conférer l'immunité à une entité publique devra désormais choisir l'une de celles énumérées par l'article 30 et pour lesquelles l'immunité demeure intangible, en veillant à ce qu'il ne s'agisse pas d'une entité opérant selon les règles du droit privé²⁶⁹.

²⁶⁴Cités par F.M. SAWADOGO, op. cit., Penant, n°860, juil.-sept. 2007, page.331 et s.

²⁶⁵Les rédacteurs du " Lexique des termes juridiques " (26 ème édition 2018-2019, Dalloz,p.1006) ont, quant à eux, défini la société d'économie mixte (SEM) comme « *une société fondée sous un statut commercial et soumise aux règles du droit des affaires, mais associant dans des proportions très variables des capitaux d'origine publique toujours majoritaires Etats, collectivités locales, établissements publics) et d'origine privée et dont l'activité diffère profondément des unes aux autres. Dans le secteur local, ou elles servent souvent à réaliser des opérations d'aménagement de l'espace ou de construction immobilières,des dérives de l'institution ont été constatées, les SEM ayant parfois été utilisées pour faire délibérément échapper ces opérations aux règles -protectrices de l'intérêt public- de la comptabilité publique et des marchés publics, ce qui a provoqué une réaction du législateur* ».

²⁶⁶Bira Lo NIANG, op. cit.

²⁶⁷J.M. TCHAKOUA, op.cit.

²⁶⁸Alexis NDZUENKEU, "Immunité d'exécution des personnes publiques : la CCJA change-t-elle de cap ?" in BULLETIN ERSUMA de PRATIQUE PROFESSIONNELLE n°011 de juillet 2018.

²⁶⁹Bira Lo NIANG, op. cit.

Ces questions (et réponses) sont fort pertinentes, et il revient à la CCJA d'y apporter des réponses claires par la confirmation ou non de sa jurisprudence et ce, par une décision qui émanerait cette fois, non pas d'une seule chambre parmi les trois qui constituent la Cour, mais bien de la formation plénière de la Haute Juridiction comme développé infra.

CONCLUSION

Pour conclure, disons que l'immunité d'exécution est un obstacle à l'exercice, par le créancier, d'un droit fondamental. Elle doit, par conséquent, être bien circonscrite dans son domaine afin d'éviter qu'elle n'engendre une insécurité juridique de nature à rendre le droit OHADA moins attractif pour les investisseurs étrangers.

De l'opinion de la majorité de la doctrine, l'arrêt de la troisième chambre de la CCJA du 26 avril 2018, qui modifie substantiellement le régime de l'immunité d'exécution dans l'espace géographique de l'OHADA, après quatorze ans d'absolutisme (*de 2005 à 2018*), « *envoie un signal très rassurant pour l'investissement dont le retentissement peut être perçu au – delà des voies d'exécution* »²⁷⁰.

La jurisprudence antérieure de la Cour qui avait accordé l'immunité à une société d'économie mixte devrait donc être tenue pour caduque.

Désormais, ces sociétés ne bénéficieraient plus de l'immunité d'exécution, peu importe ce qui serait prévu par les législations internes, dès lors que l'ordre supranational, dont procède le régime de l'immunité prévue par l'article 30 de l'AUPSRVE, supprime indiscutablement l'ordre juridique interne.

Mais, au grand dam de cette doctrine, si le revirement de jurisprudence se définit, il est vrai, comme le changement du tout au tout de la solution précédemment retenue par les tribunaux²⁷¹, il faut néanmoins noter qu'au sein de la CCJA une distinction est prônée. Certains juges, en effet, se persuadent que la position prise par l'arrêt du 26 avril 2018, si elle constitue une avancée dans l'appréciation de l'immunité d'exécution accordée aux personnes morales de droit public et aux entreprises publiques, ne constitue pas, pour le moment, un revirement dans la jurisprudence de la Cour. A leur entendement, cet arrêt est une décision isolée de la troisième chambre de la CCJA, puisque c'est dans sa formation plénière que la Cour avait accordé l'immunité à une société d'économie mixte²⁷².

²⁷⁰ Jimmy KODO, "Sur le revirement de la jurisprudence de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA en matière d'immunité d'exécution" in *Penant* n°906 janvier-mars 2019, p.102.

²⁷¹ *Lexique des termes juridiques*, 26^{ème} édition 2018-2019, Dalloz, p.959.

²⁷² CCJA, Ass.pl. n° 105/2004 du 4 novembre 2014. Affaire société AES SONEL SA contre N..., E...et B... cité supra, page 4.

Il s'en déduit que l'évolution susmentionnée gagnerait à être confirmée et consolidée (ou non) par la même formation plénière, ce qui ne saurait tarder, plusieurs affaires de la même matière étant actuellement pendantes devant les juges communautaires.

Je vous remercie pour votre aimable attention.

LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET LE BESOIN DE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE

PAR **MONSIEUR AUGUSTO MENDES,**
JUGE A LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA

Mesdames, Messieurs,

René Cassin²⁷³ soulignait, lors de sa présentation de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qu'« *il n'y aura pas de paix sur cette planète tant que les droits de l'homme seront violés en quelque partie du monde que ce soit* ». Or, sans la paix et la sécurité, il ne peut y avoir de développement.

D'où un certain lien entre la sauvegarde des droits de l'homme et le besoin de développement en Afrique. En effet, les droits de l'homme et le développement sont intimement liés.

Comme vous le savez, **le développement** est une question essentielle pour les gouvernements africains. Il s'agit de développer des infrastructures (routes, hôpitaux, écoles...), de construire des industries et de nourrir les populations croissantes des pays.

Plusieurs politiques volontaristes ont été mises en place, mais elles ne rencontrent pas encore le succès escompté.

Quant aux **droits de l'homme** nous allons emprunter la définition du Juge **Kéba Mbaye**²⁷⁴, selon laquelle les droits de l'homme se présentent comme un ensemble cohérent de principes juridiques fondamentaux s'appliquant partout dans le monde, tant aux individus qu'aux peuples, et ayant pour but de protéger les prérogatives inhérentes à tout homme et à tous les hommes pris collectivement, en raison de l'existence d'une dignité attachée à leur personne et justifiée par leur condition humaine.

Dès lors, comment la protection des droits de l'homme peut favoriser le développement en Afrique ? Sont-ils conciliables ?

L'interdépendance du besoin de développement et de la protection des droits de l'homme a conduit à la naissance d'un droit de l'homme particulier qu'est le droit au développement. (I)

²⁷³Présentation de la DUDH le 10 décembre 1948

²⁷⁴Kéba M'Baye, Les droits de l'homme en Afrique, Revue internationale de droit comparé Année 1993 45-3 pp. 723-726

Aussi, dans le cadre du processus de développement, la protection des droits de l'homme constitue un défi. (II)

I- L'AVENEMENT DU DROIT AU DEVELOPPEMENT COMME UN DROIT DE L'HOMME

Le constat général est que l'Afrique est un continent très pauvre et sous-développé. Or, l'exigence de la protection des droits de l'homme est universelle et indépendante a priori du niveau de développement.

Dans ce contexte, la consécration d'un droit au développement découle de l'idée de l'existence d'une interaction entre le développement et les droits de l'homme.

Concevoir que le développement de l'Afrique est un droit de l'homme, c'est rompre non seulement avec une conception purement économique du développement mais aussi avec une conception idéale des droits de l'homme.

D'où un certain nombre d'interrogations : Existe-t-il une relation entre le principe de protection des droits de l'homme et le besoin de développement de l'Afrique ? Le développement est-il vraiment un droit ? Quels seraient l'origine et les fondements de ce droit au développement ?

Il y a donc un rapprochement entre le besoin de développement et la protection des droits de l'homme puisque cet objectif d'amélioration de conditions de vie des africains est une préoccupation patente et une quête de tous les peuples africains.

De ce fait, le concept même de droit au développement, en tant que droit subjectif, est apparu avec la prise de conscience de la dialectique existant entre le développement et les droits de l'homme.

Cette approche repose sur une variété d'origine, à la fois sociale, juridique et à travers le système onusien de protection des droits de l'homme.

Déjà, dans la doctrine chrétienne²⁷⁵ étaient présentés les principes fondamentaux de la doctrine sociale de l'Eglise.

Ces principes sont notamment, la solidarité humaine et la fraternité des croyants qui vont être présents dans la réflexion catholique qui mène à l'affirmation du droit au développement.

C'est ainsi que s'exprimait, du reste, le représentant du Saint Siège, L-J. Lebreton, à la première CNUCED en 1964 : « **dans une humanité où se réalise la solidarité, le droit de**

²⁷⁵ Encyclique Rerum Novarum (*des choses nouvelles*) du pape Léon XIII publié en 1891

tous les peuples au développement doit être reconnu et respecté. »²⁷⁶. Cette idée a été renforcée dans l'Encyclique Populorum *progressio*²⁷⁷ du pape Paul VI prononcée le 26 mars 1967 où le pape estimait que : « **Si la terre est faite pour fournir à chacun les moyens de sa subsistance et les instruments de son progrès, tout homme a donc le droit d'y trouver ce qui lui est nécessaire.** »²⁷⁸

Sur le plan de la doctrine juridique, le Juge Keba M'Baye²⁷⁹ et Karel Vasak sont considérés comme étant les précurseurs de l'émergence juridique de la notion de droit au développement.

Dès juillet 1972, à la session inaugurale de la troisième session d'enseignement de l'Institut international des Droits de l'homme de Strasbourg, Keba M'Baye va clairement poser le postulat du droit au développement comme droit de l'homme.

Michel Virally²⁸⁰ a aussi évoqué la notion de droit au développement, dont il attribue la « paternité » à Keba M'Baye.

Karel Vasak²⁸¹, quant à lui, range le droit au développement dans la troisième génération des droits de l'homme. Selon lui, « cette troisième génération se différencie des deux premières par son caractère international et par l'affirmation d'une nécessaire solidarité entre les peuples et les hommes vivant dans un monde interdépendant. Pour cette raison ces droits sont souvent qualifiés de « *droits de solidarité* ».

L'ONU a aussi joué un rôle important dans la formalisation du droit au développement et sa consécration comme droit de l'homme. En effet, les

instruments juridiques adoptés dans le cadre onusien ont procédé à un rapprochement progressif des questions de développement et des droits de l'homme avant d'affirmer que le droit au développement appartient à la catégorie des droits de l'homme.

On le voit, le rapprochement entre le besoin de développement et la protection des droits de l'homme correspond à la dynamique interne même de chacun des deux concepts à savoir que le développement n'est plus considéré exclusivement du point de vue économique et intègre dorénavant les dimensions sociales, culturelles.

Par ailleurs, le contraste existant entre le continent africain et le reste du monde est difficilement acceptable dans la mesure où malgré l'existence de nombreux instruments de

²⁷⁶ V. Dossier published by the French Commission Justice and Peace, April 1990, p.75, cité par Gomez Isa Felipe, *El derecho al desarrollo, como derecho humano en el ambito juridico internacional*, Bilbao, Edicion Universidad de Deusto, 1999, p.43. ²⁷⁷ Dupuis G, "Pour une lecture juridique de l'Encyclique *Populorum Progressio* », RGDIP, Vol. LXXIV, 1970, pp.857-871.

²⁷⁸ Point 22 de l'Encyclique

²⁷⁹ Ancien Premier président de la Cour Suprême du Sénégal

²⁸⁰ Dans son ouvrage intitulé « *L'organisation mondiale* » paru en 1972.

²⁸¹ VASAK K., « Les différentes catégories des droits de l'homme », in *Les dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruxelles, UNESCO-Bruylant, 1990, p.302-303.

protection des droits de l'homme, la situation de déni des mêmes droits en Afrique reste récurrente.

La Commission des droits de l'homme a pris ses responsabilités en affirmant pour la première fois dans une résolution sur les obstacles empêchant la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels adoptée le 21 février 1977 que « **le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme** »²⁸².

Ce faisant, le développement de l'Afrique doit être considéré comme un droit de l'homme. C'est pourquoi, la question de la protection des droits de l'homme en Afrique doit être envisagée en mettant l'accent sur les conditions nécessaires à leur pleine effectivité.

En effet, le premier lien corrélatif établi entre le développement des peuples et les droits de l'homme se trouve dans la Déclaration de Téhéran. Cette déclaration a été proclamée le 13 mai 1968 par la Conférence internationale des droits de l'homme, organisée par l'ONU. On peut y lire notamment dans ses principes 12 et 13 :

« 12. *L'écart croissant qui sépare les pays économiquement développés des pays en voie de développement fait obstacle au respect effectif des droits de l'homme dans la communauté internationale. La Décennie du développement n'ayant pu atteindre ses modestes objectifs, il est d'autant plus impérieux que chaque nation, selon ses moyens, fasse le maximum d'efforts pour combler cet écart.*

13. Les droits de l'homme et les libertés fondamentales étant indivisibles, la jouissance complète des droits civils et politiques est impossible sans celle des droits économiques, sociaux et culturels. Les progrès durables dans la voie de l'application des droits de l'homme supposent une politique nationale et internationale rationnelle et efficace de développement économique et social ».

En substance, la Déclaration de Téhéran atteste que certaines conditions économiques et sociales sont nécessaires à l'effectivité des droits de l'homme. Sans le développement, il s'avère impossible de réaliser ces conditions. C'est dire que le développement de l'Afrique devient subséquemment une condition de l'effectivité des droits de l'homme sur ce continent. L'absence de développement est inversement considérée comme un obstacle à la réalisation des droits de l'homme.

Cette perception a conduit certains à conclure que le développement de l'Afrique doit être considéré comme un préalable à la réalisation des droits de l'homme. Mieux, pour d'autres, ce nécessaire préalable était prioritaire sur la réalisation des droits de l'homme, étant entendu que ceux-ci ne pouvaient être réalisés tant que le processus de développement n'était pas achevé.

²⁸² Résolution 4, (XXXVII) du 11 mars 1981

A travers le monde, l'illustration a été donnée par certains régimes politiques socialistes qui avaient donné la priorité aux droits économiques, sociaux et culturels tout en bafouant les droits civils et politiques au nom de la réalisation des premiers.

La théorie de l'indivisibilité et de la complémentarité des droits de l'homme a toutefois permis de combler ces lacunes d'interprétation de la protection des droits de l'homme.

Cependant, certaines limites sont à considérer dans la Déclaration sur le droit au développement. En effet, ce texte ne contient pas d'engagement

nouveau de la part des Etats, pas plus que de mesures pour la mise en œuvre dudit droit, ni de mécanisme de contrôle.

L'article 10 indique simplement que « **des mesures doivent être prises** ». Aussi, il en résulte que la Déclaration sur le droit au développement manque de la précision nécessaire pour son application concrète.

Il faut donc convenir que les textes à eux seuls restent insuffisants pour porter le développement, encore moins la protection des droits y consacrés.

D'où le défi permanent existant entre les paradigmes besoin de développement et droits de l'homme.

II- LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME, UN DEFI POUR LE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE

La réalisation des droits de l'homme est l'objet même de la démarche de développement durable, définissant clairement la finalité du développement économique et social.

A ce titre, constituant donc le pilier du système régional africain de protection des droits de l'homme, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi par la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine, a consacré des droits humains dont la protection participerait à accompagner le besoin de développement.

En l'occurrence, le droit des peuples à l'existence et à l'auto-détermination (article 20), celui du droit des peuples à disposer de leurs richesses et de leurs ressources naturelles (article 21), du droit au développement (article 22), du droit à la paix (article 23) et du droit à un environnement sain (article 24).

Quant aux droits économiques, sociaux et culturels, la Charte liste les droits tels que le droit au travail (article 15), le droit à la santé (article 16) ou encore le droit à l'éducation (article 17).

Il s'agit en effet de donner à tous plus de liberté et de développer les capacités de chacun.

Ainsi, les libertés civiles et politiques permettent à tous de participer aux choix de la société à tout niveau. La promotion de l'Etat de droit est donc indispensable à l'objectif de développement et à la pleine réalisation de tous les

droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, y compris le droit au développement exposé plus haut.

Bien entendu, l'Etat de droit est nécessaire pour créer un environnement qui fournisse des moyens d'existence durables et élimine la pauvreté qui découle souvent de la marginalisation, de l'exclusion et de la discrimination.

La bonne gouvernance et l'Etat de droit encouragent le développement en donnant plus de poids à la voix des individus et des communautés, en assurant l'accès à la justice, en garantissant une procédure régulière et en établissant des recours en cas de violation des droits.

Lorsque leurs moyens de subsistance sont assurés, que les citoyens ont un logement et un emploi sûrs, ils seront mieux à même de se défendre contre d'éventuelles atteintes à leurs droits.

Mais pour que l'Etat de droit favorise l'obtention de résultats en matière de développement, il doit assurer la protection de tous les droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels.

L'Etat de droit permet aussi d'avoir un cadre juridique, avec des mécanismes assurant la sécurité juridique et judiciaire, conforme aux droits de l'homme et pouvant assurer un développement qui soit également inclusif et durable.

L'Assemblée générale a souligné, entre autres choses, « qu'il importe que tous aient accès à la justice et encourage, à cet égard, le renforcement et l'amélioration de l'administration de la justice

[...] » et « que le respect de l'Etat de droit et des droits de propriété de même que la mise en place de directives et réglementations appropriées favorisent notamment la création d'entreprises, y compris l'esprit d'entreprise, et contribuent à l'élimination de la pauvreté ».

Par exemple, l'amélioration de la sécurité d'occupation et des droits de propriété peut apporter une contribution essentielle au progrès économique et social dans tous les milieux ruraux et urbains, fournissant un appui à la réduction de la pauvreté et renforçant l'égalité des sexes et la paix et la sécurité.

Le statut d'occupation, distinguant différents types de statut adaptés aux conditions et besoins locaux tels que les droits de propriété collective et la

protection des ressources communes, crée une certitude concernant ce qui peut être fait avec la terre ou la propriété et son utilisation et peut accroître les possibilités et avantages économiques en favorisant l'investissement, ce qui contribue à améliorer la santé, la stabilité financière et la sécurité des personnes.

Plus généralement, garantir le respect de l'Etat de droit en matière d'exploitation des ressources naturelles est essentiel pour assurer une croissance économique et un développement durable et pour respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme. Des ressources naturelles gérées de façon durable et transparente peuvent être le moteur du bien-être économique et le fondement de sociétés stables et pacifiques. Des ressources telles que les ressources en eau transfrontières nécessitent une coopération poussée entre les pays qui se les partagent et des cadres juridiques appropriés afin d'en assurer la gestion durable. Une bonne gestion des ressources naturelles, conforme à l'Etat de droit, constitue également un facteur clef de la paix et de la sécurité, ce qui atteste l'interdépendance des trois piliers du système des Nations Unies. Le risque de conflit violent est élevé lorsque l'exploitation des ressources naturelles provoque des dommages environnementaux et entraîne une perte de moyens de subsistance ou lorsque les avantages sont inégalement répartis. Pour cette raison, il est essentiel que le secteur privé soit tenu responsable de ses activités, et appuie le renforcement de l'Etat de droit.

Il faut souligner que le concept de droits de l'homme assimile à la fois l'objet du développement humain, tel qu'une vie digne, libre et saine et les conditions économiques, sociales et culturelles de sa réalisation.

Les rédacteurs de la Charte des Nations Unies, puis ceux de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme avaient compris l'enjeu des droits de l'homme placé au cœur de la définition d'un projet social.

Le préambule de cette dernière mérite d'être cité ici : « **Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde, Considérant que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme, Considérant qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression,...** ».

Par ailleurs, la démarche de développement souligne l'interrelation des domaines social, environnemental et économique.

En effet, la réalisation d'un développement est une condition d'accès à une vie digne et libre, c'est-à-dire au respect des droits de l'homme.

Le défi est donc de procurer à chacun les capacités nécessaires à la mise en œuvre de ses droits dans un monde où la qualité de l'air, les déchets, la dégradation des sols et de la qualité des eaux ne permettent pas de disposer d'une alimentation et d'un habitat sain.

Qui plus est, lorsque les échanges financiers et commerciaux sont perturbés.

Comme vous le savez, un état général de dénuement ne permet pas de jouir des droits élémentaires, a contrario une économie et un environnement sains ne profiteront à tous qu'à condition de donner un accès général aux services essentiels par une politique ayant pour objectif le développement social et donc l'accès aux droits de l'homme.

En définitive, les droits humains doivent être considérés comme une condition nécessaire de la réalisation du développement du continent africain, élément d'une bonne gouvernance.

En fait, rendre réel et accessible l'ensemble des droits de l'homme est le cœur et l'objectif même du développement social et donc du développement humain durable. Je vous remercie

DE LA NECESSITE DE L'OUVERTURE DU RECOURS EN MANQUEMENT AUX CITOYENS

PAR MONSIEUR DARIO DEGBOE,

ENSEIGNANT-CHERCHEUR A L'UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI,
SECRETAIRE GENERAL DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE DU BENIN

La thématique qui m'a été proposée est facilement saisissable par l'intellect. Elle est parfaitement intelligible, puisqu'elle comporte un présupposé. Celui de la nécessité de l'ouverture du recours en manquement aux Citoyens. Vous l'avez donc compris, Mesdames et Messieurs, je suis invité à défendre, à soutenir, à étayer une thèse.

Dans le sens commun, on peut éprouver de prévisibles difficultés à défendre une thèse pour plusieurs raisons : soit parce qu'on n'est pas convaincu du parti-pris qu'elle comporte, soit qu'elle est à contrecourant, révolutionnaire ou baroque. Le sujet ne correspond ni à l'une, ni à l'autre de ces configurations. L'abord a pourtant paru complexe.

D'une part, à cause de la diversité du matériau à rassembler. En tenant compte des juridictions membres de l'AAHJF, le recours en manquement *stricto sensu* concerne au moins trois d'entre elles au premier chef : la Cour de Justice de l'UEMOA, la Cour de Justice de la CEMAC et la Cour de Justice de la CEDEAO. On ne s'appesantira pas sur l'une ou l'autre de ces communautés : la réflexion s'inscrit dans une approche transversale.

D'autre part, la nécessité de l'ouverture du recours au manquement aux citoyens est une idée qui s'impose avec la force de l'évidence. En effet, un survol rapide des statistiques du recours en manquement devant les juridictions communautaires, ne serait-ce qu'en comparaison à son homologue européen, révèle que le bilan est moins satisfaisant : c'est un euphémisme. L'évidence n'est pas à démontrer. Mais on ne saurait se contenter d'une telle affirmation. L'approche prospective s'impose ainsi à la réflexion. Mais il convient préalablement de définir l'objet d'analyse.

Qu'est-ce que le recours en manquement ? Il s'agit d'une procédure qui a fait irruption dans le droit communautaire et trouve aujourd'hui son fondement à l'article 5 du protocole n°1 de l'UEMOA²⁸³. Dans la zone CEMAC, le recours en manquement se fonde sur l'article 4 du Traité révisé le 25 juin 2008 à Yaoundé. Quant à la CEDEAO, les articles 9, alinéa 1-d du protocole amendé et 15-16 de l'acte additionnel du 17 février 2012 sont des repères fiables.

²⁸³ L'article 15 du règlement n°1²⁸³ du 5 juillet 1996 instaurait déjà ce mécanisme.

Quelles en sont les caractéristiques ? On s'en tiendra à deux essentiellement. **Le fait générateur** : la méconnaissance par l'un des États membres des obligations qui lui incombent en vertu du traité. Cet objet est très large. Il comprend les actions positives (tout comportement, acte ou décision de l'État, de ses organes) contraires au droit communautaire et les abstentions fautives (une directive qui n'a pas été transposée ; une loi non adoptée ou non-amendée pour être mise en conformité avec les exigences communautaires ; une décision non appliquée d'un organe juridictionnel).

L'organe compétent pour statuer. La CJUEMOA constate le manquement ; la CJCEMAC « prononce des sanctions » ; la Cour de la CEDEAO procède à « l'examen des manquements des États membres au regard des obligations qui leur incombent ». Ces juridictions sont investies du contrôle du respect des normes communautaires (et sont les interprètes authentiques des actes normatifs des communautés). Le destinataire du recours, du moins *in fine*, est une juridiction.

Deux autres critères tenant à la qualité du requérant et aux conséquences de la saisine auraient pu être proposés. S'agissant de l'initiative politique, les requérants sont institutionnels : la commission (après un avis motivé comme à la CEDEAO et son président) ; le secrétaire exécutif désormais président de la commission de la CEDEAO et les États membres. Qu'en est-il des conséquences, « la sanction » selon le vocabulaire de la CEMAC ? Cette sanction est une déclaration, bien que celle-ci doive être suivie d'effet. Le contenu et la formulation de la sanction sont distincts de la portée de la décision qui n'en reste pas moins un arrêt, avec tous les effets de droit qui y sont attachés. Pourtant, la question de l'exécution des arrêts se pose.

Le recours en manquement est un mécanisme qui distingue les organisations internationales (ci-après OI) classiques des OI particulières, plus intégrées, aussi bien sur le plan juridique que politique. Dans les premières, en vertu des règles communément admises en droit international, le respect des obligations est assuré essentiellement par le jeu de la réciprocité où la priorité est donnée à des modalités politiques et diplomatiques. Dans les secondes, en signant les traités primaires, les États parties acceptent la juridictionnalisation de leur coopération. Ils acceptent ainsi qu'une juridiction soit l'arbitre du jeu. On touche là à l'enjeu essentiel du sujet. Les organisations considérées (la

CEDEAO, l'UEMOA, la CEMAC) réussiront-elles à atteindre un niveau élevé d'intégration ? Seront-elles en mesure de constituer un véritable espace d'intégration économique, où la libre circulation des personnes, des biens et des marchandises est une réalité incontestable ; où la double imposition est annihilée ; où les pratiques anticoncurrentielles sont efficacement combattues ; où les tarifs douaniers et les prélèvements fiscaux sont harmonisés ; en un mot un véritable marché commun, suffisamment compétitif pour conquérir des parts de marché dans un monde globalisé et mondialisé afin que les richesses s'accroissent et que les États membres puissent se développer ? Pour y parvenir, les États membres doivent s'engager sur les voies que les traités leur tracent. Ils s'y sont engagés en vertu des traités. Ils ont dès lors l'obligation d'appliquer le droit communautaire puisqu'ils ont adhéré aux communautés. Où l'on voit que les normes communautaires sont des moyens de mise en œuvre du principal objectif des communautés : l'intégration, économique et ou politique. Sous cet angle, le recours en manquement, mécanisme, certes juridique, est notamment au service de l'intégration communautaire. Ce mécanisme est orienté vers l'application et le respect du droit communautaire.

La démultiplication des recours en manquement permettrait donc l'approfondissement de l'intégration communautaire. Dans ce contexte, quelle est la part faite aux citoyens ? Le sujet postule l'ouverture : on n'éprouve donc aucune difficulté à deviner que les citoyens en étaient exclus. Les citoyens, les personnes physiques, premiers titulaires des droits subjectifs, en l'état actuel du droit, ne sont pas habilités à saisir les Cours de la méconnaissance des obligations que le droit communautaire met à la charge des États. Une telle exclusion des citoyens peut paraître surprenante. Pourtant, cela n'a rien de révolutionnaire. Dans le droit de l'Union européenne qui a inspiré les constructions communautaires africaines, les citoyens ne disposent pas de l'initiative du recours en manquement (art. 258 à 260 du TFUE). Cela n'a pas empêché le développement de ce mécanisme.

Dès lors, pourquoi la thèse de l'ouverture aux citoyens est-elle à l'ordre du jour ?

C'est un lieu-commun que le recours en manquement n'a pas prospéré dans les droits communautaires africains. Certains imputent la responsabilité de cet échec à la volonté politique. Dès lors, si la volonté politique verrouille le recours en manquement, l'aspiration des peuples le déverrouillerait. Tel est le parti pris du sujet. Les citoyens aspirent à plus de droits, à un partage de richesses plus abondantes, donc à davantage d'intégration. Sous cet angle, le recours en manquement en l'état apparaît affecté d'un vice.

La configuration actuelle des recours en manquement, à la CEDEAO, à la CEMAC ou à l'UEMOA, tend à crédibiliser l'idée de la responsabilité politique de l'échec du recours en manquement. Dès lors, une interrogation structure la réflexion : le recours en manquement, mécanisme politico-juridique, ne permettrait-il pas de mieux assurer le respect de la norme communautaire, donc de réaliser les objectifs des communautés, s'il devenait plus juridique que politique ? La saisine exclusivement institutionnelle ferait la part belle aux considérations politiques. L'irruption des citoyens dans le recours communautaire rééquilibrerait la balance entre le juridique et le politique. Une initiative civique serait plus objective, moins politique, que le recours exclusivement institutionnel.

On tentera de répondre par l'affirmative à cette interrogation en expliquant, d'une part, l'échec du recours en manquement purement institutionnel (I). D'autre part, les perspectives prometteuses d'une ouverture du prétoire du juge communautaire aux citoyens seront esquissées (II).

I- L'ECHEC PATENT D'UN RECOURS PUREMENT INSTITUTIONNEL

L'échec du recours en manquement purement institutionnel n'était pas si prévisible. Formellement, au regard de son organisation, il était potentiellement fécond (A). Cependant, la pratique s'est révélée infructueuse (B).

A- Une organisation formellement féconde

Il y a un an²⁸⁴, lors de la rentrée solennelle de la CJUEMOA, le juge Euloge AKPO livrait une statistique implacable : la Cour n'avait jamais été saisie d'un recours en manquement. Il en est de même à la CEMAC et à la CEEAO. On ne peut pourtant pas en inférer que le droit communautaire est parfaitement appliqué. Il suffit pour s'en convaincre de songer, d'une part, à la richesse des normes communautaires et, d'autre part, à la diversité des acteurs susceptibles de méconnaître le droit communautaire.

Premièrement, le droit communautaire dont la violation peut faire l'objet d'un recours est constitué par les traités (droit primaire) et les actes dérivés. L'article 9d du protocole additionnel de 2005 à la CEDEAO le stipule clairement : l'examen des manquements porte sur les obligations incombant aux États en vertu « du Traité, des Conventions et Protocoles, des règlements, des décisions

et des directives ». Il n'en va pas autrement dans les ordres communautaires de l'UEMOA (E. Akpo, p. 4) et de la CEMAC.

Deuxièmement, l'approche extensive (ou large) de l'État par la CJUE laisse penser que l'État pourrait, ou aurait dû depuis lors, répondre des actes litigieux commis par de nombreux organes. En vertu du principe de l'unité de l'État en droit international²⁸⁵, rappelé dans la sentence arbitrale *El Triunfo*, lui sont imputables : les actions passives ou actives des institutions relevant d'elles (de façon évidente les institutions administratives, législatives et juridictionnelles ; des collectivités territoriales²⁸⁶, locales ou décentralisées ; des établissements publics, des fonctionnaires ; les actes des institutions constitutionnellement indépendantes²⁸⁷; des autorités administratives indépendantes) et, de façon plus surprenante, les actes de certaines personnes privées²⁸⁸. Les actes constitutifs de manquements des États à leurs obligations communautaires seraient nombreux. Pourtant, le recours en manquement est en sommeil. Cela est dû à deux raisons majeures.

La première, qui ne nous intéressera pas, est l'impossible autosaisine des Cours communautaires. La seconde, qui retient l'attention, est la saisine exclusive des États membres,

²⁸⁴E. Akpo, « La CJ dans l'UEMOA : Contribution de la CJUEMOA à l'enracinement de l'intégration économique et monétaire », Communication le 18 octobre 2018 à l'occasion de la rentrée solennelle de l'année judiciaire 2018-2019.

²⁸⁵C. Boutayeb, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^e ed., LGDJ, 2015, p. 644.

²⁸⁶CJCE, 17 octobre 1991, Commission c/ Allemagne.

²⁸⁷CJCE, 5 mai 1970, Commission c/ Belgique.

²⁸⁸CJCE, 9 décembre 1997, Commission c/France.

des commissions, des secrétariats exécutifs, en un mot, des requérants institutionnels ou privilégiés.

De façon générale, la commission a une responsabilité fondamentale dans le recours en manquement. Elle est souvent à l'initiative et, parfois, le principal acteur de la phase administrative qui précède l'office juridictionnel. On retrouve là un rôle classique de « surveillance générale » du respect de la norme communautaire incombant aux commissions. Ainsi, l'article 34, alinéa 2 du Traité révisé de la CEMAC dispose que « la commission assure la mission de gardienne des Traités ». En effet, les commissions sont dotées d'une double attribution au titre du recours en manquement. Outre la saisine qui leur est aussi confiée, elles sont susceptibles de jouer un rôle de filtre lorsque les États décident d'initier le recours en manquement. A cet effet, l'article 7 du premier protocole de l'UEMOA dispose : « Lorsque le recours en manquement est formé par un État membre, la Cour avant de statuer, invite la commission à lui

communiquer ses observations ». Ces dispositions illustrent l'importante place faite à la commission dans l'organisation du recours en manquement. Elles accentuent le sentiment que ce recours est essentiellement celui de la technocratie.

Si l'on se fie à l'avant-projet de l'acte additionnel de la CEMAC (art. 141), l'initiative de la commission ne serait recevable que si elle adressait un recours préalable au Conseil des ministres. Le cas échéant, le sentiment que le recours en manquement est commandé par des motifs d'opportunité purement subjectifs sera conforté. D'ailleurs, dans des ordres communautaires bâtis sur un modèle similaire, le Conseil de l'UE et le Conseil des ministres de l'UEMOA ne s'immiscent pas dans le recours en manquement. Les explications en sont évidentes. Les conseils des ministres sont des organes éminemment politiques dont la vocation est claire : ses membres « représentent les États membres ». La défense des intérêts nationaux prime sur « l'intérêt général » de la Communauté dont la commission est « censée être le vecteur ». Cette interférence du Conseil des ministres dans le recours en manquement, le cas échéant, n'irait pas dans le bon sens, car, comme l'écrit le regretté juge Georges Taty auquel nous rendons ici un hommage appuyé, « il ne fait pas de doute que le politique prendrait le pas sur le droit ». Pour autant, la commission n'est pas un organe apolitique. Dans la trilogie des recours communautaires (administratifs ; judiciaires et politiques) qu'il a élaborée, le Professeur D. Sossa soutient que le recours en manquement est politique parce que l'initiative et l'exécution des décisions ne répondent pas à des impératifs proprement juridiques.

Dans une certaine, mais moindre mesure, la commission est aussi un organe politique dès lors qu'elle fait des choix prédéterminés dans le but d'atteindre des objectifs précis. En soi, cela n'a rien de révolutionnaire et n'est d'ailleurs pas négatif. Seulement, les commissaires sont protégés par un régime d'incompatibilités qui est de nature à garantir leur indépendance et leur liberté afin d'agir dans l'intérêt de la communauté. S'ils émanent des États membres et sont parfois proposés par eux, les commissaires sont désignés par les organes interétatiques (la conférence des chefs d'États et de gouvernements au regard des critères de compétence, d'indépendance et d'impartialité) pour un mandat fixe durant lequel ils sont irrévocables, sauf en cas de faute lourde (CEMAC) ou de censure (UEMOA). Ils ne reçoivent, ni ne doivent accepter des instructions des États membres ; prêtent serment « d'agir dans l'intérêt supérieur de la collectivité » ; sont liés par le principe de la collégialité, etc. Ce régime strict est

supposé mettre l'initiative du recours en manquement à l'abri des considérations politiques. En principe, le recours en manquement est une modalité juridique dont l'initiative repose sur une décision technique et auquel est assigné un objectif précis : assurer le respect par les États membres des obligations communautaires auxquelles ils ont librement consenti. La même logique soutient le recours en manquement au sein de l'Union européenne. Cette organisation cohérente et éprouvée n'a néanmoins pas été fructueuse.

B- Une organisation empiriquement infructueuse

Pourquoi le recours en manquement organisé selon des modalités indiquées ci-dessus n'a-t-il pas connu le même succès qu'ailleurs ? Plusieurs raisons l'expliquent. L'analyse des traités fondateurs, dans une approche comparatiste, révèle que les recours en manquement dans les systèmes africains n'avaient peut-être pas autant de chances de succès que dans le modèle européen. Les pouvoirs de l'organe pivot de ce recours, la commission, ne sont pas les mêmes ici et ailleurs.

La commission européenne a été dotée par les traités fondateurs d'importants moyens d'action. Une part importante a été faite à la prévention. L'approche est finaliste : l'objectif est d'éviter les manquements, de les prévenir. Les États sont dissuadés de commettre des manquements. Le recours en manquement n'est donc pas le principal ou le seul moyen de garantir le respect des obligations communautaires. La commission européenne agit à la source de l'infraction et en infléchit la potentialité.

Pour ce faire, elle dispose d'un droit à l'information. En vertu de celui-ci, une obligation de collaboration pèse sur les États. Ceux-ci doivent transmettre à la commission des renseignements relatifs aux mesures qu'ils entendent édicter de façon générale ou en matière de transposition des directives. La commission est aussi en droit d'exiger des informations des personnes privées, physiques ou morales. Elle dispose en outre d'un pouvoir de poursuite des infractions. Dans ce cadre, elle peut s'adresser aux opérateurs économiques pour demander la cessation des actes illégaux et prononcer à leur encontre des sanctions financières. Ces diverses attributions précontentieuses ont plusieurs fonctions. D'abord, elles ont permis à la commission de s'ancrer dans une logique de surveillance générale. Ensuite, elles l'installent pleinement, de bout en bout, dans le processus de garantie du respect des obligations communautaires par les États. La commission ne découvre pas la majorité des infractions au moment où l'initiative du recours en manquement est formalisée. Elle connaît les dossiers pour avoir tenté d'empêcher ou de dissuader l'infraction

en amont. Elle en perçoit les enjeux, les motivations et les répercussions. Les commissions africaines ne sont pas dotées d'attributions équivalentes, bien que les traités les dotent d'un pouvoir général de « recueillir toutes les informations utiles » à l'accomplissement de leur mission (art. 26 UEMOA, art. 35 CEMAC). On n'insistera pas sur l'ensemble des outils à disposition de la commission européenne afin de renforcer son pouvoir de surveillance : (le tableau d'affichage relatif au marché unique, SOLVIT, EU Pilot, le rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union, etc.).

Au total, les moyens à la disposition des commissions africaines pour garantir le respect des obligations communautaires par les États sont plus retraits. Pourtant, on ne peut s'en tenir à ces explications factuelles. Il ne faut pas éluder les arrière-pensées et motifs politiques qui expliquent sans doute en partie le "*self-restraint*" des commissions africaines. Il y a des choses que l'intuition perçoit avec certitude, mais qu'il faut renoncer à décrire au risque de les dénaturer.

Dans ces conditions, on est tenté d'affirmer que les commissions ont passé leur tour ; celui de s'ériger en sourcilleux garant du respect par les États membres de leurs obligations communautaires ; celui d'entrer dans l'histoire, aux côtés de la commission européenne, comme des acteurs majeurs de l'intégration communautaire en Afrique. Le citoyen cristallise désormais l'espoir quant à sa capacité à devenir un acteur de l'intégration communautaire.

II- Les perspectives prometteuses d'un recours ouvert aux citoyens

L'ouverture du recours en manquement aux citoyens est justifiée (A) par plusieurs arguments. Au-delà, cette évolution paraît inévitable (B).

A- Une ouverture justifiée

L'histoire des recours contentieux dans le monde raconte le rôle fondamental du citoyen pour l'approfondissement du droit et la conquête de nouveaux droits. N'est-ce pas William Marbury, personne physique, qui a saisi la Cour suprême (présidée par le juge John Marshall), provoquant ainsi l'arrêt révolutionnaire qui a fondamentalement changé le contrôle de constitutionnalité moderne en 1803 ? Le succès mondialement reconnu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme n'est-il pas intimement lié à la reconnaissance du droit au recours individuel devant la Cour de Strasbourg ?

Récemment, l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité en France n'a-t-elle pas bouleversé le contrôle de constitutionnalité dans ce pays ? Les exemples pourraient être multipliés. Mais l'essentiel est ailleurs.

L'intérêt d'ouvrir le recours en manquement aux citoyens, de créer un recours individuel devant les juridictions communautaires, s'impose avec la force de l'évidence. Il emporte la conviction à la lumière du diagnostic esquissé ci-dessus. L'irruption des citoyens dans l'office des juges communautaires ne serait pas révolutionnaire en soi. Ceux-ci sont habilités à accéder à ces prétoires pour le recours de plein contentieux contre les décisions des organes des communautés ou en matière de contentieux de la fonction publique communautaire. Les particuliers sont fondés à introduire des recours en appréciation de la légalité des actes communautaires dérivés leur faisant grief par la voie de l'action (art. 8 du protocole de l'UEMOA et art. 10 du protocole de la CEDEAO) ou par la voie de l'exception exclusivement (à la CEMAC, c'est l'exception d'illégalité de l'article 24, alinéa 2 du protocole de 2009). De toutes ces organisations, la CEDEAO est celle dont le droit ménage le plus large accès des citoyens au juge communautaire. En plus des mécanismes précités, le droit de la CEDEAO institue un recours direct devant le juge d'Abuja en faveur de toute personne « victime de violation des droits de l'homme ».

Substantiellement cependant, l'attribution aux citoyens de la saisine pour le recours en manquement serait une originalité. A notre connaissance, les ordres communautaires contemporains n'ont pas fait ce choix. Dès lors, pourquoi l'exclusion des citoyens est-elle si répandue ? En règle générale, les citoyens sont exclus de l'initiative du recours en manquement en raison du rôle dévolu aux juridictions nationales. Celles-ci sont censées être les juges communautaires de droit commun. Elles sont réputées garantir au quotidien, dans les États, le respect des obligations communautaires par les Etats membres. L'idée est que, statuant sur les litiges dont elles sont saisies, les juridictions nationales peuvent, ou sont dans l'obligation lorsqu'elles statuent en dernier ressort, de surseoir à statuer et soumettre aux juridictions communautaires les problématiques touchant au droit communautaire. Ce renvoi préjudiciel peut porter sur l'interprétation du droit communautaire ou l'appréciation de la validité des actes des communautés. La décision de saisir la juridiction communautaire appartient au juge devant lequel la question est posée, soit de sa propre initiative, soit de celle des parties, bien que l'article 10 du protocole précité de la CEDEAO dispose : « peuvent saisir la Cour, les juridictions nationales ou les parties concernées, lorsque la Cour doit statuer à titre préjudiciel, etc. ». Cet office des juges nationaux est enserré par les principes bien connus de primauté et d'effet direct du droit communautaire.

Cependant, le renvoi préjudiciel n'a pas non plus connu un franc succès. Seules quelques rares occurrences sont relevées. L'office du juge de droit commun n'a pas été à même de compenser l'abstention des requérants institutionnels du recours en manquement. Dans ces circonstances, le recours aux citoyens apparaît comme une solution qui s'impose.

B- Une ouverture inévitable

Les personnes privées, physiques ou morales, aspirent à une meilleure protection, à plus de droits. Le monde globalisé dans lequel nous vivons les incite à la comparaison. Les ressortissants des pays d'Afrique observent que les systèmes de protection et d'intégration, ailleurs, sur d'autres continents, sont efficaces et se perfectionnent. Ils désirent des protections équivalentes, tant la complétude des droits que le degré de protection. Pour ce faire, ils s'adressent au juge susceptible de leur procurer la meilleure satisfaction. Ils n'hésitent d'ailleurs pas à aller au-delà de ce que les textes leur permettent. Il suffit pour s'en convaincre de savoir que le président de la commission de la CEDEAO n'a jamais pris l'initiative du recours en manquement, tandis que plusieurs requérants, personnes privées, s'y sont essayés. Leurs requêtes ont évidemment été déclarées irrecevables (v. *Roch Gnahoui et Alternative citoyenne C/ la République du Bénin* ; *Karim Wade c/ la République du Sénégal* ; *Kemi Pinheiro C/ la République du Ghana*). L'aspiration est forte et incontestable.

La communautarisation croissante du droit est un facteur de concurrence entre les ordres communautaires. Les projets d'intégration communautaire sont comparés par les citoyens au regard de critères de compétitivité, d'efficacité. Si un ordre communautaire ne prospère pas, les citoyens n'hésiteront pas à s'en détourner au profit d'un autre. D'autant que les destinataires des droits subjectifs consacrés par les traités sont souvent les mêmes individus. Les citoyens de l'UEMOA recourent partiellement ceux de la CEDEAO. Le citoyen qui obtient une meilleure protection par la Cour de Ouagadougou se désintéresserait de la Cour d'Abuja, au détriment du projet d'intégration de la CEDEAO. C'est l'un des principaux enjeux de l'irruption des citoyens dans le recours en manquement. Cette ouverture mettra au défi les communautés et leurs organes juridictionnels plus particulièrement. Quelle juridiction sera la plus performante ? Laquelle offrira la meilleure garantie ? Laquelle sera un meilleur vecteur de l'intégration ?

L'ouverture du recours en manquement est désormais immanquable. Elle s'impose aux ordres communautaires et à leurs juridictions. Tous les ordres ont vocation à s'y rallier pour de multiples raisons. Le propos se limitera à quelques-unes.

Si les juridictions communautaires sont appelées à rivaliser entre elles, elles sont concurrencées par les juridictions nationales et notamment par les Cours dont les décisions sont insusceptibles de recours. D'un côté, celles-ci sont aussi à la conquête de l'étendard de la meilleure protection offerte au citoyen. La logique de performance a pénétré leurs offices. Traditionnellement, les Cours constitutionnelles sont attachées à « l'identité constitutionnelle de leurs États » comme cela a été labellisé ailleurs. En un mot, elles tentent de préserver leurs souverainetés (juridique et juridictionnelle). Elles n'ont pas intérêt à ce que les justiciables soient mieux protégés par la sphère communautaire que par la norme constitutionnelle. Autrement, la suprématie de la norme constitutionnelle serait en cause. Mais, d'un autre côté, en ne prenant pas acte de cette nouvelle donne, les juridictions communautaires favorisent la vulnérabilité des normes communautaires. Pour s'en tenir à une illustration récente, la Cour constitutionnelle du Bénin, sans remettre en cause explicitement les principes du droit communautaire, n'a pas hésité dans une décision du 22 août 2019 *Dewedi*, à neutraliser les effets d'un acte communautaire à l'égard des nationaux. La décision se fonde sur le motif que la législation nationale offre des droits plus importants, une garantie plus favorable que le règlement UEMOA du 25 septembre 2014 relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'avocat dans l'espace UEMOA.

Pour autant, les juges nationaux respectent-ils toutes les règles du jeu ? On l'a dit, les renvois préjudiciels sont rares et cette voie de droit ne s'est pas développée. Ces juges n'empêchent-ils pas, ne serait-ce qu'inconsciemment, l'éclosion du droit communautaire qui, fatalement, entraînerait une réduction de leur autonomie juridictionnelle et de leur liberté jurisprudentielle ? A terme, l'utilité des juridictions communautaires, voire le principe même de l'intégration pourrait être en cause si le *statut quo* est maintenu ; si les citoyens ne sont pas installés au cœur du dispositif. Le citoyen est potentiellement un arbitre impartial, mais décisif : il n'est préoccupé que par son mieux-être et protection de ses droits.

Les juridictions communautaires ont tout intérêt, peut-être davantage que les organes politiques et techniques, à ce que le recours en manquement soit ouvert aux citoyens. Cela leur permettrait de s'installer au cœur de la construction communautaire et de l'architecture du droit, à l'image de leur homologue de

l'Union européenne. En outre, sans être un critère pertinent à nos yeux, un recours ouvert aux justiciables est perçu comme étant plus démocratique. « Les communautés de droit » inspirées de « l'Union de droit » en Europe en seraient renforcées. Sans doute les modalités de cette ouverture devront-elles être réexaminées. Peut-être qu'un filtre (juridictionnel et non politique) pourrait-il être instauré pour éviter les abus. Le débat est ouvert. Mais sur le principe, cet élargissement de la saisine semble inévitable.

Enfin, une telle ouverture ne porterait atteinte à aucun principe fondamental de la théorie du droit communautaire ou conventionnel. Le droit communautaire n'a pas vocation à être pensé selon les schémas classiques du droit international dès lors que les institutions communautaires ne sont pas des organisations internationales traditionnelles. La CEDH reconnaît le droit au recours direct. Depuis le traité de Lisbonne adopté en 2007, l'UE a adhéré à la CEDH. Le modèle européen aussi est en mouvement, en perpétuelle quête de perfectionnement.

Dès lors que les Traités consacrent des droits subjectifs, le contrôle de leur respect ne peut plus être confié aux seuls organes et institutions politiques. Les titulaires des droits, premières victimes des violations, devraient être des acteurs de leur garantie juridictionnelle.

CEREMONIE DE CLOTURE

RAPPORTS SEQUENTIELS

ATELIER DES JURIDICTIONS DE CASSATION

Dans l'après-midi du mardi 22 octobre 2019 dans la Salle POLYVALENTE de l'ERSUMA, ont démarré, dans le cadre de la douzième session de formation des magistrats membres de l'Association Africaine des Hautes juridictions francophones (AA-HJF), les travaux en atelier des Juridictions de cassation. Ces travaux qui se sont poursuivis dans la matinée du mercredi 23 octobre 2019, ont été marqués par trois communications suivies de débats.

Après un propos introductif du co-modérateur de l'atelier Madame Michèle Odette CARRENA ADOSSOU, Présidente de la Chambre judiciaire de la Cour Suprême du Bénin par intérim, les travaux proprement dits ont démarré avec la présentation des différentes communications.

La première communication intitulée « Les moyens soulevés d'office et le principe du contradictoire », a été présentée par Monsieur Gilbert Comlan AHOUANDJINO, Ancienne Présidente de la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême du Bénin. Introduisant son exposé, il a rappelé la mission du Juge qui est de dire le droit en rendant aux faits leur juste qualification puis la règle du contradictoire qui est une règle processuelle fondamentale dans le respect des droits de la défense et qui postule que nulle partie ne peut être jugée sans avoir été entendue ou dument convoquée.

Procédant à des clarifications d'ordre terminologique et contextuel sur les notions de « moyens soulevés d'office » et « principe du contradictoire », le communicateur a distingué entre les moyens qui peuvent être soulevés d'office par le juge du fond et le juge de cassation. Il en résulte que si le juge du fond peut relever d'office les moyens de pur droit ou de fait, celui de cassation est limité aux seuls moyens de pur droit qu'il a la faculté de relever d'office. Il a cependant l'obligation de soulever d'office un moyen qui est d'ordre public.

Les mécanismes auxquels peut faire recours le juge pour relever d'office les moyens ont été explicitement présentés aux participants et déclinés par le communicateur suivant que le procès est fait devant le juge du fond ou le juge de cassation et aux différentes phases de l'audience.

La deuxième communication sur le thème « Le renvoi après cassation et la cassation sans renvoi » a été présentée par Madame Ginette AFAWOUNGBO HOUNSA, Ancien Président de la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême du Bénin. Dans son exposé, la communicatrice a procédé en premier lieu, à un rappel de la triple mission de la juridiction de cassation à savoir la fonction

juridictionnelle, la fonction disciplinaire et la fonction jurisprudentielle. Se fondant sur les particularités de la fonction jurisprudentielle, la communicatrice a défini la nature des décisions de la juridiction de cassation qui peuvent être un arrêt de rejet relativement à une irrecevabilité, une déchéance, une forclusion ou sur le fond ou un arrêt de cassation sanctionnant la décision de fond pour non-conformité au droit.

Selon elle, l'arrêt de renvoi après cassation qui peut être partiel ou total, suppose que la cassation emporte obligation de statuer en fait et en droit donc un renvoi devant la juridiction qui a rendu la décision autrement composée ou une autre juridiction de même degré. A cet effet, elle a présenté les dispositions légales qui définissent son étendue et sa portée et organisent la procédure après le renvoi. Il en résulte que la juridiction de renvoi dispose de la plénitude de juridiction pour juger à nouveau à l'exception des points non atteints par la cassation.

En ce qui concerne la cassation sans renvoi, elle est fondée sur des dispositions légales et ne remet pas en cause l'effet dévolutif mais implique simplement que la solution du litige ne nécessite pas que la Cour de cassation renvoie à nouveau devant la juridiction du fond. Le mécanisme de sa mise en œuvre a été présenté aux participants et est fondé sur deux principes de base:

- Après la cassation, il n'y a plus rien à juger, tels les cas de la prescription ou d'incompétence des juridictions judiciaires ;
- Après la cassation, l'arrêt met fin au litige.

La troisième communication a porté sur « Le droit d'évocation dans les juridictions de cassation » et a été présentée par Monsieur Désiré P. SAWADOGO, Avocat Général, Chef Service de la Documentation et des Etudes à la Cour de cassation du Burkina Faso.

A l'entame de son exposé, il a défini le cadre de sa communication qui fait suite à celle relative à la cassation sans renvoi.

Il a précisé le caractère exceptionnel du pouvoir d'évocation de la juridiction de cassation au niveau duquel le principe demeure le renvoi après la cassation. Ce droit d'évocation, qui est un pouvoir donné à une juridiction de statuer sur une affaire et de connaître de tout le litige en fait et en droit, peut être obligatoire ou facultatif suivant les conditions qu'il a définies.

Pour permettre aux participants d'appréhender l'étendue du pouvoir d'évocation, le communicateur a structuré son développement autour de deux points que sont le mécanisme du droit d'évocation et les inquiétudes qui découlent de la mise en œuvre de ce pouvoir.

A propos du mécanisme du droit d'évocation, il a procédé à une revue des dispositions légales organisant dans plusieurs Etats, le droit d'évocation. Il résulte de cette revue structurée que ce pouvoir d'évocation n'est reconnu aux juridictions de cassation qu'exceptionnellement et est bien encadré.

En ce qui concerne les implications de ce pouvoir d'évocation, le communicateur a présenté quelques avantages et risques possibles.

Au nombre des avantages qu'il a relevés, il y a la garantie d'éviter les délais anormalement longs du procès et de respecter le droit du justiciable d'être jugé dans un délai raisonnable. De même, la mise en œuvre du pouvoir d'évocation peut contribuer au désengorgement des juridictions du fond et pallier le risque de résistance aux arrêts de renvoi.

Au titre des inquiétudes face au pouvoir d'évocation, figure le risque d'instaurer dans les juridictions de cassation, une autre cour d'appel ou un troisième degré de juridiction et dénaturer ainsi la perception traditionnelle du juge de cassation ne statuant qu'en droit.

Par ailleurs, le communicateur n'a pas manqué d'attirer l'attention des participants sur le risque d'un déplacement de l'engorgement des juridictions du fond vers la juridiction de cassation. Il préconise alors un encadrement strict de ce pouvoir.

Les débats très fructueux qui ont suivi ces trois communications ont montré tout l'intérêt des thèmes développés et ont été l'occasion d'un véritable partage d'expériences entre pays participants. Plusieurs préoccupations ont été soumises aux communicateurs et sont principalement relatives aux particularités de chaque législation.

Si les représentants des différents pays conviennent de la quasi identité des textes légaux et des pratiques organisant la cassation et les droits de la défense dans les pays francophones, les spécificités liées à chaque pays ont été présentées et débattues.

Après avoir répondu aux différentes préoccupations, les communicateurs ont insisté sur l'impératif de discipline des juridictions du fond face aux arrêts de renvoi, au regard surtout du rôle d'uniformisation de la jurisprudence et la fonction disciplinaire de la juridiction de cassation.

Recommandation

Les participants suggèrent au comité scientifique d'informer à l'avance les hautes juridictions des thèmes retenus pour la session afin que ceux-ci soient débattus au sein desdites juridictions et portés par les délégations.

Le rapporteur

Hotègni Sèmevo Médard GANDONOU

THEMES A PORTEE GENERALE

- 1- Les garanties et protections reconnues aux hautes juridictions dans leur rapport avec les autres institutions de la République
- 2- Rôle et place d'une haute juridiction dans l'édification de l'Etat de droit
- 3- Rôle et missions du ministère public devant les hautes juridictions
- 4- Les juges des hautes juridictions et le respect des normes internationales
- 5- La gestion efficiente du contentieux électoral par les hautes juridictions
- 6- L'application du principe de double degré devant les juridictions d'exception
- 7- La souveraineté des Etats face à la libre circulation des personnes et des biens
- 8- La motivation des décisions de justice
- 9- Relations entre le juge communautaire et le juge national

THEMES SPECIFIQUES

- 1- L'instruction du dossier de pourvoi
- 2- Les procédures spéciales devant la cour de cassation
- 3- Les techniques de sauvetage des arrêts

- 4- Etendue du pouvoir des juges du fond statuant sur renvoi après cassation
- 5- Le référé devant le juge de cassation
- 6- La procédure de faux devant le juge de cassation
- 7- Le recours contre les décisions des cours de cassation et le rabat d'arrêt
- 8- Les cas d'ouverture à cassation d'origine jurisprudentielle
- 9- Le juge de cassation et le respect du procès équitable

ATELIER DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

A l'issue des travaux en plénière organisés dans le cadre de la 12^{ème} session de formation de l'AA-HJF, les membres des juridictions administratives se sont retrouvés en atelier.

Ainsi, dans l'après-midi du mardi 22 octobre 2019, les travaux en atelier ont démarré sous la co modération de Monsieur Victor ADOSSOU, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin et Abdoulaye DJIBO, Président de la Chambre consultative du Conseil d'Etat du Niger.

Après un propos introductif, monsieur Victor ADOSSOU a donné la parole à monsieur Abdoulaye DJIBO, pour la présentation de sa communication portant sur le thème : « les pouvoirs du juge administratif en matière d'instruction : étendue et limites ».

A l'entame de son exposé, monsieur Abdoulaye DJIBO a fait observer que la procédure d'instruction n'a pas fait l'objet de beaucoup de dispositions dans nos législations respectives comme en témoignent celles du Niger où on dénombre 17 articles.

Après ce rappel, le communicateur a abordé dans une première partie les caractères généraux de la procédure d'instruction à savoir le caractère écrit qui n'exclut pas d'ailleurs des éléments d'oralité :

- L'inquisitorialité de la procédure
- Le principe de la contradiction qui connaît un tempérament avec la procédure de référé.

Dans une deuxième partie, il s'est appesanti sur le déroulement de la procédure d'instruction, en mettant l'accent sur la communication des mémoires et pièces, et surtout les délais de leur production qui varient selon que la loi a prévu une procédure à jour fixe ou celle ordinaire.

La communication a été suivie de débats et enrichie par les contributions des participants sur plusieurs points notamment :

- La question du délai de production des pièces
- La dispense d'instruction
- L'intervention volontaire
- La mise en demeure en cas d'inertie des parties - La question d'incompétence et d'ordre public.

- Le pouvoir de coercition du juge administratif

Et surtout la question de la portée du rapport du Magistrat instructeur qui a d'ailleurs focalisé l'attention de tous les membres de l'atelier à travers des débats très fructueux.

Relativement à cette préoccupation, il est recommandé que le magistrat rapporteur fasse preuve d'ouverture d'esprit dans la conduite de son dossier.

Par ailleurs les magistrats ont noté une différence des législations et également des pratiques et se sont enrichis mutuellement de ces différences.

La deuxième communication qui porte sur le contentieux fiscal entre le juge administratif et le juge judiciaire est présentée par Monsieur Guillaume GOULARD, Conseiller d'Etat, Président de la 9^{ème} chambre de section au Conseil d'Etat en France.

Dans son exposé, le Conseiller d'Etat après avoir rappelé que le contentieux fiscal est partagé entre les juridictions administrative et judiciaire, a énuméré les différents partages de compétence.

- d'abord le contentieux d'assiette est partagé entre les juridictions administratives (pour lesquelles on retrouve par exemple tous les impôts directs de l'Etat, les impôts directs locaux, la TVA, la taxe d'urbanisme) et les juridictions judiciaires qui prennent en compte les

droits d'enregistrement, les taxes de publicité foncière et les droits de timbre.

Le communicateur a précisé le critère jurisprudentiel de partage de compétence qui varie selon la qualification d'impôt direct ou de contribution indirecte ; à défaut compétence de droit commun du juge administratif (cf. TC 20 juillet 1956 Sté Bourgogne bois).

Le communicateur a rappelé l'origine historique du partage de compétence ainsi que les compétences dévolues au juge judiciaire en matière de perquisitions fiscales.

- abordant ensuite le partage de compétence en contentieux de recouvrement, il a précisé que la contestation de la régularité en la forme de l'acte de recouvrement relève du juge judiciaire, tandis que la contestation portant sur l'existence d'obligation de payer ou d'exigibilité de l'impôt dépend du juge administratif.

Il n'a pas occulté la question de délai qui est de deux (02) mois à compter de la notification de l'acte contesté.

Le communicateur a évoqué enfin le partage de compétence en contentieux indemnitaire.

Il a énuméré la faute des services d'assiette dont le contentieux de la responsabilité est dévolu tantôt au juge administratif (impôt direct et TVA) tantôt au juge judiciaire (contribution indirecte) ainsi que les fautes affectant les opérations de recouvrement.

La 3^{ème} communication porte sur le contentieux des contrats administratifs.

Le communicateur a abordé le référé pré contractuel où ne peuvent être invoqués que les manquements aux obligations de publicité et de concurrence.

Le recours ouvert aux tiers à travers la jurisprudence Tarn – et Garonne

Le recours ouvert aux parties illustré par les jurisprudences Beziers 1 et 2

Les débats ont porté essentiellement sur certaines préoccupations notamment :

- Les perquisitions fiscales (il s'agit de vérifier si les déclarations faites par le contribuable sont sincères)
- La perception de la gravité de l'irrégularité commise
- La compétence du juge administratif en matière fiscale
- Le référé précontractuel
- Le contentieux relatif à la privatisation de l'aéroport de Toulouse.

Outre les échanges thématiques, les membres de l'atelier ont engagé des discussions sur la formulation des thèmes susceptibles d'être développés lors de la prochaine session de formation.

A l'issue des échanges et après avoir débattu de leur pertinence les participants ont retenu pour la prochaine session les thèmes de portée générale et ceux spécifiques aux juridictions administratives.

THEMES DE PORTEE GENERALE

1. L'office des hautes juridictions et les exigences du néo-développementaliste en Afrique francophone.
2. La hiérarchisation des normes dans la dynamique de l'intégration dans l'espace africain francophone.
3. L'autorité des décisions des juridictions d'intégration.

THEMES SPECIFIQUES AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

1. Le contrôle de la validité des contrats administratifs et les pouvoirs du juge
2. L'informatisation de la procédure d'instruction devant le juge administratif
3. Les techniques de rédaction des décisions rendues en matière administrative

4. La rétroactivité et la modulation dans le temps des effets des
décisions du juge administratif.

Fait à Porto-Novo le 23 octobre 2019

ATELIER DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

Les travaux de l'atelier des juridictions constitutionnelles ont commencé dans l'après midi du 22 octobre 2019 à l'occasion de la 12^{ème} session de formation des magistrats membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones à (l'AA-HJF) sous la modération du professeur NAREY Oumarou, Président de la Cour des comptes du Niger.

A l'entame des travaux, les participants ont désigné monsieur OUEDRAOGO Massmoudou, greffier en chef du Conseil constitutionnel du Burkina Faso rapporteur de l'atelier.

La première communication portant sur « Le juge constitutionnel et les crises politiques », préparée par le professeur Robert Mballa Owona du Cameroun, a été présentée par le professeur ABANE EMGOLO Patrick du même pays.

Dès l'entame, le communicateur a montré que la justice constitutionnelle en Afrique a connu son essor depuis l'effondrement de la plupart des régimes autoritaires avec l'adoption de nouvelles Constitutions. Il a présenté ensuite le juge constitutionnel comme le garant de la protection de la Constitution. Il également procédé à la clarification des notions clé de « juge constitutionnel » et de « crises politiques ». Le juge constitutionnel est le juge qui dit le droit en rapport avec la Constitution. Les crises politiques se définissent comme une situation de trouble ou de conflit qui, soit affecte le fonctionnement des pouvoirs publics, soit nécessite, en raison de sa gravité des mesures d'exception. Le communicateur s'est posé la question de savoir la posture que doit prendre le juge constitutionnel, artisan de la démocratie à l'égard des crises politiques.

Le professeur a abordé le thème autour de deux principaux points à savoir l'office louable et l'office trouble. Au niveau de l'office louable, premier point de l'exposé, le juge constitutionnel est astreint au « devoir sacré » c'est-à-dire qu'il doit faire appel à tous les moyens juridiques pour rétablir la légitimité constitutionnelle. Il a fait cas d'un certain nombre d'avis sur les questions chrysogènes. C'est l'exemple de l'avis négatif de la Cour au projet de référendum du Président Tanja au Niger. Le communicateur a également évoqué un certain nombre de décisions rendues par des juridictions constitutionnelles pour juguler des crises au Bénin, Sénégal. In fine au niveau de l'office louable du juge, le communicateur a rendu compte de la fonction pédagogique du juge constitutionnel laquelle se manifeste essentiellement par

des avis sur les questions chryso-gènes mais également la fonction de régler les crises à travers des décisions.

A la suite de l'office louable, le communicateur a entretenu les participants autour de l'office trouble. Sur ce point, au lieu que le juge apparaisse comme un artisan de la stabilité, de la protection de l'Etat de droit, le juge apparait comme un fossoyeur de l'Etat de droit. Au niveau de l'office trouble, une distinction a été faite entre les positions contestées et les positions imposées. Parlant des positions contestées, le communicateur estime que le rôle de la justice constitutionnelle devrait consister dans la conscience collective à arbitrer le combat politique et notamment, les élections présidentielles et législatives de sortie de crise. Mais le juge constitutionnel, dans ses appréciations des conditions d'éligibilité crée souvent des crises. Il a tiré des exemples de la jurisprudence sénégalaise et togolaise.

Poursuivant ses développements, le communicateur a montré que dans des pays africains comme le Togo et la Côte d'Ivoire, des exclusions contestées de candidature aux élections présidentielles ont donné lieu à des crispations du jeu politique et des violences. Le communicateur a terminé son propos en abordant les situations dans lesquelles la juridiction constitutionnelle rend des décisions qui sont imposées. Il a illustré son propos en prenant l'exemple de la Cour constitutionnelle de la Côte d'Ivoire à l'occasion de l'élection présidentielle du 31 octobre et du 28 novembre 2010.

La première communication de l'atelier a donné lieu à des échanges nourris et riches entre les participants. Les échanges ont surtout porté sur la hiérarchie des normes, la souveraineté nationale, l'auto-saisine, le gouvernement des juges.

La seconde communication portant sur « Le recours en inconstitutionnalité par voie d'exception » a été présentée par le professeur Oumarou NAREY, ancien Vice Président de la Cour constitutionnelle du Niger et actuel Premier Président de la Cour des comptes du Niger.

Dans les préliminaires, le communicateur a donné la définition de l'exception d'inconstitutionnalité et fait son historique. Pour la doctrine, l'exception d'inconstitutionnalité se définit comme la technique procédurale qui permet à une partie à un procès d'opposer à son adversaire la non-conformité à la Constitution d'une loi invoquée contre lui. Pour le communicateur, d'origine

jurisprudentielle, l'exception d'inconstitutionnalité a été consacrée pour la première fois de manière prétorienne par le Président de la Cour suprême des Etats Unis d'Amérique John Marshall dans le célèbre arrêt *Williams Marbery c/ Jefferson Madison*. Il a également distingué l'exception d'inconstitutionnalité de notions voisines qui ont le même objectif à savoir la question préjudicielle et la question prioritaire de constitutionnalité consacrée en droit français. Depuis sa naissance, l'exception d'inconstitutionnalité a été consacrée de nos jours par beaucoup de Constitutions africaines et occidentales. Le conférencier a illustré ses propos à travers des exemples de pays africains comme la République Démocratique du Congo, le Bénin, l'Algérie, et des pays occidentaux comme la République Fédérale d'Allemagne, l'Italie. Il ressort des termes des différentes Constitutions que l'exception d'inconstitutionnalité a été adoptée avec des aménagements variables d'un pays à un autre. Dans tous les cas, le contrôle s'exerce sur des lois qui sont déjà en application en vue d'empêcher leur application à l'occasion d'un procès. Pour le communicateur, l'exception d'inconstitutionnalité est un moyen de sauvegarde des droits et libertés des citoyens garantis par les Constitutions.

Dans les développements, le professeur a axé son exposé sur deux points principaux :

- L'exception d'inconstitutionnalité, une garantie de protection et de sauvegarde des droits et libertés ;
- L'exception d'inconstitutionnalité, une garantie limitée dans sa mise en œuvre.

Abordant le premier point de l'exposé, le communicateur a présenté l'exception d'inconstitutionnalité comme un moyen mis à la disposition des citoyens pour avoir accès au prétoire du juge constitutionnel pour la protection de leurs droits et libertés. C'est un recours ouvert à tout citoyen qui intervient incidemment à l'occasion d'un procès lorsqu'un plaideur soulève devant un juge de droit commun l'inconstitutionnalité d'une loi dont on veut lui faire application en vue d'empêcher que cette loi ne lui soit appliquée. Dans le cas d'espèce, selon les législations, la juridiction compétente pour examiner la constitutionnalité de la loi peut être soit une juridiction ordinaire, soit une juridiction constitutionnelle. Lorsque la juridiction compétente est une juridiction ordinaire saisie de la contestation d'un acte, deux situations se distinguent à savoir la situation où la juridiction est expressément ou implicitement autorisée à examiner et à trancher elle-même à titre incident la question de constitutionnalité et la situation où elle a reçu expressément la compétence de trancher les

recours dirigés contre des actes portant atteinte à un droit constitutionnellement garanti. Lorsque la juridiction compétente est une juridiction spécialisée en matière constitutionnelle, elle peut être saisie de la question par une décision de renvoi du juge du fond devant lequel a été soulevée la question de la constitutionnalité de la loi appliquée où elle peut avoir reçu expressément compétence directe pour vérifier le respect d'un droit fondamental par un acte administratif ou juridictionnel à la demande d'une personne privée prétendant être lésée dans ses droits. Pour illustrer ses propos, le communicateur a pris l'exemple des pays africains comme le Sénégal, le Niger, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Togo et le Bénin. Dans les législations de ces pays lorsqu'est posée la constitutionnalité d'une disposition législative devant une juridiction ordinaire, celle-ci a l'obligation dans un délai donné de saisir la juridiction constitutionnelle de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée et de sursoir à statuer. La juridiction constitutionnelle dispose d'un délai déterminé pour statuer mais ce délai varie d'un pays à un autre. Dans l'hypothèse où le juge constitutionnel déclare la loi inconstitutionnelle, le sort de celle-ci varie d'un pays à un autre. A titre illustratif, au Bénin lorsque la Cour constitutionnelle déclare qu'un texte est contraire à la Constitution, celui-ci cesse de produire ses effets.

Poursuivant son exposé, il a montré que la procédure d'exception d'inconstitutionnalité est soumise à des conditions plus ou moins strictes pour sa mise en œuvre. Mais il a constaté qu'en Afrique les requérants et les avocats ne maîtrisent très souvent pas les règles qui gouvernent cette procédure devant les juridictions constitutionnelles.

Abordant le second point de son exposé, portant sur l'exception d'inconstitutionnalité, une garantie limitée dans sa mise en œuvre, l'expert a traité de la complexité des conditions de mise en œuvre de la procédure par la grande majorité des requérants qui entraîne la mise en échec de beaucoup de requêtes. Il a terminé le deuxième grand point en faisant cas de l'usage de l'exception d'inconstitutionnalité à des fins de procédures dilatoires et abusives.

Le communicateur a terminé son propos en souhaitant une simplification des modalités d'application de l'exception d'inconstitutionnalité en évitant les conditions drastiques de recevabilité qui pèsent sur l'accessibilité de la juridiction constitutionnelle. Il a également souhaité que les juridictions communautaires mènent la réflexion sur la question prioritaire de communautarité.

La deuxième communication a également fait l'objet d'échanges riches entre les participants autour de la saisine directe du juge constitutionnel, la hiérarchie des normes, la question prioritaire de communautarité.

La troisième communication, présentée par le professeur Ibrahim David SALAMI a porté sur « La juridiction constitutionnelle, clé de vouté du système démocratique : portée et limites »

Dans son introduction, le communicateur a fait l'historique de la naissance des juridictions constitutionnelles dans le monde et son essor sur le continent africain avec la vague de démocratisation des pays au Sud du Sahara. Pour ce faire, le juge constitutionnel est devenu un maillon important de la construction démocratique. Mais le communicateur s'est interrogé sur la pierre du juge constitutionnel dans l'édification du système démocratique en Afrique. Dans une première partie, il a abordé la garantie de la participation politique. La participation politique apparait comme le cœur de la démocratie et s'identifie au vote qui permet l'expression de la volonté du peuple par le choix des gouvernants. Le juge constitutionnel, joue son rôle de garant de la participation politique à travers le contrôle des modalités de participation et de contrôle de la sincérité de la participation. Dans une seconde partie, l'expert a abordé la garantie de la limitation du pouvoir par le contrôle des normes notamment les normes constitutionnelles en assurant leur hiérarchie sur les autres normes, par l'arbitrage des rapports entre pouvoirs en prévenant et en résolvant les conflits politiques potentiels. Bien plus, le juge constitutionnel veille à la limitation du pouvoir des gouvernants par le billet de sa fonction de régulation.

In fine, le Professeur exposant tout en relevant les contraintes politiques, économiques et sociales du juge constitutionnel en Afrique a noté le rôle important qu'il est appelé à jouer dans la construction des démocraties constitutionnelles. Les échanges riches ont porté sur les questions d'indépendance du juge, sur la difficulté d'un juge devant mettre en œuvre son devoir d'ingratitude tout en faisant preuve d'hardiesse et de courage dans la consolidation d'une véritable démocratie constitutionnelle.

C'est sur cette note d'espoir d'un juge constitutionnel au service de la justice et de l'Etat de droit que les participants se sont séparés, non sans avoir suggéré comme thèmes pouvant meublés la prochaine session le contentieux électoral, l'interprétation de la Constitution, les fonctions non juridictionnelles du juge constitutionnel et l'autonomie financière des juridictions constitutionnelles.

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 de monsieur Justin BLOKOU, Ancien Président de ladite Chambre.

Au cours de la première journée de ces travaux, deux communications ont été présentées par messieurs Malick LY, Conseiller référendaire à la Cour des comptes du Sénégal et Benoît AZODJILANDE, Ancien Conseiller à la Chambre des comptes du Bénin sur les thèmes respectifs « Audit en milieu informatisé » et « La loi de règlement à l'aune de la réforme des finances publiques ».

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 : « Les juridictions des comptes et la transparence budgétaire ».

I. AUDIT EN MILIEU INFORMATISE

Monsieur Malick LY a présenté sa communication en quatre principales parties :

1. Les différents types d'audit dans une ISC ;
2. Evolution de l'environnement des audits ;
3. Les implications de l'audit dans un environnement informatisé
4. Méthodologie d'audit dans un environnement informatisé

Avant de commencer la présentation proprement dite, le communicateur a fait remarquer que le monde est dans une phase transitoire dans la mesure où nous passons d'un système de traitement manuel à un système de traitement automatisé des informations. Avec la révolution numérique, les données des entités seront générées par des systèmes informatisés et, dans quelques années, il serait superflu de parler d'audit en milieu informatisé ; quel que soit le type d'audit, on sera en milieu informatisé.

Les normes spécifiques à l'audit en milieu informatisé ne sont pas encore établies. Pour l'instant, on s'inspire de la norme ISSAI (normes internationales de contrôle des finances publiques) 5345 relative à l'audit des dettes publiques.

Après un bref rappel sur les différents types d'audit, le communicateur est revenu sur l'évolution de l'environnement des audits et les implications de l'audit dans un environnement informatisé.

Monsieur Malick LY a ensuite présenté la méthodologie d'audit en milieu informatisé. L'appropriation de cette méthodologie repose sur le renforcement des capacités des auditeurs afin de réduire le risque de non détection et le risque de non contrôle. Il s'avérera également nécessaire de réviser les processus de travail dans les Institutions supérieures de contrôle, créer de nouvelles fonctions, notamment.

L'externalisation de certaines activités par le recours à des experts pourra également être nécessaire selon la complexité du domaine ou des processus audités.

Du point de vue de la méthodologie proprement dite, de la planification, de l'exécution et de la rédaction du rapport, l'audit en milieu informatisé ne diffère pas sensiblement de l'audit classique. Il y a toutefois un traitement spécifique des étapes de prise de connaissance, d'évaluation du risque et d'évaluation du système de contrôle interne.

Pour finir, le communicateur a fait une présentation détaillée du risque informatique à travers, entre autres, l'évaluation de l'environnement des TI dans l'entité vérifiée, l'appréciation des contrôles généraux et des contrôles d'applications orientés vers les risques.

II. LA LOI DE REGLEMENT A L'AUNE DE LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

Cette deuxième communication a été présentée par monsieur Benoît AZODJILANDE, ancien Conseiller à la Chambre des comptes du Bénin.

Dans la partie introductive, le communicateur a fait remarquer que la présentation de la communication repose essentiellement sur la Directive n°06/2009/CM/ UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de

l'UEMOA dont la plupart des pays ici représentés se sont inspirés pour les réformes des finances publiques.

Cette directive relative aux lois de finances instaure de nouvelles règles pour l'élaboration, l'exécution, le contrôle et le suivi du budget de l'État avec pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense et, à travers elle, les politiques publiques.

La communication s'articule autour des points principaux suivants :

- bref aperçu sur les principes traditionnels de gestion des finances publiques qui demeurent le référentiel de base des finances publiques dans nos pays ;
- principales innovations contenues dans la Directive ;
- implications de ces innovations sur la loi de règlement.

Après un rappel des grands principes budgétaires, monsieur AZODJILANDE a fait une présentation détaillée des innovations contenues dans la Directive de communautaire. Outre l'introduction du principe de sincérité budgétaire, il s'agit :

- du passage d'une logique de moyens à une logique de résultats ;
- de la réforme du mode de gestion ; - du renforcement de la transparence ;
- du développement de la pluri annualité.

De manière concrète, ces innovations concernent :

- la fongibilité des crédits ;
- les compétences accrues du ministre des finances ;
- le débat d'orientation budgétaire ;
- la tenue d'une comptabilité générale ;
- l'avis de la cour des comptes sur les comptes de l'Etat.

Les deux derniers alinéas de l'article 49 constituent le socle des innovations qui doivent être contenues dans les lois de règlement. En effet, la loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses Elle doit arrêter les comptes et les états financiers de l'État et affecte les résultats de l'année.

Elle doit également rendre compte de la gestion et des résultats des programmes. Pour cela, outre la constatation des résultats de l'exécution du budget, la loi de règlement doit renseigner sur l'évolution de la situation patrimoniale de l'État à travers les états financiers.

Quant à l'article 63, il insiste sur l'avis de la Cour des comptes sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance qui est aussi en annexe au projet de loi de règlement, le cas échéant.

Au Bénin, par exemple, la loi organique prévoit que pour compter de 2019, la juridiction financière procède à la certification des comptes en lieu et place de la déclaration générale de conformité.

III. LES JURIDICTIONS DES COMPTES ET LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE

La communication de la deuxième journée a été présentée par monsieur Maxime Bruno ACAKPO, Ancien Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin, sur le thème : « Les juridictions des comptes et la transparence budgétaire ».

Le communicateur a axé sa présentation en deux parties : (1) Transparence budgétaire et cadre d'exercice, (2) Quelle juridiction des comptes pour assurer la transparence budgétaire ?

De manière liminaire, le communicateur a défini l'Etat démocratique qui se caractérise par la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité.

La démocratie, c'est un moyen moderne de satisfaction des besoins sociétaux dans une approche inclusive selon monsieur ACAKPO qui a également souligné, à travers la Déclaration des droits de l'homme de 1789, la nécessité de la bonne gestion du bien collectif.

La première partie intitulée transparence budgétaire et cadre d'exercice, a été déclinée en deux sous-parties : (i) Gestion publique et transparence et (ii) Normes et code de transparence.

Dans la première sous-partie, le communicateur a présenté les trois postulats de la gestion publique : aucune recette, ni dépense publique ne peut être exécutée sans l'autorisation du parlement ; aucune recette, ni dépense publique ne doit s'exécuter en dehors des procédures établies ; aucune recette, ni dépense publique ne doit être soustraite du contrôle du juge des comptes.

Monsieur ACAKPO a ensuite souligné l'obligation de transparence budgétaire par la facilité d'accès des citoyens à l'information sur les recettes et les dépenses publiques en temps opportun, par les canaux appropriés et de façon systématique ainsi que par l'implication du citoyen à toutes les étapes, de la formulation des politiques publiques au contrôle de leur mise en œuvre.

Dans la seconde sous-partie, le communicateur a présenté les normes et le code de transparence.

En vue du renforcement de la transparence budgétaire, le FMI a édité un code de transparence budgétaire qui est un recueil de normes internationales relatives à la divulgation d'informations sur les finances publiques et un manuel de la transparence budgétaire qui rassemble des orientations détaillées sur la mise en œuvre des principes et pratiques du Code.

Au niveau de l'UEMOA, le code de transparence énumère notamment les principes et obligations en matière de gestion des fonds publics et prescrit le droit à l'information.

Dans la seconde partie, le communicateur a exposé les modalités d'exercice de la transparence par le juge des comptes avant de présenter les perspectives.

Pour monsieur Maxime ACAKPO, les missions du juge des comptes font de ce dernier le pilier du contrôle de la gestion publique et de la transparence, transparence par l'effectivité de la reddition des comptes, par l'information du parlement et des citoyens sur l'utilisation des ressources publiques, transparence par les informations publiées et par les sanctions appliquées notamment.

Les perspectives du juge des comptes sur la transparence sont relatives aux défis organisationnel, informationnel et de compétences ainsi qu'à la couverture du champ de compétence.

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. Lesdits débats ont porté notamment sur :

- l'authenticité des informations enregistrées ;
- la démarcation entre le contrôle du système information et le contrôle des données comptables et financières contenues dans le système ;
- les différents risques liés au contrôle en milieu informatisé ;
- la non-conformité des comptes produits aux nouvelles exigences de la Directive et des LOLF;
- l'instauration d'un dialogue entre le juge pénal et le juge financier dans l'application des sanctions ;
- la non production et la non publication des rapports généraux des juridictions financières.

Au terme des travaux, l'Atelier a formulé les recommandations suivantes :

- le recrutement du personnel requis ;
- le renforcement des capacités des membres des ISC et la spécialisation ;
- la création du corps des juges financiers, à l'instar de celui des magistrats de l'ordre judiciaire ;
- l'accomplissement diligent des obligations ;
- l'audace dans l'application des textes ;
- amener les justiciables à assumer leurs obligations.
- veiller au respect strict des exigences de la Directive n° 06/2009 du 26 juin 2009 et de la LOLF.

PROPOSITIONS DE THEMES POUR LA TREIZIEME SESSION DE L'AA-HJF

✦ Thème d'ordre général

- 1. Le juge des hautes juridictions financières et les règles d'éthique et de déontologie.**

✦ Thèmes spécifiques

- 1. Le contrôle des marchés publics par le juge financier ;**
- 2. Défis des juridictions financières dans le cadre des réformes sur les finances publiques ;**
- 3. L'audit du secteur minier.**

ATELIER DES JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES

Les travaux de cet atelier se sont déroulés sous la co-modération de Messieurs Armand Claude DEMBA, Magistrat hors hiérarchie, Juge à la CCJA-OHADA et Augusto MENDES, juge à la Cour de justice de l'UEMOA.

Trois communications ont été successivement présentées par les Modérateurs, et par Monsieur Dario DEGBOE, Enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi, Secrétaire Général de la Haute Cour de Justice du Bénin.

1. La CCJA à l'épreuve de l'immunité d'exécution des entreprises publiques

A l'entame de sa communication, le juge Armand Claude DEMBA a rappelé la mission de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) qui est de veiller à l'interprétation et à l'application uniformes des normes communautaires et à l'unification de la jurisprudence. Il a ensuite défini l'immunité d'exécution comme étant le privilège qui protège ses bénéficiaires contre toute exécution forcée. En droit OHADA, a-t-il précisé, elle est instituée par l'article 30 de l'Acte uniforme du 10 avril 1998 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE). Ses bénéficiaires sont les Etats et leurs démembrements, pour garantir

essentiellement la continuité du service public. Le communicateur s'est ensuite appesanti sur l'évolution jurisprudentielle de la CCJA sur la problématique, qui comporte deux phases. La première se caractérise par une interprétation extensive de l'article 30 de l'AUPSRVE par la Cour sur la période allant de 2005 à 2018. Cette position a suscité des critiques doctrinales et des résistances de la part des juridictions nationales. L'orateur a signalé qu'on a toutefois assisté à un assouplissement de la jurisprudence de la Cour par le truchement de l'arrêt n° 103/2018 du 26 avril 2018. Dans cette affaire, précise-t-il, la CCJA indique désormais que la nature de l'activité, dictée par la forme sociétale, est le critère déterminant de la qualité de bénéficiaire ou non de l'immunité de juridiction. Les prochaines décisions de la formation plénière de la Haute juridiction sont attendues sur la question.

2. La protection des droits de l'Homme et le besoin de développement de l'Afrique

Reprenant le Juge Kéba MBAYE, Monsieur Augusto MENDES a d'abord défini les Droits de l'Homme comme étant l'ensemble cohérent de principes juridiques fondamentaux s'appliquant partout dans le monde, tant aux individus qu'aux peuples, et ayant pour but de protéger les prérogatives inhérentes à tout homme et à tous les hommes pris collectivement, en raison de l'existence d'une dignité attachée à leur personne et justifiée par leur condition humaine. Selon lui, ils doivent être considérés comme une condition nécessaire de la réalisation du développement de l'Afrique. Le communicateur a indiqué qu'il existe un lien étroit entre le développement des peuples et les droits de l'Homme comme l'atteste la Déclaration de Téhéran proclamée le 13 mai 1968 par la Conférence internationale des droits de l'homme, organisée par l'ONU.

Sur cette base, la protection des droits de l'Homme représente pour les Etats africains un défi à relever. Le juge MENDES a expliqué que pour ce faire, la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine a adopté le 27 juin 1981 à Nairobi la charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Cet instrument juridique régional consacre des droits humains dont la protection participerait à accompagner le besoin de développement du continent.

Pour finir, il a souligné que la bonne gouvernance et l'Etat de droit favorisent le développement car ils donnent plus de poids à la voix des individus

et des communautés, en assurant l'accès à la justice, en garantissant une procédure régulière et en établissant des recours en cas de violation des droits.

3. De la nécessité de l'ouverture du recours en manquement aux citoyens

Le communicateur a expliqué que le recours en manquement est un mécanisme juridique dont la finalité est l'atteinte des objectifs des traités d'intégration régionale souscrits par les Etats. Il a classé ce recours dans la catégorie des recours politiques. Il a ensuite montré l'échec de ce mécanisme à cause de son caractère purement institutionnel. Il attribue cet échec à l'impossibilité d'auto saisine par les juridictions communautaires et l'inefficacité des Commissions qui ont la responsabilité de surveiller le respect par les Etats membres de leurs obligations vis-à-vis des traités. Monsieur DEGBOE a, de ce fait, pointé du doigt le mode de désignation des commissaires, qui limite les pouvoirs de prévention, d'information aux fins d'intenter des actions à l'encontre des Etats membre le cas échéant. Il a aussi ajouté que l'office du juge national, juge de droit commun de droit communautaire n'a pas non plus permis un respect des normes communautaires. Face à ces carences institutionnelles, le communicateur préconise l'ouverture du recours en manquement aux citoyens.

Ces communications ont été suivies de débats très enrichissants au bénéfice des participants de cet atelier. Ils ont notamment trait :

- aux rapports conflictuels entre les juridictions nationales de cassation des Etats et la CCJA ;
- au rôle des politiques et des entreprises dans la protection des droits de l'Homme pour le développement de l'Afrique ;
- à la problématique de l'effectivité de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux. A ce sujet, la Décision DCC 19-287 du 22 août 2019 de la Cour constitutionnelle du Bénin a fait l'objet d'intéressantes discussions.

Enfin, les participants à cet atelier ont formulé les recommandations ci-après :

- ouvrir le recours en manquement aux citoyens ;

- réactualiser les réflexions autour des personnes morales de droit public et de droit privé, notamment dans les procédures judiciaires ;
- poursuivre la promotion de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit dans les Etats membres pour favoriser le développement de l'Afrique ;
- prévoir désormais à l'occasion de toutes les cérémonies d'ouvertures des sessions de l'AA-HJF un thème de portée générale sur les droits communautaires.

ANNEXES : PROPOSITION DE THEMES

- 1- Comment éviter l'irrecevabilité du pourvoi en cassation devant la CCJA ?
(Ce thème trouve sa justification dans les nombreux pourvois qui ont été déclarés irrecevables par la Haute juridiction communautaires de l'OHADA) ;
- 2- Les stratégies pour l'opérationnalisation du mécanisme du renvoi préjudiciel dans les juridictions communautaires (La plupart des traités communautaires imposent aux juges nationaux une obligation d'effectuer des renvois préjudiciels pour une application uniforme des droits communautaires dans les Etats membres. Mais on se rend à l'évidence que ce mécanisme n'est pas opérationnel) ;
- 3- La vulgarisation permanente du droit communautaire.

RAPPORT GENERAL

RAPPORT GENERAL

PAR

Pre DANDI GNAMOU, PROFESSEURE TITULAIRE, AGREGÉE DES
FACULTÉS DE DROIT,

JUGE A LA COUR SUPREME DU BENIN ET **MONSIEUR CLOTAIRE
DEGUENON**, ADMINISTRATEUR CIVIL, AUDITEUR A LA CHAMBRE
ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN

L'Association Africaine des Hautes Juridictions francophones (AA-HJF) a organisé du 22 octobre au 23 octobre 2019 sa douzième 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 Pr Oumarou NAREY, Président de la Cour des comptes du Niger ; de M. PASSASSIM Atade Nanguit, Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie et de M. Mayatta NDIAYE, Directeur Général de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature.

Après les mots de bienvenue du Professeur Mayatta NDIAYE Directeur général de l'ERSUMA, M. 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, remercier les différents partenaires et le Gouvernement pour la disponibilité à accompagner les sessions de formations de l'Association, et aux différents intervenants et experts pour leur apport scientifique; il a rappelé toute l'importance de ces sessions pour une mise à jour des connaissances et

l'échange 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 salué les efforts de l'OIF et de son Secrétaire général, Louise MUSHIKIWABO, dans l'accompagnement.

Tous les intervenants ont insisté sur le rôle et la place de la formation des magistrats pour la construction de l'Etat de droit, l'indépendance de la justice et la protection des droits et libertés fondamentales.

Il est revenu au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice du Bénin, l'honneur, d'ouvrir les travaux de la douzième session de formation de l'AA-HJF sous les auspices favorables du recyclage du personnel de justice.

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 puis la poursuite, l'après-midi et la matinée du 23 octobre des travaux en atelier suivant les différents ordres de juridictions.

Le présent rapport général se propose de présenter dans un premier temps les points saillants des travaux en plénière (I), puis dans un deuxième temps, et au bénéfice des travaux en ateliers dont les rapports viennent d'être adoptés, je proposerai un rapide éclairage au regard des exposés développés et surtout les propositions de thèmes convergents pour la treizième session (II).

I. LES TRAVAUX COMMUNS EN PLENIERE

Les travaux en plénière se sont déroulés autour d'un panel placé sous la co-modération de Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême du Bénin et de NAREY Oumarou, Premier Président de la Cour des comptes du Niger. Deux communications relatives d'une part aux « **Immunités et privilèges de juridiction dans un Etat de droit** » et d'autre part à « **La récusabilité des juges des hautes juridictions** » ont été présenté et fait l'objet d'échanges.

A. LES IMMUNITES ET PRIVILEGES DE JURIDICTION DANS UN ETAT DE DROIT

L'immunité est une exemption qui permet au bénéficiaire de ne pas être soumis à une charge en raison de sa qualité.

En droit constitutionnel, une immunité est une « protection dont l'objet est de permettre à un représentant de la nation d'exercer librement et en toute indépendance son mandat ».

En droit international, l'immunité sert l'Etat en assumant un exercice des fonctions de ses hauts représentants qui soit effectif et indépendant, les bénéficiaires pouvant agir pour l'Etat sans crainte d'être entravés par une juridiction étrangère.

Se fondant sur ces définitions, la communicatrice a abordé la question des immunités et privilèges en tant que droit souverain et du souverain d'une part et, droit modulé, d'autre part. En tant que droit souverain, les immunités sont largement reconnues par le droit international coutumier et par les législations internes au nom de la séparation des pouvoirs. Il s'agit fondamentalement d'un droit procédural, un préliminaire en déconnexion avec le fond.

Les immunités en tant que privilège de juridictions apparaissent comme un tempérament aux règles procédurales classiques qui permettent de soustraire les gens de justice et certains agents exerçant des fonctions d'autorité à la juridiction « normalement compétente ».

Les immunités font enfin l'objet d'un droit modulé tant en ce que certaines immunités sont absolues, pour les actes de souveraineté, les votes et avis des parlementaires, et les monarques ; de l'immunité fonctionnelle comme du point de vue des exclusions des immunités.

Au cœur des débats, se trouvent la question de la compétence universelle, lorsque les crimes sont graves et dans un contexte où le Statut de la CPI, pose le principe du défaut de pertinence de la qualité officielle, qualité officielle justifiant les immunités. Le risque de déni de justice, la prime à l'impunité et la politique du deux poids deux mesures entre Etats interpellent.

De même le privilège de juridiction des gens de justice, conduit dans certains cas à recourir aux juridictions spéciaux, soustrait le mis en cause au bénéfice du double degré de juridiction alors que n'eut été cette immunité, celui bénéficierait des possibilités d'appels sur la décision rendu en première instance (Président Etienne FIFATIN).

Messieurs Christophe COMPAORE du Burkina-Faso, Thomas OTSHUDI de la République Démocratique du Congo, Oumarou MAÏNASSARA du Niger, Rémy KODO du Bénin et madame Régina ANAGONOU-LOKO du Bénin ont aussi fait des apports. Ils ont ensuite sollicité l'éclairage de la conférencière pour comprendre quelques aspects de la communication relatifs :

- au risque de perception de l'immunité comme une prime à l'impunité ;
- au caractère hautement politique de l'exercice du droit à l'immunité notamment en son volet relatif à la levée d'immunité ;
- à la distinction entre les actes commis dans l'exercice et en dehors de la fonction ;
- à l'état du droit d'exécution des immunités des personnes publiques ;
- à la valeur de cette immunité vis-à-vis des Etats qualifiés de "grands Etats" ;
- à la possibilité de concevoir un schéma récapitulatif des différentes sortes d'immunités et privilèges à l'attention des juridictions ;
- au déni de justice qu'encourt le plein exercice des immunités et privilèges ;
- à comment réécrire les privilèges et immunités pour éviter les blocages jusque-là observés.

Il y a lieu de retenir qu'en dehors d'une volonté politique affichée aucune réorganisation ne peut être efficace au point de rendre satisfaisante l'exercice sans faille du droit aux immunités et privilèges. Comme le démontre la jurisprudence des tribunaux internes et internationaux, la protection de la souveraineté et de la fonction emportent apparaissent un intérêt plus important à protéger et rappellent véritablement le caractère procédural des immunités.

B. LA RECUSABILITE DES JUGES DES HAUTES JURIDICTIONS

La communication a été présentée par Cyrille MONEMBOU, Maître de Conférences agrégé de Droit Public, enseignant à l'Université de Yaoundé 2.

Le Professeur MONEMBOU a d'abord rappelé les exigences de l'office du juge au regard de la doctrine contemporaine, les attentes des justiciables et les risques que comporte la pratique du droit.

Pour le conférencier, le juge fait prévaloir la règle juridique sur toute autre forme de considération en disant le droit. Il sanctionne l'application du droit et en cas de lacune, il le crée. En tranchant les litiges, il devient un maillon essentiel dans l'encadrement des rapports entre les hommes dans la société en ce sens

qu'il instaure finalement l'harmonie et la paix sociale. C'est dire que la place du juge à l'époque contemporaine est centrale.

La centralité de la place du juge est censée construire un climat de confiance autour de lui et de son office. Compte tenu du rôle qui est le sien, le réflexe le plus naturel pour tout sujet de droit est de s'assurer qu'en cas de litige, sa cause soit entendue par une instance juridictionnelle.

Autant le juge peut susciter la confiance des justiciables, autant les cas de crise de confiance sont perceptibles. Cette crise de confiance est consécutive à l'assimilation de la justice en un instrument au service des forts ou des gouvernants ou à la prise en compte des considérations d'ordre socio-économique.

A l'époque contemporaine, l'une des techniques qui visent à rassurer une partie à un procès d'avoir un traitement équitable de son affaire est la mobilisation par ce dernier de la récusabilité du juge.

La récusation, en droit processuel, est donc un incident de procédure soulevé par une partie qui suspecte un juge de partialité envers les justiciables sans remettre en question, la compétence de la juridiction saisie.

La prévision de la procédure de récusation en faveur du justiciable n'est donc pas anodine. D'un point de vue téléologique, elle vise à rassurer ce dernier quant à la fiabilité de la juridiction appelée à connaître de son affaire. Aussi, constitue-t-elle un gage d'indépendance et d'impartialité du juge et, un levier à la légitimation des décisions du juge.

Le juge doit-il sa vertu à sa personnalité, à sa propre personne, et doit-il du coup « demander au Seigneur de le préserver de lui-même avant de le préserver de ces ennemis ? Les interrogations autour des qualités intrinsèque et personnelle du juge dans son office ou de sa perméabilité à la société dans laquelle il vit reste au cœur des raisons qui peuvent conduire à sa récusation.

La récusation des juges des hautes juridictions n'est pas expressément prévue par les textes législatifs et réglementaires. Mais le droit ne se limite pas à la loi, le recours aux principes généraux du droit et à la jurisprudence aux règles applicables généralement aux magistrats permettent de poser le principe d'une relative reconnaissance, ne serait que par le biais du déport pour assurer l'impartialité du magistrat. Comme le relève, Thomas OTSHUDI, conseiller à la

Cour suprême de la République Démocratique du Congo, les risques d'abus dans le recours à cette garantie procédurale que constitue la récusation, peut conduire à restreindre les conditions de la récusation.

Il faut reconnaître que plusieurs pistes sont envisageables pour améliorer la récusation et par voie de conséquence l'impartialité du juge.

- Recourir à un autre mécanisme en dehors du recours à la juridiction supérieur pour statuer sur la récusation ;
- Une meilleure motivation de la requête en récusation ;
- Le droit et l'obligation du juge en cas de doute sur son impartialité, de se déporter par lui-même.

L'affaire KAMTO (Cameroun) illustre le cas de contournement de la récusation dans lequel le juge, par une pirouette juridique aura estimé que la récusation devant aboutir à la cessation de la fonction du mis en cause, cette cessation qui est du ressort du gouvernement, déclarant ainsi son incompétence.

II. LES TRAVAUX EN ATELIERS

A. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Les participants de l'atelier des juridictions administratives sous la modération de monsieur Victor ADOSSOU, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême ont échangé d'abord avec monsieur Abdoulaye DJIBO, Président de la Chambre consultative du Conseil d'Etat du Niger sur « les pouvoirs du juge administratif en matière d'instruction : étendue et limites. »

C'était l'occasion de rappeler le caractère scriptural mais aussi inquisitorial de la procédure d'instruction puis d'interroger le déroulement de la procédure d'instruction. Au cœur du débat qui a suivi, se trouve la question des délais de production des pièces, la dispense d'instruction, l'intervention volontaire ou forcée, la mise en demeure en cas d'inertie des parties, la question d'incompétence et d'ordre public, le pouvoir de coercition du juge administratif et les rapports entre l'étendue des droits d'un magistrat rapporteur sur son rapport.

La deuxième communication qui porte sur le contentieux fiscal entre le juge administratif et le juge judiciaire est présenté par Monsieur Guillaume

GOULARD, Conseiller d'Etat, Président de la 9^{ème} chambre de la section du contentieux.

Dans son exposé, le Conseiller d'Etat après avoir rappelé que le contentieux fiscal est partagé entre les juridictions administrative et judiciaire, a énuméré les différents partages de compétence.

D'abord, le contentieux d'assiette est partagé entre les juridictions administratives (pour lesquelles on retrouve par exemple tous les impôts directs de l'Etat, les impôts directs locaux, la TVA, la taxe d'urbanisme) et les juridictions judiciaires qui prennent en compte les droits d'enregistrement, les taxes de publicité foncière les droits de timbre.

Le communicateur a précisé le critère jurisprudentiel de partage de compétence qui varie selon la qualification d'impôt direct ou de contribution indirecte ; à défaut compétence de droit commun du juge administratif (cf. TC 20 juillet 1956 Sté Bourgogne bois).

Le communicateur a rappelé l'origine historique du partage de compétence ainsi que les compétences dévolues au juge judiciaire en matière de perquisitions fiscales.

Abordant ensuite le partage de compétence en contentieux de recouvrement, il a précisé que la contestation de la régularité en la forme de l'acte de recouvrement relève du juge judiciaire tandis que la contestation portant sur l'existence d'obligation de payer ou l'exigibilité de l'impôt dépend du juge administratif.

Il n'a pas occulté la question de délai qui est de deux (02) mois à compter de la notification de l'acte contesté.

Le communicateur a évoqué enfin le partage de compétence en contentieux indemnitaire.

Il a énuméré la faute des services d'assiette dont le contentieux de la responsabilité est dévolu tantôt au juge administratif (impôt direct et TVA) tantôt au juge judiciaire (contribution indirecte) ainsi que les fautes affectant les opérations de recouvrement.

La 3^{ème} communication porte sur le contentieux des contrats administratifs.

Le Conseiller d'Etat a abordé le référé pré contractuel où ne peuvent être invoqués que les manquements aux obligations de publicité et de concurrence.

Le recours ouvert aux tiers à travers la jurisprudence.

Tarn – et Garonne

Le recours ouvert aux parties illustré avec les jurisprudences Béziers 1 et 2

Les débats ont porté essentiellement sur certaines préoccupations notamment :

- Les perquisitions (il s'agit de vérifier si les déclarations faites par le contribuable sont sincères)
- La perception de la gravité de l'irrégularité commise
- La compétence du juge administratif en matière fiscale
- Le référé précontractuel
- Le contentieux relatif à la privatisation de l'aéroport de Toulouse.

THEMES D'ORDRE GENERAL

1. L'office des hautes juridictions et les exigences du néo-développementalisme en Afrique francophone.
2. La hiérarchisation des normes dans la dynamique de l'intégration dans l'espace africain francophone.
3. L'autorité des décisions des juridictions d'intégration.

THEMES SPECIFIQUES A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

1. Le contrôle de la validité des contrats administratifs et les pouvoirs du juge
2. L'informatisation de la procédure d'instruction devant le juge administratif

3. Les techniques de rédaction des décisions rendues en matière administrative
4. La rétroactivité et la modulation dans le temps des effets des décisions du juge administratif.

B. LES JURIDICTIONS DE CASSATION

L'atelier des juridictions de cassation a été modéré par Madame Michèle Odette CARRENA ADOSSOU, et Gilbert Comlan AHOUANDJINOU, respectivement Présidente de la Chambre judiciaire de la Cour Suprême du Bénin et ancien Président de la même Juridiction.

Avec trois communications, la première sur « Les moyens soulevés d'office et le principe du contradictoire », par Monsieur Gilbert Comlan AHOUANDJINOU, la deuxième sur « Le renvoi après cassation et la cassation sans renvoi » de Madame Ginette AFAWOUNGBO HOUNSA, Ancien Président de la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême du Bénin et enfin, « Le droit d'évocation dans les juridictions de cassation » par Monsieur Désiré P. SAWADOGO, Avocat Général, Chef Service de la Documentation et des Etudes à la Cour de cassation du Burkina Faso, les membres de cet atelier ont eu des débats très fructueux.

Ils ont convenu, de la quasi identité des textes légaux et des pratiques organisant la cassation et les droits de la défense dans les pays francophones, tout en mettant en exergue les spécificités nationales et en relevant l'impératif de discipline des juridictions du fond face aux arrêts de renvoi, au regard surtout du rôle d'uniformisation de la jurisprudence et la fonction disciplinaire de la juridiction de cassation.

THEMES A PORTEE GENERALE

- 10- Les garanties et protections reconnues aux hautes juridictions dans leur rapport avec les autres institutions de la République

- 11- Rôle et place d'une haute juridiction dans l'édification de l'Etat de droit
- 12- Rôle et missions du ministère public devant les hautes juridictions
- 13- Les juges des hautes juridictions et le respect des normes internationales
- 14- Relations entre le juge communautaire et le juge national
- 15- La gestion efficiente du contentieux électoral par les hautes juridictions
- 16- L'application du principe de double degré devant les juridictions d'exception
- 17- La souveraineté des Etats face à la libre circulation des personnes et des biens
- 18- La motivation des décisions de justice

THEMES SPECIFIQUES

- 10- L'instruction du dossier de pourvoi
- 11- Les procédures spéciales devant la cour de cassation
- 12- Les techniques de sauvetage des arrêts
- 13- Etendue du pouvoir des juges du fond statuant sur renvoi après cassation
- 14- Le référé devant le juge de cassation
- 15- La procédure de faux devant le juge de cassation
- 16- Le recours contre les décisions des cours de cassation et le rabat d'arrêt
- 17- Les cas d'ouverture à cassation d'origine jurisprudentielle
- 18- Le juge de cassation et le respect du procès équitable

C. Les juridictions communautaires

Les travaux de cet atelier se sont déroulés sous la co-modération de Messieurs Armand Claude DEMBA, Magistrat hors hiérarchie, Juge à la CCJA-OHADA et Augusto MENDES, juge à la Cour de justice de l'UEMOA.

Trois communications ont été successivement présentées par les Modérateurs, et par Monsieur Dario DEGBOE, Enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi, Secrétaire Général de la Haute Cour de Justice du Bénin.

Les juridictions communautaires se sont intéressées à l'immunité d'exécution des entreprises publiques dans le cadre du droit OHADA, avec juge Armand Claude DEMBA.

L'immunité d'exécution est le privilège qui protège ses bénéficiaires contre toute exécution forcée. En droit OHADA elle est instituée par l'article 30 de l'Acte uniforme du 10 avril 1998 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE). L'interprétation de cet article au regard des bénéficiaires que sont les Etats et leurs démembrements, pour garantir essentiellement la continuité du service public a connu un infléchissement entre la jurisprudence Togo Telecom du 7 juillet 2005 et l'arrêt n° 103/2018 du 26 avril 2018.

La protection des droits de l'homme a été envisagée dans son lien étroit avec le développement, au cœur de la Communication de Monsieur Augusto MENDES et poursuivie, dans l'optique de l'intégration régionale par le SG HCJ, Dr DEGBOE sur « De la nécessité de l'ouverture du recours en manquement aux citoyens ». Pour ce dernier l'échec du recours en manquement à raison de son caractère purement institutionnel, l'impossibilité d'auto-saisine par les juridictions communautaires et l'inefficacité des Commissions appelle, l'ouverture du recours en manquement aux citoyens, recommandation adoptée par les participants de l'atelier.

Ces communications ont été suivies de débats très enrichissants sur les rapports entre les juridictions nationales de cassation des Etats et la CCJA avec la question de l'effectivité de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux suite à la Décision DCC 19-287 du 22 août 2019 de la Cour constitutionnelle du Bénin.

ANNEXES : PROPOSITION DE THEMES

- 4- Comment éviter l'irrecevabilité du pourvoi en cassation devant la CCJA ?
(Ce thème trouve sa justification dans les nombreux pourvois qui ont été déclarés irrecevables par la Haute juridiction communautaires de l'OHADA) ;
- 5- Les stratégies pour l'opérationnalisation du mécanisme du renvoi préjudiciel dans les juridictions communautaires (La plupart des traités communautaires imposent aux juges nationaux une obligation d'effectuer des renvois préjudiciels pour une application uniforme des droits communautaires dans les Etats membres. Mais on se rend à l'évidence que ce mécanisme n'est pas opérationnel) ;
- 6- La vulgarisation permanente du droit communautaire.

D. LES 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 de monsieur Justin BLOKOU, Ancien Président de ladite Chambre. Les financiers se sont intéressés avec messieurs Malick LY, Conseiller référendaire à la Cour des comptes du Sénégal et Benoît AZODJILANDE, Ancien Conseiller à la Chambre des comptes du Bénin à « Audit en milieu informatisé » et à « La loi de règlement à l'aune de la réforme des finances publiques ». Ils ont poursuivi avec monsieur Maxime Bruno ACAKPO, Ancien Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin, sur le thème : « les juridictions des comptes et la transparence budgétaire ».

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. L'Atelier a formulé les recommandations sur le renforcement des capacités et la création d'un corps des juges financiers, à l'instar de celui des magistrats de l'ordre judiciaire et le respect de la Directive n° 06/2009 du 26 juin 2009 et de la LOLF.

PROPOSITIONS DE THEMES POUR LA PROCHAINE SESSION

THEME D'ORDRE GENERAL

2. Le juge des hautes juridictions financières et les règles d'éthique et de déontologie.

THEMES SPECIFIQUES

4. Le contrôle des marchés publics par le juge financier ;
5. Défis des juridictions financières dans le cadre des réformes sur les finances publiques ;
6. L'audit du secteur minier.

E. Les juridictions constitutionnelles

Les travaux de l'atelier des juridictions constitutionnelles se sont effectués sous la modération du professeur NAREY Oumarou, Président de la Cour des comptes du Niger, avec à l'entame des travaux, la désignation de monsieur OUEDRAOGO Massmoudou, greffier en chef du Conseil constitutionnel du Burkina Faso, rapporteur de l'atelier.

La première communication portant sur le juge constitutionnel et les crises politiques, préparée par le Professeur Robert Mballa Owona, a été présentée par le professeur ABANE EMGOLO Patrick.

Le communicateur a abordé le thème autour de deux principaux points à savoir l'office louable et l'office trouble.

La première communication de l'atelier a donné lieu à des échanges nourris et riches entre les participants. Les échanges ont surtout porté sur la hiérarchie des normes, la souveraineté nationale, l'auto-saisine, le gouvernement des juges.

La seconde communication portant sur « Le recours en inconstitutionnalité par voie d'exception » a été présentée par le professeur Oumarou NAREY, ancien Vice-président de la Cour constitutionnelle, Premier Président de la Cour des comptes du Niger. Il a axé son exposé sur deux points principaux :

- L'exception d'inconstitutionnalité, une garantie de protection et de sauvegarde des droits et libertés ;

- L'exception d'inconstitutionnalité, une garantie limitée dans sa mise en œuvre.

La troisième communication, présentée par le Professeur Ibrahim David SALAMI a porté sur « **La juridiction constitutionnelle, clé de vouté du système démocratique : portée et limites** ».

Dans une première partie, le communicateur a abordé la garantie de la participation politique. Dans une seconde partie, il a abordé la garantie de la limitation du pouvoir par le contrôle des normes notamment les normes constitutionnelles en assurant leur hiérarchie sur les autres normes, par l'arbitrage des rapports entre pouvoirs en prévenant et en résolvant les conflits politiques potentiels.

Les échanges riches ont porté sur les questions d'indépendance du juge, sur la difficulté d'un juge devant mettre en œuvre son devoir d'ingratitude tout en faisant preuve de hardiesse et de courage dans la consolidation d'une véritable démocratie constitutionnelle.

THEMES DE LA PROCHAINE SESSION

- Le contentieux électoral ;
- L'interprétation de la Constitution ;
- Les fonctions non juridictionnelles du juge constitutionnel et
- L'autonomie financière des juridictions constitutionnelles.

MOTIONS

MOTION DE REMERCIEMENTS AUX HAUTES AUTORITES POLITIQUES DU BENIN

PAR MONSIEUR TIDIANE HAIDARA,
CONSEILLER A LA COUR SUPREME DE GUINEE

Considérant l'intérêt et l'attachement du Président de la République du Bénin et de son Gouvernement à la promotion, ainsi qu'à la consolidation de l'Etat de droit ;

Considérant le soutien permanent du Gouvernement béninois à la réalisation des objectifs de l'Association Africaine des Hautes Juridictions

Francophones (AA-HJF), notamment au renforcement des capacités d'intervention des animateurs à travers les sessions de formation ;

Considérant que ce soutien s'est traduit à l'occasion des présentes assises par la présence du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation qui a procédé à l'ouverture des travaux, au nom du Président de la République ;

Considérant l'hospitalité et les prévenances dont ils ont bénéficié à la présente session de formation ;

Les chefs ou représentants des Hautes Juridictions membres du réseau, les magistrats béninois des Juridictions du fond ainsi que les autres personnalités présentes ;

Au terme des travaux de la 12^{ème} session de formation des magistrats des juridictions membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, tenue les 22 et 23 octobre 2019 à l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) de Porto-Novo, au Bénin ;

Expriment leurs sincères remerciements et leur profonde reconnaissance à son Excellence Monsieur Patrice TALON, Président de la République du Bénin, au Garde des sceaux, Ministre en charge de la Justice, à tout le Gouvernement et au Peuple béninois, pour toutes les facilités accordées et qui ont permis d'assurer le plein succès des présentes assises.

Fait à Porto-Novo, le 23 octobre 2019

Les participants.

MOTION DE REMERCIEMENTS A L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF)

PAR MONSIEUR MOHAMED BOUYA,

CONSEILLER A LA COUR SUPREME DE LA MAURITANIE

Considérant le précieux concours technique et financier de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) au meilleur fonctionnement de

l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) et plus spécifiquement au renforcement des capacités d'intervention des principaux animateurs de ses juridictions membres ;

Considérant en outre le rôle de premier plan que joue l'OIF dans le processus de consolidation et de renforcement de l'Etat de droit et de démocratie à l'échelle du monde francophone ;

Considérant le souci constant de cette organisation à appuyer les initiatives de l'AA-HJF dans le processus d'intégration juridique et judiciaire des pays africains francophones ;

Les participants à la 12^{ème} session de formation de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, tenue les 22 et 23 octobre 2019, à l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) à Porto-Novo ;

Expriment leurs vifs remerciements et leur profonde reconnaissance à l'Organisation Internationale de la Francophonie et à sa Secrétaire Générale, Madame Louise MUSHIKIWABO dont l'appui a été déterminant dans la tenue de la présente session de formation.

Réaffirment leur attachement à la poursuite du partenariat stratégique qui lie l'AA-HJF à l'OIF, dans l'optique d'une justice africaine francophone forte, indépendante, aux décisions prévisibles et rendues dans des délais raisonnables.

Fait à Porto-Novo, le 23 octobre 2019.

Les participants.

**MOTION DE REMERCIEMENTS AU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME
DU BENIN, PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AA-HJF**

PAR MADAME NADINE KENGUI PINGAMA MODO,

JUGE A LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE
CENTRAFRICAINE

Considérant le leadership éclairé de Monsieur le Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Conseil d'Administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), dans la réalisation efficace et efficiente des nobles objectifs de ce réseau institutionnel francophone ;

Considérant par ailleurs, l'implication remarquable, la disponibilité de tous les instants et la délicate attention du 1er responsable de notre creuset d'intégration dans l'organisation parfaite des travaux ;

Considérant le dévouement et l'abnégation des membres des comités chargés de la préparation intellectuelle et matérielle de la présente session ;

Les participants à la 12^{ème} session de formation de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenue les 22 et 23 octobre 2019 à l'Ecole régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) à Porto-Novo ;

Expriment leurs sincères remerciements, leur réelle satisfaction et leurs respectueuses félicitations à Monsieur Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Conseil d'administration de l'AA-HJF, au Secrétariat général du réseau ainsi qu'à tous les collaborateurs du Président de la Cour suprême du Bénin qui ont travaillé, sans désespérer, au succès remarquable de la présente session de formation.

Fait à Porto-Novo, le 23 octobre 2019.

Les participants.

MOTION DE REMERCIEMENTS AUX COMMUNICATEURS

PAR MONSIEUR AUGUSTO MENDES,
JUGE A LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA

Considérant la pertinence et l'actualité des thèmes développés aussi bien en plénière qu'en ateliers ;

Considérant la bonne facture des présentations faites par l'ensemble des experts venus des quatre coins du monde francophone ;

Considérant les débats fructueux qui ont suivi les différentes communications ;

Les participants à la 12^{ème} session de formation des magistrats des juridictions membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenue les 22 et 23 octobre 2019, à l'Ecole régionale supérieure de la Magistrature (ERSUMA) à PortoNovo ;

Expriment leurs remerciements et leur entière satisfaction à tous les communicateurs, pour la qualité remarquable de leur production scientifique et leur précieux concours au renforcement des capacités d'intervention des animateurs des hautes Juridictions africaines francophones.

Fait à Porto-Novo, le 23 octobre 2019

Les participants.

**MOTION DE REMERCIEMENTS AU DIRECTEUR GENERAL DE L'ECOLE
REGIONALE SUPERIEURE DE LA MAGISTRATURE (ERSUMA)**

PAR MADAME IDI SALMOU ADAMOU,

CONSEILLERE A LA COUR DES COMPTES DU NIGER

Considérant la constante disponibilité de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) à servir de cadre aux sessions de formation des magistrats des

Juridictions membres de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AAHJF) ;

Considérant les commodités logistiques appréciables mises à la disposition des participants à la présente session de formation ;

Considérant la contribution des cadres et agents de l'ERSUMA au bon déroulement des travaux de la présente activité de renforcement pédagogique ;

Les participants à la 12^{ème} session de formation de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenue les 22 et 23 octobre 2019, à l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) à Porto-Novo ;

Expriment leurs profonds remerciements au Directeur Général de l'ERSUMA et à tous ses collaborateurs pour leur contribution de qualité à la réussite de ladite assise.

Attachent du prix à la poursuite du partenariat qui unit si heureusement l'ERSUMA à l'AA-HJF ;

Fait à Porto-Novo, le 23 octobre 2019

Les participants.

**ALLOCUTION DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN,
PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION
AFRICAIN DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES (AA-HJF) A LA
CEREMONIE DE CLOTURE DES TRAVAUX DE LA 12^{ème} SESSION DE
FORMATION DES MAGISTRATS DES JURIDICTIONS MEMBRES DE L'AA-
HJF.**

PORTO-NOVO, ERSUMA, LE 23 OCTOBRE 2019.

Deux jours durant, nous aurons travaillé sans désespérer, dans des conditions logistiques appréciables et dans une ambiance de réelle et saine émulation intellectuelle.

Au moment où les travaux de la 12^{ème} session de formation que notre réseau institutionnel, en partenariat avec l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), a organisé ici à l'ERSUMA, tirent à leur fin, il m'est particulièrement agréable d'exprimer à l'ensemble des participants, au nom du bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF et en mon nom personnel, nos sincères remerciements pour la contribution de qualité que chacun a apportée au succès de la présente activité pédagogique.

Vous me permettez de saisir l'opportunité de la cérémonie de clôture qui nous réunit en ces instants pour renouveler, par la même occasion, la gratitude

de l'Association à l'endroit de l'ERSUMA qui, comme à l'accoutumée, abrite dans ses murs les travaux de renforcement des capacités d'intervention des magistrats des juridictions membres de l'AA-HJF.

Monsieur le Premier Président de la Cour des comptes du Niger,

Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême du Bénin,

Mesdames et Messieurs les Présidents et membres des Hautes Juridictions,

Monsieur le représentant du Directeur Général de l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA),

Monsieur le Secrétaire Général de l'AA-HJF,

Mesdames et Messieurs les magistrats des Juridictions béninoises du fond,

Honorables invités,

Mesdames et Messieurs,

Depuis hier mardi, nous avons échangé de manière intense et fructueuse. Chaque participant aura partagé ses expériences en tant que praticien du droit.

Au regard des comptes-rendus des travaux des cinq différents ateliers répartis par ordres de juridictions et surtout me basant sur le rapport général qui vient d'être adopté, nous pouvons sans risque de nous tromper, conclure que les objectifs assignés à la 12^{ème} session de formation, ont été atteints, à la satisfaction de tous.

La présente session nous offre elle aussi, à l'instar des précédentes, l'heureuse opportunité de relever que l'intérêt porté à tous les thèmes de communication, demeure manifeste. Je n'en veux pour preuve que les contributions de qualité des uns et des autres tant en plénière qu'en ateliers. J'exprime par conséquent, toute ma satisfaction au comité scientifique qui a travaillé à la préparation intellectuelle de nos travaux.

Le franc succès de ce rendez-vous inter-judiciaire « du donner et du recevoir » n'aurait pas été possible sans les experts et communicateurs qui ont mis toute leur science au service du renforcement des capacités d'intervention

des participants. Qu'ils soient salués et félicités pour la partition qu'ils ont joué à l'atteinte des résultats de la session.

En votre nom à tous, j'exprime également nos sincères remerciements à tous les modérateurs et rapporteurs. Les uns ont su diriger nos débats, les autres, la lourde charge d'en dégager la substantifique moelle.

Ainsi que je l'indiquais hier, dans mon allocution d'ouverture de nos travaux, l'Etat de droit et de démocratie auquel aspirent nos pays respectifs, ne saurait se consolider sans une justice forte, prévisible, performante et indépendante.

Nos responsabilités sont grandes et délicates, en tant que responsables et animateurs de hautes juridictions dont les décisions sont insusceptibles de recours et s'imposent non seulement à tous les pouvoirs publics mais également à tous les citoyens. C'est donc prenant conscience de cette lourde mission que nous ambitionnons d'armer sur le triple plan technique, intellectuel et moral, les principaux animateurs de notre creuset d'intégration pour les mettre à la hauteur des exigences d'un monde en pleines mutations sociétales, technologiques et partant juridiques.

L'exercice auquel nous nous sommes livrés depuis hier, répond donc à cet ambitieux objectif, celui de permettre aux membres de l'AA-HJF de relever les défis juridiques et judiciaires de leur office.

A vous qui avez pris une part active à la présente session de formation de l'AA-HJF, je sais que vous vous emploierez à restituer vos acquis pédagogiques à vos collègues qui assurent la continuité du service public de la justice dans vos juridictions d'attache respectives.

Mesdames et Messieurs les participants,

Mesdames et Messieurs,

Je voudrais, une fois de plus, témoigner toute la reconnaissance de l'AA-HJF, au Gouvernement de la République du Bénin, à son Chef et à l'OIF pour leur appui technique et financier qui ne nous a jamais fait défaut, à ce jour et permis par conséquent, la réussite de la présente session de renforcement de nos capacités d'intervention.

Nous avons été sensibles à la chaleur de l'accueil qui nous a été réservé et aux bonnes conditions de travail qui nous ont été offertes tout au long de ces travaux par le Directeur Général de l'ERSUMA et tout son personnel.

Au revoir et surtout bon retour dans leurs pays, juridictions et foyers respectifs, à ceux d'entre vous qui partent dès demain matin. J'invite tous les autres à bien vouloir honorer de leur présence, l'audience solennelle de rentrée judiciaire de la Cour suprême du Bénin qui aura lieu demain, jeudi 24 octobre 2019, à partir de 09 heures, au complexe TIWANI de Porto-Novo.

Je ne saurais mettre un terme à mes propos sans réaffirmer solennellement que l'AAHJF attache du prix au renforcement continu des capacités d'intervention des magistrats de ses hautes juridictions membres. Elle travaillera par conséquent, à pérenniser la pertinence et l'utilité de ses sessions de formation.

C'est à ce prix, me semble-t-il, que les hautes juridictions seront confortées dans leur adhésion sans réserve aux initiatives pédagogiques de notre réseau. Je voudrais alors inviter tout un chacun à faire au quotidien, la promotion desdites initiatives et de constituer, aux yeux des justiciables, la preuve vivante de ce que notre Association œuvre à UNIR L'AFRIQUE PAR LE DROIT ET LA JUSTICE.

C'est sur ces mots d'espoir et d'espérance que je déclare clos, ce mercredi 23 octobre 2019, les travaux de la 12^{ème} session de formation des magistrats des juridictions membres de l'AA-HJF.

Vive l'intégration juridique et judiciaire africaine !

Vive l'AA-HJF au service de la consolidation de l'Etat de droit et de
démocratie !

Je vous remercie de votre bienveillante attention.

Ousmane BATOKO

ANNEXES

PROGRAMME GENERAL DE DEROULEMENT DES TRAVAUX

Première journée

MARDI 22 OCTOBRE 2019

09H00 – 10H00 : **CEREMONIE D'OUVERTURE DES TRAVAUX**

- MOT D'ACCUEIL DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ECOLE REGIONALE SUPERIEURE DE LA MAGISTRATURE,
- ALLOCUTION DE BIENVENUE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT 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 LEGISLATION, REPRESENTANT SON EXCELLENCE MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, 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 :

- **MONSIEUR OUSMANE BATOKO**, PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DE L'AA-HJF
- **MADAME CECILE MARIE JOSE DE DRAVO ZINZINDOHOUE**, PRESIDENT DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE DU BENIN

10H30 – 11H00 : PRESENTATION DE LA 1^{ERE} COMMUNICATION INTRODUCTIVE SUR : **LES IMMUNITES ET PRIVILEGES DE**

JURIDICTION DANS UN ETAT DE DROIT PAR **MME DANDI GNAMOU**, PROFESSEURE TITULAIRE, AGRÉGÉE DES FACULTÉS DE DROIT– UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI, CONSEILLER A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN

11H00 – 12H00 : DEBATS.

MODERATEURS :

- **MONSIEUR JOSEPH DJOGBENOU**, PRESIDENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU BENIN
- **MONSIEUR OUMAROU NAREY**, PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES DU NIGER

12H00 – 12H30 : PRESENTATION DE LA 2^{EME} COMMUNICATION INTRODUCTIVE SUR : **LA RECUSABILITE DES JUGES DES**

HAUTES JURIDICTIONS PAR **M. CYRILLE MONEMBOU**, PROFESSEUR AGRÉGÉ DES FACULTÉS DE DROIT– UNIVERSITÉ DE YAOUNDE II - CAMEROUN

12H30 – 13H30 : DEBATS.

13H30 : CONSTITUTION ET REPARTITION DANS LES ATELIERS ET RECONNAISSANCE DES SALLES
D'ATELIERS.

13H30 – 14H30 : PAUSE DEJEUNER

TRAVAUX EN ATELIER SUIVANT LES DIFFERENTS ORDRES DE
JURIDICTION **JURIDICTIONS DE CASSATION**

MODERATEURS :

- **MONSIEUR GILBERT COMLAN AHOUANDJINO**, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN
- **MADAME MICHELLE ODETTE CARRENA ADOSSOU**, PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN PAR INTERIM

RAPPORTEUR SEQUENTIEL : M. GANDONOU HOTEJNI SEMEVO MEDARD, JUGE AU TRIBUNAL DE
PREMIERE INSTANCE DE DEUXIEME CLASSE D'ABOMEY-CALAVI

MARDI 22 OCTOBRE 2019

14H30 – 15H00 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LES MOYENS SOULEVES D'OFFICE ET LE
PRINCIPE DU**

CONTRADICTOIRE PAR **M. GILBERT AHOUANDJINO**, ANCIEN PRESIDENT DE LA
CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN

15H00 – 16H00 : DEBATS.

16H00 – 16H30 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LE RENVOI APRES CASSATION ET LA
CASSATION SANS**

RENOVI PAR **MME GINETTE HOUNSA AFAWOUNGBO**, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE
DE LA COUR SUPREME DU BENIN

16H30 – 17H45 : DEBATS

17H45 – 18H00 : PAUSE-CAFE.

Fin de la journée

Deuxième journée

MERCREDI 23 OCTOBRE 2019

08H30 – 09H00 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LE DROIT D'EVOCATION DANS LES
JURIDICTIONS DE**

CASSATION PAR **M. DESIRE SAWADO**, CHEF DE SERVICE DE DOCUMENTATION ET DES
ETUDES A LA COUR DE CASSATION DU BURKINA FASO

09H00 – 10H00 : DEBATS

10H00 – 11H30 : PREPARATION DU RAPPORT DE L'ATELIER

11H30 – 11H45 : PAUSE-CAFE

11H45 – 12H30 : ADOPTION DES RAPPORTS DES ATELIERS ET SUGGESTION DE THEMES POUR LES
PROCHAINES SESSIONS 12H30 – 14H00 : PAUSE DEJEUNER

14H00 – 14H45 : ADOPTION EN PLENIERE DES RAPPORTS DES ATELIERS.

14H45 – 16H30 : ADOPTION DU RAPPORT DE LA SESSION – EVALUATION

16H30 – 17H00 : CLOTURE DE LA SESSION

17H00 : PAUSE-CAFE

JEUDI 24 OCTOBRE 2019

– :
13H30 18H00 VISITE TOURISTIQUE A OUIDAH

- FORT FRANÇAIS
- TEMPLE PYTHON
- ROUTE DES ESCLAVES.

LIEU DE DEPART : SIEGE DE LA COUR SUPREME DU BENIN A PORTO-NOVO

Fin des travaux de la session

JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

MODERATEURS :

- **M. VICTOR DASSI ADOSSOU**, PRESIDENT DE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN
- **M. ABDOULAYE DJIBO**, PRESIDENT DE LA CHAMBRE CONSULTATIVE DU CONSEILLER D'ETAT DU NIGER

RAPPORTEUR SEQUENTIEL : M. ADJOBIMEY BIGNON, 1^{er} SUBSTITUT GENERAL A LA COUR D'APPEL D'ABOMEY

MARDI 22 OCTOBRE 2019

14H30 – 15H00 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LES POUVOIRS DU JUGE ADMINISTRATIF EN MATIERE**

D'INSTRUCTION : ETENDUE ET LIMITES PAR **M. ABDOULAYE DJIBO**, PRESIDENT DE LA CHAMBRE CONSULTATIVE – CONSEIL D'ETAT DU NIGER

15H00 – 16H00 : DEBATS.

16H00 – 16H30 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LE CONTENTIEUX FISCAL ENTRE LE JUGE ADMINISTRATIF ET**

LE JUGE JUDICIAIRE PAR **M. GUILLAUME GOULARD**, CONSEILLER D'ETAT – PRESIDENT DE LA 9^{EME} CHAMBRE

DE LA SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE

16H30 – 17H45 : DÉBATS

17h45 – 18h00 : PAUSE-CAFÉ.

Fin de la journée

Deuxième journée

MERCREDI 23 OCTOBRE 2019

08H30 – 09H00 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LES CONTENTIEUX DES CONTRATS ADMINISTRATIFS DANS**

L'ESPACE AA-HJF PAR **M. GUILLAUME GOULARD**, CONSEILLER D'ETAT – PRESIDENT DE LA 9^{EME} CHAMBRE

DE LA SECTION DU CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE

09H00 – 10H00 : DEBATS

10H00 – 11H30 : PREPARATION DU RAPPORT DE L'ATELIER

11H30 – 11H45 : PAUSE-CAFE

- :

11H45 – 12H30 : ADOPTION DES RAPPORTS DES ATELIERS ET SUGGESTION DE THEMES POUR LES
PROCHAINES SESSIONS 12H30 – 14H00 : PAUSE DEJEUNER

14H00 – 14H45 : ADOPTION EN PLENIERE DES RAPPORTS DES ATELIERS.

14H45 – 16H30 : ADOPTION DU RAPPORT DE LA SESSION – EVALUATION

16H30 – 17H00 : CLOTURE DE LA SESSION

17H00 : PAUSE-CAFE

JEUDI 24 OCTOBRE 2019

13H30-18H00 VISITE TOURISTIQUE A OUIDAH

- FORT FRANÇAIS
- TEMPLE PYTHON
- ROUTE DES ESCLAVES.

LIEU DE DEPART : SIEGE DE LA COUR SUPREME DU BENIN A PORTO-NOVO

Fin des travaux de la session

JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

MODERATEUR : M. OUMAROU NAREY, PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES DU NIGER

RAPPORTEUR SEQUENTIEL : M. OUEDRAOGO MASSMOUDOU, GREFFIER EN CHEF AU CONSEIL
CONSTITUTIONNEL DU BURKINA FASO

MARDI 22 OCTOBRE 2019

14H30 – 15H00 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LE JUGE CONSTITUTIONNEL ET LES
CRISES POLITIQUES** PAR

M. PATRICK EDGARD ABANE ENGOLO, AGREGÉ DES FACULTES DE DROIT - UNIVERSITE
DE YAOUNDE 2- CAMEROUN, DIRECTEUR DU CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES
CONSTITUTIONNELLES, ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES

15H00 – 16H00 : DEBATS.

16H00 – 16H30 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITE
PAR VOIE**

D'EXCEPTION PAR **M. OUMAROU NAREY**, PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC, PRESIDENT DE LA COUR
DES

COMPTES DU NIGER

16H30 – 17H45 : DÉBATS

17H45 – 18H00 : PAUSE-CAFÉ.

MERCREDI 23 OCTOBRE 2019

08H30 – 09H00 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LA JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE, CLE DE VOUTE DE LA**

DEMOCRATIE ET DE L'ETAT DE DROIT : PORTEE ET LIMITES PAR M. **IBRAHIM SALAMI**, PROFESSEUR AGRÉGÉ, TITULAIRE DE DROIT PUBLIC – UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

09H00 – 10H00 : DEBATS

10H00 – 11H30 : PREPARATION DU RAPPORT DE L'ATELIER

11H30 – 11H45 : PAUSE-CAFE

11H45 – 12H30 : ADOPTION DES RAPPORTS DES ATELIERS ET SUGGESTION DE THEMES POUR LES PROCHAINES SESSIONS 12H30 – 14H00 : PAUSE DEJEUNER

14H00 – 14H45 : ADOPTION EN PLENIERE DES RAPPORTS DES ATELIERS.

14H45 – 16H30 : ADOPTION DU RAPPORT DE LA SESSION – EVALUATION
16H30 17H00 CLOTURE DE LA SESSION

17H00 PAUSE-CAFE

JEUDI 24 OCTOBRE 2018

13H30 – 18H00 : VISITE TOURISTIQUE A OUIDAH

- FORT FRANÇAIS
- TEMPLE PYTHON
- ROUTE DES ESCLAVES.

LIEU DE DEPART : SIEGE DE LA COUR SUPREME DU BENIN A PORTO-NOVO

JURIDICTIONS DES COMPTES

MODERATEURS :

- **MME ISMATH BIO TCHANE MAMADOU**, PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU BENIN
- **M. JUSTIN BOKOU**, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU BENIN

RAPPORTEUR SEQUENTIEL : M. **BOUKARY MALICK**, AUDITEUR A LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU BENIN

– :
:

MARDI 22 OCTOBRE 2019

14H30 – 15H00 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **L'AUDIT EN MILIEU INFORMATISE** PAR
MONSIEUR MALICK LY, CONSEILLER REFERENDAIRE A LA COUR DES COMPTES DU
SENEGAL

15H00 – 16H00 : DEBATS.

16H00 – 16H30 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION : **LA LOI DE REGLEMENT A L'AUNE DE LA
REFORME DES FINANCES
PUBLIQUES** PAR **M. BENOÎT AZODJILANDE**, ANCIEN CONSEILLER A LA CHAMBRE DES COMPTES DE
LA
COUR SUPREME DU BENIN

16H30 – 17H45 : DÉBATS

17H45 – 18H00 : PAUSE-CAFÉ.

Fin de la journée

00 00 00 00 00 00 00 00 00

Deuxième journée

MERCREDI 23 OCTOBRE 2019

08h30 – 09h00 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LES JURIDICTIONS DES COMPTES ET LA
TRANSPARENCE
BUDGETAIRE** PAR **M. BRUNO MAXIME ACAKPO**, ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES
DE
LA COUR SUPREME DU BENIN

09H00 – 10H00 : DEBATS

10H00 – 11H30 : PREPARATION DU RAPPORT DE L'ATELIER

11H30 – 11H45 : PAUSE-CAFE

11H45 - 12H30 ADOPTION DES RAPPORTS DES ATELIERS ET SUGGESTION DE THEMES POUR LES
PROCHAINES SESSIONS 12H30 – 14H00 PAUSE DEJEUNER

14H00 – 14H45 : ADOPTION EN PLENIERE DES RAPPORTS DES ATELIERS.

14H45 – 16H30 : ADOPTION DU RAPPORT DE LA SESSION – EVALUATION

16H30 – 17H00 : CLOTURE DE LA SESSION

17H00 : PAUSE-CAFE

JEUDI 24 OCTOBRE 2019

13H30 – 18H00 : VISITE TOURISTIQUE A OUIDAH

- FORT FRANÇAIS
- TEMPLE PYTHON
- ROUTE DES ESCLAVES.

LIEU DE DEPART : SIEGE DE LA COUR SUPREME DU BENIN A PORTO-NOVO

Fin des travaux de la session

JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES

MODERATEURS :

- **MONSIEUR CLAUDE ARMAND DEMBA**, MAGISTRAT HORS HIERARCHIE, JUGE A LA CCJA OHADA
- **MONSIEUR AUGUSTO MENDES**, JUGE A LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA

RAPPORTEUR SEQUENTIEL : M. HOUNYO NARCISSE, DOCUMENTALISTE A LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA

MARDI 23 OCTOBRE 2019

14H30 – 15H00 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LA CCJA A L'EPREUVE DE L'IMMUNITE D'EXECUTION DES**

ENTREPRISES PUBLIQUES PAR **M. CLAUDE ARMAND DEMBA**, MAGISTRAT HORS HIERARCHIE, JUGE A LA CCJA - OHADA

15H00 – 16H00 : DEBATS.

16H00 – 16H30 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET LE BESOIN DE**

DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE PAR **M. AUGUSTO MENDES**, JUGE A LA CJ UEMOA

16H30 – 17H45 : DEBATS

17H45 – 18H00 : PAUSE-CAFE.

Fin de la journée

- :
:

deuxième journée

MERCREDI 23 OCTOBRE 2019

08H30 – 09H00 : PRESENTATION DE LA COMMUNICATION SUR : **DE LA NECESSITE DE L'OUVERTURE DU
RECOURS EN**

MANQUEMENT AUX CITOYENS PAR **M. DARIO DEGBOE**, ENSEIGNANT-CHERCHEUR A L'UNIVERSITE
D'ABOMEY – CALAVI, SECRETAIRE GENERAL DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

DU BENIN 09H00 – 10H00 : DEBATS

10H00-11H30 PREPARATION DU RAPPORT DE L'ATELIER

11H30 – 11H45 PAUSE-CAFE

11H45 – 12H30 : ADOPTION DES RAPPORTS DES ATELIERS ET SUGGESTION DE THEMES POUR LES

PROCHAINES SESSIONS 12H30 – 14H00 : PAUSE DEJEUNER

14H00 – 14H45 : ADOPTION EN PLENIERE DES RAPPORTS DES ATELIERS.

14H45 – 16H30 : ADOPTION DU RAPPORT DE LA SESSION – EVALUATION

16H30 – 17H00 : CLOTURE DE LA SESSION

17H00 : PAUSE-CAFE

JEUDI 24 OCTOBRE 2018

13H30 – 18H00 : VISITE TOURISTIQUE A OUIDAH.

- FORT FRANÇAIS
- TEMPLE PYTHON
- ROUTE DES ESCLAVES.

LIEU DE DEPART : SIEGE DE LA COUR SUPREME DU BENIN A PORTO-NOVO

RAPPORTEUR GENERAL : MME DANDI GNAMOU, PROFESSEURE TITULAIRE, CONSEILLER A LA
CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN

RAPPORTEUR GENERAL ADJOINT : M. CLOTAIRE DEGUENON, AUDITEUR A LA CHAMBRE
ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN

Fin des travaux de la session

LISTE DES PARTICIPANTS

| N° | NOM ET PRENOM | TITRE/JURIDICTION | CONTACT | ADRESSE MAIL |
|----|--|---|------------------|--|
| 1 | M. BATOKO OUSMANE | PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AA-HJF | +229 97 48 79 81 | ousbat@gmail.com |
| 2 | M. ADOSSOU D. VICTOR | PRESIDENT DE LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE, SECRETAIRE GENERAL DE L'AA-HJF | +229 97 25 45 46 | vadossou2006@yahoo.fr |
| 3 | M. GERARD ONESIME MADODE | PROCTEUR GENERAL PRES LA COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 09 08 09 | |
| 4 | MME BIO TCHANE ISMATH EPOUSE MAMADOU | PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES | +229 97 98 07 62 | tchanis@yahoo.fr |
| 5 | M. FIFATIN ETIENNE MARIE | CONSEILLER – CHAMBRE ADMINISTRATIVE | +229 97 08 82 28 | etiff@hotmail.com |
| 6 | MME ANAGONOU ASSIBA JOSEPHINE REGINA BENOITE EPOUSE LOKO | CONSEILLER A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE – SECRETAIRE GENERAL | +229 66 58 91 20 | lokoregina@yahoo.fr |
| 7 | MME CARRENA MICHELE ODETTE ANDREE EPOUSE ADOSSOU | PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN P.I. | +229 66 04 71 01 | mcarrenados@yahoo.fr |
| 8 | M. KODO REMY YAWO | AVOCAT GENERAL – PARQUET GENERAL | +229 95 05 96 11 | kodoremy@yahoo.fr |
| 9 | MME DANDI GNAMOU | PROF. AGREGEE, TITULAIRE, CONSEILLER – CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME DU BENIN | +229 95 96 02 18 | dandi.gnamou@gmail.com |
| 10 | M. ANTOINE GOUHEDE | CONSEILLER – CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN | +229 67 40 30 47 | antoinegouhouede1@gmail.com |
| 11 | M. SATURNIN AFATON | AVOCAT GENERAL – PARQUET GENERAL | +22997 60 60 16 | sdafaton@gmail.com |
| 12 | M. JAMES DAODOU | MEMBRE DU CABINET – COUR SUPREME DU BENIN | +229 67 58 22 83 | james_daoudou@yahoo.fr |
| 13 | M. RODRIGUE ABOUA | AUDITEUR – CHAMBRE ADMINISTRATIVE – COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 90 00 21 | rododyabc@yahoo.fr |
| 14 | M. GEDEON AKPONE | GREFFIER – CHAMBRE ADMINISTRATIVE – COUR SUPREME DU BENIN | | |
| 15 | M. WILFRID ARABA | AUDITEUR A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE, DIRECTEUR DE LA DOCUMENTATION ET DES ETUDES – COUR SUPREME DU BENIN | +229 95 53 36 98 | w.araba@hotmail.fr |

- :

:

| | | | | |
|----|--------------------|--|------------------|------------------------|
| 16 | M. MALICK BOUKARI | AUDITEUR – CHAMBRE DES COMPTES – COUR SUPREME DU BENIN | +229 95 64 43 44 | malickboukari@yahoo.fr |
| 17 | M. ALEXIS VIDEGNON | AUDITEUR – CHAMBRE DES COMPTES – COUR SUPREME DU BENIN | +229 95 85 11 89 | videgnon@yahoo.fr |

12^{ème} SESSION DE FORMATION DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS
FRANCOPHONES (AA-HJF)

| N° | NOM ET PRENOM | TITRE/JURIDICTION | CONTACT | ADRESSE MAIL |
|----|-----------------------------|--|------------------|----------------------------|
| 18 | M. ALAIN KPESSOTON | AUDITEUR – CHAMBRE DES COMPTES – COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 08 56 08 | kpeSSOTON@yahoo.fr |
| 19 | M. MALICK SARIKI | AUDITEUR – CHAMBRE DES COMPTES – COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 68 68 18 | msariki1@yahoo.fr |
| 20 | M. HONORE DJOSSE KOUKOU | CONSEILLER – COUR SUPREME DU BENIN | | |
| 21 | M. HONORE ALOAKINNOU | CONSEILLER – COUR SUPREME DU BENIN | | |
| 22 | M. PASCAL DOHOUNGBO | AUDITEUR – CHAMBRE DES COMPTES – COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 17 35 90 | dohoungbo6@yahoo.fr |
| 23 | M. SONSARE MOUHAMADOU | AUDITEUR – PARQUET GENERAL | +229 97 11 50 30 | sonsareh@hotmail.com |
| 24 | M. AURELIEN KPEHOUNTON | AUDITEUR – CHAMBRE DES COMPTES – COUR SUPREME DU BENIN | +229 96 96 55 83 | kpehountoAurelien@yahoo.fr |
| 25 | M. TALAHATOU GARBA | AUDITEUR – CHAMBRE DES COMPTES – COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 29 29 73 | talhathgarb81@yahoo.fr |
| 26 | M. LAZARE GBENOU | COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 49 59 02 | |
| 27 | M. DAVID SOHINTO | AUDITEUR – CHAMBRE DES COMPTES – COUR SUPREME DU BENIN | | |
| 28 | M. FREDERIC KINNOU | AUDITEUR – CHAMBRE DES COMPTES – COUR SUPREME DU BENIN | | |
| 29 | M. RAYMOND AHOUCANDJINOU | AUDITEUR – SECRETARIAT GENERAL | +229 94 31 69 42 | ahouandjinou3@gmail.com |
| 30 | M. KOKOU YAWOVI ANANI | AUDITEUR – SECRETARIAT GENERAL | +229 97 40 74 05 | anayacoco@yahoo.fr |
| 31 | M. CALIXTE A. DOSSOU – KOKO | GREFFIER – CHAMBRE ADMINISTRATIVE | | |
| 32 | MME HELENE NAHUM GANSARE | GREFFIER – CHAMBRE JUDICIAIRE | +229 58 06 47 | nahumgansareh@gmail.com |
| 33 | M. CYR PATINVOH | GREFFIER – CHAMBRE DES COMPTES | | |
| 34 | MME RACHEL AGBOTON | GREFFIER – PARQUET GENERAL | +229 63 30 87 25 | agbotonrachel@gmail.com |
| 35 | M. SOULEYMANE AMADOU MAOULI | CONSEILLER COUR DE CASSATION DU NIGER | | |
| 36 | M. OUMAROU RABO MAÏNASSARA | CONSEILLER COUR DE CASSATION DU NIGER | +227 96 96 57 52 | |
| 37 | MME MAÏGA ZEINABOU LABO | CONSEILLER COUR DE CASSATION DU NIGER | +227 96 49 11 49 | zeina_lab@yahoo.fr |
| 38 | M. CESAR FOED KPENONHOUN | CONSEILLER – COUR SUPREME DU BENIN | | |
| 39 | M. MAGLOIRE MITCHAI | CONSEILLER – COUR SUPREME DU BENIN | | |
| 40 | MME GONDA FASSOUMA BOUKARY | AVOCAT GENERAL COUR DE CASSATION DU NIGER | +227 96 56 15 42 | |

12^{ème} SESSION DE FORMATION DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS
FRANCOPHONES (AA-HJF)

| | | | | |
|----|-------------------|--|------------------|------------------------|
| 41 | M. SALIKOU DIARRA | PRESIDENT DE LA 1 ^{ERE} CHAMBRE CIVILE DE LA COUR SUPREME DU MALI | +223 69 52 50 41 | diarrasalikou@yahoo.fr |
|----|-------------------|--|------------------|------------------------|

| N° | NOM ET PRENOM | TITRE/JURIDICTION | CONTACT | ADRESSE MAIL |
|----|---------------------------------|--|-------------------|----------------------------------|
| 42 | M. DESIRE SAWADOGO | AVOCAT GENERAL – CHEF DE SERVICE DE DOCUMENTATION ET DES ETUDES A LA COUR DE CASSATION DU BURKINA FASO | +226 70 23 97 78 | sdesirep@yahoo.fr |
| 43 | M. DAMA OUALY | CONSEILLER A LA COUR DE CASSATION DU BURKINA FASO | +226 70 12 99 55 | damaouali@gmail.com |
| 44 | M. MAMADOU GUEYE | CONSEILLER A LA COUR DE CASSATION DU BURKINA FASO | +226 78 82 83 10 | mamadougueye@yahoo.com |
| 45 | M. DOFINI OUARAYO | CONSEILLER A LA COUR DE CASSATION DU BURKINA FASO | +226 70 24 05 56 | |
| 46 | M. OTSHUDI WONGODI OKITA THOMAS | CONSEILLER A LA COUR DE CASSATION DE LA RDC | +24381 61 02 821 | thomasotshudi@gmail.com |
| 47 | M. NAHY MOHAMED BOUYA | CONSEILLER A LA COUR SUPREME DE MAURITANIE | +222 22 42 42 35 | mdbouyas@gmail.com |
| 48 | M. AUGUSTO MENDES | JUGE A LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA | +226 67 91 63 64 | augustinmendes@gmail.com |
| 49 | M. NARCISSE HOUNYO | DOCUMENTALISTE A LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA | +226 78 85 44 40 | nhounyon@uemoa.int |
| 50 | M. LATYR NIANG | CONSEILLER REFERENDAIRE A LA COUR SUPREME DU SENEGAL | +221 77 617 74 44 | latyrniang@yahoo.fr |
| 51 | MME SIMONNE RAMIADANARIVO | PRESIDENT DE CHAMBRE A LA COUR DE CASSATION DE MADAGASCAR | | ramiadanarivos@gmail.com |
| 52 | M. CYRILLE MONEMBOU | AGREGE DES FACULTES DE DROIT, UNIVERSITE DE YAOUNDE II – CAMEROUN | +237 69 49 49 758 | cyrillemonembou@yahoo.fr |
| 53 | M. OUMAROU NAREY | PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC, PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES DU NIGER | +227 96 98 47 37 | o_narey@yahoo.com |
| 54 | MME IDI SALMOU ADAMOU | CONSEILLERE A LA COUR DES COMPTES DU NIGER | +227 98 57 34 68 | |
| 55 | M. ATTAHIROU OUMA ABDOULAH | CONSEILLERE A LA COUR DES COMPTES DU NIGER | +227 92 71 40 60 | abdoulahiouma@yahoo.fr |
| 56 | M. PATRICK ABANE ENGOLO | AGREGE DES FACULTES DE DROIT – UNIVERSITE DE YAOUNDE 2 – CAMEROUN | +237 96597343 | abane_patrick@yahoo.fr |
| 57 | M. GUILLAUME GOULARD | CONSEILLER D'ETAT – PRESIDENT DE LA 9 ^{EME} CHAMBRE DE LA SECTION DU | +33 6 61 48 11 75 | guillaume.goulard@conseiletat.fr |

12^{ème} SESSION DE FORMATION DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS
FRANCOPHONES (AA-HJF)

| | | | | |
|----|-----------------------------------|--|------------------|----------------------------|
| | | CONTENTIEUX DU CONSEIL D'ETAT DE FRANCE | | |
| 58 | MME NADINE KENGUI PINGAMA MODO | JUGE A LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA RCA | +236 75 54 76 84 | |
| 59 | M. TIDIANE HAIDARA | CONSEILLER A LA COUR SUPREME DE GUINEE | +224 622 228494 | haidaratidiane90@gmail.com |
| 60 | M. CHRISTOPHE COMPAORE | PROCUREUR GENERAL – COUR DES COMPTES DU BURKINA FASO | +226 76 62 09 79 | cchrist2955@yahoo.fr |

| N° | NOM ET PRENOM | TITRE/JURIDICTION | CONTACT | ADRESSE MAIL |
|----|---------------------------------|---|----------------------|----------------------------|
| 61 | M. SEGNON YVES-MARIE ADISSIN | CONSEILLER A LA COUR DES COMPTES DE L'UEMOA | +226 69 33 23 23 | symadissin@uemoa.int |
| 62 | MME ABLANVI MEWA HOHOUETO | MEMBRE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU TOGO | +228 91 57 15 35 | edhohoueto@yahoo.fr |
| 63 | M. TOURE ALI | CONSEILLER – CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE COTE D'IVOIRE | +225 78 46 13 58 | latoure@yahoo.fr |
| 64 | M. ABDOULAYE DJIBO | PRESIDENT DE LA CHAMBRE CONSULTATIVE – CONSEIL D'ETAT DU NIGER | +227 96 97 32 66 | adjibo62@yahoo.fr |
| 65 | M. CLAUDE ARMAND DEMBA | MAGISTRAT HORS HIERARCHIE, JUGE A LA CCJA OHADA | +225 57 346 660 | armand_demba@yahoo.fr |
| 66 | M. MALICK LY | CONSEILLER REFERENDAIRE A LA COUR DES COMPTES DU SENEGAL | +221 77 55 96 966 | lymalick@hotmail.com |
| 67 | M. IDRISSE KERE | MEMBRE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU BURKINA | +226 77 67 24 24 | idim_k@yahoo.fr |
| 68 | M. MASSMOUDOU OUEDRAOGO | GREFFIER – CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU BURKINA | +226 71 01 68 25 | ouedraogo.massmou@yahoo.fr |
| 69 | M. ADI-KPAKPABIA ESSOZINAM | CONSEILLER A LA CHAMBRE JUDICIAIRE – COUR SUPREME DU TOGO | | |
| 70 | M. PASSASSIM ATADE NANGUIT | SPECIALISTE DE PROGRAMME AU BUREAU REGIONAL DE L'OIF (BRAO) | | |
| 71 | M. BENOIT AZODJILANDE | ANCIEN CONSEILLER A LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 42 07 64 | |
| 72 | M. MAXIME ACAKPO | ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 32 00 46 | |
| 73 | M. DARIO DEGBOE | DOCTEUR EN DROIT EN PUBLIC, SG HAUTE COUR DE JUSTICE DU BENIN | +229 96 49 03 69 | degboedario2005@yahoo.fr |

12^{ème} SESSION DE FORMATION DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS
FRANCOPHONES (AA-HJF)

| | | | | |
|----|--------------------------------|---|------------------|----------------------------|
| 74 | M. IBRAHIM SALAMI | PROFESSEUR AGREGE DES FACULTES DE DROIT – UNIVERSITE DU BENIN | +229 97 18 23 97 | ibrasalami@gmail.com |
| 75 | MME GINETTE HOUNSA AFANWOUNGBO | ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN | +229 86 46 68 | ginetteafanwoubo@gmail.com |
| 76 | M. GILBERT AHOANDJINO | ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 58 91 32 | agilcom2002@yahoo.fr |
| 77 | M. JUSTIN BOKOU | ANCIEN PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPREME DU MALI | +229 97 07 82 13 | djidjobi@yahoo.fr |
| 78 | M. EUSTACHE DURAND | COMPTABLE AA-HJF | +229 95 95 19 02 | |
| 79 | M. VICTORIN BESSANH | ASSISTANT DU COMPTABLE AA-HJF | +229 97 01 89 04 | |

| N° | NOM ET PRENOM | TITRE/JURIDICTION | CONTACT | ADRESSE MAIL |
|----|-------------------------------|--|------------------|-----------------------------|
| 80 | MM RAFIATOU ALASSANE | CHEF SERVICE DE LA DOCUMENTATION ET ETUDES – AA-HJF | +229 97 13 65 44 | |
| 81 | M. ARSENE CAPO-CHICHI | CHEF SERVICE APPUI PEDAGOGIQUE – AA-HJF | +229 96 02 72 72 | acapochi@yahoo.fr |
| 82 | M. CLOTAIRE DEGUENON | AUDITEUR A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE – COUR SUPREME DU BENIN | +229 95 96 59 58 | ablawaga@yahoo.fr |
| 83 | M. ISSA SABIROU | C/SESF/ COUR SUPREME | +229 97 17 37 76 | isabsabir@yahoo.fr |
| 84 | M. MATINE OUSMANE | CHEF SERVICE INFORMATIQUE COUR SUPREME | +229 97 21 03 88 | |
| 85 | M. INOUSSA A. DAGBA | AUDITEUR A LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE – COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 27 85 81 | dagbaabodourin@gmail.com |
| 86 | M. IGNACE GANGNY EDOUARD | COUR D'APPEL PARAKOU | +229 66 84 84 84 | edouardgangny@gmail.com |
| 87 | M. ADJOBIMEY BIGNON | COUR D'APPEL ABOMEY | +229 66 84 84 11 | adjobimey@yahoo.fr |
| 88 | MME CINDY BERLOT | DOCTEUR EN DROIT PUBLIC, ENSEIGNANTE | | berlot.cindy@gmail.com |
| 89 | M. HENRI MONGADJI YAÏ | GREFFIER – COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 36 17 95 | mongadjiyai@yahoo.fr |
| 90 | M. ALAIN RAOUL NOUTAÏ AGBOTON | JUGE TPI ABOMEY | +229 97 48 87 46 | alainraoulagboton@gmail.com |
| 91 | M. DEMBA DIALLO MOUSSILIMATOU | AUDITEUR – CHAMBRE JUDICIAIRE – COUR SUPREME DU BENIN | +229 95 95 71 90 | |
| 92 | M. MOUSSA ADAMOU | PRESIDENT TPI PARAKOU | +229 97 77 58 62 | adamou03moussa@gmail.com |
| 93 | M. MARIUS OGOU | JUGE TPI DJOUGOU | +229 97 14 66 03 | boccaceogou@gmail.com |

12^{ème} SESSION DE FORMATION DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS
FRANCOPHONES (AA-HJF)

| | | | | |
|-----------|-----------------------------|---|---------------------|------------------------|
| 94 | M. MEDARD GANDONOU | JUGE TPI ABOMEY-CALAVI | +229 97 28 14 84 | megandfr@yahoo.fr |
| 95 | M. PROSPER DJOSSOU | GREFFIER EN CHEF – COUR SUPREME DU BENIN | +229 95 84 20 74 | |
| 96 | M. SALIFOU TRAORE MOUSSA | CHARGE DE MISSION DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME | +229 94 56 22 22 | moussalif2@gmail.com |
| 97 | M. PAULIN DJAKPO | CHARGE DE MISSION DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME | +229 95 42 47 40 | paulin_djakpo@yahoo.fr |
| 98 | M. OSSENI SEIDOU BAGUIRI | GREFFIER – COUR SUPREME DU BENIN | +229 97 18 65 07 | |
| 99 | M. TIBURCE GUEDEGBE | DIRECTEUR DE CABINET DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN | +229 64 71 41 12 | tguede@gmail.com |
| 100 | M. EDOUARD KITIO | DIRECTEUR DE LA RECHERCHE ET DE LA DOCUMENTATION – ERSUMA | +229 90 24 18 48 | kitio.ersuma@ohada.org |
| 101 | M. MOUSTAPHA FASSASSI | MEMBRE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU BENIN | +229 66 94 60 60 | |
| N° | NOM ET PRENOM | TITRE/JURIDICTION | CONTACT | ADRESSE MAIL |
| 102 | M. GISCARD YABI | CHEF SERVICE INFORMATIQUE – AA-HJF | +229 66 00 83 21 | giscard.yabi@yahoo.fr |