



La Cour

BULLETIN DE DROIT ET D'INFORMATIONS DE LA COUR SUPRÊME DU BÉNIN

« *Afin que nul n'en prétexte cause d'ignorance* »



LÉGISLATION

- Loi n°2022-11 du 27 juin 2022 portant statut des magistrats de la Cour suprême : **un texte enfin voté !**
- La Cour spéciale des affaires foncières : **une juridiction de plus ?**

CHRONIQUE JURISPRUDENTIELLE

- Arrêt n°98/CJ-P du 23 décembre 2022 Affaire H. Sévérin ADJOVI, contre Ministère public- État béninois et la Société ÉTISALAT BÉNIN : **la prééminence des droits de l'homme sur le droit répressif.**
- Arrêt n°344/CA du 1^{er} décembre 2021 Affaire LAWOGNI-AKOGOU Athanase Dossa contre Ministère du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MTFPRAI) : **l'allégorie du lion et des antilopes ?**

RECOMMANDATIONS DE LA 10^e RENCONTRE COUR SUPRÊME, JURIDICTIONS DU FOND ET AUXILIAIRES DE JUSTICE.

MANIFESTATIONS SCIENTIFIQUES ET DÉVELOPPEMENTS THÉMATIQUES.

VII^e Congrès de l'AHJUCAF

- La motivation des décisions des Cours suprêmes judiciaires. – "Dire le droit et être compris" : enjeu fondamental, entre traditions juridiques et exigences contemporaines.
- La motivation des décisions des Cours suprêmes judiciaires : enjeu fondamental, entre traditions juridiques et exigences contemporaines : critiques apodictiques de la thèse de la simplification des motivations des Juridictions suprêmes. Étude en contexte africain francophone.

XIV^e Session de formation de l'AA-HJF

- Les Juridictions spéciales et le principe du double degré de juridiction.
- L'application des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme par le juge africain.

Colloque des 18^e assises statutaires de l'AA-HJF

- L'État de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique. – Entre révisions consolidantes et révisions opportunistes.

Sommaire

Page

MOT DU PRÉSIDENT.....	5
ÉDITORIAL.....	7
JURISPRUDENCE.....	9
DÉVELOPPEMENTS THÉMATIQUES.....	36
LÉGISLATION.....	100
MANIFESTATIONS SCIENTIFIQUES.....	126
DIXIÈME RENCONTRE COUR SUPRÊME, JURIDICTIONS DU FOND ET AUXILIAIRES DE JUSTICE A APLAHOUÉ.....	131
DISCOURS.....	135
BILAN SOMMAIRE DES ACTIVITÉS MENÉES AU TITRE DE 2021-2022.....	144
INFOS EN BREF.....	154
NOMINATIONS.....	159
NÉCROLOGIE ET ÉLOGES FUNÈBRES.....	161
DIRECTION DU BULLETIN.....	170
TABLE DES MATIÈRES.....	171



Mot du Président

Victor D. ADOSSOU

Président de la Cour suprême

Chers lecteurs !

Après les deux premières publications de son bulletin de droit et d'informations, la Cour suprême a le plaisir de mettre à la disposition du grand public, la troisième parution de « **LA COUR** ».

“ **La justice à laquelle aspirent nos concitoyens est cette justice qui se veut indépendante, efficace et efficiente, une justice responsable devant le peuple au nom de qui elle est rendue.** ”

Pensée, conçue et éditée pour informer l'ensemble des pouvoirs publics, les acteurs principaux de la justice, les universitaires, les chercheurs, les étudiants et les justiciables sur les activités tant juridictionnelles qu'institutionnelles de la plus haute Juridiction béninoise en matière administrative et judiciaire, « **LA COUR** », au-delà de sa vocation de diffusion du droit se veut un canal privilégié de reddition de comptes aux citoyens, dans une perspective de contribution à la consolidation de l'Etat de droit au Bénin.

En effet, la justice à laquelle aspirent nos concitoyens est cette justice qui se veut indépendante, efficace et efficiente, une justice responsable devant le peuple au nom de qui elle est rendue.

Le 27 octobre 2022, la Cour suprême a tenu à son siège, son audience solennelle de rentrée judiciaire 2022-2023, sur le thème : « Le Temps de la Justice ».

Il est grand temps en effet que la justice béninoise soit dans son temps. Que dire d'une justice qui n'appréhende pas les enjeux des litiges portés devant elle, incapable de rétablir opportunément les équilibres rompus et de réguler les rapports sociaux ? Une justice dont la lenteur est devenue légendaire, exacerbant ainsi les tensions, les menaces à l'ordre et à la paix publics, justice en totale déphasage avec les exigences de la construction et de la consolidation d'un Etat de droit.

A l'écoute de nos concitoyens, la Cour suprême se veut désormais au cœur du pacte démocratique de notre société. Elle s'en donne progressivement les moyens en travaillant inlassablement depuis quelque temps à la réunion des conditions nécessaires à l'éclosion

dans notre pays d'une justice moderne, fille de son temps.

L'année 2022 aura été celle d'une mobilisation générale de tous les animateurs de l'Institution autour de l'impérieuse nécessité de l'assainissement de ses stocks de dossiers.

6 J'invite chaque chef de Juridiction à se doter d'une boussole, d'un tableau de bord pour mieux répondre et en temps réel aux sollicitations multiples et multiformes des justiciables.

Ces stocks étaient impressionnants et interpellatifs avec des procédures datant de dix (10), quinze (15) voire vingt-deux (22) ans nous renvoyant ainsi l'image délétère d'une justice au comble de l'inefficacité.

Il fallait agir et au plus vite.

Nous y sommes parvenus avec des résultats très encourageants.

Nous sortons en effet de l'année judiciaire 2021-2022 avec des stocks de dossiers datant désormais de moins de trois (3) ans.

Cet indéniable progrès réalisé conforte à souhait mon appel solennel lancé à Aplahoué le 29 juillet 2022, lors de la dixième rencontre Cour suprême, Juridictions du fond et auxiliaires de justice, invitant chaque chef de Juridiction à se doter d'une boussole, d'un tableau de bord pour mieux répondre et en temps réel aux sollicitations multiples et multiformes des justiciables.

C'est à ce prix que le temps de la justice sera le temps du justiciable.

La présente édition du bulletin de droit et d'informations de la Cour suprême, la troisième donc,

ne déroge pas au canevas de ses devancières en cela qu'elle se veut une vitrine de l'activité juridictionnelle et institutionnelle de la Cour par la diffusion des décisions marquantes de ses formations juridictionnelles, des conclusions de son parquet général, des commentaires de sa jurisprudence. Mais le lecteur averti peut également retrouver dans ses colonnes, des contributions scientifiques de toute nature qui appréhendent l'actualité juridique, judiciaire et sociétale.

Le célèbre théoricien Goethe écrivait : « *La plus grande probabilité de voir nos vœux accomplis laisse encore un doute, c'est pourquoi, quand nos espérances se réalisent, nous sommes toujours surpris* ». En effet, le gouvernement du Président Patrice TALON a surpris le monde de la magistrature en comblant une attente longue de plusieurs décennies par le vote et la promulgation le 27 juin 2022, de la loi portant statut des magistrats de la Cour suprême, conformément à la prescription de l'article 134 alinéa 2 de la Constitution du 11 décembre 1990.

L'exécutif, en faisant adopter par l'Assemblée nationale, un arsenal de textes législatifs en faveur de la Cour suprême démontre sa détermination à moderniser et à rendre performante, le fonctionnement de la haute Juridiction en particulier et le service public de la justice béninoise en général.

Je n'ai aucun doute sur la capacité de l'Institution, mais également celle de la justice béninoise dans son ensemble, à relever les nombreux défis qui nous attendent en 2023, afin de nous mettre résolument en adéquation avec les exigences de notre mission.

Je terminerai mes propos en vous souhaitant, chers lecteurs, une bonne et heureuse année 2023.



Editorial

André V. SAGBO
Secrétaire général
de la Cour suprême p.i.

La troisième édition du bulletin de droit et d'informations de la Cour, fidèle à sa lancée, se propose de rendre plus que jamais visibles, les actions menées par la haute Juridiction au cours du dernier semestre de l'année 2022.

La Cour suprême, en dépit des importants travaux de réhabilitation interne de son cadre de travail, s'est efforcée d'être à la hauteur de ses missions constitutionnelles. Outre l'importante œuvre juridictionnelle dont la rubrique «statistiques»

“ **Le présent numéro propose des communications présentées à l'occasion de manifestations scientifiques internationales ainsi que des commentaires d'un texte de loi et de deux arrêts significatifs rendus par les formations juridictionnelles de la Cour suprême.**

rendra compte, des activités consultatives et scientifiques majeures auront jalonné le cycle des six derniers mois de l'année qui s'achève.

Votre bulletin a mis un point d'honneur à rendre compte de toutes les manifestations : session de formation, colloques et rencontre

organisés par l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) et l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF) avec le concours de la plus haute Juridiction de l'État en matière administrative et judiciaire. Il est donc proposé au lecteur, six (06) contributions d'éminents juristes, professeurs des universités d'Afrique et d'Europe dans une rubrique à la une.

En ce qui concerne l'actualité législative nationale, deux textes d'une grande pertinence ont été publiés et portent respectivement sur la Cour spéciale des infractions foncières et sur le statut des magistrats de la Cour suprême, loi attendue depuis la promulgation de la Constitution du 11 décembre 1990.

Une juridiction ne fonctionne que lorsqu'elle rend des arrêts de qualité en quantité satisfaisante. Deux principaux animateurs de la Cour suprême se sont ainsi offerts pour commenter deux arrêts de grande actualité et/ou de grande pertinence juridique, rendus respectivement par les deux Chambres de la haute Juridiction.

Je ne doute pas un seul instant que les praticiens du droit, les

juristes, les chercheurs, les étudiants et tous les justiciables qui seront amenés à parcourir les pages du présent bulletin, y puiseront de précieux éléments qui les renseigneront sur l'œuvre accomplie au quotidien à la Cour suprême qui se veut une haute Juridiction résolument tournée vers la modernité.

Je saisis l'occasion de cet éditorial pour dire toute ma satisfaction et mes encouragements à la dynamique équipe

de réalisation de « **La Cour** » qui a travaillé sans désemparer, à la publication du numéro 3, ceci sous la coordination du Directeur de la Documentation et des Études de la haute Juridiction, rédacteur en chef du bulletin.

Bonne lecture à chacun et à tous.

Et puisque nous sommes à l'orée de la nouvelle année, recevez mes vœux de bonne et heureuse année 2023.



Jurisprudence

La présente rubrique se propose de publier deux arrêts significatifs rendus par les formations juridictionnelles de la Cour, suivis du commentaire de chacun desdits arrêts.

Il s'agit des arrêts :

■ n°98/CJ-P du 23 décembre 2022 dans l'affaire H. Sévérin ADJOVI, représenté par Me Elvys S. DIDÈ contre le Ministère public - État béninois représenté par l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) et la Société ÉTISALAT BÉNIN, représentée par Me Cyrille DJIKUI ;

&

■ n°344/CA du 1^{er} décembre 2021 dans l'affaire LAWOGNI-AKOGOU Athanase Dossa contre le Ministère du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MTFPRAI).

Avertissement

La Cour suprême n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les articles de commentaires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TITRE

Procédure pénale-violation de la loi par mauvaise application de la loi - non prise en compte des moyens de droit et de fait articulés contre le fond des préventions et contenus dans une requête annexée à la déclaration d'appel d'un prévenu ayant fait l'option de se faire juger en son absence - cassation (oui).

Sommaire

Encourt cassation, l'arrêt qui ne prend pas en compte les moyens de droit et de fait, contenus dans la requête annexée à la déclaration d'appel d'un prévenu ayant fait l'option de se faire juger en son absence et articulés contre le fond des préventions.



Arrêt n°98/CJ-P du répertoire - n°2022-47/CJ-P du greffe arrêt du 23 décembre 2022

H. Sévérin ADJOVI - Me Elvys S. DIDÈ contre Ministère public - Etat béninois représenté par l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) - Société ETISALAT BENIN (Me Cyrille DJIKUI)

La Cour,

Vu l'acte n°01/2021 du 27 janvier 2021 du greffe de la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) par lequel maître Elvis S. DIDE, conseil de Hinnounonboua Sévérin ADJOVI, a déclaré élever pourvoi en cassation contre les dispositions de l'arrêt n°002/CRIET/CA/2S. Cor rendu le 25 janvier 2021 par la deuxième section correctionnelle de la chambre des appels de cette cour ;

Vu la transmission du dossier à la Cour suprême ;

Vu l'arrêt attaqué ;

Vu la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême applicable au moment de l'instruction ;

Vu la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême applicable au moment de l'instruction ;

Vu la loi n° 2022-10 du 27 juin 2022 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;

Vu la loi n° 2022-12 du 05 juillet portant règles particulières de procédure applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême ;

Vu les pièces du dossier ;

Oùï à l'audience publique du vendredi 23 décembre 2022 le conseiller **Georges TOUMATOU** en son rapport ;

Oùï le Procureur Général **Onésime Gérard MADODE** en ses conclusions ;

Et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que suivant l'acte n°01/2021 du 27 janvier 2021 du greffe de la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET), maître Elvis S. DIDE, conseil de Hinnounonboua Sévérin ADJOVI, a déclaré élever pourvoi en cassation contre les dispositions de l'arrêt n°002/CRIET/CA/2S. Cor rendu le 25 janvier 2021 par la deuxième section correctionnelle de la chambre des appels de cette cour ;

Que par lettres numéros 3009 et 3010/GCS du 15 juin 2022 du greffe de la Cour suprême, le demandeur au pourvoi et son conseil ont été invités à produire leurs moyens de cassation dans le délai d'un (01) mois, conformément aux dispositions des articles 12 et 13 de la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême ;

Que les mémoires ampliatif et en défense ont été produits ;

Que par correspondances numéros 09 et 12/CRIET/PARQUET SPECIAL/SP-C des 16

et 19 décembre 2022, le procureur spécial près la CRIET a transmis des certificats médicaux concernant le demandeur au pourvoi ;

Que par lettres numéros 5768, 5769, 5770 et 5771/GCS du 19 décembre 2022 du greffe de la Cour suprême, lesdits certificats médicaux ont été communiqués aux parties pour la production de leurs observations au regard des dispositions de l'article 594 du code de procédure pénale ;

Que par correspondance n°2447/CRIET/Parquet Spécial/SA du 21 décembre 2022, le procureur spécial près la CRIET a versé ses observations au dossier ;

Que par correspondance n°REF.08/12/22/EKF/SED du 21 décembre 2022, maître Elvys DEDE a également produit ses observations ;

Que par lettre n°1277/PR/AJT/BGC/DGP/SA du 21 décembre 2022 reçue le 23 décembre 2022, l'agent judiciaire du Trésor représentant l'Etat béninois a aussi transmis ses observations ;

Examen du pourvoi

EN LA FORME

Sur la recevabilité

Attendu que dans son mémoire en défense, l'Etat béninois, représenté par l'agent judiciaire du Trésor sollicite de la Cour de déclarer Hinnounboua Sévérin ADJOVI déchu de son pourvoi au regard des dispositions de l'article 594 alinéa 1er du code de procédure pénale ;

Attendu qu'en réplique, le conseil du demandeur au pourvoi fait observer que les dispositions de l'article 594 sont en contradiction flagrante avec celles combinées de l'article 581 alinéa 1 nouveau du même code qui est relatif à l'effet suspensif du pourvoi, d'une part, et de l'article 17 de la constitution et du

livre préliminaire du code de procédure pénale, lesquels consacrent le principe de la présomption d'innocence, d'autre part ;

Qu'à défaut de rejeter l'exception soulevée par l'Etat béninois, il sollicite un délai pour obtenir une dispense ;

Attendu qu'aux termes des dispositions de l'article 594 du code de procédure pénale : « *sont déclarés déchus de leur pourvoi, les condamnés à une peine emportant privation de liberté qui ne sont pas détenus ou qui n'ont pas obtenu, de la juridiction qui a prononcé la condamnation, dispense avec ou sans caution d'exécuter la peine.* »

Il suffit au demandeur, pour que son recours soit reçu, de se présenter au parquet pour subir sa détention » ;

Qu'il en résulte que la recevabilité du pourvoi formé par une personne condamnée à une peine privative de liberté qui n'est pas détenue ou bénéficiaire d'une dispense d'exécuter sa peine, est subordonnée à sa présentation au parquet pour subir sa détention ;

Qu'en l'espèce, par jugement n°002/CRIET/CJ/1S. Cor du 29 juin 2020, la chambre de jugement de la CRIET a, en son absence, condamné Hinnounboua Sévérin ADJOVI à sept (07) ans d'emprisonnement des chefs de fraude fiscale, d'escroquerie et de blanchiment de capitaux et décerné mandat d'arrêt à son encontre ;

Que ce jugement a été confirmé par l'arrêt n°002/CRIET/CA/2S. Cor du 25 janvier 2021 rendu par la chambre des appels de la CRIET, dont pourvoi ;

Que Hinnounboua Sévérin ADJOVI, demandeur au pourvoi, ne rapporte pas la preuve d'une dispense d'exécution de sa peine et ne s'est pas présenté, à ce jour au parquet pour subir sa détention ;

Que conformément aux dispositions sus-citées de l'article 594 du code de procédure pénale, il doit être déclaré déchu de son pourvoi ;

Que seulement, par lettres numéros 09 et 12/CRIET/parquet spécial/SP-C des 16 et 19 décembre 2022, reçues à la chambre judiciaire de la Cour suprême les 16 et 19 décembre 2022 sous les numéros 2210 et 2220/CJ, le procureur spécial près la CRIET a transmis divers certificats qui rendent compte de l'état de santé de Hinnounonboua Sévérin ADJOVI, demandeur au pourvoi ;

Attendu que les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 594 du code de procédure pénale concernent une situation de fait ;

Que dans sa correspondance n°2447/CRIET/PARQUET SPECIAL/SA du 21 décembre 2022, le procureur spécial près la CRIET, devant lequel l'intéressé devait se présenter pour subir sa détention a adressé à la haute Juridiction une correspondance dans laquelle il estime que l'état de santé du demandeur au pourvoi, tel qu'il ressort des rapports médicaux produits, est « une situation indépendante de sa volonté, le plaçant dans l'impossibilité de satisfaire aux exigences de recevabilité de son pourvoi prévues par l'article 594 du code de procédure pénale ... et doit être considérée comme un cas de force majeure ;

Qu'en conséquence le pourvoi en cassation devrait être reçu » ;

Qu'en effet, l'examen combiné des certificats médicaux délivrés, pour l'essentiel, par les services d'urologie et de transplantation rénale et de cardiologie de l'hôpital FOCH Suresnes sis dans la région Île de France, où il est suivi, révèle entre autres, que « *monsieur ADJOVI, né le 29 avril 1950 a subi une prostatectomie radicale par robotique* » ;

Que le certificat délivré le 16 décembre

2022 par le docteur François-Xavier MADEC, urologue à l'hôpital FOCH, précise que monsieur ADJOVI qui a bénéficié d'une intervention chirurgicale en février 2021 « *nécessite une surveillance rapprochée et doit rester sur le territoire (français)* » ;

Que cette circonstance exceptionnelle marquée par l'impossibilité matérielle et physique du condamné Hinnounonboua Sévérin ADJOVI à se mettre en état de détention pour voir déclarer recevable son pourvoi, se prête difficilement à l'application rigoureuse des dispositions de l'article 594 susvisé en ce qu'elle est de nature à priver celui-ci, en dépit de son état de santé, de son droit au recours en cassation en le contraignant ainsi à s'infliger la privation de liberté résultant de la décision attaquée, alors même que celle-ci n'est pas définitive ;

Que le moyen de l'Etat béninois représenté par l'agent judiciaire du Trésor qui tend à voir déclarer Hinnounonboua Sévérin ADJOVI déchu de son pourvoi ne peut être accueilli ;

Attendu en outre que le présent pourvoi a été introduit dans les forme et délai de la loi ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable ;

AU FOND

Faits et Procédure

Attendu, selon l'arrêt attaqué et les pièces du dossier, que suivant l'arrêt n°022/CRIET/COM/2020 du 29 mai 2020, la commission d'instruction de la CRIET a renvoyé Hinnounonboua Sévérin ADJOVI devant la chambre de jugement statuant en matière correctionnelle pour des faits de fraude fiscale, d'escroquerie et de blanchiment de capitaux ;

Que par jugement n°027/CRIET/CJ/1S. Cor du 29 juin 2020, la juridiction saisie a déclaré Hinnounonboua Sévérin ADJOVI coupable de fraude fiscale, d'escroquerie et de blanchiment de capitaux, l'a condamné, entre autres, à sept (07) ans d'emprisonnement ferme, à deux milliards vingt-sept millions sept cent trente-sept mille six cent quatre-vingt-dix-huit (2 027 737 698) francs d'amende, décerné mandat d'arrêt contre lui et l'a également condamné à des intérêts civils ;

Que maître Elvys DIDE, conseil de Hinnounonboua Sévérin ADJOVI a relevé appel de ce jugement et déposé une requête comportant ses moyens de défense ;

Que le procureur spécial près la CRIET a interjeté appel incident ;

Que statuant sur le mérite de ces appels, la chambre des appels de la CRIET a notamment, par arrêt n°002/CRIET/CA/2S. Cor du 25 janvier 2021, reçu la requête du 10 juillet 2020 annexée à la déclaration d'appel, écarté des débats les moyens de droit et de fait y contenus, articulés contre le fond de la prévention et confirmé le jugement entrepris en toutes ses dispositions ;

Que c'est cet arrêt qui est l'objet du présent pourvoi ;

DISCUSSION

Sur le moyen tiré de la violation de la loi par mauvaise application de la loi en six (06) branches

Deuxième branche : Violation des dispositions de l'article 517 du code de procédure pénale

Attendu qu'il est reproché à l'arrêt

attaqué la violation de la loi par mauvaise application des dispositions de l'article 517 du code de procédure pénale en ce qu'il a, après avoir déclaré recevable la requête du 08 juillet 2020 de Hinnounonboua Sévérin ADJOVI annexée à la déclaration d'appel contre le jugement entrepris, écarté des débats les moyens de droit et de fait y contenus et articulés contre le fond des préventions aux motifs que « ... en ce qui concerne le débat sur le fond de la procédure tiré de la possibilité ou non du conseil de se prononcer sur l'action publique, l'article 431 dispose que «les dispositions de l'article 428 alinéas 1, 2 et 4 du code de procédure pénale sont applicables chaque fois que le débat sur le fond de la prévention ne doit pas être abordé, et spécialement quand le débat ne doit porter que sur les intérêts civils ... que dès lors, le prévenu qui a fait l'option de se faire juger en son absence sera écarté des débats relativement au fond de la prévention» ;

Qu'il y a donc lieu d'écarter du dossier de la procédure, les notes de plaidoiries de maître Elvys DIDE, conseil du prévenu Hinnounonboua Sévérin ADJOVI et les demandes qui y sont contenues relativement au fond de la prévention », alors que, selon la branche du moyen, au sens des dispositions de l'article 517 du code de procédure pénale, aucune restriction tenant aux conditions de déroulement de l'instance à s'ouvrir ultérieurement devant la juridiction d'appel n'a été apportée par la loi à la faculté offerte au prévenu appelant de produire, au moment de la déclaration d'appel, une requête contenant ses moyens de droit et de fait ;

Que la loi ne lie pas l'exercice de la faculté de production de la requête visée à l'article 517 du code de procédure pénale à la possibilité ou non pour le prévenu de se faire représenter par son défenseur, en cours d'instance ou à l'audience de la juridiction d'appel ; que cette dernière

question fondée sur les articles 428 et 431 du code de procédure pénale est totalement distincte de la première ;

Que la requête du 08 juillet 2020 remplissant toutes les conditions requises par l'article 517 du code de procédure pénale, il ne peut lui être opposé les dispositions des articles 428 et 431 du code de procédure pénale ;

Qu'en écartant les moyens de droit et de fait articulés contre le fond des préventions et contenus dans la requête du 08 juillet 2020, la juridiction d'appel expose sa décision à cassation ;

Attendu en effet que l'article 517 alinéas 1 et 2 du code dispose : « une requête contenant les moyens d'appel peut être remise dans les délais prévus pour la déclaration d'appel au greffe du tribunal ; elle est signée de l'appelant, ou d'un défenseur ou d'un fondé de pouvoir spécial.

La requête ainsi que les pièces de la procédure sont envoyées par le procureur de la République au parquet de la cour d'appel dans un délai de quinze (15) jours à compter de l'appel » ;

Qu'aux termes des dispositions de l'article 525 du même code : « les règles édictés pour le tribunal de première instance sont applicables devant la cour d'appel sous réserve des dispositions suivantes » ;

Qu'à sa suite, l'article 527 prescrit : « les prévenus en liberté qui résident en dehors de la ville où siège la cour d'appel ont la faculté de déclarer qu'ils renoncent à comparaître. Ils font cette déclaration soit au greffe qui reçoit l'acte d'appel soit à l'huissier ou l'agent qui leur délivre la citation. Ils sont obligatoirement interpellés à ce sujet et il est fait mention de leur réponse soit dans l'acte d'appel soit sur l'original de la citation. Les prévenus appelants qui ont renoncé à comparaître

lors de leur déclaration d'appel reçoivent notification de la date de l'audience, laquelle est fixée sans qu'il y ait à tenir compte des délais de distance.

Les prévenus qui ont renoncé à comparaître peuvent se faire représenter par un défenseur ou produire un mémoire.

L'arrêt est contradictoire à leur égard s'ils ont été représentés. Il est réputé contradictoire s'ils n'ont pas été représentés » ;

Qu'il en résulte que l'examen sur le fond n'est soumis à aucune restriction ;

Qu'en l'espèce, Hinnounboua Sévérin ADJOVI a interjeté appel du jugement entrepris par correspondance du 09 juillet 2020 ;

Qu'à la déclaration d'appel, il a annexé une requête contenant ses moyens de défense tout en faisant l'option d'être jugé en absence ;

Qu'en écartant des débats relativement au fond de la procédure, le conseil de Hinnounboua Sévérin ADJOVI qui a fait l'option de se faire juger en son absence et ses demandes sur le fond et en se fondant sur les dispositions des articles 428 et 431 du code de procédure pénale qui ne les y autorisent pas, les juges de la chambre des appels de la CRIET ont violé la loi ;

Que le moyen est fondé ;

Quatrième branche : Violation de l'article 1178 alinéa 3 du code général des impôts

Attendu qu'il est fait grief à l'arrêt attaqué de la violation de la loi par mauvaise application des dispositions de l'article 1178 alinéa 3 du code général des impôts en ce qu'il a confirmé, par motifs adoptés du premier juge, le jugement entrepris et déclaré Hinnounboua Sévérin ADJOVI coupable du délit de

fraude fiscale, alors que, selon la branche du moyen, ni le ministère public, ni la direction générale des impôts et du domaine (DGID) n'ont rapporté la preuve du caractère frauduleux du défaut de déclaration par la Société Africaine des Relations Commerciales et Industrielles (SARCI) des dividendes par elle reçues de la société TELECEL BENIN SA au titre des années 2003, 2004, 2005, 2006 et 2007 ; que la chambre des appels de la CRIET a retenu, sans caractériser les éléments matériel et intentionnel constitutifs de fraude fiscale ;

Que d'une part, le non-paiement des impôts sur les dividendes perçues est consécutif à la déclaration de cessation d'activités qu'elle a qualifiée de frauduleux, que d'autre part, le prévenu a soustrait la SARCI de tout paiement d'impôts de 2005 à 2020, année de reddition du jugement entrepris en l'absence d'un redressement de la SARCI sur la même période par application des dispositions de l'article 1178 alinéa 3 du code général des impôts ;

Que l'arrêt attaqué encourt cassation de ce chef ;

Attendu en effet que tout jugement en matière correctionnelle doit énoncer les faits dont le prévenu est jugé coupable et caractériser tous les éléments constitutifs de l'infraction ;

Que selon les dispositions de l'article 1178 alinéa 3 du code général des impôts dont la violation est invoquée, il y a fraude fiscale, lorsqu'un contribuable s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire au paiement total ou partiel de ses impôts, en organisant son insolvabilité ou en mettant obstacle par d'autres manœuvres au recouvrement ;

Que précisément, le non-paiement total ou partiel des impôts dus doit être consécutif à des manœuvres frauduleuses ayant pour finalité l'insolvabilité du

contribuable ;

Qu'en l'espèce, la chambre des appels de la CRIET en confirmant le jugement entrepris en toutes ses dispositions, est réputée en avoir adopté les motifs de cette décision ;

Que la chambre de jugement de la CRIET a, pour déclarer Hinnounonboua Sévérin ADJOVI coupable de fraude fiscale, décidé que celui-ci « *a soustrait la SARCI au paiement des impôts depuis octobre 2005 jusqu'à présent en adressant le 12 octobre 2005, une lettre de cessation d'activités à l'administration fiscale ...* » ; que « *le non-paiement des impôts qui dure depuis quinze (15) ans par la SARCI Sarl est consécutif à la déclaration frauduleuse de cessation d'activités faite par le prévenu ...* » ;

Qu'en ayant ainsi statué et en étant entré en condamnation contre le prévenu, sans relever et caractériser les manœuvres frauduleuses constitutives de l'infraction de fraude fiscale, les juges de la chambre des appels ont méconnu les dispositions de l'article 1178 alinéa 3 du code général des impôts ;

Que le moyen en cette branche est fondé ;

Qu'il y a lieu de casser l'arrêt attaqué sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

PAR CES MOTIFS

Rejette le moyen de l'Etat béninois représenté par l'agent judiciaire du Trésor tiré de la déchéance de Hinnounonboua Sévérin ADJOVI de son pourvoi ;

Reçoit en la forme le présent pourvoi ;

AU FOND

Casse et annule, en toutes ses

dispositions, l'arrêt n°002/CRIET/CA/2S. Cor rendu le 25 janvier 2021 par la deuxième section correctionnelle de la chambre des appels de la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) ;

Renvoie la cause et les parties devant la même cour autrement composée ;

Met les frais à la charge du Trésor public.

Ordonne la notification du présent arrêt au procureur général près la Cour

suprême, au procureur Spécial près la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) ainsi qu'aux parties ;

Ordonne la transmission en retour du dossier au procureur Spécial près la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) ;

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême composée de :

André Vignon SAGBO, Conseiller à la chambre judiciaire, président ;

Georges G. TOUMATOU

et

}

conseillers ;

Marie José PATHINVO

Et prononcé à l'audience publique du vendredi vingt-trois décembre deux mille vingt-deux, la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

Onésime Gérard MADODE, procureur général ;

Alfred KOMBETTO, greffier

Et ont signé

Le président,

André Vignon SAGBO

Le rapporteur,

Georges G. TOUMATOU

Le greffier,

Alfred KOMBETTO

Commentaire de l'arrêt n°98/CJ-P du répertoire - n°2022-47/CJ-P du greffe arrêt du 23 décembre 2022,

H. Sévérin ADJOVI contre Ministère public - État béninois - Société ETISALAT BÉNIN : la prééminence des droits de l'homme sur le droit répressif.

Par **M. Félix FANOU**, Docteur en droit privé, Enseignant-Chercheur de droit privé, Auditeur à la Chambre judiciaire de la Cour suprême du Bénin.



Deux règles sont communes à toutes les sanctions »¹. Le ministère public est chargé de

l'exécution des peines et ladite exécution a lieu dès que la décision est irrévocable ou insusceptible de recours. L'exécution de la peine et la possibilité de bénéficier des voies de recours, intimement liées, sont deux exigences majeures en matière de procédure pénale qui cristallisent l'attention à la lecture de la décision n°098/CJ-P du répertoire n°2022-47/CJ-P du greffe en date du 23 décembre 2022 dans l'affaire H. Sévérin ADJOVI / Ministère public, Etat béninois représenté par l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) et la Société ETISALAT.

Les faits de l'espèce relativement simples et connus de l'opinion publique béninoise relèvent que par jugement n°002/CRIET/CJ/IS Cor du 29 juin 2020, la chambre de jugement de la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET) a condamné en son absence monsieur H. Sévérin ADJOVI à sept ans d'emprisonnement pour fraude fiscale, escroquerie et blanchissement de capitaux et décerné mandat d'arrêt en son encontre. Interjetant appel devant la chambre des appels de ladite Cour, le jugement rendu par la chambre de jugement a été confirmé le 25 janvier 2021. A la suite de l'arrêt d'appel de la chambre des appels de la CRIET, un pouvoir a été formé.

La décision issue du pourvoi formé devant la plus haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire marque d'une empreinte indélébile le tableau de bord des décisions rendues au Cours de l'année 2022 en ce qu'elle met singulièrement en relief le pouvoir de création prétorienne de la plus haute juridiction sur la question de la déchéance du recours en cassation en application de la disposition de l'article 594 alinéa 1 du Code de procédure Pénale (CPP).

A l'analyse, la décision de la plus haute juridiction dont les implications en ce qui concerne l'interprétation de l'alinéa 1 de

¹ Jean PRADEL, procédure pénale, 16 éd., Cujas, p. 898.

l'article 594 relatif à l'obligation de mise en état de détention pour subir sa peine, vont au-delà de l'affaire en cause du fait de la prévalence du droit à l'accès au juge sur l'exécution de la peine (II) qui témoignent de la volonté de celle-ci (la haute juridiction) d'opérer une évolution concernant l'obligation de mise en état de détention prévue de ladite disposition (I). C'est à la lumière de ce tableau de fond qu'elle a rendu une décision de cassation pour défaut de caractérisation de la fraude fiscale par la chambre des appels (III).

I- UNE EVOLUTION² OPERE PAR LA COUR SUPREME CONCERNANT L'OBLIGATION DE MISE EN ETAT DE DETENTION PREVUE A L'ARTICLE 594 DU CPP

Le pourvoi en cassation est une voie de recours extraordinaire qui ne peut être exercée que dans les cas déterminés par la loi devant la chambre judiciaire de la Cour suprême. Le cas échéant, la haute juridiction vérifie si la loi a été bien appliquée. Elle ne décide pas de la culpabilité ni de la peine comme une juridiction qui statue sur opposition ou appel.

La chambre judiciaire de la Cour suprême en tant que juridiction de droit et non de fait contrôle l'application et la bonne interprétation donnée par les juridictions du fond des lois pénales de forme³ et des lois

pénales de fond⁴.

L'admission du pourvoi en cassation obéit à certaines exigences⁵ légales au nombre desquelles nous pouvons citer les cas d'ouverture du pourvoi, les décisions susceptibles de pourvoi, les délai et formalités du pourvoi et les personnes habilitées ou non à former le pourvoi.

66 L'impossibilité matérielle et physique du condamné à une peine privative de liberté à se mettre en état de détention pour subir sa peine doit être considérée comme un cas de force majeure.

C'est cette dernière exigence relative aux personnes habilitées à se pourvoir en cassation qui cristallise l'attention dans l'affaire en cause. A la lecture de la décision rendue, le condamné faisant l'objet d'un arrêt confirmatif de la chambre des appels pour fraude fiscale, escroquerie et blanchiment de capitaux, est contesté dans l'exercice de son droit de recours en cassation par l'Etat béninois représenté par l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) sur le fondement de l'article 594 alinéa 1 du CPP relativement à une situation de fait liée à sa santé. Le condamné ne s'est pas présenté après la décision de sa condamnation par la chambre de jugement pour subir sa peine et ne justifiait d'aucune dispense.

Au terme de la disposition de l'alinéa 1 de l'article 594, on relève que « sont déchu du pourvoi, les condamnés à une peine privative de liberté qui ne sont pas détenus ou qui ne peuvent se prévaloir d'une

² Il s'agit d'une évolution opérée par la haute juridiction au sujet de la bonne interprétation de l'article 594 alinéa 1 du Code de procédure pénale béninois et non d'un revirement de jurisprudence.

³ Il s'agit des lois pénales relatives à l'organisation judiciaire, à la compétence et à la procédure.

⁴ Elles concernent les lois relatives à la détermination des infractions et des peines applicables.

⁵ Cf. Code de procédure pénale commenté et annoté, sous dir. J. DJOGBENOU, Ed. du CREDIJ, 2013.

dispense avec ou sans caution d'exécuter la peine ». Relativement à la déchéance, la haute juridiction a rejeté le moyen de l'Etat béninois représenté par l'AJT marquant ainsi de son empreinte, une évolution en ce qui concerne l'interprétation de l'article 594 alinéa 1 du CPP. Deux idées fortes ont servi de lignes directrices à celle-ci pour justifier ce qu'elle a qualifié dans ses propres termes de défaut « d'application rigoureuse des dispositions de l'article 594 susvisé ... ».

D'abord, selon la haute juridiction, l'impossibilité matérielle et physique du condamné à une peine privative de liberté à se mettre en état de détention pour subir sa peine doit être considéré comme un cas de force majeure. Pour elle (la haute juridiction), l'état de santé du condamné à une peine privative de liberté dont la preuve est faite par divers certificats médicaux transmis par les soins du procureur spécial près la CRIET à la haute juridiction atteste d'une situation indépendante de la volonté du condamné, « ...le plaçant dans l'impossibilité de satisfaire aux exigences de la recevabilité de son recours » tel que prévu à l'article 594 alinéa 1 du CPP.

Le cas de force majeure⁶, événement imprévisible, irrésistible et insurmontable révélé par la Cour se justifie par ailleurs à la lecture de l'alinéa 2 de la disposition susmentionnée qui concerne une situation de fait. En effet, l'alinéa 2 prévoit qu'« il suffit au demandeur, pour que son recours soit reçu, de se présenter au parquet pour subir sa détention ». On en déduit que l'impossibilité pour le demandeur au pourvoi de se présenter pour subir sa détention fait de l'équation de la recevabilité du pourvoi telle que prévue par l'article 594 du CPP, une équation à double inconnue. Dans ce cas, que faire ?

⁶ Le Professeur Abdoullah CISSE qui interpelle l'humanité à être plus humaine affirme que la mort, « la force majeure par excellence devient d'une probabilité si forte en raison d'un événement non maîtrisé qui la rend si proche de nous ». cf. Abdoullah CISSE, Covid-19 : l'aube d'une nouvelle conscience humaine ? in Le soleil, 23 mars 2020, p.2.

Faut-il déclarer le demandeur au pourvoi déchu et par voie de conséquence le pourvoi irrecevable ? Ou faut-il recevoir le pourvoi ?

Choisir la première option, c'est procéder à une application téléologique et donc non rigoureuse de la disposition visée selon les termes de la Cour. Ce choix priverait le demandeur au pourvoi de son droit de recourir au juge de cassation en dépit de son état de santé alors même que ledit recours aurait eu pour effet la suspension de l'exécution de la décision. Le choix de la seconde option commande que le juge en cas de silence fasse preuve d'une interprétation stricte⁷ de la disposition ci-dessus visée évitant ainsi de priver le demandeur de son droit de recours au juge de cassation. L'évolution affichée par la Cour se justifie par ailleurs à cet égard en vue de respecter la présomption d'innocence.

Comme toutes les voies de recours en matière répressive, le pourvoi en cassation a un effet suspensif⁸. L'effet suspensif attaché au pourvoi résulte du pourvoi formé par le demandeur et du délai pour l'exercer qui est de trois jours ; si bien que durant tout le temps du pourvoi, l'exécution de la décision attaquée se trouve suspendue.

La haute juridiction semble faire bon accueil au moyen soulevé du demandeur au pourvoi qui a relevé que les dispositions de l'article 594 invoqué par l'Etat béninois représenté par l'AJT sont en contradiction avec celles combinées des articles 581 nouveau du même Code qui consacre l'effet suspensif du pourvoi d'une part et l'article 17 de la constitution qui consacre le principe de la présomption d'innocence d'autre part.

L'évolution opérée par la présente décision marque la prise en compte des

⁷ La loi pénale étant d'interprétation stricte.

⁸ Sur ce point, Jean Larguier et Philippe Conte, procédure pénale, la juridiction pénale et le procès pénal, Dalloz, 2010, pp.314 et s.

droits humains par la haute juridiction. La prise en compte des circonstances exceptionnelles marquées par l'impossibilité matérielle et physique du condamné à se mettre en état de détention pour voir son pourvoi déclaré recevable est selon la haute juridiction de nature à le priver (le condamné) de son droit au recours en cassation et par déduction de son droit à l'accès au juge qui semble implicitement avoir la prééminence sur l'obligation de se mettre en état⁹ de détention pour subir sa peine à défaut de dispense avec ou sans caution d'exécuter la peine.

II- LA PREEMINENCE DES DROITS DE L'HOMME SUR LE DROIT REPRESSIF

Le droit au recours en cassation qui ressort de la décision objet de cette analyse renvoie à une catégorie de droits plus spécifiques qui est celle du droit à l'accès au juge qui est un droit fondamental. En effet, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal qui décidera, du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle¹⁰. Le droit au juge prévaut sur l'exécution de la peine selon la haute juridiction. Pour elle, se mettre en état de détention pour voir déclarer recevable son pourvoi est de nature à priver le condamné de son droit au recours en cassation.

La matière pénale ne peut ignorer la prise en compte des droits de l'homme. La chambre judiciaire de la haute juridiction ayant soulevé pour justifier sa décision, le moyen

relatif à la violation du droit au recours en cassation, et par conséquent la violation du droit à l'accès au juge en donne une illustration.

“ Le droit au recours en cassation qui ressort de la décision objet de cette analyse renvoie à une catégorie de droits plus spécifiques qui est celle du droit à l'accès au juge qui est un droit fondamental

La décision de la Cour sur ce point semble se rapprocher de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Krombach C/ France relative à la prise en compte des droits de l'homme dans le procès pénal. Dans le cas d'espèce, la Cour européenne a affirmé de manière péremptoire la primauté des droits de l'homme sur le droit pénal en arrêtant qu'il « ne saurait être question d'obliger un accusé de se constituer prisonnier pour bénéficier de son droit d'être jugé ... »¹¹. Comme on peut le remarquer, la plus haute Juridiction à l'image de la Cour européenne des droits de l'homme affirme la prééminence du droit à l'accès au juge sur l'exécution de la peine. Cette ouverture du juge suprême béninois à l'image de la Cour européenne des droits de l'homme témoigne de sa volonté d'enrichir le procès pénal par des considérations intrinsèquement liées à l'humain c'est-à-dire « ... droit d'être entendu, (...), le droit d'être jugé... »¹².

Le droit à l'accès au juge devient ainsi un instrument au service de l'évolution du droit pénal. Le juge en tant que référent du droit et chargé

⁹ Confère article 594 alinéa 1 du CPP.

¹⁰ Confère article 6 par. 1 de la convention européenne des droits de l'homme.

¹¹ Arrêt de la CEDH dans l'affaire Krombach C/ France rendu le 13 février 2001.

¹² Cf. article 6-1 CEDH.

de son application fait recours souvent aux principes généraux des droits de l'homme pour faire évoluer l'interprétation du droit. L'entrée¹³ des droits de l'homme en matière pénale en est une illustration.

Les débats relatifs à l'actualité de la création des juridictions spéciales ces dernières années¹⁴ en Afrique, ont montré avec suffisance la nécessité d'une meilleure prise en compte¹⁵ des droits de l'homme dans le procès pénal.

Pour certains auteurs¹⁶, le législateur doit tenir compte des droits de l'homme pour faire évoluer en matière de politique législative. Un auteur a fort heureusement décrit la tendance à l'évolution en affirmant que « dans tous les pays du monde, les droits humains font l'objet d'une quête perpétuelle dont le succès dépend de l'évolution des mœurs et des revendications sociales »¹⁷. Pour lui, les législations africaines n'arrivent pas toujours à se conformer à leurs engagements internationaux en matière de protection des droits de l'homme. Face à cette prise de conscience, d'autres auteurs jugent timide -et le mot n'est pas fort-, la prise en considération des droits humains par le législateur africain¹⁸.

La formulation de l'article 594 alinéa 1 semble faire la preuve de cette timide prise en compte des

droits humains du condamné en ce qui concerne l'aménagement des cas d'ouverture à cassation. Le condamné à une peine privative de liberté qui n'a pas été détenu ou qui ne s'est pas présenté pour subir sa peine et qui ne justifie d'aucune dispense est déchu du pouvoir en cassation¹⁹.

La Cour de cassation française qui a fait évoluer sa législation²⁰ était allée dans le même sens à plusieurs reprises décidant qu'« il résulte des principes généraux du Code de procédure pénale que le condamné qui n'a pas obéi à un mandat de justice décerné contre lui et qui s'est dérobé à son exécution, n'est pas en droit de se pourvoir en cassation contre la décision le condamnant »²¹. Sur ce point, malgré la réserve que la Cour de cassation apporte à sa jurisprudence, en précisant qu'il peut en être autrement si le condamné justifie des circonstances l'ayant empêché de se présenter (Ch. crim., 21 mai 1981), elle n'a pas échappé à la désapprobation de la Cour européenne des droits de l'homme qui a jugé dans l'affaire POITRIMOL c/ France du 23 novembre 1993 et dans trois autres affaires²² relatives au droit à un procès équitable que

66 Le droit à l'accès au juge devient un instrument au service de l'évolution du droit pénal.

¹³ Confère Papa Talla FALL, les droits humains dans la famille, Annales africaines, UCAD.

¹⁴ Affaire Karime WADE au Sénégal, les débats suscités par la création de la CRIET au Bénin etc.

¹⁵ Cf. Jean Paul LABORDE, le nouveau désordre mondial et le droit pénal des Nations Unies, in droit pénal à l'aube du troisième millénaire, Mélanges offerts à Jean PRADEL, édition Cujas, 2006, p.1085.

¹⁶ B. STRIN, les libertés en question, coll. « clefs politiques », éd. Montchrestien, 2010 ; Papa Talla FALL, les droits de l'homme dans la famille, Annales Africaines ? UCAS, op.cit.

¹⁷ Cf. A. LEBORGNE, le phénomène de la multiplication des droits subjectifs en droit des personnes et de la famille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2007, spec. Seconde partie, p.247.

¹⁸ Nous entendons par législateur africain, le législateur des Etats africains.

¹⁹ Cf. Alinéa 1 de l'article 594 du CPP.

²⁰ Il s'est agi de faire évoluer l'article 462 du Code de procédure pénale français appliqué au moment des faits.

²¹ La chambre criminelle de la Cour de cassation française a, le 9 mars 1976, qu'il résulte des principes généraux du Code de procédure pénale que le prévenu qui n'a pas obéi à un mandat de justice décerné contre lui et qui s'est dérobé à son exécution, n'est pas en droit de se faire représenter et de donner mandat pour se pourvoir en cassation contre l'arrêt qui rejette sa requête en mainlevée dudit mandat.

Rapport de la commission européenne des droits de l'homme, requête n°25201/94 adopté le 11 avril 1997 dans l'affaire Yves GUERRIN C/ France, Cf. article 583 du CPP français.

²² Il s'agit de l'affaire OMAR (Requête n° 24767/94 arrêt du 29 juillet 1998), l'affaire Guérin (Requête n°25201/94 arrêt du 29 juillet 1998 et l'affaire Van Pelt (Requête n°31070/96 arrêt du 23 mai 2002.

la sanction de l'irrecevabilité du pourvoi est disproportionnée eu égard à la place primordial que le principe de la prééminence du droit occupe dans une société démocratique.

Elle a rappelé que la violation de la convention européenne par la Cour de cassation française concerne une atteinte au droit d'accès des requérants à un tribunal, et partant au droit à un procès équitable, en raison de la déclaration d'irrecevabilité d'office de leurs pourvois par la Cour de cassation parce qu'ils ne s'étaient pas constitués prisonniers en exécution des décisions de justice faisant l'objet du pourvoi. Ces affaires ne sont pas des cas isolés. On peut convoquer l'affaire Papon au soutien des affaires précitées. Condamné à dix ans de réclusion criminelle pour complicité et crime contre l'humanité, Maurice Papon avait fui en octobre 1999, la justice française avant d'être arrêté en Suisse. Faute de s'être présenté en maison d'arrêt, M. Papon avait été alors, conformément aux textes, déchu de son pourvoi²³.

La Cour européenne des droits de l'homme suite à ses décisions dans ces affaires a invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures prises eu égard à l'obligation qu'à la France de s'y conformer selon la disposition de l'article 46-1 de la convention. C'est ainsi que, sur le droit d'accès à un tribunal, la Cour de cassation française, par arrêt du 30 juin 1999 (arrêt Rebboah), a considéré, alors que le prévenu n'avait pas déféré au mandat d'arrêt décerné à son encontre par une décision d'une Cour d'appel contre laquelle, il formait pourvoi, « qu'en l'absence de dispositions expresses de la loi dérogeant, en cas de délivrance d'un mandat de justice, à l'application des conditions de forme prévues par l'article

²³ C'est au contraire à cette obligation de mise en état la veille de l'examen du pourvoi selon le Code de procédure civile français que s'était plié, en février 1997 ? Bernard TAPIE, condamné à huit mois de prison ferme dans l'affaire du match truqué VA-OM, à une époque en France où la mise en état concernait encore toute peine de prison ferme supérieure à dix mois.

576 du Code de procédure pénale, le pourvoi est recevable ».

Suite à l'affaire Khalfaoui, l'ancien article 583 du Code de procédure pénale français qui est l'équivalent de l'article 594 alinéa 1 du Code de procédure pénale béninois qui (prévoyait que les condamnés à une peine privative de liberté pour une durée de plus de six mois étaient déclarés déchus de leur pourvoi par la Cour de cassation s'ils n'avaient pas obtenu dispense de se mettre en état la veille de l'examen de leur pourvoi), a été abrogé par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000. On en déduit au regard de ce qui précède, une sorte de primauté des droits de l'homme sur l'obligation de mise en état pour subir sa détention. L'accès au juge de cassation n'est plus fermé sous prétexte que le condamné ne s'est pas présenté pour subir sa peine. Telle est aussi la compréhension que la haute juridiction béninoise fait désormais de l'interprétation de l'article 594 de l'alinéa 1 du CPP en recherchant le juste équilibre entre le respect de l'ordre public qui commande l'exécution de la peine et le respect des droits de la défense.

Cette heureuse évolution qui est une "révolution" en matière de procédure pénale que vient d'opérer la chambre judiciaire de la Cour suprême dans la plus grande discrétion, marque d'un sceau indélébile le tableau de bord des décisions de la haute juridiction de l'année 2022. Elle interpelle le législateur sur la nécessité d'une réforme que nous appelons de nos vœux et qui ne doit en aucun cas profiter aux personnes désirant se soustraire délibérément à la condamnation de la justice.

Dès lors, nous pensons que seul le condamné à une peine privative de liberté qui n'est pas détenu et qui ne peut se prévaloir d'une dispense avec ou sans caution d'exécuter la peine mais dont la bonne foi peut être caractérisée ou présumée eu égard aux circonstances de

la cause peut bénéficier du pourvoi en cassation devant la haute juridiction.

C'est ce qui ressort de sa décision qui n'a pas manqué de relever que c'est en raison de « circonstance exceptionnelle marquée par l'impossibilité matérielle et physique du condamné... » que ce dernier ne s'est pas présenté pour subir sa peine en absence de dispense ; la preuve de cette impossibilité qualifiée par la haute juridiction de cas de force majeure ayant été rapporté par les certificats médicaux du condamné, qui ont révélé, au vu de la correspondance du procureur spécial près la CRIET (devant lequel l'intéressé devait se présenter pour subir sa peine) que « l'état de santé du demandeur au pourvoi, tel qu'il ressort des rapports médicaux produits est une situation indépendante de sa volonté, le mettant dans l'impossibilité de satisfaire aux exigences de recevabilité de son pourvoi prévu à l'article 594 du Code de procédure pénale »²⁴.

L'impossibilité matérielle et physique du condamné et la violation du droit au recours au juge de cassation qui compromettent le droit fondamental de l'accès au juge alors même que le pourvoi est suspensif de l'exécution de la décision ont conduit la plus haute juridiction béninoise en matière judiciaire, inspirée par le caractère irréductible des droits humains en matière répressive à rejeter le moyen de l'Etat béninois représenté par l'AJT tiré de la déchéance du condamné de son pourvoi et a cassé l'arrêt déféré à son appréciation pour défaut de caractérisation de fraude fiscale.

III- LA CASSATION POUR DEFAUT DE CARACTERISATION DE LA FRAUDE

Le défaut de caractérisation de la fraude fiscale qui a déterminé la plus haute juridiction en matière judiciaire à prononcer une décision de cassation présente moins d'intérêt en ce qui concerne l'application de la loi par rapport à l'évolution opérée par celle-ci relativement à l'obligation de mise en état de détention faite au condamné pour subir sa peine.

La fraude fiscale est une infraction prévue par le Code général des impôts en son article 1178 alinéa 3 qui prévoit qu'il y a fraude fiscale, lorsqu'un contribuable s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire au paiement total ou partiel de ses impôts, en organisant son insolvabilité ou en faisant obstacle par d'autres manœuvres au recouvrement.

“ Pour qu'un fait soit reproché à son auteur, il faut qu'il ait été non seulement préalablement à sa commission, qualifié d'infraction par un texte mais encore que les composantes matérielle et intentionnelle soient réunies.

Il ressort de la disposition de l'article 1178 alinéa 3 que l'infraction de fraude fiscale est sanctionnée lorsque la fraude est caractérisée. Le groupe de mots « qu'un contribuable s'est frauduleusement soustrait (...) au paiement total ou partiel... » témoigne de cette exigence. La caractérisation de la fraude fiscale exige la réunion de trois éléments²⁵ dont deux sont en cause dans la décision objet de la

²⁴ Cf. Décision de la haute juridiction, p. 4.

²⁵ L'élément légal, l'élément matériel et l'élément intentionnel.

présente analyse.

La chambre des appels de la CRIET a retenu, sans caractériser les éléments matériel et intentionnel constitutifs de la fraude fiscale alors même que la réunion de ces deux éléments s'avérait indispensable. Pour qu'un fait soit reproché à son auteur, il faut qu'il ait été non seulement préalablement à sa commission, qualifié d'infraction par un texte mais encore que les composantes matérielle et intentionnelle soient réunies²⁶.

Or, pour retenir l'infraction de fraude fiscale, la chambre des appels de la CRIET qui a retenu, sans caractériser les éléments matériel et intentionnel de l'infraction alors même que le jugement confirmé par elle n'avait pas satisfait à cette exigence majeure, est selon les termes de la haute juridiction « réputée en avoir adopté les motifs de la décision du premier juge d'où, sa décision encourt cassation ».



²⁶ On peut aussi retenir la fraude fiscale, lorsqu'un contribuable est coupable d'une tentative punissable. Il « ... a tenté de se soustraire au paiement total ou partiel de ses impôts ... ».

Arrêt n°344/CA du Répertoire - n°2014-141/CA2 du Greffe - arrêt du 1^{er} décembre 2021

LAWOGNI-AKOGOU Athanase Dossa contre Ministère du Travail,
de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative
et Institutionnelle (MTFPRAI)

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance en date à Cotonou du 15 décembre 2014, enregistrée au greffe de la Cour le 24 décembre 2014 sous le numéro 1146/GCS, par laquelle LAWOGNI-AKOGOU Athanase Dossa a saisi la haute Juridiction d'un recours en annulation de la décision implicite de rejet de validation de l'arrêté n°0215/MESRS/DRH/SGSC/DGCPE du 31 juillet 2014 portant son inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique ;

Vu la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin telle que révisée par la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019 ;

Vu la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;

Vu la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême ;

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

Vu toutes les pièces du dossier ;

Le conseiller **Etienne FIFATIN** entendu

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

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant qu'au soutien de son recours, le requérant expose qu'il s'est inscrit sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant le 23 juillet 2013 suite aux résultats de la 35^{ème} session des comités consultatifs interafricains du conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CCI/CAMES) ;

Que cette inscription est confirmée par le relevé de décision du conseil scientifique n°883-2013/UAC/VR-AARU/SP-CS/SA du 10 octobre 2013 portant reclassement dans le corps de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique entérinant les résultats de la 35^{ème} session des CCI/CAMES ;

Que par bordereau d'envoi n°0893/MESRS/DRH/SGSC/ DGCPE du 06 juin 2014 le ministre en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique a transmis au contrôleur financier du ministère de l'économie et des finances le projet d'arrêté n°0215/ MESRS/DRH/SGSC/ DGCPE du 31 juillet 2014 ;

Que cet arrêté signé par toutes les instances compétentes a été transmis par le bordereau d'envoi n°1271/MESRS/DRH/SGCP/ DGCPE du 27 août 2014 du ministre en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

au ministre du travail, de la fonction publique, de la réforme administrative et institutionnelle, chargé du dialogue social pour validation et mise à jour de sa situation administrative dans le fichier unique de référence (FUR) des agents publics de l'Etat ;

Que la validation a été rejetée aux motifs qu'il appartenait jusqu'au 23 juillet 2013 au corps des professeurs-assistants qui font valoir leur droit à la retraite à soixante (60) ans et que sa date d'inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant, le 23 juillet 2013, est postérieure au 1^{er} mai 2013, date à laquelle il a atteint la limite d'âge de 60 ans ;

Qu'en refusant la validation de l'arrêté n°0215/MESRS/ DRH/SGSC/DGCPE du 31 juillet 2014 portant son inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et son inscription dans le fichier unique de référence (FUR) des agents de l'Etat, le ministre a violé l'article 7 nouveau de la loi n° 2005-24 du 08 septembre 2005 modifiant et complétant la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite et les articles 1^{er} et 2 du décret n°92-269 du 18 septembre 1992 relatif à l'admission à la retraite des enseignants ;

EN LA FORME

Considérant que le présent recours est respectueux des forme et délai de la loi ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable ;

AU FOND

Considérant que LAWOGNI-AKOGOU Athanase Dossa sollicite l'annulation du refus de validation, par le ministre chargé du travail et de la fonction publique, de l'arrêté n°0215/MESRS/ DRH/SGSC/DGCPE

du 31 juillet 2014 portant son inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant aux fins de mise à jour de sa situation administrative dans le fichier des agents permanents de l'Etat ;

Considérant que le ministre de la fonction publique, de la réforme administrative et institutionnelle fait valoir la postériorité de l'inscription du requérant sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant du conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (LAFMA/CAMES) par rapport à son âge d'admission à la retraite fixé à 60 ans qu'il a atteint le 02 mai 2013 ;

Qu'il soutient qu'ayant atteint l'âge d'admission à la retraite avant son inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant, le ministère en charge de la fonction publique ne peut enregistrer le requérant en cette qualité au fichier unique de référence ;

Considérant que LAWOGNI-AKOGOU Athanase Dossa, né le 02 mai 1953, appartient au corps des professeurs assistants autonomes ;

Que le 23 juillet 2013, au moment où il poursuivait ses activités et que leur cessation définitive n'était pas encore acquise, il a été inscrit sur la liste d'aptitude dans la fonction de maître-assistant suite aux résultats de la 35^{ème} session des CCI/ CAMES ;

Considérant que suivant les dispositions de l'article 1^{er} du décret n°92-269 du 18 septembre 1992 portant application des articles 3 et 7 de la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite : « ...l'admission à la retraite du personnel d'enseignement ou de direction dans les structures académiques est prononcée pour compter du 1^{er} octobre de l'année académique suivant celle au cours de laquelle l'admissibilité est remplie » ;

Qu'il en ressort que la cessation définitive des activités par le requérant qui a atteint 60 ans d'âge le 02 mai 2013 est avancée au 1^{er} octobre 2013 ;

Considérant qu'entre la période allant du 02 mai 2013 au 1^{er} octobre 2013, le requérant n'a pas perdu la qualité d'agent public de l'Etat sur qui pèsent les obligations juridiques et les droits statutairement reconnus aux fonctionnaires ;

Qu'au moment où l'agent est astreint à des obligations, il ne peut lui être refusé les droits afférents aux fonctions qu'il exerce ;

Que l'inscription du requérant sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant, confirmée par le relevé de décision du conseil scientifique n°383-2013/UAC/VR-AARU/SP-CS/SA du 10 octobre 2013 lui confère la qualité de maître-assistant que l'administration se doit de prendre en compte pour le calcul de sa date de départ à la retraite ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 1^{er} point 3 de la loi n°2002-014 du 27 août 2002 portant conditions d'admission à la retraite des enseignants permanents de l'enseignement supérieur et des chercheurs « ... le droit à pension des enseignants permanents de l'enseignement supérieur et des chercheurs est acquis lorsque se trouve remplie à la cessation d'activités la condition de soixante-trois (63) ans pour les maîtres-assistants et les chargés de recherche inscrits sur une liste d'aptitude. » ;

Considérant qu'au regard de son nouveau statut de maître-assistant, la date de départ à la retraite du requérant passe du 1^{er} octobre 2013 au 1^{er} octobre 2016, soit de 60 ans à 63 ans d'âge ;

Considérant par ailleurs que dans ses écritures en date du 22 octobre 2022, le

ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique développe que la loi n°2005-24 du 08 septembre 2005 modifiant et complétant la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite, dispose en son article 7 nouveau que « Les services accomplis postérieurement aux limites d'âge et d'ancienneté de services indiqués à l'article 3 nouveau ci-dessus, ne peuvent être pris en compte dans les annuités liquidables d'une pension » ;

Qu'il en résulte que si le travail accompli dans cette période ne peut être pris en compte dans le calcul des pensions de retraite, il va sans dire qu'il ne peut y avoir de promotion dans cette période ;

Considérant que ces dispositions sont applicables à l'agent de l'Etat effectivement admis à faire valoir ces droits à une pension de retraite ;

Que tel n'est pas le cas du requérant en ce qu'il est resté agent public dans la période de référence accomplissant ses activités ;

Considérant qu'il se déduit de tout ce qui précède que c'est à tort que le ministre du travail, de la fonction publique, de la réforme administrative et institutionnelle a opposé un refus à la validation de l'arrêté n°0215/MESRS/DRH/SGSC/DGCPE du 31 juillet 2014 et à l'inscription du requérant au fichier unique de référence (FUR) des agents de l'Etat ;

Qu'en conséquence, il y a lieu d'annuler ces décisions avec toutes les conséquences de droit ;

PAR CES MOTIFS,

Décide :

Article 1^{er} : Est recevable, le recours en date à Cotonou du 15 décembre 2014, de LAWOGNI-AKOGOU Athanase Dossa,

tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet de la validation de l'arrêté n° 0215/MESRS/DRH/SGSC/DGCPE du 31 juillet 2014 portant son inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique;

Article 2 : Ledit recours est fondé ;

Article 3 : Sont nuls et de nul effet d'une part, la décision implicite de rejet de validation de l'arrêté n0215°/MESRS/DRH /SGSC/DGCPE du 31 juillet 2014

par le ministre du travail, de la fonction publique, de la réforme administrative et institutionnelle et d'autre part, son refus d'inscrire ledit arrêté au fichier unique de références (FUR) des agents de l'Etat, avec toutes les conséquences de droit ;

Article 4 : Les frais sont mis à la charge du trésor public ;

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié aux parties et au procureur général près la Cour suprême.

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême (chambre administrative) composée de :

Etienne FIFATIN, conseiller à la chambre administrative ;

PRESIDENT ;

Isabelle SAGBOHAN

et

Pascal DOHOUNGBO

}

CONSEILLERS ;

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

Saturnin D. AFATON, avocat général,

MINISTERE PUBLIC ;

Calixte A. DOSSOU-KOKO, greffier ;

Et ont signé :

Le président rapporteur,

Le greffier,

Etienne M. FIFATIN

Calixte A. DOSSOU-KOKO

Commentaire de l'arrêt n° 344 / CA du 1er décembre 2021,

Lawogni-Akogou Athanase Dossa contre MTFPRAI : l'allégorie du lion et des antilopes ?

Par **M. Césaire KPÈNONHOUN**, Agrégé de droit public de l'Université d'Abomey-Calavi, Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin.



INTRODUCTION

La légende attribue la célébrité du professeur Marcel Waline à la date de naissance de celui-ci : un 1^{er} octobre...¹ Depuis lors, a été renforcée la portée de la date en cause dans la gestion de la carrière administrative de l'enseignant², qu'il soit ou non, du supérieur. *"Produit d'exportation"*³ pour emprunter l'expression à un auteur, le droit administratif relatif à la cessation

normale de la fonction enseignante a été transposée au Bénin. Le juge administratif vient de le réitérer.

" Ailleurs, c'était *"Le Huron au Palais Royal"*, ou l'irruption du recours pour excès de pouvoir ! Au Bénin, on s'en tient à une allégorie : "le lion sort de la forêt, antilopes cachez-vous !" En effet, la plus haute Juridiction de l'Etat en matière administrative et judiciaire, garante de l'harmonisation de l'état du droit administratif et du droit privé, ayant donc pour mission la construction de l'Etat de droit, a dit le droit au Palais républicain du Renouveau démocratique, à Porto-Novo, au moyen du recours en annulation, recours d'utilité publique, *"procès fait à un acte"* : actes administratifs irréguliers, trépassés !

Tout part d'un tort causé au requérant dont l'arrêt porte le nom : Athanase Dossa Lawogni-Akogou. Né un 2 mai 1953, le professeur allait faire valoir ses droits à la retraite à compter du 2 mai 2013 s'il n'était pas un enseignant d'université. Mais quand la date d'admission à la retraite d'un enseignant ne coïncide pas avec le 1^{er} octobre, il lui est permis de rester en activité jusqu'au 1^{er} octobre suivant pour devoir finaliser l'année académique qu'il aura entamée. Professeur-assistant, le plaideur devrait avoir 60 ans avant d'être admis à la retraite le 1^{er} octobre 2013 et non le 2 mai 2013.

¹ Voir n° 344 / CA du 1^{er} décembre 2021, Lawogni- Akogou Athanase Dossa c/ MTFPRAI (inédit).

² Le professeur Marcel Waline était né le 1^{er} octobre 1900.

³ L'expression est empruntée au professeur Charles Débbasch qui qualifie ainsi, le droit administratif français.

Au-delà du rappel qui précède, le débat juridictionnel s'est situé au niveau de la période allant du 2 mai au 1^{er} octobre 2013. L'intéressé a passé un concours professionnel avec succès. Il est inscrit sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant. Les résultats sont publiés le 23 juillet 2013. L'élévation au grade de maître-assistant lui fait bénéficier de trois ans. Au lieu de 60 ans, il sera admis à faire valoir ses droits à la retraite à partir de 63 ans.

Cependant, en raison du fait que les résultats du concours sont donnés après la date réelle à laquelle ce dernier avait réuni soixante ans d'âge, à savoir le 2 mai 2013, les ministères du travail, de la fonction publique et de la réforme administrative et institutionnelle (MTFPRAI) et de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESRS) lui ont dénié le droit de jouir de son titre de maître-assistant.

Telle est la querelle dont le juge administratif a été saisi. Des deux interprétations, celle de l'administration et du requérant, laquelle doit primer sur l'autre ? La Cour suprême a tranché le litige en faveur du requérant. L'argument auquel les deux ministères ont recours n'étant pas le même, le juge était dans l'obligation de répondre au raisonnement exposé de part et d'autre. Il a sanctionné l'erreur de droit commise par le MTFPRAI (I) et rejeté par décryptage le moyen tiré de l'inexistence juridique (II).

I- LA SANCTION DE L'ERREUR DE DROIT

L'erreur de droit tient au fait que l'administration n'arrive pas à faire

une interprétation adéquate d'un acte qu'elle est appelée à mettre en application. Le sens réel lui échappe. La décision à émettre en souffre. Aussi, note-t-on l'erreur de droit lorsque l'autorité administrative applique à une situation déterminée, un acte juridique inapproprié, qui n'est pas celui dont elle devrait se servir. De même, il y a erreur de droit dans l'hypothèse où l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire alors qu'elle s'en tenait à une compétence liée.

“ Par le passé, la chambre administrative a sanctionné la puissance publique plus d'une fois, pour avoir commis une erreur de droit : interprétation erronée d'un texte juridique et application au plaideur d'un acte administratif qui ne le concerne pas.

Certains de ces vices ont été expérimentés par le juge administratif béninois. C'est en cela que l'étude *« de chaque décision la met en perspective dans l'évolution jurisprudentielle, antérieure et postérieure : il permet de connaître exactement l'état de droit actuel »*⁴.

De ce fait, la présente réflexion devrait porter sur l'état de droit qui précédait l'arrêt Dossa Athanase Lawogni-Akogou avant de l'aborder pour enfin, en apprécier la postérité. Néanmoins, dans la mesure où le choix a porté sur une chronique jurisprudentielle, un exercice connu pour sa brièveté, il s'agira simplement de rendre son ordre à l'état de la jurisprudence antérieure. Il n'y aura donc pas une étude systématique à ce sujet.

⁴ Voir GAJA, 23^e édit., 2021, précité, p. 4 de la couverture.

Cela dit, il y a lieu de noter que par le passé, la chambre administrative avait eu à sanctionner la puissance publique plus d'une fois, pour avoir commis une erreur de droit. Dans un premier temps, la sanction portait sur une interprétation erronée d'un texte juridique. Dans un second temps, l'administration a appliqué au plaideur un acte administratif qui ne concernait pas l'intéressé.

Dans le premier dossier, qui est à l'origine de l'arrêt Marguerite Gbénou Sagbohan⁵, le ministre de la fonction publique a estimé que la femme mariée, mère de six enfants, peut être admise à faire valoir ses droits à la retraite après 24 ans de service, en bénéficiant non seulement d'une retraite pleine, mais aussi des droits à l'avancement qui auront été reconnus à ses collègues, mères de six enfants qui auront accepté de faire 30 ans de service. C'était la position que défendait la requérante.

Celle-ci était donc soutenue par le ministère de la fonction publique, ce qui n'est pas totalement le point de vue du ministère des finances et de l'économie. Les financiers sont d'avis qu'en allant à la retraite après 24 ans de fonctionnariat, la femme qui est mère de six enfants bénéficie d'une retraite pleine.

Mais ils rejettent qu'on lui accorde le bénéfice du droit à l'avancement pour les six ans au cours desquels elle n'est plus restée en activité. Statuant sur le dossier, le juge administratif a déclaré « *qu'en décidant d'étendre les dispositions de l'article 3 alinéa 2 aux femmes agents permanents de l'Etat visés aux articles 5 et 9, le ministre de la fonction publique et de la réforme administrative a fait une mauvaise application de la loi n° 14-86 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite* ».

⁵ Voir N°5 / CA du 5 mai 1994, Marguerite Gbénou Sagbohan épouse Elègbè, c/ MF-MFPTRA, Rec., CS Bénin, 1994, pp. 74-88.

La mauvaise application de la loi s'analyse précisément en une erreur de droit. Le ministre de la fonction publique n'était pas parvenu à bien déterminer le sens qu'il fallait conférer à la loi dans son application à la femme mariée, mère de six enfants, qui choisit de bénéficier d'une retraite anticipée.⁶

Dans le second dossier qui se rapporte à l'arrêt Célestin Montéïro⁷, le requérant a été mis à la retraite à l'âge de soixante ans alors qu'il devrait rester en fonction jusqu'à 63 ans. Il lui a été appliqué un texte juridique qui ne régit pas le corps auquel ce dernier appartient. Dans le cas qui nous concerne actuellement, l'erreur de droit que le juge administratif a sanctionnée à nouveau, est en rapport avec l'arrêt Marguerite Gbénou Sagbohan.

En effet, le ministre de la fonction publique soutient qu'« *ayant atteint l'âge d'admission à la retraite avant son inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de maître-assistant, le ministère en charge de la fonction publique ne peut enregistrer le requérant en cette qualité au fichier unique de référence* ». Etudiant le moyen ainsi invoqué, le juge administratif a relevé qu'en vertu « *des dispositions des articles 3 et 7 de la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite, modifiée et complétée par la loi n°2005-24 du 8 septembre 2005, «...l'admission à la retraite du personnel d'enseignement ou de direction dans les structures académiques est prononcée pour compter du 1^{er} octobre de l'année académique suivant celle au cours de laquelle l'admissibilité est remplie* ».

Il en résulte que le ministre de la fonction publique n'est pas parvenu à effectuer une application adéquate des différentes dispositions qui viennent d'être convoquées ci-dessus.

⁶ Ibidem.

⁷ Voir N°17/CA du 14 avril 2011, Célestin Montéïro c/ Etat béninois.

Heureusement, il a été relevé par la chambre administrative. Ce qui fait de la jurisprudence sous chronique, un arrêt confirmatif au regard de l'erreur de droit relative à la mauvaise interprétation et application d'un texte juridique déterminé, en l'occurrence de la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite, modifiée et complétée par la loi n°2005-24 du 8 septembre 2005, en ses articles 3 et 7.

L'arrêt en cause est une jurisprudence de grosse facture bien qu'étant une décision confirmative. Il se situe aussi, du point de vue de la solution à laquelle le juge est parvenu, dans la continuité de la politique jurisprudentielle de la Cour suprême, en l'occurrence de la chambre administrative. En 2005, le juge avait censuré l'acte qui avait mis le professeur Benoît Christophe Sadeler⁸ à la retraite au mois de juillet au lieu du 1^{er} octobre 1997.

C'est ainsi que le droit administratif ne cesse d'« *évoluer pour une recherche constante d'un équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les garanties des droits des particuliers* »⁹. Par conséquent, le **juge administratif** n'est pas seulement le gardien de l'intérêt général ; **il est plus précisément le gardien de l'intérêt général et des intérêts particuliers dans leur interaction.** La solidité de la jurisprudence sur la prolongation de la date d'admission à la retraite des enseignants est donc établie.

En effet, la prolongation est une règle qui est jusqu'à présent appliquée au délai du recours contentieux pour permettre au requérant, lorsque le délai de recours contentieux expire un jour non ouvré, de pouvoir l'exercer le jour ouvrable qui suivra immédiatement la date d'expiration du délai franc. Il se peut qu'elle (la prolongation) soit étendue à l'examen

au fond pour accréditer l'hypothèse d'un prolongement au besoin, de la carrière de l'enseignant en liaison avec la date du 1^{er} octobre. L'arrêt rendu le 1^{er} décembre 2021, est prédestiné à une grande postérité.

Pour cause, il amène à se demander si au-delà du droit qui a été dit, la jurisprudence Dossa Athanase Lawogni-Akogou n'est pas susceptible de contribuer à un élargissement des attributions non juridictionnelles de la Cour suprême en y intégrant une mission d'assistance au service public. Elle consisterait à admettre des conseillers de la Cour suprême auprès de l'administration pour une durée déterminée, en vue de contribuer à l'interprétation et à la mise en œuvre des textes juridiques ou de la jurisprudence administrative.

Le ministère du cadre de vie et du développement durable entretient déjà de telles relations avec la Cour suprême au sujet de l'exécution des décisions de la chambre administrative qui concerne ledit ministère. On dirait "un service après-vente". Si cela arrivait à être formalisé et étendu à d'autres structures administratives, on évoluerait vers une nouvelle institution : le juge en mission administrative. *Juger l'administration, n'est-ce pas encore administrer ?*

L'arrêt tendrait à embrasser la méthode de la rationalité. Elle consiste à tenir compte de toutes les dimensions (juridique, politique, administrative, sociale, etc.) à même d'être enlacées par une jurisprudence déterminée. La suite de la réflexion qui est effectuée ici, et les jurislatoeurs en diraient davantage.

II- LE REJET DE L'INEXISTENCE JURIDIQUE

En quoi consiste l'inexistence juridique ? Pourquoi dit-on qu'elle a été décryptée ? La réponse à la question posée

⁸Voir N° 98 / CA du 19 Mai 2005, Benoît Christophe SADELER c/MENRS-D CHUC, www.juricaf.org. (Consulté le 30 aout 2013).

⁹ Voir GAJA, op. cit., p.4 de la couverture.

passé par l'exposé du raisonnement qui a été mené par le MESRS et par les précisions qu'appelle la notion d'inexistence juridique qui est la sanction applicable à un acte administratif entaché d'une irrégularité extrêmement grave.

En effet, pour un bref rappel, l'article 3 nouveau ci-dessus cité de la loi n°2005-24 du 8 septembre 2005 modifiant et complétant la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite prescrit que l'enseignant est admis à faire valoir ses droits à la retraite « *pour compter du 1^{er} octobre de l'année académique suivant celle au cours de laquelle l'admissibilité est remplie* ».

Toutefois, le MESRS avance que la loi n°2005-24 du 8 septembre 2005 modifiant et complétant la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 dispose en son article 7 que « *les services accomplis postérieurement aux limites d'âge et d'ancienneté de service indiqués à l'article 3 nouveau ci-dessus, ne peuvent être pris en compte dans les annuités liquidables d'une pension* ». Qu'en conséquence, conclut-il, « *le travail accompli dans la période du 2 mai au 1^{er} octobre 2013 ne peut être pris en compte dans le calcul des pensions de retraite, et qu'il va sans dire qu'il ne peut y avoir de promotion dans cette période* ».

Au même moment, et en droit comparé, sont considérés comme juridiquement inexistantes, les « *actes pris à l'égard d'un fonctionnaire ou par un fonctionnaire qui a atteint la limite d'âge, en méconnaissance de la rupture des liens de ce fonctionnaire avec le service* ».¹⁰

¹⁰ Voir CE, Sect., 3 février 1956, de Fontbonne, GAJA, op.cit., 2021,

C'est pour cette raison qu'il a été affirmé que sans l'avoir formellement prononcée, le MESRS soutenait en filigrane de son raisonnement, la thèse de l'inexistence juridique des décisions administratives qui ont été prises dans le cadre de la gestion du succès à la maîtrise d'assistantat, du requérant.

Mais le juge s'en est allé contre. Au regard de l'argumentation dissimulée du MESRS, la chambre administrative a combiné les deux articles (3 et 7) ci-dessus cités pour en arriver à la conclusion que si les « *dispositions de l'article 7 sont applicables à l'agent de l'Etat effectivement admis à faire valoir ses droits à une pension de retraite, que tel n'est pas le cas du requérant en ce*

qu'il est resté agent public dans la période de référence accomplissant ses activités » conformément à l'article 3. Dit autrement, la Cour suprême a jugé inopérante l'argumentation du ministère de rattachement du plaideur, pour

reléguer implicitement à l'arrière-plan, le moyen que l'administration a tiré de la nullité.

Par conséquent, ni les actes qu'aurait pris Dossa Athanase Lawogni-Akogou (en qualité par exemple de membre de jury ou à toute autre convenance) pendant la période de mai à octobre 2013, ni la décision du conseil scientifique du rectorat de l'Université d'Abomey-Calavi qui a confirmé la qualité de maître-assistant du requérant, ne doivent être pris pour des actes juridiquement inexistantes, moins encore pour des actes illégaux¹¹ ;

p.488.

¹¹ Depuis 2010, la jurisprudence française a évolué. Ainsi, les actes

le professeur continue de garder son titre d'agent public, d'un fonctionnaire en activité, mais non admis à la retraite¹².

Mais il s'agit d'un parcours procédural que la chambre administrative a bien voulu dédier aux initiés. En effet, faute de les avoir systématisés, le néophyte aura du mal, à la lecture de l'arrêt Dossa Athanase Lawogni-Akogou, à déceler les moyens de droit autour desquels la solution du juge a été articulée. Toutefois, grande décision, l'arrêt en est un.

EN GUISE DE CONCLUSION ?

L'arrêt étant rendu en décembre 2021, à partir de quand son exécution va-t-elle commencer, à supposer qu'il aura été notifié aux parties en pleine année universitaire ? La réponse à cette question incombe en principe à l'administration, et non plus au juge.

Mais au cas où l'exécution de la décision débiterait par exemple le 11 janvier 2022, les trois ans que confère le grade de maître-assistant à l'impétrant vont expirer le 10 janvier 2025.

Le cas échéant, on courrait le risque d'une nouvelle prolongation du 11 janvier au 30 septembre 2025. A moins que le professeur accepte de perdre en partie ses droits pour cesser ses activités le 1^{er} octobre 2024. Parce qu'en droit administratif, le titulaire d'un droit peut y renoncer de son propre chef.

Dans le cas contraire, et probablement pour éviter d'avoir à évoluer de prolongation en prolongation ou d'avoir à gérer des quiproquos, il serait envisageable que le requérant reprenne ses activités universitaires pour compter du 1^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2025.

De toute façon, une petite histoire vaut la peine d'être rapportée. En effet, un roi allemand s'apprêtait pour exproprier le domaine privé de l'un de ses sujets pour l'agrandissement de son palais. Le potentiel exproprié lui rétorquait : *"il y a des juges à Berlin"*. Ainsi peut être appréciée en observation terminale, la démarche de Dossa Athanase Lawogni-Akogou que le MTFPRAI et le MESRS voulaient empêcher de jouir de son titre de maître-assistant : il y a de hauts magistrats à Porto-Novo.

pris à l'égard d'un fonctionnaire ou par ce dernier lorsqu'il a atteint la limite d'âge sont simplement pris pour des actes illégaux. Ils ne sont plus frappés d'inexistence juridique (CE 19 novembre 2010, Caisse des dépôts et consignations ; CAA de Paris, S., 6 février 2018, *ibidem*).

¹² Pour des cas dans lesquels l'inexistence juridique a été admise par le juge béninois, voir Etienne Sossou Ahouanka, « L'intérêt de la reprise de la théorie de l'inexistence juridique en droit administratif béninois : à propos de l'arrêt Janvier Balle », RBSJA 2007, n°19, pp. 9-41 ; ou encore Césaire Kpénonhoun, Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010, Thèse, Doctorat d'Etat en Droit public, UCAD, janvier 2012, pp. 132-153.

Développements thématiques

La rédaction de votre Bulletin vous propose ici des communications introductives présentées en 2022 à l'occasion d'une session de formation et de deux colloques internationaux de creusets d'intégration juridique et judiciaire francophones. Il s'agit de :

■ **VII^e Congrès de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF), tenu du 30 juin au 1er juillet 2022 au Palais des Congrès de Cotonou au Bénin.**

- *La motivation des décisions des Cours suprêmes judiciaires : Enjeu fondamental, entre traditions juridiques et exigences contemporaines*, présentée par **Soraya Amrani Mekki**, agrégée des facultés de droit, professeure à l'Université Paris Nanterre, directrice de l'axe justice judiciaire, amiable et numérique.

- *La motivation des décisions des Cours suprêmes judiciaires : enjeu fondamental, entre traditions juridiques et exigences contemporaines : critiques apodictiques de la thèse de la simplification des motivations des juridictions suprêmes. Etude en contexte africain francophone*, présentée par **Joseph DJOGBENOU**, agrégé des facultés de droit, professeur des Universités.

■ **Colloque des 18^e assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenu à Lomé au Togo, du 12 au 13 décembre 2022.**

- *L'État de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique*, communication présentée par **Nadjombé GBÉOU-KPAYILÉ**, Maître de conférences, agrégé des facultés de droit public à l'Université de Kara au Togo.

■ **14^e session de formation de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenue à l'ERSUMA à Porto-Novo au Bénin, du 24 au 26 octobre 2022.**

- *Les Juridictions spéciales et le principe du double degré de juridiction*, par **Moktar ADAMOU**, Maître de conférences, agrégé des facultés de droit de l'Université de Parakou au Bénin.

- *L'application des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme par le juge africain*, présentée par **Francisco Djèdjro MELÈDJE**, agrégé des facultés de droit, professeur titulaire de droit public et de science politique à l'Université de Cocody à Abidjan en Côte d'Ivoire.



AHJUCAF
COURS SUPRÊMES JUDICIAIRES
FRANCOPHONES
www.ahjucaf.org

**LA MOTIVATION DES DÉCISIONS
DES COURS SUPRÊMES JUDICIAIRES**
DIRE LE DROIT ET ÊTRE COMPRIS

Cotonou (Bénin) - VII^{ème} Congrès de l'AHJUCAF
30 juin & 1^{er} juillet 2022 - Palais des Congrès de Cotonou

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie



En partenariat avec :

lexbase

LA MOTIVATION DES DECISIONS DES COURS SUPREMES JUDICIAIRES : ENJEU FONDAMENTAL, ENTRE TRADITIONS JURIDIQUES ET EXIGENCES CONTEMPORAINES.

Par **Mme Soraya Amrani Mekki**, Agrégée des facultés de droit, professeure à l'Université Paris Nanterre, Directrice de l'axe justice judiciaire, amiable et numérique.



1 - La motivation est une garantie de respect du procès équitable. Elle sert la légitimité de l'institution judiciaire, pilier de l'Etat de droit¹. A travers la question de la motivation des décisions de justice se pose la question de la place qu'occupe l'Institution judiciaire, et plus particulièrement les Cours suprêmes, dans une société donnée. Elle est ainsi le pendant de la question, déjà traitée lors du congrès de l'AHJUCAF à Cotonou en 2016, du filtrage des pourvois².

Pour comprendre les débats qui agitent l'Ecole et le palais sur la question,

¹ Déclaration AHJUCAF du 1er juillet 2022 : « Les Cours suprêmes judiciaires tiennent une place essentielle dans l'Etat de droit, par l'importance de leurs décisions largement diffusées à l'attention des autres juridictions nationales et internationales, de tous les professionnels du droit et de l'ensemble des citoyens ».

² S. Amrani Mekki, « Le filtrage des recours devant les cours suprêmes », revue de l'AHJUCAF, 2017, pp. 26 et s.

il faut commencer par rappeler que la motivation des décisions de justice n'a rien d'évident. Elle est au contraire un combat permanent, tant pour des raisons politiques qu'économiques car la tentation est grande d'en faire l'économie³. « *Sois juge et tais toi* »⁴ semble être une maxime séduisante pour les avocats comme pour les plus hauts magistrats. Ainsi de Raymond Lindon qui affirmait que « *Moins on en dit, mieux ça vaut* »⁵. La motivation n'est acquise ni dans son principe, ni dans sa forme dont les modalités conditionnent pourtant l'efficacité.

2- La motivation dit en vérité quelque chose de l'acte de juger. Pendant longtemps, juger était perçu comme un acte d'autorité⁶. *Une vieille maxime romaine affirmait « sic volo sic jubeo, stat pro ratione voluntas*, que l'on peut traduire par : « ainsi je le veux, ainsi je l'ordonne et que ma volonté tienne lieu de raison ». Le juge ne tenait sa légitimité que d'une délégation du pouvoir royal,

³ J.Y. Caro, Les dimensions économiques de la décision judiciaire, perceptions et pratiques des magistrats : entretiens avec des magistrats du siège, Association d'études et de recherches de l'École nationale de la magistrature, 1990, p. 90 : « Les partisans de la motivation alléguée brocardent le magistrat rédigeant son jugement dans l'esprit du chef-d'œuvre moyenâgeux, alors que le justiciable n'est intéressé que par les dernières lignes ».

⁴ Déprez, A propos du rapport annuel de la Cour de cassation, « Sois juge et tais-toi (Réflexions sur le rôle du juge dans la cité) », RTD civ. 1978, 503 et s.

⁵ R. Lindon, La motivation des arrêts de la Cour de cassation, JCP 1975. I. 2681.

⁶ D. Jousse, Traité de l'administration de la justice, Paris, 1771, t. 2 p. 34, 9°.

laquelle était issue de Dieu. Pourquoi Dieu aurait-il besoin de se justifier ? Plus encore, la motivation était conçue comme étant dangereuse car elle permettait de contester les décisions, source de contestation de l'Etat. Pire, la motivation pouvait créer une jurisprudence et légitimer un pouvoir judiciaire. Enfin, elle serait constitutive d'une atteinte au secret du délibéré⁷.

C'est bien parce qu'aujourd'hui la décision de justice est conçue, au contraire, comme un acte de raison que la question de la motivation se pose. « La jurisprudence n'est pas la loi : elle n'a pas d'autorité de commandement, mais une autorité de raison. Or il sera difficile pour la Cour de cassation de convaincre de ses raisons si elle s'obstine à refuser de les donner »⁸. Il existe un pouvoir créateur des Cours suprêmes qui est aujourd'hui assumé et mécaniquement nécessaire dès lors que le législateur ne peut tout prévoir⁹. Les textes sont insuffisants, parfois contradictoires alors que le juge doit statuer à peine de déni de justice (art. 4 C. civ.). Il faut en outre permettre une évolution de la jurisprudence au regard de l'évolution de la société, ce à quoi conduit l'école de la libre recherche scientifique¹⁰. Contrairement à l'affirmation de Montesquieu selon laquelle le pouvoir judiciaire est un pouvoir nul, il doit participer à la création d'un droit vivant. Dès lors, cet acte de raison implique, sinon impose, une motivation.

3- La motivation est alors un moyen de contrôle sain dans un Etat

⁷ Secret consacré par l'ordonnance du 11 mars 1344 comme conséquence du serment prêté par le magistrat de « tenir ses délibérations secrètes » le jour de sa réception au parlement.

⁸ P. Deumier, Repenser la motivation des arrêts de la Cour de cassation, D. 2015, 2022.

⁹ F. Zénati, La signification, en droit, de la motivation, in S. Caudal (dir.), La motivation en droit public, Dalloz, 2013, p. 25, spéc. p. 35-36 : « la Cour de cassation « ne se considère plus comme la bouche de la loi, voyant désormais dans l'interprétation un acte normatif autonome (...). Leur évolution crée, en tout cas, un besoin de justification, qui appelle donc une motivation d'une autre nature, qui se doit d'être démonstrative ».

¹⁰ Mise en lumière par François Gény, elle vise à interpréter les textes au regard du contexte actuel.

démocratique. Le juge n'est pas élu. Il ne tire pas de légitimité d'une élection populaire, de toutes façons insuffisante en elle-même. Il doit tirer sa légitimité de son statut et du respect des garanties du procès équitable. Or, la motivation permet de lutter contre l'arbitraire, de s'assurer de la totale impartialité du juge et de ses compétences. Indépendance, impartialité et compétence sont ainsi garanties par le contrôle que permet la motivation. Celle-ci permet aussi de contester la décision que ce soit en justice ou pour nourrir un débat scientifique. Même au plus haut niveau juridictionnel, il est possible de faire évoluer sa jurisprudence. Même les Cours suprêmes peuvent avoir à subir les recours devant des juridictions supra nationales comme la Cour européenne des droits de l'homme¹¹.

La motivation doit structurer le juge. C'est une obligation déontologique. Si l'usage du terme motivation n'apparaît pas toujours, elle est liée aux autres obligations déontologiques que sont l'exigence d'indépendance et d'impartialité. Ce sont des garanties qui s'épaulent mutuellement. La motivation est ainsi garantie par les principes de Bangalore¹², dans les avis du conseil consultatif des juges européens¹³. C'est aussi et surtout une garantie du procès

¹¹ Il faut rappeler que les décisions en matière pénale et d'état des personnes peuvent être remises en cause à la suite d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme.

¹² Les Principes dits de Bangalore soulignent que le devoir d'impartialité du juge doit s'appliquer, non seulement au processus qui a conduit à la décision judiciaire mais aussi à la décision elle-même, ce qui vise la motivation. V. aussi, le code de déontologie des magistrats à Madagascar qui dispose que le magistrat doit énoncer "les motifs qui ont servi de base légale à la décision de justice rendue en audience publique" (article 27). V. encore, les articles 28, 32 et 39 du code de déontologie judiciaire du Burkina-Faso qui précise que les magistrats de cet Etat sont tenus de motiver leurs jugements. V. enfin, Le guide pour les magistrats, publié par le Conseil supérieur de la justice belge, qui précise que « le magistrat veille à rendre des décisions intelligibles. Il motive sa décision de telle façon que toutes les personnes concernées puissent comprendre la logique sur laquelle il se fonde ».

¹³ Avis n°11[2008], spéc. n°34 et s., spéc. n°35 : "La motivation permet non seulement une meilleure compréhension et acceptation de la décision par le justiciable mais elle est surtout une garantie contre l'arbitraire. D'une part, elle oblige le juge à rencontrer les moyens de défense des parties et à préciser les éléments qui justifient sa décision et rendent celle-ci conforme à la loi et, d'autre part, elle permet une compréhension du fonctionnement de la justice par la société" (Avis n° 11, paragraphe 35).

équitable, du droit d'être entendu au sens de l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'homme. Elle est reconnue dans les différents systèmes juridiques par des normes internationales¹⁴ constitutionnelle¹⁵, législative¹⁶ ou procédurale¹⁷.

4- La motivation est donc une conquête pour les juges mais aussi un outil de contrôle sain et vertueux de l'activité judiciaire. Plus la production judiciaire se déploie, plus le juge revendique et assume un pouvoir normatif dans des situations perturbées par des crises sanitaires, environnementales, politiques, plus il doit, dans son activité normative, se légitimer par la motivation. Outil de contrôle, la motivation devient ainsi un outil de légitimation pour le juge : Se justifier pour légitimer son propre pouvoir. « Il s'est donc produit un renversement quasi complet à l'égard de la motivation : le juge était lié auparavant par la motivation, il semble désormais libéré et l'utiliser comme un instrument pour justifier ses choix éthiques ou politiques »¹⁸.

¹⁴ V. not. art. 36 du statut de la Cour de justice des communautés européennes, art. 74 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme, art. 56, al. 1er du statut de la Cour internationale de justice.

¹⁵ V. not. l'article 149 de la Constitution belge impose à tous les juges de motiver leurs jugements et à les prononcer en public ; l'article 111-6 de la Constitution italienne dispose que « Toutes les mesures juridictionnelles doivent être motivées ». En France, L'obligation de motivation a été consacrée par la déclaration des 16 et 24 août 1790 puis confirmée par la Constitution du 5 fructidor an III. Elle était sanctionnée par la nullité de la décision qui en était dépourvue. L'obligation de motivation figurait également dans le projet de Constitution de 1946 mais a été ignorée par le texte de la Constitution de 1958.

¹⁶ En France, Art. 455 CPC ; art. 485 et 593 CPP, Art. 9 CJA. Québec (article 321 : "le jugement qui tranche le litige ou qui statue sur une affaire [...] doit être écrit et motivé"), au Liban (article 455 : "Le jugement doit être motivé"), à Madagascar (article 180 : "[Les jugements] sont motivés"), au Bénin (article 526 : le jugement contient « les motifs, en fait et en droit, précédés d'un résumé des prétentions des parties ») et au Sénégal (article 73 : "Les jugements mentionnent [...] les motifs et le dispositif").

¹⁷ Le Conseil constitutionnel est soumis à une obligation de motivation par l'ordonnance organique n°58-1067 du 7 novembre 1958, qui précise à l'article 20 que « la déclaration du Conseil constitutionnel est motivée. »

¹⁸ M. Jouannet, La motivation ou le mystère de la boîte noire, in La motivation des décisions des juridictions internationales, Hélène Ruiz Fabri et Jean-Marc Sorel (dir.), Pedone, 2008, pp. 251 et s., spéc. 252 : « La motivation apparaît aujourd'hui comme étant la traduction d'une sorte de conjonction contre-nature entre un besoin de logique

La motivation est dès lors un enjeu fondamental qui nourrit les réflexions et inspire les recommandations de l'AHJUCAF formulées à Cotonou en juin 2022. Partout, l'évolution des pouvoirs du juge doit conduire à repenser la motivation pour l'améliorer ou la maintenir au niveau des exigences d'un Etat démocratique. Loin d'être figée au moment de la rédaction de la décision, elle implique de repenser globalement le processus de production de la jurisprudence de sa préparation en amont jusqu'à sa diffusion en aval. Après avoir, en premier lieu, identifier le besoin de repenser la motivation (I), nous envisagerons, en second lieu, les moyens d'y parvenir (II).

“ Certaines Cours suprêmes utilisent ainsi des motivations très détaillées alors que d'autres préfèrent des formulations synthétiques.

I- LE BESOIN DE REPENSER LA MOTIVATION

5- La motivation doit être repensée pour s'adapter aux exigences contemporaines même si cela peut faire peur. Comme l'indiquait dans son allocution la Vice-présidente du Bénin avec la motivation « la peur a changé de camp ! ».

La question se pose de savoir si tous les systèmes judiciaires doivent aller dans le sens d'une motivation renforcée car chacun a sa propre culture et évolue dans un contexte particulier. « L'homme sans tradition

formelle et celui d'une plus grande liberté de rédaction, entre une volonté du juge de faire progresser le droit et la justice et celle de s'affirmer comme un pouvoir qui compte face aux autres juridictions et aux différents pouvoirs internationaux ».

est comme un zèbre sans rayures ». Chaque système doit conserver sa nature profonde. Certaines Cours suprêmes utilisent ainsi des motivations très détaillées¹⁹ alors que d'autres préfèrent des formulations synthétiques²⁰.

Malgré tout, comme l'écrivait Charles Peguy, « un juge habitué est un juge mort pour la justice ». Il faut sans cesse remettre sur le tapis

66 Repenser la motivation en la forme mais aussi au fond.

ses compétences, ses habitudes, son activité pour aller vers un système plus idéal de justice. Tous les Etats n'ont pas le même système ni les mêmes Cours suprêmes. Certaines ne connaissent pas la dichotomie droit privé/ droit public, d'autres gèrent très peu de pourvois par an, certaines jugent au fond alors que d'autres ne statuent que sur le droit. Le profil même des hauts magistrats composant ces juridictions diffère sensiblement d'un système à l'autre. Malgré tout, les questions sont identiques. S'il faut adapter en pratique la manière d'y répondre, il n'en demeure pas moins que l'objectif central est le même. D'où l'intérêt des recommandations mesurées de l'AHJUCAF pour repenser la motivation en la forme (A) mais aussi au fond (B).

A- Repenser la motivation en la forme

6- Il faut pouvoir « dire le droit et être compris »²¹ car la norme doit

¹⁹ Pour une étude de droit comparé, v. A. Lacabarats et les exemples cités. Pour une motivation détaillée, Canada, Suisse, Tunisie, Bénin, Liban, Roumanie, Bulgarie, Monaco.

²⁰ Belgique, Luxembourg, Tchad, Congo, Sénégal, Niger, Gabon.

²¹ Conseil supérieur de la Justice, « Projet épices. Le langage au menu du judiciaire », 2018, www.csj.be. - D. Ketels,

être accessible et intelligible pour tous. C'est ce qui est exigé par la Cour européenne des droits de l'homme²². A partir du moment où le juge revendique un pouvoir normatif, il faut une accessibilité de ses décisions de justice, non pas uniquement pour les juristes mais pour le peuple au nom duquel la justice est rendue. Or, le langage juridique est classifié dans la nomenclature internationale en langage C2. Ainsi, en France par exemple, il n'y a que 5% des citoyens qui peuvent comprendre les décisions de justice. Il faut donc s'intéresser au langage utilisé pour rendre accessible ce qui peut l'être. Le langage clair veut dire qu'il faut clarifier les actes mais clarifier ne veut pas dire simplifier²³. Il ne s'agit pas d'appauvrir le langage mais de le dépouiller du superflu. Le croisement des savoirs permet d'impliquer les justiciables dans l'amélioration de ce langage²⁴. L'évolution suscite étonnement la critique comme si la technicité était irréductible à l'accessibilité²⁵.

Le langage juridique clair dans le monde judiciaire belge, in S. Amrani Mekki (dir.), Et si on parlait du justiciable du 21ème siècle ?, Dalloz 2018, p. 189 sq. V. Aussi la Charte nationale de l'accès au droit, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/charte_nationale_acces_droit_20170221.pdf

²² CEDH, 8 novembre 2018, Hôpital Local Saint-Pierre d'Oléron et autres c. France, requête n° 18096/12, n°82 à 85

²³ V. not. le Conseil supérieur de la justice belge mène depuis 2018 un projet Epices « le langage clair au menu du judiciaire » visant à rendre la justice plus accessible (v. Au Québec educaloi.qc.ca).

²⁴ V. Avis CNCNDH 3 juillet 2018, www.cncdh.fr. Appliqué à la motivation des décisions de justice, il s'agirait de penser avec les justiciables la manière de présenter au mieux les décisions pour qu'elles leur soient accessibles.

²⁵ V. P-Y Gautier, Contre le visa des précédents dans les décisions de justice, D. 2017, 752. - Ph. Malaurie, Pour : la Cour de cassation, son élégance, sa clarté et sa sobriété. Contre : le judge made law à la manière européenne », JCP G 2016, p. 546 ; Sur la motivation des arrêts de la Cour de cassation. Contre leur alourdissement, pour leur sobriété, D. 2017, p. 768. - N. Molfessis, Promesses d'embauche : la chambre sociale retrouve la voie du droit civil mais s'égare dans la motivation enrichie, JCP 2017, 1238 ; Le chameau vu pour la première fois, JCP 2019, 528, considérant que « l'évolution du style ne s'accompagne pas d'un enrichissement de la motivation et que la perspective – parfaitement illusoire au demeurant - d'un droit accessible à tous parce que fait de titres, de numéros (et pourquoi pas de passages soulignés pendant qu'on y est), attriste ».

66 L'abandon de la phrase unique, sorte de couperet où l'économie de mots sacrifie leur compréhension.

La clarification peut conduire à passer au style direct en supprimant les « attendus » ou les « considérants » qui ne servent à rien. On peut également éviter les phrases de plusieurs lignes où le point-virgule engendre le plus souvent de graves difficultés d'interprétation. On peut aussi supprimer tous les termes surannés et peu intelligibles comme « tribunal de céans », « il appert »... En France, Conseil constitutionnel, Conseil d'état et Cour de cassation s'y sont engagées non sans quelques hésitations²⁶. Cela se traduit par l'abandon de la phrase unique²⁷, sorte de couperet où l'économie de

²⁶ Sur ces hésitations : la motivation « correspond mal au langage courant contemporain et donne l'image d'une juridiction désuète ; elle est difficile à mettre en œuvre face à des litiges de plus en plus complexes ; elle nuit à la diffusion internationale des décisions et isole les juridictions françaises. Ces défauts doivent néanmoins être mis en balance avec les atouts de la phrase unique : elle accentue le déroulement logique de la motivation, participe de la solennité de la décision et de l'uniformisation impersonnelle des décisions de justice françaises. Son abandon fait courir le risque de la perte de standardisation du style de rédaction et de la tentation de digressions plus ou moins variables - bien que l'expérience tende à démentir de tels effets secondaires ». Le Conseil d'Etat a été précurseur en installant un groupe de travail dès 2012 et en expérimentant des voies d'amélioration de la motivation qui ont donné lieu à l'élaboration d'un vade mecum en décembre 2017, P. Martin (dir.), Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative, avr. 2012, sur quoi V. B. Stirn, AJDA 2018, 382. - F. Melleray, JCP G 2019, 33. - M.C de Monteclerc, AJDA 2018, 2420. La Cour de cassation a emprunté la même voie, à partir de 2014, dans le cadre d'une refonte plus globale de la procédure de cassation, la question de la motivation étant liée à celle du contrôle de proportionnalité et au filtrage des pourvois. Sur le lien entre motivation enrichie et nécessaire filtrage, v. A. Lacabarats, Les juges de cassation en Europe : la rédaction des arrêts de la Cour de cassation en France, D. 2012, p. 87 et 90 : « l'enrichissement d'une motivation s'accompagnera d'une sélection drastique des affaires méritant des développements particuliers ». Au contraire, le Conseil constitutionnel a opéré par voie de déclaration de son président à effet immédiat en 2016 pour changer la présentation de ses décisions. A partir de deux QPC du 10 mai 2016, n°2016-539 et 2016-540. V. F. Malhière, Le considérant est mort ! Vive les décisions du Conseil constitutionnel ? Gaz. Pal. 24 mai 2016, p. 11 sq.

²⁷ P. Deumier, Une motivation plus explicite des décisions de la Cour de cassation, JCP G 2016, n° 12, p. 554 ; Motivation enrichie, Bilan et perspective, D. 2017, 1783 ; Attendu que la phrase unique est progressivement abandonnée, RTD civ. 2019, 87. - D. de Bechillon, Observations sur la motivation des arrêts, JCP 2016, p. 35. - E. Maupin, La Cour de cassation change de style, AJDA 2019, 784.

mots sacrifie leur compréhension. En revanche, les termes juridiques et techniques doivent être conservés. On ne supprimera pas l'usage du mot « prescription » par exemple. En revanche, il est possible d'y ajouter une périphrase pour l'expliquer. Tel est le cas encore des termes « évocation » ou « effet dévolutif » qui peuvent être expliqués²⁸.

66 Des termes désuets à proscrire, des termes techniques à conserver et des termes elliptiques qui appellent une motivation enrichie.

Sont ainsi distingués, au sein du vade mecum du Conseil d'état par exemple, les termes désuets qu'il faut proscrire, les termes techniques à conserver et des termes elliptiques qui appellent une motivation enrichie.

7- L'effort de rédaction doit également porter sur la structuration des décisions de justice. Ainsi, la recommandation de Cotonou dispose que « La structuration des arrêts devrait être apparente, avec différentes parties clairement identifiées par des titres, distinguant par exemple : - l'exposé des faits et de la procédure ; - l'exposé des demandes et arguments juridiques des parties ; - les réponses motivées de la Cour aux arguments soutenus (les motifs) ; - la décision de la Cour (le dispositif) ». Elle est importante

²⁸ Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative, <http://www.conseil-etat.fr/content/download/149628/1515101/version/1/file/Vade-mecum-Redaction-decisions-de-la-juridiction-administrative.pdf>, spéc. p. 20 : « Par exemple, les techniques de l'évocation et de l'effet dévolutif peuvent être explicitées grâce aux formules suivantes : "il y a lieu d'évoquer et, par-là, de statuer en qualité de juge de première instance" ; "il appartient à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par les parties tant devant le tribunal administratif de* que devant la cour ».

pour le citoyen, lecteur de la décision, mais aussi pour celui qui l'écrit. Au Liban, par exemple, il n'y a pas de prescription sur la rédaction des décisions de justice car on considère que l'indépendance juridictionnelle doit être préservée et commande la liberté de rédaction. Cependant, l'indépendance juridictionnelle sur la rédaction n'empêche pas d'imposer une structuration des décisions. Un guide âne peut servir de tuteur au rédacteur. La motivation est ce qui permet d'éprouver la solution au fil de la plume. Si on n'arrive pas à motiver, c'est qu'il y a un souci sur le fond de la décision.

“ La motivation est ce qui permet d'éprouver la solution au fil de la plume. Si on n'arrive pas à motiver, c'est qu'il y a un souci sur le fond de la décision.

8- Les justiciables ne sont pas les seuls concernés car les juges du fond ne saisissent parfois pas eux-mêmes le sens des décisions des Cours suprêmes, trop laconiques. Or, même pour limiter leur rôle à un acte d'autorité, il faut que les juges puissent comprendre leurs solutions pour en respecter le sens. Or, certaines décisions « notamment celles à portée jurisprudentielle, laissent parfois les juristes dans la perplexité »²⁹.

Plus elles sont claires, mieux elles seront imposées et suivies. Au contraire, si la décision n'est pas claire, les juges du fond sont libres de ne pas la suivre. L'acte de raison rejoint alors l'acte d'autorité.

²⁹ P. Deumier, op. cit.

B- Repenser la motivation au fond

9- L'amélioration de la motivation au fond suppose de donner à voir le raisonnement qui a conduit à la décision. Il faut ainsi « assumer les implications rédactionnelles du pouvoir créateur des cours suprêmes » car « la place du juge dans la société française a changé et ses décisions sont attendues et médiatisées »³⁰. Il faut expliquer le cheminement intellectuel qui permet d'aboutir à la solution. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille jeter aux orties le syllogisme judiciaire qui reste structurant. Même schématique, il est intéressant car il structure la pensée mais il ne se suffit pas à lui-même³¹. **Il faut prendre en compte dans certaines décisions des données, non toujours strictement juridiques et tenir compte des conséquences des décisions, ce qu'on appelle le conséquentialisme.** Déjà, dans les années 70, on pouvait écrire que la motivation concise « méconnaît le devoir moral et parfois politique qu'ont les juges d'expliquer leur décision ; l'emploi de formules brèves, comportant des mots qui prêtent à toutes les interprétations, ne permet pas de savoir ce qu'est la règle de droit et engendre, en définitive, une grande incertitude ; ... une motivation abstraite méconnaît la vie, les aspirations des hommes et même les institutions et les phénomènes de la vie sociale »³².

Certes, ce cheminement intellectuel n'est pas aisé à faire apparaître et s'apparente à une

³⁰ P. Deumier, op. cit.

³¹ Il peut même parfois être dangereux si on considère que « Tous les chats comprennent le français, tous les poulets sont des chats, donc tous les poulets comprennent le français » (Lewis Carroll) Les aventures d'Alice aux pays des merveilles, Paris, Ed. J'ai lu, Coll. Libro, 2004.

³² A. Toufflait et A. Tunc, Pour une motivation explicite des arrêts de la cour de cassation, RTDciv. 1974, 487.

« boîte noire »³³. « Il demeure un décalage irréductible et à jamais infranchissable entre deux types de savoir : la façon dont le juge raisonne qui n'est pas forcément décrite comme telle dans sa motivation et la façon dont il motive qui n'est pas forcément la façon qui lui a permis de trouver la solution et de prononcer sa décision »³⁴. Cependant, à défaut, d'autres Cours suprêmes peuvent rappeler à l'ordre les cours suprêmes. Ainsi d'un arrêt récent de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 juin 2022 reprochant à la Cour de cassation française de ne pas avoir motivé un formalisme excessif. Les juges respectaient pourtant parfaitement le droit positif³⁵. La Cour européenne demande à la haute juridiction française de mesurer les conséquences de sa décision et écarter la loi si elle entraîne des conséquences manifestement disproportionnées.

“ **...mesurer les conséquences de sa décision et écarter la loi si elle entraîne des conséquences manifestement disproportionnées.** ”

Dans la motivation, on peut aussi prévenir des condamnations futures pour non-respect d'un contrôle de proportionnalité. Cette motivation suppose qu'on intègre des éléments pour expliquer les raisons de la décision qui ne se fondent pas dans le syllogisme judiciaire³⁶. « La motivation comme procédé de justification (et non pas d'explication simple ou de logique formelle) est ainsi devenue l'analyse la plus courante et la plus développée des

théories contemporaines de la motivation et du raisonnement judiciaire »³⁷.

10- Les recommandations de Cotonou disposent ainsi que « Les décisions devraient comporter une motivation enrichie (renforcée), notamment lorsqu'elles portent sur des questions de principe, sur l'application de normes internationales ou constitutionnelles et la mise en œuvre de droits fondamentaux, ou lorsqu'elles présentent un intérêt particulier pour l'unification de la jurisprudence et le développement du droit. Cette motivation enrichie (renforcée) pourrait préciser la méthode d'interprétation de la loi retenue par la juridiction, comporter un exposé détaillé du raisonnement conduisant à l'application des principes de droit retenus et des éléments de contexte ou études d'incidences ayant joué un rôle dans le choix de la solution. Notamment en cas d'évolution ou de revirement de jurisprudence, une motivation enrichie (renforcée) pourrait être nécessaire pour exposer la jurisprudence ancienne et justifier celle que la Cour adopte ».

Il ne s'agit pas d'imposer un système de précédent comme en common law. Le précédent n'a rien d'obligatoire et cela n'est pas remis en cause. En revanche, il est nécessaire de citer quelques décisions précédentes marquantes pour expliquer la cohérence de la jurisprudence. « La jurisprudence peut mentionner ses précédents sans leur reconnaître de force obligatoire ; c'est bien ainsi que procèdent les juridictions européennes et de nombreuses juridictions continentales. Faire référence à un précédent signifie alors, et c'est heureux, que la juridiction est soucieuse de son rôle de garante de la cohérence et de la stabilité de

³³ R. Boudon, *Raison, bonnes raisons*, Paris, PUF, Coll. *Philosophe et sciences sociales*, 2003, p. 13

³⁴ Jouannet, *La motivation ou le mystère de la boîte noire*, op. cit. . V aussi, P. Drai, « Le délibéré et l'imagination d'un juge », *Nouveaux juges. Nouveaux pouvoirs*, Mélanges en l'honneur de R. Perrot, Paris, Dalloz, 1996, p. 114.

³⁵ L. Milano, *Droit d'accès à un tribunal : La Cour de cassation condamnée pour son formalisme excessif*, JCP 2022, 785. CEDH, *Lucas c/ France*, 9 juin 2022, 15567/20, spéc. §57 « la Cour de cassation a fait preuve d'un formalisme que la garantie de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice n'imposait pas et qui doit, dès lors, être regardé comme excessif » (§ 57).

³⁶ Cassation 2030 : « 2. Utiliser plus souvent la motivation enrichie, en y intégrant non seulement la dimension juridique de l'arrêt mais également des explications destinées à faciliter sa compréhension par le plus grand nombre ».

³⁷ Jouannet, *La motivation ou le mystère de la boîte noire*, op. cit.

la jurisprudence : d'une logique d'autorité et d'« obligatorité », qui est celle des systèmes de précédent obligatoire, on passe à une logique de raison et de cohérence, qui est celle de notre système »³⁸. Dire d'où l'on vient pour mieux expliquer où l'on va et éviter ainsi qu'on puisse penser que le revirement n'est pas justifié. Se mettrait ainsi en place une chaîne de jurisprudence.

66 Repenser la motivation suppose de s'intéresser tant à sa préparation en amont qu'à la communication qui lui est faite en aval.

Cela légitime même des décisions pour l'avenir. Créant une nouvelle norme, la Cour de cassation prévoit une décision qui ne s'appliquera que pour l'avenir afin de garantir les droits des justiciables. Il en est ainsi en procédure civile lorsque la Cour impose d'indiquer dans le dispositif des conclusions d'appel que l'on demande l'infirmité du jugement³⁹ ou par la chambre criminelle lorsqu'elle déclare responsable pénalement la société absorbante⁴⁰.

Ces évolutions motivations doivent conduire à repenser la manière de construire la décision et de la diffuser. La motivation déborde en effet en amont comme en aval la seule question de la rédaction des décisions de justice.

II- LES MOYENS DE REPENSER LA MOTIVATION

11- Repenser la motivation suppose de s'intéresser tant à sa préparation en amont qu'à la communication qui lui est faite en aval. La motivation ne se fait pas en un trait de temps au seul moment de rédaction de la décision. Elle repose avant tout sur une culture professionnelle de division du travail. La décision motivée est le résultat d'un processus et pourra ensuite circuler. La motivation rime alors avec communication. Elle permet une circulation des motifs qui peuvent conduire à une harmonisation des décisions au-delà des frontières et, ainsi, légitimer des décisions qui peuvent s'en inspirer.

A- Préparation de la motivation

12- La préparation en amont de la motivation permet de lui donner une légitimité procédurale. Elle est construite en s'appuyant sur une collégialité. C'est ce qu'on appelle la motivation ex ante qui permet de la replacer dans une chronologie bien en amont de la phase de délibéré. « Ce travail commun déborde largement le contexte supposé central du délibéré proprement dit »⁴¹.

Certes, cela suppose un changement dans l'organisation du travail des Cours suprêmes. **Cependant, penser l'évolution de la motivation ne passe pas par l'adoption d'une législation mais par une réflexion sur les**

³⁸ P. Deumier, Et pour quelques signes de plus, motiver les précédents, RTD Civ. 2016, 65.

³⁹ Cass. 2, 17 septembre 2020.

⁴⁰ Crim, 20 novembre 2021.

⁴¹ M. Cohen, P. Pasquino, La motivation des décisions de justice, entre épistémologie sociale et théorie du droit. Le cas des cours souveraines et des cours constitutionnelles, <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2018/04/RF-COHENPASQUINO-09.38.pdf>, spéc. p. 44.

pratiques professionnelles. « Afin de mieux comprendre la motivation, il faut l'envisager, c'est l'une des hypothèses de recherche, non pas d'abord comme une opération juridique, mais plutôt comme une tâche professionnelle comme une autre qui incombe aux juges et qui obéit donc à des principes d'organisation du travail de type sociologique, et notamment de division du travail au sein d'une juridiction donnée »⁴². Ce n'est pas qu'une opération juridique, c'est aussi une tâche professionnelle qui amène à penser la culture organisationnelle interne des Cours suprêmes⁴³.

En France, le changement d'organisation a supposé le passage à la désignation de deux rapporteurs afin de favoriser une collégialité dans les affaires les plus importantes. Par ailleurs, l'objectif est aussi d'impliquer le parquet général en amont dans le dossier pour qu'il puisse jouer son rôle de « fenêtre sur l'extérieure ». Il donne un avis non uniquement sur la loi mais sur « le bien commun »⁴⁴. Solliciter sa collaboration en amont du dossier permet de s'assurer d'un avis utile qui aura eu le temps d'être mûri. De même, il est possible d'impliquer aussi les avocats aux conseils car ce sont les bons avocats qui font les bons jugements. En France, leur nombre limité et leur formation singulière permet un échange de qualité profitable à la production normative. Plus ils sont impliqués dans la préparation de la solution à un stade avancé, mieux elle sera, qualitativement parlant.

C'est par l'expérience que les processus sont améliorés. Le changement de culture et d'organisation ne peut s'opérer que par les échanges, l'expérimentation, le dialogue. Ainsi ce sont des tests de

motivation enrichie sur d'anciennes décisions qui ont permis de faire évoluer les pratiques en France. **L'évolution n'est pas imposée par le haut mais co-construite avec les parties prenantes, ce qui permet les ajustements nécessaires et l'appropriation.**

13- Cette révolution des pratiques peut également se faire à l'audience. En Suisse, par exemple, les audiences sont publiques pour assurer une meilleure motivation. En France, le rapport cassation 2030 le préconise également⁴⁵. Dès lors que l'affaire est sensible ou que la part du droit y est accessoire, il y a besoin d'entendre les parties prenantes et d'être dans une plus grande interactivité. C'est le cas, par exemple, des procès relatifs à la gestation pour autrui où les questions éthiques sont d'importance.

De là à aller jusqu'aux opinions dissidentes ou séparées, le lien n'est pas automatique même s'il est parfois présenté comme une voie d'amélioration des décisions. Ainsi l'estime le conseil consultatif des juges européens qui a souligné que « ces juges font connaître leur désaccord total ou partiel avec la décision prise à la majorité du siège qui a rendu la décision et dont ils font partie ainsi que les motifs de ce désaccord ou font valoir que la décision prise par la juridiction peut également ou doit se fonder sur d'autres motifs que ceux retenus. Ceci peut contribuer à améliorer

⁴² M. Cohen, P. Pasquino, op. cit, p. 44.

⁴³ V. Note de méthode pour la motivation développée envisageant notamment les conséquences sur le délibéré : <https://www.courdecassation.fr/IMG/NOTE%20MOTIVATION%2018%2012%202018.pdf> spéc. p. 24.

⁴⁴ Art L 432-1 COJ : le parquet général « rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la cour sur la portée de la décision à intervenir ».

⁴⁵ Cassation 2030, <https://www.courdecassation.fr/files/files/Cc2030/Rapport%20de%20la%20Commission%20%27Cour%20de%20cassation%202030%27.pdf>: « 4. Organiser sur certaines « affaires phares » un débat exceptionnel, appelé « procédure interactive ouverte » : La Cour procéderait d'abord à une « séance préparatoire publique », marquée par l'oralité, l'interactivité et l'ouverture. En plus des parties et de leurs conseils, elle y entendrait, selon les besoins, le point de vue de tiers intervenants, d'autorités extérieures, d'experts et d'amicus curiae. A cet effet, les conditions de recevabilité des interventions volontaires pourraient être assouplies. Cette séance préparatoire serait suivie d'une audience, dont les plaidoiries et les échanges dialogiques prépareraient une première réunion de délibéré, au cours de laquelle la Cour arrêterait sa décision et, le cas échéant, choisirait les opinions séparées dont elle accepterait l'intégration à la motivation. Le projet d'arrêt serait préparé par un comité de rédaction et validé au cours d'une seconde séance de délibéré ne portant que sur la formulation de l'arrêt. En conjuguant ainsi ouverture, profondeur et pédagogie, la Cour de cassation ferait du traitement d'une affaire difficile et sensible un « moment de justice » accessible au plus grand nombre et offrirait à la justice tout entière un surcroît de visibilité et de légitimité.

le contenu de la décision et peut permettre de comprendre à la fois la décision et l'évolution du droit. L'opinion dissidente doit être dûment motivée, reflétant une appréciation réfléchie par le juge des questions de fait ou de droit⁴⁶. Les opinions dissidentes sont utilisées dans certains Etats comme le Cameroun par exemple.

Cette évolution des pratiques pose cependant la question de la masse contentieuse. Etant donné le nombre de pourvoi, une telle attention à la motivation ne serait pas gérable pour tous les pourvois. C'est la raison pour laquelle **le filtrage des pourvois est lié à l'évolution de la motivation car on pourrait « moins motiver pour mieux motiver »**. La motivation enrichie impose ainsi la mise en place de circuits différenciés pour sélectionner les affaires sensibles qui impliquent une motivation enrichie⁴⁷. C'est le constat des recommandations de l'Ajhucaf qui propose une motivation enrichie «notamment lorsqu'elles portent sur des questions de principe, sur l'application de normes internationales ou constitutionnelles et la mise en œuvre de droits fondamentaux, ou lorsqu'elles présentent un intérêt particulier pour l'unification de la jurisprudence et le développement du droit ».

“ La communication est l'ultime étape de la motivation... Il ne faut ainsi pas avoir peur de la circulation de la motivation mais rester vigilant à son instrumentalisation.

Cette motivation repensée ensemble par un changement de culture professionnelle permet de conférer une « légitimité d'exercice » aux décisions⁴⁸. La réflexion doit se poursuivre en aval dans les opérations de communication qui permettent la circulation de la motivation.

B- Communiquer sur la motivation

14- La communication est l'ultime étape de la motivation.⁴⁹ « Communiquer, là réside aujourd'hui l'ultime fonction de la motivation. Il s'agit pour les magistrats de permettre la compréhension de la décision par ses destinataires, qui sont, au-delà des parties directement concernées par le litige et des professionnels du droit, essentiellement de deux ordres : les autres institutions publiques (qu'il s'agisse d'autres juridictions, des administrations, ou des divers organes étatiques) et les citoyens dans leur ensemble »⁵⁰.

C'est ce qui a conduit à des motivations exogènes c'est-à-dire qui ne figurent pas dans la décision elle-même mais dans des documents à part tels que le rapport annuel de la Cour de cassation, les avis des avocats généraux et les rapports des conseillers rapporteurs, voire des communiqués de presse⁵¹. Cette motivation exogène est parfois contestée soit qu'on craint

⁴⁶ Dans l'avis précité (paragraphes 51 et 52) le CCJE.

⁴⁷ F. Ferrand, La révision des processus internes à la Cour de cassation : à propos du groupe de travail « méthodes de travail de la Cour de cassation, JCP 2020, 1027 : « une séance d'instruction collégiale (président, doyen, conseiller rapporteur, spécialistes de la question et – en principe – avocat général) a été instaurée par la Cour depuis le 1er septembre 2020. La Cour de cassation indique sur son site que cette séance vise à permettre au conseiller rapporteur, avant d'entamer ses travaux, d'échanger avec ses collègues du siège et du parquet général afin de voir s'il y a lieu de recourir par exemple à consultation ou amicus curiae. C'est dans ce circuit que le parquet général pourra développer au mieux son rôle de « fenêtre vers l'extérieur » et prendre des initiatives afin que la décision rendue soit la mieux éclairée ».

⁴⁸ P. Rosanvallon, La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité, éd. du Seuil, 2010, spéc. p. 223 « à la différence de la légitimité que confère l'élection qui vaut pour le temps du mandat, celle du juge est toujours précaire et suppose une « ratification permanente et silencieuse », chaque décision équivalant « à une refondation de l'institution ».

⁴⁹ S. Chassagnard-Pinet, « La fonction communicationnelle de la motivation des décisions de justice » in S. Chassagnard-Pinet et S. Dauchy (dir.), Droit, justice et politiques communicationnelles, Permanence et ruptures, Mare & Martin, 2015, p. 219 sq.

⁵⁰ Cohen et Pasquanino, op. cit.

⁵¹ P. Deumier, Les communiqués de la Cour de cassation, RTDciv. 2006, p. 510 sq. – F. Descorps-Declère, Les motivations exogènes des décisions de la Cour de cassation, D. 2007, p. 2822 sq. – F. Guiomard, Sur les communiqués de presse de la chambre sociale de la Cour de cassation, RDT 2006, p. 222 sq.

d'éventuelles contradictions avec la décision⁵², soit qu'on se sente dépossédé si elle est le fait d'autres que ceux qui ont rendu la décision. Si la motivation de la décision stricto sensu est du ressort des seuls juges, la communication doit elle leur être réservée pour respecter leur indépendance juridictionnelle ou être déléguée à des communicants ? La question fait autant débat que celle de savoir si les juges sont les mieux à même d'administrer leur juridiction. C'est la raison pour laquelle **la prudence commande que la motivation exogène soit rédigée sous la plume des seuls auteurs de la décision**⁵³.

15- La motivation enrichie, bien diffusée, permet également d'avoir une jurisprudence en partage. En effet, une motivation elliptique ne permet pas la compréhension des motifs et la circulation de la décision. Au contraire, une motivation étoffée peut inspirer au-delà des frontières, pour peu qu'elles fassent l'objet d'une traduction⁵⁴. Elle permet d'« exotiser la norme ». Le site internet de l'Ahjucaf permet ainsi d'avoir un accès rapide et aisé à un nombre important de décisions de nombreux Etats, ce qui permet la comparaison, voire l'inspiration. Il ne s'agit pas d'uniformiser mais d'harmoniser.

⁵² P. Deumier, à propos de Cass. ass. plén. 6 oct. 2006 ; G. Viney, D. 2006, 2825 ; M. Billiau, JCP 2006, II, 10181. V. aussi, L. Cadiet, J. Normand et S. Amrani Mekki, *Théorie générale du procès*, 3ème éd, PUF, 2020, spéc. n° 342 : « La difficulté principale tient surtout à la postériorité de la motivation par rapport à l'arrêt. Sans doute, ce décalage chronologique n'est pas dangereux dans la mesure où cette motivation extérieure n'est pas à destination des parties au litige ayant donné lieu à la décision, mais à destination de tous et particulièrement des juristes en vue de leur connaissance du droit.

⁵³ V. Recommandations de Cotonou : « Certaines Cours accompagnent leurs décisions estimées les plus importantes ou les plus sensibles dans l'opinion publique par un éclairage sous forme de communiqué de presse ou de notice explicative destiné à un large public et à la presse afin d'en présenter les différents aspects et enjeux dans un langage accessible à tous. Cette pratique peut être encouragée pour faciliter la compréhension de décisions importantes et souvent complexes. Le fait pour les Cours d'être dotées d'un service de communication rattaché à la présidence facilite l'harmonisation entre la décision, qui seule engage la juridiction, et ce document d'éclairage ».

⁵⁴ V. Recommandation de Cotonou : Pour les décisions importantes rédigées dans une autre langue que le français, il serait opportun, chaque fois que cela est possible, de rédiger un résumé en français renvoyant à l'original en langue nationale, pour diffusion via la base de jurisprudence francophone gratuite JURICAF www.juricaf.org

La motivation enrichie alimente les bases de données et facilite l'accès à la jurisprudence. Les travaux de l'Ahjucaf à Beyrouth en 2019 en ont indiqué les fondements et les modalités, en traitant notamment de la pseudonymisation nécessaire⁵⁵.

Evidemment, comparaison n'est pas raison. L'accès aux motifs peut aussi être utilisé pour s'en écarter. Ce qui importe est le dialogue des cours suprêmes qui peut alors se mettre en place. Enfin, la structuration des décisions qui permet leur traitement par algorithme a aussi ses limites car, si elle doit inspirer, elle ne saurait permettre de juger sans le juge⁵⁶. La justice prédictive ne prédit pas. Elle ne peut que permettre de prévoir, parfois pour mieux s'écarter de la prévision. Il ne faut ainsi pas avoir peur de la circulation de la motivation mais rester vigilant à son instrumentalisation.

Comme l'écrivait Raymond Saleilles, « Nous ne voulons pas de l'arbitraire du juge. Nous n'en voulons à aucun prix. Et cependant nous voulons, lorsque la loi ne commande pas avec une certitude impérative, que le juge puisse marcher avec le temps...contradiction angoissante et terrible au premier abord ! Comment la résoudre ? »⁵⁷. La motivation semble être une réponse à cette équation impossible pour légitimer une production normative indispensable. C'est la raison pour laquelle les recommandations de Cotonou en

⁵⁵ Beyrouth, Palais du Grand Sérail, 14 juin 2019 VIème Congrès triennal de l'AHJUCAF, Diffuser la jurisprudence des Cours suprêmes judiciaires au temps d'internet : La diffusion de la jurisprudence à toute la communauté juridique, et son accessibilité à l'ensemble de la société, constituent un objectif prioritaire dans une société démocratique pour faciliter aux citoyens la connaissance et l'exercice effectifs de leurs droits. Au nom des valeurs communes des Cours suprêmes judiciaires de la Francophonie, au temps de la transformation numérique et de l'ouverture des données publiques en train de s'opérer dans tous les pays via l'internet, les membres de l'AHJUCAF, réunis en Congrès à Beyrouth, décident de fixer comme action prioritaire la diffusion numérisée de la jurisprudence francophone, afin de faciliter les échanges de la communauté internationale des juristes et le développement de l'Etat de droit, au service des citoyens.

⁵⁶ S. Amrani Mekki, *Justice prédictive et accès au juge*, in *La justice prédictive, colloque des avocats aux conseils*, Dalloz Thèmes et commentaires, 2018, pp. 47 et s.

⁵⁷ Raymond Saleilles « Allocution » In *Les méthodes juridiques. Leçons faites au Collège libre des sciences sociales*, ouvrage collectif, Paris, Giard et Brière, 1911, p. XXII.

font un principe général : « Au-delà des justiciables directement concernés par le procès, l'obligation de motivation des jugements, souvent érigée en principe général du droit et répondant aux exigences du procès équitable, participe d'une bonne administration de la justice.

Elle contribue aux garanties contre l'arbitraire et permet de souligner la compétence et l'impartialité des juges. En aidant à une meilleure compréhension du fonctionnement de la justice par la société, elle en renforce la crédibilité et la légitimité ».

LA MOTIVATION DES DECISIONS DES COURS SUPREMES JUDICIAIRES : ENJEU FONDAMENTAL, ENTRE TRADITIONS JURIDIQUES ET EXIGENCES CONTEMPORAINES : CRITIQUES APODICTIQUES DE LA THESE DE LA SIMPLIFICATION DES MOTIVATIONS DES JURIDICTIONS SUPREMES. ETUDE EN CONTEXTE AFRICAIN FRANCOPHONE.

Par **M. Joseph DJOGBENOU**, Agrégé des facultés de droit, Droit privé, Professeur des Universités.



Chinua Achebe, l'écrivain nigérian, a décidé raison : « Le monde s'effondre »¹, et, dans ses gravats gigantesques, ses éboulements systémiques, la sacralité et la solennité, voire la solennelle sacralité d'une justice pendant longtemps austère dans sa posture jupitérienne. Le vent de la simplification de la motivation des jugements et arrêts, et singulièrement des arrêts des juridictions suprêmes en constitue l'une des traductions contemporaines.²

¹ Ch. ACHEBE, *Le monde s'effondre*, roman, présence africaine, Paris, 2000, 254 pages.

² La simplification de la motivation de la décision des juridictions n'est que le reflet de la simplification de toute l'organisation de la justice, dans sa structure comme dans sa superstructure, dans son architecture physique comme dans la construction intellec-

Ce n'est sans doute pas sans raison que pendant deux décennies, la motivation a occupé la Cour de cassation française et, au-delà, les juridictions de traditions romano-germaniques³. La chose est connue, et sans doute largement entendue : les arrêts des juridictions suprêmes se distinguent par la brièveté⁴, la concision et l'élimination de leurs motifs. Ainsi ciselés, ils exposeraient un raisonnement de « déduction logico-juridico-syllogistique laissant imaginer des magistrats délibérant sur l'exercice pur d'une lecture oraculaire de la loi »⁵. Du motif de la décision à ce qu'il est convenu d'appeler ailleurs « le motif des motifs », les décisions des hautes juridictions judiciaires ne paraissent pas toujours le symbole abouti de l'intelligibilité et de la transparence.

A l'apparence d'une lecture de la loi, toute de certitude et de stricte logique juridique, affichée dans les motifs,

tuelle. Il n'y a, pour s'en convaincre, qu'à visiter les nouveaux palais de justice de France et de Navarre, et leurs salles d'audience, à posture horizontale propre à l'entretien et au dialogue avec les parties, la posture verticale étant désormais reléguée dans les tiroirs de l'histoire.

³ Ch. ATIAS, « Crise de la motivation judiciaire ? », conférence cour de cassation, 17 mai 2005.

⁴ A. PERDRIAU, « Des "arrêts bréviaires de la Cour de cassation », JCP 1996, I, 3943.

⁵ P. DEUMIER, « Les motifs des motifs des arrêts de la Cour de cassation. Étude des travaux préparatoires », in *Principes de justice*, Mélanges en l'honneur de Jean-François Burgelin, p. 125.

s'oppose dans les motifs des motifs, une discussion vaste, mesurée ou le doute rivalise avec la conscience des enjeux, où les solutions sont multiples et également fondées, où l'état insaisissable du droit, se mêle au contexte économique et social.

“ **La motivation apparaît comme une réponse à l'arbitraire du juge et une garantie de la qualité des décisions de justice.**

L'exigence de motivation semble s'imposer, et plus encore celle de la simplification de la motivation, dans toute son ampleur, à tout juge, comme s'impose à tout législateur, l'exigence de simplification, de clarté, de précision et, par suite du détail.

Indicateur essentiel de la transparence, la motivation est appréhendée comme « l'exposé de l'ensemble des motifs, c'est-à-dire de l'ensemble des raisons de fait ou de droit sur lequel repose une décision ». Elle s'étend à tous les actes juridiques tels que les actes administratifs, les demandes en justice, ou les actes de droit privé (la motivation du licenciement par exemple). Si la motivation couvre plusieurs aspects de la vie juridique, elle occupe une place privilégiée dans la sphère judiciaire. Elle est « à l'instar de la contradiction entre les parties, de l'essence même de la juridiction »⁶. Sous cette vue, la motivation apparaît comme une réponse à l'arbitraire du juge et une garantie de la qualité des décisions de justice. Cette conception était déjà présente chez Aristote qui affirmait que « la justice est un juste milieu si du moins, le juge en est un »⁷. La personne que

⁶ Ibid, p. 428-429.

⁷ Cité par L. ASSIEU – ANDRIEU, « Le juge, la loi et le citoyen », in *La qualité des décisions de justice*, p. 13, V^o aussi, M. REVAULT D'ALLONES, « L'impartialité du juge. Une problé-

la société place en position de juger ne cesse pas d'être un individu dès lors qu'il endosse les attributs de la fonction. Et pour entrevoir ce que sera la décision, il peut être parfois plus sûr de se demander ce que le juge a mangé au déjeuner, et si la digestion altère son humeur, que de se plonger dans les lois et dans les précédents.

Or, les révolutionnaires français, en écho aux excès des Parlements avaient presque assigné au juge un rôle d'automate : celui de « la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force, ni la rigueur »⁸. Il a paru nécessaire d'enserrer les pouvoirs du juge pour conjurer son arbitraire personnel pendant la monarchie. Cependant, aucun système judiciaire, même le plus soucieux d'équité, ne peut éliminer totalement la part subjective du jugement⁹.

Pour conjurer au maximum la subjectivité potentielle inhérente à toute action du juge, **les différents systèmes judiciaires soucieux de l'extériorisation de leur attachement à la transparence ont inscrit la motivation des décisions judiciaires en principe fondamental¹⁰ et l'ont érigée, plus**

matique de tous les temps : d'Aristote à Hannah Arendt », in *L'éthique des gens de justice*, Entretiens d'Aguesseau, Limoges, PULIM, 2001, p. 183.

⁸ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XI, Chapitre VI. Selon Frédéric ZENATI-CASTAING, « Le juge s'est vu dénier toute prétention à participer à la production des règles de droit et ses décisions ont été soumises à l'exigence de légalité. C'est depuis ces temps fondateurs que toute décision se doit d'être l'application d'une loi », F. ZENATI-CASTAING, « La motivation des décisions de justice et les sources du droit », *Recueil Dalloz*, 2007, *Chron.*, p. 1555.

⁹ A titre illustratif, les rumeurs des Palais de justice connaissent les juges « répressifs » que les avocats de la défense tentent d'éviter. Les juges qui interviennent sur des mineurs exercent, de fait, une fonction parentale pour laquelle ils peuvent être influencés par leur propre histoire.

¹⁰ Sous l'ancien régime français, les décisions de justice n'étaient pas motivées. Investis de leur pouvoir par un roi de droit divin, les juges rendaient plus des oracles que des jugements. On leur recommandait d'ailleurs de ne pas les motiver pour ne pas risquer d'en compromettre la validité des motifs erronés. Il est vrai que le caractère obscur et lacunaire du droit existant rendait cette motivation très

qu'une obligation, en un devoir déontologique. Ainsi, la motivation obligatoire constitue le gage de la légalité des décisions de justice en même temps qu'elle atteste de la soumission du juge à la loi. Elle revêt une importance accrue dans le droit en réseau¹¹. Il ne s'agit plus, écrit le professeur François OST, « de se contenter de viser un texte de loi pour satisfaire aux exigences de légitimation de la décision¹² ».

Avec les suffrages de plus en plus enthousiastes de l'Ecole et des Palais (où l'on fait les lois de procédure et où l'on juge notamment), la motivation des décisions de justice cristallise une obligation que nul ne viendrait remettre en question. Elle devient « l'âme du jugement » sans laquelle le corps d'un arrêt ne serait que fadeur. Aussi, les règles de procédure et celles qui encadrent l'organisation judiciaire inscrivent-elles la motivation des décisions au rang des garanties procédurales à tout justiciable.

En écho à l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), introduisent-elles l'obligation de motivation parmi les exigences d'un procès équitable. En échos également, le code béninois de procédure civile, administrative sociale et des comptes qui énonce en son article 527 que « le jugement doit exposer succinctement les prétentions respectives des parties et leurs moyens ; il doit être motivé ».

Il n'est même plus de territoire du juge où ne s'impose l'obligation de motivation. Pendant longtemps considérée comme le reclus de la conviction « intime » où trône en maître solide la conscience, l'instance judiciaire qui siège pour

difficile et confortait le pouvoir discrétionnaire du juge.

¹¹ F. OST, « Le rôle du juge. Vers de nouvelles loyautés ? », in *Le rôle du juge dans la cité*, Les Cahiers de l'Institut d'études sur la Justice, Bruylant, 2002, p. 21.

¹² Ibid.

connaître des crimes, n'était pas soumise à l'obligation de motivation de l'arrêt d'acquiescement ou de condamnation. Or, depuis une réforme datant de 2018, le législateur béninois dispose en l'article 360-1 du code de procédure pénale que le tribunal ou la Cour d'appel statuant en matière criminelle rend une décision « qui doit, dans tous les cas être motivée ».

La question se pose avec encore plus d'acuité et la réponse discutée avec autant d'énergie lorsqu'elle s'adresse aux cours suprêmes de cassation. Au sens large, constitue une cour suprême¹³, une juridiction nationale, communautaire ou régionale, ayant l'aptitude de rendre une décision irrévocable dans l'une des matières juridictionnelles. Ce sens saisirait alors les juridictions suprêmes autonomes à l'intérieur des Etats. On y intégrerait ainsi les cours de cassation, les conseils ou cours d'Etat, les cours des comptes, les cours ou conseils constitutionnels. Cette définition saisirait également les cours de justice communautaires ou régionales.¹⁴

En revanche, il faut se référer au sens strict des « cours suprêmes » pour en extraire la substance. Michel AURILLAC, l'un des ouvriers de la création de la Cour suprême du Sénégal suggère, à cet égard, une définition assez consensuelle : « [...] une juridiction unique qui juxtapose effectivement [...] les fonctions du Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes ».¹⁵ A l'origine, la Cour suprême désigne la juridiction placée au sommet de la hiérarchie de tous les ordres et instances juridictionnels dans un Etat. Sous cette vue, l'institution n'a

¹³ Contribution inaugurale au colloque international sur « Les cours suprêmes africaines, des origines à nos jours : bilan et perspectives », tenu à Cotonou, République du Bénin, les 9 et 10 novembre 2011, et organisée par l'AA-HJF.

¹⁴ Cours de justice de la CEDEAO ou de l'UEMOA ; Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA) ; Cour africaine des droits de l'homme.

¹⁵ AURILLAC, Michel, « Naissance de la Cour suprême du Sénégal », in, CONAC, Gérard, « Les Cours suprêmes en Afrique ; tome I : organisation, finalités, procédures », Economica, Paris, 1988, p. 75.

d'équivalence que la Cour suprême des États-Unis dont elle emprunte, non le mécanisme, encore moins l'esprit, mais l'architecture.

Toutefois, on ne peut en exclure les juridictions suprêmes classiques de l'Europe occidentale que sont la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, le Conseil constitutionnel, la Cour des comptes. On y inclurait également les nouvelles juridictions aussi bien au plan interne qu'au plan communautaire nées, d'une part, de l'éclatement fonctionnel des Cours suprêmes classiques (Cours ou conseils constitutionnels ou d'Etat) ou des exigences de l'intégration sous-régionale ou régionale (Cours de justice de l'UEMOA, de la CEDEAO, Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA, Cour africaine des droits de l'homme).

Dans leur office les juridictions de cassation en tant que juge suprême de l'ordre considéré sont amenées à procéder à un « jugement » de la décision rendue par les juridictions inférieures et à s'assurer que ladite décision est conforme à l'interprétation qu'il sied d'avoir du droit positif. En fait, dès lors que les textes ouvrent à l'interprète une marge d'interprétation considérable, renonçant notamment à fixer des choix de valeur définitifs, les débats deviennent « post législatifs »¹⁶, et les juges de fond ne peuvent se dérober à l'obligation d'expliquer la hiérarchisation

des intérêts et des valeurs qui les conduisent à appliquer tel ou tel texte ou à opter pour telle ou telle interprétation. **Mais particulièrement, l'exigence de motivation des arrêts n'est pas formellement faite aux juridictions suprêmes.**

D'aucuns considèrent, à raison qu'en assurant l'unité d'interprétation et la rectitude dans l'application de la règle de droit, les juridictions suprêmes garantissent au justiciable la droiture de la décision rendue et confèrent à celle-ci une certaine lisibilité. C'est tout naturellement prévisible que l'exigence

d'accessibilité au contenu des décisions atteigne les cours suprêmes. Le discours ésotérique, les formules sacramentelles qui font la particularité de ces décisions paraissent ringards s'ils ne sont pas contestés.

Dans cette mouvance, la Cour de cassation française a adopté depuis la fin de l'année 2019 de nouvelles normes de rédaction de toutes ses décisions. Le style en est direct, sans « attendu » ni phrase unique. Les paragraphes sont numérotés. Les principales articulations de l'arrêt, en forme de composantes, sont clairement identifiées : « Faits et procédure », « Examen des moyens », « Dispositif ».

¹⁶ P. MARTENS, « Sur les loyautés démocratiques du juge », in La loyauté, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 1997, p.249.

Au reste, les arrêts les plus importants (revirements de jurisprudence, solutions nouvelles, unification de la jurisprudence, mise en cause de droits fondamentaux...) bénéficient plus systématiquement d'une motivation développée. Celle-ci met notamment en évidence la méthode d'interprétation des textes pertinents retenus par la Cour, évoque les solutions alternatives écartées, si celles-ci ont été sérieusement discutées ; cite les « précédents » pour donner plus de lisibilité aux évolutions de la jurisprudence et fait état des études d'incidences effectuées lorsqu'elles ont joué un rôle conséquent dans le choix de la solution adoptée.

Une telle réforme vise la garantie du droit à un procès équitable : plus qu'à la transparence, on assignerait à l'apparence de la décision rendue, une fonction protectrice¹⁷. On se souviendra à cet égard du célèbre aphorisme de Lord chief Justice Hewart – « **Justice must not only be done, it must be seen to be done** »¹⁸. Ainsi encore dans le fameux arrêt *Kress c/France* (7 juin 2001) où elle se réfère à la théorie des apparences¹⁹. En termes clairs, il n'y aurait plus dans le procès, de référence incontestée, d'évidence péremptoire, de sens clairs des textes qui valideraient a priori des raisonnements en forme de syllogisme.

Ce phénomène dont sont saisies les juridictions suprêmes de tradition et d'expression françaises semble résulter de deux courants convergents. Le premier procède, ainsi qu'il est déjà rappelé, de la poussée fondamentaliste

des droits de la personne qui conduit, à la lumière des doctrines libérales et depuis la fin de la seconde guerre mondiale, à la fois à l'étatisation des individus (il est reconnu aux individus des droits-pouvoirs à la hauteur des pouvoirs reconnus aux États) et à l'individualisation des États dont les droits ne sont plus supérieurs à ceux des individus. Cette perspective a pour effet l'égalité de positionnement en l'État et ses incarnations dont la Justice, et réflète l'affaissement de la pyramide au bout de laquelle l'État moderne était tenu et la montée en puissance des acteurs se trouvant à son plancher : la verticalité relationnelle cède ainsi la place à l'horizontalité.

“ En contexte africain, la transparence ne paraît pas exempte de limites qui tiennent à la construction et la tenue de l'Etat dont les Cours suprêmes restent un maillon essentiel.

Le second procède, toujours à la lumière des doctrines libérale, au gré

de la mondialisation qui, au plan juridique et judiciaire apparaît plutôt comme une américanisation, à l'incursion et la prise de possession systémique de la pensée et de la pratique anglo-saxonne des territoires de droit romano-germanique. Cet atlantisme auquel l'Europe continentale offre peu de résistance, s'universalise et ne laisse indifférent aucun ordre juridique ou judiciaire. En dépit des utilités certaines, faut-il, en ce qui concerne la simplification des motivations, l'admettre sans inventaire? Autrement, peut-on, ou doit-on, en présence de cette fondamentalisation de l'obligation de transparence des motivations des juridictions suprêmes qui réunit tant de suffrages doctrinaux, la soumettre encore à quelque hésitation en forme de critique de la raison ?

A cet égard, il est de bonne raison d'entendre l'avertissement du Doyen Carbonnier : « parce qu'elle (la transparence) a l'éclat d'un verre, elle en a

¹⁷ D. CHABANOL, « Théorie de l'apparence ou apparence de la théorie », AJDA, 2002, p. 9.

¹⁸ La justice ne doit pas seulement être rendue, mais il doit être visible qu'elle est rendue » (Chambre des Lords, 1924, R. c/Sussex Justices, ex p. Mc Cathy).

¹⁹ GAJA, 16e éd., 2016, n° 110.

aussi la fragilité »²⁰. Ces fragilités, dans un contexte africain d'ébauche de l'État et de la Nation, du droit et de la justice, ne doivent pas être occultées.

Si, en effet, en contexte africain, la transparence est également un impératif qui fonde la simplification des méthodes des juridictions suprêmes, elle ne paraît pas exempte de limites qui tiennent à la construction et la tenue de l'État dont les Cours suprêmes restent un maillon essentiel. Le postulat est que l'appréciation des exigences de motivation et leur qualité n'est absolument pas la même dans le contexte d'un État en cours d'achèvement ou dont la construction paraît achevée que dans celui d'un État en cours d'édification et ébranlé par les phénomènes nouveaux, dont le terrorisme, qui le concurrence à défaut d'en contester l'existence.

Dans ces conditions, l'analyse d'impact systémique de la transparence et de la simplification de la motivation des juridictions suprêmes pourraient se heurter à une double fragilité. La première, de nature épistémologique, intéresse la démarche méthodologique à laquelle ne saurait s'abstraire le juge suprême dans son environnement systémique et dans son ordre juridique (I). La seconde, de nature axiologique, a rapport avec le sens et la portée attendue de ces juridictions (II).

I- LA FRAGILITE EPISTEMOLOGIQUE

Pour tout juge et, singulièrement pour les juridictions suprêmes de cassation, la méthode de raisonnement

est tributaire de la démarche épistémologique générée par le système judiciaire qui affecte les objectifs attachés à ces décisions. Or, d'une part, la démarche épistémologique est peu favorable à la simplification méthodologique appelée des juridictions suprêmes de cassation (A) en raison, par ailleurs des buts spécifiques attachés aux décisions des juridictions suprêmes (B).

A- Une démarche peu favorable à la simplification de la motivation

La posture épistémologique (1) qui fonde la méthode de raisonnement des juridictions suprême de cassation semble en rupture avec le pari de la simplification de la motivation (2).

“ La posture épistémologique, de nature rationaliste, enserme la juridiction suprême dans les limites méthodologiques qui, en dépit de tout effort de créativité, en fait l'interprète de la loi. Elle paraît en rupture avec le pari de la simplification de la motivation.

1- La posture épistémologique de la méthode de raisonnement judiciaire

Les juridictions suprêmes de référence évoluent dans un contexte épistémologique rationaliste où la quête inlassable de la raison de la loi constitue l'essence de l'activité. En ce sens, le syllogisme qui y règne en figure monopolistique de raisonnement cohère parfaitement avec le modèle légaliste et normativiste du droit dans le système juridique de tradition romano-germanique, à caractère

²⁰ J. CARBONNIER, Flexible droit. Pour une sociologie de droit sans rigueur, LGDJ, 10e éd. 2001, p. 315.

déclaratoire ou proclamatoire. Il soude le modèle jupitérien de l'Etat centralisé, au cœur de l'avènement duquel est placé le pouvoir judiciaire. Le droit y est le produit d'une construction pyramidale au sommet de laquelle se trouve la Constitution, les normes inférieures tenant leur validité des normes supérieures, dans une logique hiérarchique qui refoule la différenciation formelle.

66 A tout le moins, la démarche de simplification condamne le juge à une double appréhension qui trahirait sa mission : l'appréhension de la schématisation et l'appréhension de la densification.

Aussi, la posture rationaliste est-elle marquée par une verticalité et par un paradigme unitaire au triple sens, politique (mono-étatique : une seule réalité de l'État) judiciaire, (une seule juridiction suprême, bien souvent par matière), et social (individu-centrique: individualisme). En application, la méthode syllogistique fonde le raisonnement de la juridiction suprême sur un schéma logique qui établit la règle de droit comme la majeure, la position des juges du fond comme la mineure, le raisonnement analytique débouchant sur une chute conclusive du raisonnement logique. Cette méthode formaliste parie sur l'infailibilité du raisonnement juridique tout en prétendant préserver le principe de la séparation des pouvoirs.

A tout le moins, elle confine le juge dans le rôle d'application des règles édictées par le législateur, son office étant de soumettre soit les faits (en ce qui concerne les juges du fond), soit le jugement (en ce

qui concerne les juges suprêmes), aux lois. La méthode syllogistique, à caractère formaliste à base hypothético-déductive n'expose le juge qu'à dévoiler le contenu de la règle, sa signification, sa valeur et sa portée: par la bouche du juge du fond, la règle s'adresse à chacun, impliqué dans une espèce déterminée ; par le juge suprême, la règle s'adresse aux juridictions relevant d'un degré, pour se révéler dans sa signification parfois adaptée à l'évolution.

La posture épistémologique, de nature rationaliste, enserme la juridiction suprême dans les limites méthodologiques qui, en dépit de tout effort de créativité, en fait l'interprète de la loi. Elle paraît en rupture avec le pari de la simplification de la motivation.

2- La rupture avec le pari de la simplification de la motivation

Si dans la simplification, on cherche à rendre facile l'accès à la compréhension de la motivation, il faut encore que cet impératif ne l'exile de son lit d'interprète de la loi qui, quoique authentique, doit lui rester fidèle. Il faut en effet se résoudre à considérer que la posture épistémologique confine les juridictions suprêmes en charge de l'unification de l'interprétation de la loi à n'en exposer que le sens dont elles ont le pouvoir de dévoiler ; elle ne saurait, sans excéder ce pouvoir, procéder par application de la méthode inductive, qui conduit le juge de droit anglo-saxon à recourir à l'argument conséquentialiste²¹.

²¹ L'argument conséquentialiste permet au juge suprême de prendre en considération les aspects factuels utilitaires et nécessaires à son effectivité. Il y est recouru par les juges anglo-saxons, dans un contexte où la posture épistémologique empirico-inductive s'y prête. Voir. F. HOURQUEBIE, « L'emploi de l'argument conséquentialiste par les juges de common law », in Les motivations des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles, F. HOURQUEBIE, M.-C. PONTTHOREAU (Dir.), Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 26-46.

Autant que l'interprétation de la loi par le juge est un pouvoir et une liberté, ce pouvoir est tout aussi limité que cette liberté.

“ **Les juridictions suprêmes visent, d'une part, à juger, non les parties mais le jugement et d'autre part, à construire un dialogue non principalement avec les parties mais avec les juges.**

A tout le moins, la démarche de simplification condamne le juge à une double appréhension qui trahirait sa mission : l'appréhension de la schématisation et l'appréhension de la densification.

Par l'appréhension de la schématisation, le juge traduit la simplification par la sobriété. Du coup, si la motivation cherche à ressortir de la loi son exacte signification, il reste en deçà, sans en franchir le plancher. Il est gagné par le syndrome du minimum.

Par la densification, le juge se fait pédagogue et se veut instituteur : il clarifie, il précise, il détaille. Il va au-delà et vise à crever le plafond. Dans l'un ou dans l'autre cas, sa *ratio decidendi* est en inadéquation avec la *ratio legis* qui est l'essence de sa mission. Sauf à faire de « la bouche de la loi », la loi de la bouche, **la simplification doit prendre en compte l'impératif de fidélité à la loi**, d'autant plus qu'au demeurant, la simplification pourrait heurter les buts spécifiques attachés aux décisions des juridictions suprêmes.

B- Une option peu favorableaux buts spécifiques attachés aux décisions des juridictions suprêmes

A l'évidence, les juridictions suprêmes visent, d'une part, à juger, non les parties mais le jugement (1) et, d'autre part, à construire un dialogue non principalement avec les parties mais avec les juges (2). C'est sous cette double tension que l'entreprise de simplification peut ne pas paraître simple.

1- Les juridictions de cassation : juges de jugement

Si les arrêts des juridictions de cassation sont de lecture et d'interprétation délicates, c'est d'abord en raison de la mission dont les juridictions suprêmes de cassation sont investies. Aux termes de l'article 679 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes du Bénin ou de de l'article 604 du code français de procédure civile, le pourvoi en cassation est une voie de recours extraordinaire qui tend « à faire censurer par la cour suprême, la conformité de la décision qu'il attaque aux règles de droit. Lorsqu'est en cause un acte uniforme de l'OHADA, le pourvoi est porté devant la cour commune de justice et d'arbitrage ». En sa qualité de juridiction de cassation, la Cour suprême est juge de jugements au sens où elle les casse ou dont elle rejette le pourvoi qui en dénonce les vices.

Contrairement à ce qui est exigé des juges du fond, la juridiction suprême de cassation est juge du droit, et ne construit sa motivation qu'autour du sens qu'il faut entendre

de la loi. A la vérité, elle “dit le droit” sans avoir à justifier pourquoi elle le dit ainsi, c’est-à-dire sans évoquer la raison pour laquelle elle privilégie telle ou telle interprétation de la loi. Au moyen des recours exercés par les voies extraordinaires, la juridiction suprême vérifie la conformité des jugements à la règle de droit. En quelque sorte, la Cour de cassation « est juge des jugements et non juge des affaires »²² et, spécifiquement, une juridiction de contrôle de la motivation et de la droiture interprétative des juridictions inférieures. Quoique juridique, ce contrôle est tout aussi disciplinaire²³ et, en tant que tel, emprunte le discours approprié, en forme d’impérativité du commandement y contenu.

A l’encontre de cet attribut fonctionnel, la simplification du discours du juge suprême qui apparaît comme un objectif de qualité tend à en réduire l’impérativité et, par suite, l’impact politique. Au-delà du juge, le juge cherche alors à s’adresser au citoyen. Sur l’autel de la centralité des droits individuels qui résulte de l’étatisation de l’individu, un changement de paradigme s’établit clairement : **du jugement des jugements, la simplification expose à juger les intérêts particuliers ou partisans.** Au demeurant, c’est le dialogue avec les juges du fond qui pourrait en accuser le contre coup.

2- Les juridictions suprêmes de cassation : directrices du dialogue avec les juges de fond.

Le jugement des jugements est le socle d’un dialogue conduit sous l’égide des juridictions suprêmes,

²² L. CADIET et E. JEULAND, Droit judiciaire privé, Lexis Nexis, 8e éd. p. 664.

²³ L. CHARBONNIER, « Ministère public et Cour suprême », JCP, 1991, I, 3532, p. 317.

avec les juges du fond. Ce dialogue s’élabore et se noue sur un terrain professionnel, avec ses outils techniques, ses usages, ses règles, son style, son rythme et son discours.

La tendance à la simplification de la motivation peut en rompre la cohérence formelle et, à rebours, en obstruer l’accès.

“ **Ce caractère quasi-législatif de la fonction d’interprétation ne peut être assuré qu’au moyen d’une structure rédactionnelle formelle propre qui assoit autant l’autorité que le rayonnement des décisions de la Cour sur l’ensemble des juridictions de fond.** ”

La cohérence est essentielle au renforcement de l’autorité particulière des juridictions suprêmes de cassation, à la construction du charisme institutionnel et à l’éclat des décisions rendues. A l’image de la rédaction de la loi, la qualité formelle de la rédaction d’une décision de justice est critère de son intelligibilité et, par suite, de son accessibilité, de son efficacité et de son effectivité²⁴. Le juge, effectivement, est surtout un rédacteur dont le style traduit l’esprit de la décision, subordonne la facilité de l’exécution et la mesure de l’extinction paisible du conflit. Ce que recherchent les sujets, c’est moins de gagner que de se convaincre d’avoir été bien jugés. La justice siège dans la discipline et la rigueur de la sentence.

Or, les juridictions suprêmes de cassation sont pourvues d’un pouvoir « quasi-législatif »²⁵ en raison du

²⁴ SAUVE (J. M.), Les critères de la qualité de justice, Discours prononcé à l’occasion des 20 ans des TPI des communautés européennes, Luxembourg, 25 sept. 2009.

²⁵ DESGORCES (R.), AUBRY (H.), NAUDIN (E.), Les grandes décisions de la jurisprudence civile, PUF, Thémis Droit,

caractère spécifiquement normatif de leur fonction d'interprétation. Ce caractère quasi-législatif de la fonction d'interprétation ne peut être assuré qu'au moyen d'une structure rédactionnelle formelle propre qui assoit autant l'autorité que le rayonnement des décisions de la Cour sur l'ensemble des juridictions de fond.

Le caractère impérial du style de rédaction des arrêts et, par suite, de la motivation conditionne la conduite du dialogue des juges dont ces juridictions assurent la direction. Ce n'est donc pas sans justification qu'elles enserment leur style rédactionnel dans un moule plus incantatoire que pédagogique, sachant bien que le silence contenu dans le style elliptique est gardien de trésors interprétatifs distillés progressivement par le juge au gré de l'évolution de la société.

Somme toute, si la perplexité gagne bien souvent l'esprit du profane à la lecture des arrêts des juridictions suprêmes voire des juristes étrangers au système de droit qui les nourrit, ce n'est point parce que la pédagogie n'ait pas semblé caractériser la fabrique de la motivation. Il en est ainsi parce que par leur méthode sécularisée et surtout leur vocabulaire sophistiqué, les juridictions suprêmes ne s'adressent à titre principal -au regard de l'objet de la cassation-, ni au justiciable, ni au public mais prioritairement à d'autres acteurs du milieu judiciaire que sont les magistrats des juridictions inférieures et, nécessairement les avocats et la doctrine. Le discours auquel il est recouru n'est ni populaire, ni familier, ni littéraire.

C'est un langage technique, scientifique parce que précis, porteur de sens. Des mots apparemment identiques ne désignent pas forcément les mêmes réalités. Que l'expression soit écrite ou

orale, ce langage évolutif suppose une discipline intellectuelle²⁶. Si le langage sous lequel éclosent les arrêts des cours suprêmes est particulier et paraît inaccessible au profane, c'est bien parce que le langage juridique est technique, une technicité qu'il faut bien se garder de confondre avec de l'archaïsme²⁷. Pour le Doyen Cornu, « Une telle technicité contribue à exclure le langage juridique de la communication naturelle. Mais il importe de comprendre : 1) que (...) la technicité du langage est une exigence irréductible de la fonction sociale du droit ; 2) que la querelle du langage technique, opposé au langage courant est un problème mal posé ».

Quoiqu'on en espère, le langage ordinaire n'est pas une alternative du langage juridique car les deux éléments sont complémentaires. **Alors la question de l'accessibilité des décisions de justice que renouvellent les réformes sur la clarté formelle de la motivation des arrêts des juridictions suprêmes pourrait aboutir à un appauvrissement de la langue générée par la communication juridique.** Si l'on considère alors que les principaux destinataires des arrêts des juridictions suprêmes sont d'une part, les magistrats qui reçoivent les critiques des hauts magistrats à travers l'arrêt attaqué et les avocats qui sont les conseils des parties litigantes, on comprend aisément que la Cour suprême ou les cours de cassation ne puissent recourir à un langage autre que celui qui est le mieux connu des professionnels judiciaires. Sous cette vue, la motivation des décisions des juridictions suprêmes apparaît comme un instrument de dialogue entre professionnels et doit à cet égard revêtir la méthode et le vocabulaire propres à ces professionnels. L'exigence de dire le

Paris, 2011, p. 5 : « Nous défendons... l'idée que le juge possède un pouvoir quasi-législatif, en cela qu'il peut, presque à l'égal du législateur, apporter des réponses normatives à des questions de droit ».

²⁶ G. Cornu, *Linguistique juridique*, Montchrestien, 3e éd. 2005, n° 63 : « Écrits ou oraux, les discours juridiques obéissent ensemble à la rhétorique et à la loi du genre ».

²⁷ G. Cornu, *op. cit. spéc.* p. 19 et 83.

droit et d'être compris n'en sera pas moins satisfaite vis-à-vis de ceux-là.

Les sirènes de la modernité sont parfois trompeuses lorsque, en plus, elles atteignent les valeurs attachées aux missions des juridictions suprêmes.

II- UNE FRAGILITE AXIOLOGIQUE

Quoique identiques, les organes du pouvoir d'État dans les sociétés démocratiques n'ont pas, quant à leur valeur, la même intensité d'un contexte socio-politique à l'autre.

La critique de l'excès de concision et du style abscons et imperméable des décisions des juridictions suprêmes auxquelles il est corrélativement demandé de « dire le droit et d'être compris», semble faire abstraction des éléments de contexte desdites juridictions. Dans un contexte où l'État et le droit qui le porte sont en construction comme celui des États africains de tradition et d'expression juridiques françaises, deux valeurs, qu'il faut pourtant préserver, paraissent assez méconnues des juridictions suprêmes : les arrêts qui sanctionnent leur décision intègrent le périmètre des actes d'autorité et ou de commandement nécessaire à affirmer la présence de l'État (A) d'autant que ces juridictions constituent l'une des poutres essentielles constructives de l'État (B).

A- La préservation de l'autorité attachée aux décisions des juridictions suprêmes en vue de la présence de celle de l'État

De façon générale, toute décision de justice produit deux sortes d'effets. En marge des effets procéduraux, elle produit surtout des effets substantiels en ce qu'elle affecte la situation juridique des parties en réalisant la sanction judiciaire de leurs droits subjectifs²⁸. La décision de justice est alors l'instrumentum revêtant la force exécutoire d'un acte authentique. Pour répondre à ces fonctions, la décision de justice se voit donc institutionnellement dotée d'une force exécutoire, acceptée par les acteurs de la société, dans le cadre du pacte social, marquant ainsi, la primauté de la justice étatique sur la justice privée. De même qu'on ne discute pas un ordre et qu'on lui obéit, de même, on ne peut s'exonérer de l'exécution d'une décision de justice, qui par délégation du peuple est revêtue d'une parcelle de souveraineté. Par la décision de justice, l'État entretient un rapport d'autorité à l'égard des débiteurs de l'exécution de son commandement.

Ce rapport n'est pas systématique et doit procéder d'une

“ On peut s'interroger sur l'intérêt à maintenir une posture jupitérienne fondamentale, dans le contexte africain.

²⁸ A cet égard, la question est souvent débattue du caractère déclaratif ou constitutif des jugements et la qualification est distribuée selon que le jugement se borne à déclarer quels sont les droits respectifs des parties : par exemple, la recherche d'une paternité, ou selon qu'il crée une situation juridique nouvelle : le divorce. Sur cette distinction, fort critiquée, V° L. MAZEAUD, « De la distinction des jugements déclaratifs et des jugements constitutifs de droit », RTDciv., 1929, 17.

logique de séduction et d'influence qui emportera l'assentiment de toutes les parties litigantes même la partie qui a succombé. S'il est vrai qu'une telle décision doit montrer par sa clarté et par son intelligibilité l'absence d'influences extérieures dans son processus de reddition, il est encore vrai que le vocabulaire dont elle devrait être empreinte traduirait le commandement et l'impérium. Si une décision de justice, a fortiori un arrêt de juridiction suprême, n'a pas le support à la vérité d'un raisonnement mathématique ou scientifique qui échapperait à toute remise en cause ou questionnement, elle doit être tenue pour telle.

Le rapport d'autorité qu'exerce les arrêts des juridictions suprêmes est encore plus déterminant dans l'incarnation du pouvoir judiciaire dont elle assure le commandement. Or, les actes d'autorité s'imposent par l'ordre qu'ils contiennent, qu'annonce la motivation.

On peut s'interroger sur l'intérêt à maintenir une posture jupitérienne fondamentale, dans le contexte africain. En premier lieu, le contexte africain est celui de toutes les diversités et de toutes les hétérogénéités : culturelles, culturelles ou religieuses, structurelles, démographiques, économiques et politiques. En quête de reconnaissance, l'Etat gagne à être à l'avant-garde pour répondre à ces tensions contradictoires et la justice cherche, par l'interprétation et l'application du droit à contribuer aussi bien à cette reconnaissance de l'autorité de l'Etat qu'à son unité. Cette fonction politique est implicitement mais nécessairement conférée aux organes du pouvoir et, particulièrement, aux juridictions suprêmes.

En second lieu, l'éclatement de l'Etat a pour conséquence la concurrence qu'exercent à son encontre des groupes paraétatiques qui, parfois, cherchent à

contester sa légitimité voire son existence. Pour y répondre, le pouvoir judiciaire qu'incarnent les juridictions suprêmes pourrait contribuer à imposer son ordre. **La posture jupitérienne empreinte de verticalité que traduisent les décisions des juridictions suprêmes n'est donc pas vaine. La sacralité qu'elles revêtent assurent celle de l'Etat.**

Dans les États en construction, les décisions des juridictions suprêmes apparaissent encore comme des actes de commandement qui traduisent l'autorité et la présence de l'État. Dans les motifs, le juge formule, au besoin en créant la règle de droit, dont sa décision procèdera et qui possède une virtualité d'extension à tous les cas similaires. A donc vouloir diluer cette motivation pour rendre accessible la décision, on peut craindre, à terme dans ces États, de désarmer le juge. Car dans ces États en construction, l'autorité dont les arrêts des juridictions suprêmes est revêtue est une autorité exécutoire ou comminatoire.

B- La préservation de l'autorité de la justice, poutre constructive de l'Etat

L'autorité des décisions des juridictions suprêmes est l'essence du pouvoir judiciaire, à la tête duquel elles sont placées. A ce titre, elle contribue à la consolidation de l'Etat lui-même en structurant l'un de ses pouvoirs régaliens. Considéré comme l'incarnation d'une « puissance », c'est-à-dire, de « la force de produire de grands effets », ou encore, de « la force d'imposer son autorité », il s'agit, en quelque sorte, de la « puissance de juger »²⁹, identifiée par Montesquieu comme « la puissance exécutoire des

²⁹ L'expression est de Montesquieu. Elle fut néanmoins reprise par le Doyen VEDEL. VEDEL (G.), « Manuel élémentaire de droit constitutionnel », Réédition, Dalloz, Paris, 2005, p. 8.

choses qui dépendent du droit civil»³⁰. Le « pouvoir » devient un substitut de « puissance » et « le pouvoir judiciaire », le dédoublement du « pouvoir exécutif ».

Sans doute, cette filiation consubstantielle fait du pouvoir judiciaire, selon certains³¹, non un contrepoids mais plutôt un pouvoir exécutif spécialisé. Aussi, le pouvoir judiciaire est-il finalement perçu comme une « autorité », c'est-à-dire, suivant les mots du Doyen PERROT, comme « un aspect de la fonction publique remise à des autorités qui jouissent d'un statut particulier ».³² Cette fonction aurait alors pour objet de constater et d'appliquer les lois, à l'imitation du pouvoir exécutif.

Mais on a pu également considérer le pouvoir judiciaire comme un véritable pouvoir au sein de l'État. Sous cette vue, il s'agirait, non d'un appendice du pouvoir exécutif, mais d'un pouvoir concurrent des autres pouvoirs

au sein de l'État et empruntant, dans certains cas, des procédés équivalents pour le recrutement de ses membres, notamment par voie d'élection. C'est parce que, ainsi qu'il a été souligné, la vraie définition à donner à la fonction de juger, « c'est qu'elle consiste à dire le droit ».³³ Or, dire le droit procède de pouvoir propre, de nature équivalente à celle des pouvoirs exécutif et législatif. Il ne consisterait pas seulement en la simple constatation d'une règle positive préexistante, auquel cas, la fonction de juger cesserait d'être exercée en cas d'absence de règle, mais de l'interprétation de la règle de droit.

“ Le pari de la transparence... peut, en contexte africain de tradition et d'expression juridique française, affaiblir l'État dont les juridictions suprêmes assurent la direction du pouvoir judiciaire dont l'importance est liée à la construction éprouvante de l'Etat.

En contrepoints de la tendance relationnelle du pouvoir judiciaire que donnerait aussi à renforcer la simplification de la motivation des décisions des juridictions suprêmes, le statut institutionnel de pouvoir intéresse opportunément ces États en contexte africain et fonde le caractère et la structure impériale de son expression.

³⁰ MONTESQUIEU (Ch.), « De l'esprit des lois », IV, ch. 6 : « Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs, la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil... On appellera cette dernière la puissance de juger et l'autre simplement la puissance exécutrice de l'Etat ». L'identification de cette « puissance » apparaissait déjà, à l'origine, ambiguë. Dans la pensée de Montesquieu, cette puissance aurait la même nature que la puissance « exécutrice » dont elle constituerait l'un des volets ou, pour être plus précis, l'une des applications. A ce sujet, voy. CARRE DE MALBERG (R.), « Contribution à la théorie générale de l'Etat », tome I, « Les éléments constitutifs de l'Etat », réédition, Dalloz, Paris, 2007, pp. 691 et s.

³¹ La thèse de la consubstantialité originaire du pouvoir judiciaire avec le pouvoir exécutif n'a pas manqué de partisans comme l'a rappelé CARRE DE MALBERG dans l'extrait de l'ouvrage cité. Pour l'essentiel, ils considèrent que : « ... la fonction juridictionnelle n'a d'autre objet que d'appliquer aux espèces concrètes soumises aux tribunaux les règles abstraites posées par les lois ». CARRE DE MALBERG (R.), op. cit., p. 691, n°229. Et l'auteur de rappeler que : « Si cette opinion est fondée, il faut logiquement en déduire que la juridiction n'est, en définitive, qu'une opération d'exécution des lois, c'est-à-dire une activité de nature exécutive. Par suite la fonction juridictionnelle ne saurait être envisagée comme un troisième pouvoir principal de l'Etat, comme une puissance égale aux deux autres et irréductiblement distincte d'elles : mais elle constitue simplement une manifestation et une dépendance du pouvoir exécutif, lequel comprend ainsi deux branches particulières, l'administration et la justice. Les fonctions étatiques se trouvent par-là ramenées essentiellement à deux pouvoirs primordiaux ». CARRE DE MALBERG (R.), op. cit., pp. 691-692, n°229.

³² PERROT (R.), « Institutions judiciaires », Domat droit privé, Monchrestien, 8ème éd., Paris, 1998, p.50 ; n°53.

³³ CARRE DE MALBERG (R.), op. cit., p. 704, n°234.

CONCLUSION

Le vent de simplification des motivations des décisions de tout juge et, singulièrement des juridictions suprêmes nationales consacre et sanctifie les pouvoirs contemporains reconnus à l'individu dans une perspective relationnelle égalitaire avec l'Etat. Considérée ainsi, la simplification des motivations s'inscrit dans une logique d'accès transparent de la personne à la chose décidée et s'insère dans l'articulation du droit à un procès équitable.

Il n'est en effet pas contesté ni discuté que la cognoscibilité de l'arrêt est tributaire de la compréhension de la motivation qui la justifie, « dire le droit » et le dévoiler, consistant, finalement à lui donner sens et à l'expliquer.

Pour autant, ce pari de la transparence n'est pas sans biais.

Premièrement, ce biais peut travestir, d'une part, la posture épistémologique dans laquelle le juge suprême est enserré dans le système juridique de référence.

Ce biais épistémologique qui le rapprocherait des perspectives empirico-inductives et de la tendance conséquentialiste, porte le germe de la perte de l'essence et du sens de sa réalité intrinsèque et statutaire.

Secondement, ce biais peut, en contexte africain de tradition et d'expression juridique française, affaiblir l'État dont les juridictions suprêmes assurent la direction du pouvoir judiciaire dont l'importance est liée à la construction éprouvante de l'Etat.

A la vérité, aussi bien qu'en Afrique, chaque couvent vodoun est identifié et reconnu en son rythme et sa danse sacrés, chaque enceinte judiciaire a ses adeptes et son code de langage. Il est encore, à leur égard, de bonne sagesse de ne pas en fait perdre la cohérence systémique et la sacralité institutionnelle.



Le présidium à la cérémonie d'ouverture du colloque des 18^e assises statutaires de l'AA-HJF (Lomé - Togo, le 12 décembre 2022)

L'ÉTAT DE DROIT ET LA PROBLÉMATIQUE DES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE.

Par **M. Nadjombé GBÉOU-KPAYILÉ**, Maître de Conférences, professeur agrégé de droit public - Université de Kara au Togo.



INTRODUCTION

« La question des révisions constitutionnelles est abordée en Afrique sous un angle souvent funeste ; en témoignent les expressions utilisées à ce sujet : malédiction constitutionnelle¹, capacité en sorcellerie constitutionnelle, rébellion du politique sur la constitution, émergence des rebelles constitutionnels², ennemi de l'Etat de droit ».

Ces différentes considérations traduisent bien l'ambiguïté des relations entre l'Etat de droit et les révisions constitutionnelles en Afrique.

¹ BOINA (S. S.), « La malédiction constitutionnelle en Afrique : la révision », Revue Française de Droit Constitutionnelle, 2021/4, n°128, p. 21 et suiv.

² La rébellion constitutionnelle renvoie à toute attitude séditeuse à l'égard de la Loi fondamentale. Il peut s'agir d'un refus d'acceptation de la Constitution ou de certaines de ses dispositions jugées discriminatoires ou attentatoires aux libertés publiques. Elle peut renvoyer également au rejet de la Constitution dans sa globalité (Voir sur ce point DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDI-LA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.115).

Théorisée par les docteurs allemands du dix-neuvième siècle, tels Otto BARHR, Rudolf von GNEIST, Georg JELLENEK, la notion d'Etat de droit est particulièrement complexe à appréhender tant son sens peut varier d'un auteur à l'autre, d'un contexte politique à l'autre ou suivant l'usage plus ou moins biaisé que les hommes politiques en font³. Aujourd'hui, il est admis que la notion d'Etat de droit revêt deux sens principaux : formel et substantiel.

Le sens formel est développé par Hans Kelsen. L'Etat de droit se présente dans cette conception sous la forme d'un ordre juridique hiérarchisé ou pyramidal auquel l'Etat est soumis tant dans son organisation interne que dans ses rapports avec les citoyens : « Tout Etat est droit de l'Etat, car tout Etat est un Etat de droit ».

En revanche, d'après la conception substantielle défendue par Raymond Carré de MALBERG, par Etat de droit, il faut entendre « un Etat qui dans ses rapports avec ses sujets et pour la garantie de leurs droits individuels se soumet lui-même à un régime de droit, et cela en tant qu'il enchaîne son action sur eux par des règles, dont les unes déterminent les droits réservés aux citoyens et dont les autres fixent par avance les voies et moyens qui pourront être employés en vue de réaliser les buts étatiques »⁴.

³ AHADZI-NONOU (K.), Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2020, p. 94.

⁴ de MALBERG (C.), Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, Sirey, 1920, Tome 1, pp. 488-489. L'auteur oppose à l'Etat de

Si la première insiste sur le caractère formel de la norme applicable, la seconde, au contraire, met l'accent sur son contenu qui doit être conforme aux droits reconnus aux citoyens. L'on sait cependant que loin de s'exclure, ces deux visions sont synthétisées aujourd'hui dans les textes constitutionnels. Dès lors, l'Etat de droit désigne un ordre juridique hiérarchisé fondé sur la consécration d'un corpus de droits et libertés⁵.

66 La conception de l'Etat de droit en Afrique épouse parfaitement ce démenti du rationalisme constructiviste, lorsque l'on tente d'étudier les influences des révisions constitutionnelles sur l'Etat de droit.

L'Etat de droit ainsi défini « laisse entrevoir l'existence d'un pouvoir limité, parce qu'assujéti à des règles : il implique que les gouvernants comme les simples citoyens sont tenus par les normes juridiques en vigueur ; ils ne sont pas placés au-dessus des lois, mais exercent une fonction entièrement encadrée et régie par le droit.

Ces deux acceptions donnent une dimension mythique à la notion d'Etat de droit et emportent une portée équivoque : comme tout mythe, il a engendré une série d'effets positifs, en contribuant à doter la règle de droit d'une force symbolique particulière et à ancrer chez les gouvernants

droit à l'Etat de police qui se présente comme un système dont l'administration « agit discrétionnairement et applique aux citoyens les mesures qu'elle juge utiles » (ibid, p. 488). Il distingue l'Etat de droit à l'Etat légal qui est un système dans lequel l'administration est soumise au principe de légalité au moyen des voies de recours reconnues aux citoyens contre les excès de l'administration. Ceux-ci ne disposent cependant d'aucun recours contre la loi votée par le législateur qui apparaît tout-puissant et souverain (ibid, pp. 488-489).

⁵ AHADZI-NONOU (K.), Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2020, p. 95.

comme dans l'ensemble de la société, le respect du droit ; mais en retour, il constitue un puissant vecteur de légitimation de leur autorité qui, bénéficiant de la caution du droit, obtient du même coup, comme l'a montré P. Legendre, le « passeport du sacré »⁶.

En réalité, l'Etat de droit est une manifestation du rationalisme constructiviste, qui repose sur une prétention qui donnerait au Droit vocation et aptitude à contrôler entièrement l'ordre social. Cette manifestation du rationalisme constructiviste est cependant constamment démentie, selon certains auteurs, minoritaires, par la réalité. Elle supposerait également, pour atteindre son ambition démesurée, qu'un système juridique puisse indéfiniment se développer sans générer un état de désordre⁷.

La conception de l'Etat de droit en Afrique épouse parfaitement ce démenti du rationalisme constructiviste, lorsque l'on tente d'étudier les influences des révisions constitutionnelles sur l'Etat de droit. Ces révisions semblent, pour la plupart, générer dans les systèmes juridiques africains un état de désordre.

Or, « la révision est formellement une technique procédurale par laquelle les pouvoirs publics modifient expressément et officiellement le texte de la Constitution. Matériellement, elle décrit l'objet de la modification constitutionnelle résultat de cette procédure formelle »⁸. Le principe de la révision constitutionnelle est inscrit

⁶ CHEVALLIER (J.), « L'Etat de droit », 1988, p. 315 et suiv.

⁷ LUISIN (B.), « Le mythe de l'Etat de droit », « L'Etat de droit, rétrospectivement... », Civitas Europa, 2016/2, n°37, p. 157.

⁸ Franck MODERNE Cité par FALL (I. M.), « La révision de la Constitution du Sénégal », Afrilex.

dans toutes les Constitutions⁹, car « un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures »¹⁰. Le Professeur René CHAPUS le rappelait à juste titre : « l'un des pires péchés d'orgueil que puisse commettre le constituant est de considérer que son œuvre étant parfaite, et ayant de ce fait vocation à l'éternité, il faut interdire aux générations futures de la défigurer ».

“ **...de nombreuses Constitutions du nouveau constitutionnalisme africain sont passées au bloc opératoire non pas pour y subir une chirurgie esthétique comme certaines Constitutions sous d'autres cieux, mais pour y être charcutées sans anesthésie.**

En réalité, la révision est le « réexamen d'un corps de règles en vue de son amélioration »¹¹. Dans ces conditions, les révisions constitutionnelles sont comme une chirurgie esthétique de laquelle l'Etat de droit devrait en principe ressortir plus beau, plus raffermi.

Contrairement à cette assertion, les Etats africains, en dépit des multiples révisions après plus de trente ans de pratique constitutionnelle, sont dans une situation de stagnation ou de régression par rapport aux idéaux sur lesquels les peuples se sont accordés à la sortie des Conférences Nationales : Démocratie, Etat de droit. Une telle trajectoire interroge : Quelle

est l'influence réelle des révisions constitutionnelles sur l'Etat de droit en Afrique ?

Il a été plusieurs fois argué que si l'Afrique abroge, supprime... elle est à la recherche de la meilleure forme de gouvernement. Mais cette quête perpétuelle n'a jamais abouti, En raison de la défectuosité du bloc opératoire, l'Etat de droit s'en trouve défiguré¹². Apparemment, la meilleure forme de gouvernement semble être celle qui arrange ceux qui sont à l'origine de ces révisions.

En effet, la pratique de la révision constitutionnelle est peu satisfaisante dans les Etats africains. La fraude à la Constitution dont parlait Georges Liet Veaux y a trouvé une terre fertile pour se développer¹³.

Ainsi, comme l'a relevé un auteur, « de nombreuses Constitutions du nouveau constitutionnalisme africain sont passées au bloc opératoire non pas pour y subir une chirurgie esthétique comme certaines Constitutions sous d'autres cieux, mais pour y être charcutées sans anesthésie ».

Dans ces conditions, les révisions constitutionnelles conçues comme un facteur de raffermissement possible de l'Etat de droit (I) deviennent un facteur d'ébranlement potentiel de ce dernier (II).

⁹ Georges BURDEAU cité

¹⁰ DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.85.

¹¹ CORNU (G.), (dir), Vocabulaire juridique, 9^e édition, PUF/Quadrige, Paris, 2011, p. 920.

¹² KPATAHERI (J. E.), La problématique de la modification de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990, Les Editions CeDAT, 2018, p.

¹³ KPATAHERI (J. E.), La problématique de la modification de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990, Les Editions CeDAT, 2018, p.7.

I- UN FACTEUR POSSIBLE DE RAFFERMISSEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT

Les révisions constitutionnelles participent au perfectionnement de l'Etat de droit (A), en s'inscrivant dans les limites apportées au pouvoir de révision par le constituant (B).

A- LE PERFECTIONNEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT

La Constitution est le texte qui fonde l'organisation de l'État et qui garantit le respect des droits fondamentaux des personnes. Elle est la norme fondamentale ayant vocation à encadrer, mais également à limiter le pouvoir politique, elle doit de ce fait être respectée¹⁴.

“ Les lignes de force du constitutionnalisme du nouveau démocratique en cours sur le continent prennent appui sur deux piliers fondamentaux, à savoir les valeurs de l'Etat de droit et les normes de la démocratie pluraliste.

La mise en place d'un Etat de droit par le constituant s'explique par « une méfiance de principe vis-à-vis d'un Etat dont on cherche à encadrer et à corseter la puissance pour qu'elle ne devienne oppressive. Au cœur de l'Etat de droit, il y a donc fondamentalement l'idée de limitation du pouvoir... »¹⁵. Pour y parvenir, le constituant africain des années 1990, après avoir institué l'Etat de droit, a reconnu recourir à

¹⁴ DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.139.

¹⁵ Voir CHEVALLIER (J.), « l'Etat de droit », Revue du droit public, 1988, p. 365.

un double mécanisme consistant, d'une part, en l'élaboration d'une Constitution placée au sommet de l'ordonnement juridique ; d'autre part, en la définition d'un ensemble de droits et libertés visant à protéger les citoyens contre l'arbitraire des gouvernants¹⁶.

C'est dans cette optique que les lignes de force du constitutionnalisme du nouveau démocratique en cours sur le continent prennent appui sur deux piliers fondamentaux, à savoir les valeurs de l'Etat de droit et les normes de la démocratie pluraliste¹⁷.

Afin de sauvegarder la suprématie de la Constitution et garantir le respect des droits et libertés des citoyens, il est nécessaire de protéger la Constitution contre les modifications de circonstance et la violation des principes qu'elle définit. C'est pourquoi d'ailleurs il est prévu dans la plupart des Constitutions des procédures spécifiques concernant leurs révisions. Au Bénin, c'est au terme d'une procédure particulièrement rigide qu'une révision peut intervenir¹⁸. Il est également organisé un contrôle de constitutionnalité assuré par des juridictions constitutionnelles.

L'Etat de droit ne peut être conçu indépendamment du soubassement libéral qui lui confère sa véritable signification : ce ne saurait être « l'Etat de n'importe quel droit ». Ce droit doit être renforcé par sa stabilité, par la croyance et la confiance placée en lui ; les situations juridiques sont fondées sur une règle stable et durable¹⁹. L'Etat

¹⁶ AHADZI-NONOU (K.), Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2020, p. 94.

¹⁷ AHADZI NONOU (K.), Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2020, p. 94.

¹⁸ Cf. articles 154 et 155 de la Constitution.

¹⁹ DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.114.

de droit, c'est d'abord la garantie contre l'arbitraire : l'impératif de sécurité juridique se présente ainsi comme une dimension essentielle de l'Etat de droit. L'Etat de droit suppose aussi désormais qu'un ensemble de « droits fondamentaux » soient reconnus et garantis²⁰.

Or, les révisions intempestives de la Constitution peuvent aboutir à la remise en cause de sa primauté dans l'ordre juridique et par ricochet des droits et libertés des citoyens : la suprématie constitutionnelle « apparaît comme

66 **Toute révision de la Constitution doit tenir compte de la préservation de l'acquis constitutionnel.**

une banalité dans les Etats qui respectent de longue date les principes fondamentaux de l'Etat de droit. Elle constitue en revanche un

changement radical dans les Etats qui bâtissent un nouvel Etat de droit. L'absence de soumission à la suprématie de la Constitution est le trait caractéristique des régimes autoritaires ou dictatoriaux »²¹.

La notion d'Etat de droit évoque immédiatement l'exigence moderne de la mise en forme rationnelle de la société des individus qui, fondement de l'ordre collectif, ne peuvent être pensés, en dehors comme au-dedans de l'Etat, que libres et égaux. Cette rationalisation de la société moderne ne peut s'accomplir que si la forme politique, l'Etat, se concilie avec un contenu libéral et égalitaire des lois, le droit. Ce sont justement les révisions constitutionnelles qui

doivent permettre d'opérer cette rationalisation.

Dans ces conditions, toute révision de la Constitution doit tenir compte de la préservation de l'acquis constitutionnel. Il faut entendre par acquis constitutionnel, « l'ensemble des dispositions constitutionnelles dont l'effectivité entraîne une rupture dans les pratiques de gouvernement et les effets ou conséquences positives induites par le développement du constitutionnalisme des années 1990. Il s'agit de la limitation du mandat présidentiel, des élections périodiques, jouissance effective des libertés et droits »²².

« Que les révisions constitutionnelles se justifient par de nouvelles exigences ignorées à l'origine, le fait n'est ni discutable, ni même contestable. Qu'en revanche la Constitution soit amendée en son cœur pour satisfaire une stratégie politique ou pour répondre à une attente électorale ou partisane immédiate sans se soucier réellement de l'incohérence à plus ou moins brève échéance des retouches entreprises, voilà un comportement qui a de quoi inquiéter et qui relève de l'irresponsabilité devant l'Histoire. La Constitution est par sa nature même solennelle. Elle forme le socle du pacte social et garantit les droits fondamentaux des personnes »²³.

Conscient du fait que cette quête renouvelée de la meilleure forme de gouvernement peut être détournée de son objectif principal et conduire à une déconsolidation de l'Etat de droit, le constituant a imposé un certain nombre de limites au pouvoir de révision.

²⁰ CHEVALLIER (J.), « L'Etat de droit substantiel » in CHEVALLIER (J.), L'Etat de droit, La documentation française, N°898, mars 2004, p. 33.

²¹ X. PHILIPPE cité par DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.114.

²² DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.113.

²³ JAN (P.), « L'instabilité constitutionnelle sous la Vème République, les dangers des bavardages constitutionnels », La Constitution, l'Europe et le droit, p. 273 et suiv.

B- LES LIMITES IMPOSÉES AU POUVOIR DE RÉVISION

« Le principe de la révision constitutionnelle est inscrit dans toutes les constitutions modernes », affirme le doyen Georges BURDEAU. D'ailleurs, il ne peut en être autrement, car le professeur Jean WALINE déclare

66 Deux catégories de limites sont donc apportées à la révision de la Constitution : les limites conjoncturelles... qui empêchent toute révision constitutionnelle et les limites matérielles... qui excluent toute révision totale.

que « l'un des pires péchés d'orgueil que puisse commettre le constituant est de considérer que son œuvre étant parfaite, et ayant de ce fait vocation à l'éternité, il faut interdire aux générations futures de le défigurer ». La révision de la

Constitution permet à l'humanité qui « ...est perpétuellement dans une quête renouvelée de la meilleure forme de gouvernement » de réajuster ses aspirations en fonction de l'évolution du temps.

Toutefois afin de sauvegarder la suprématie de l'Etat de droit, la Constitution impose des limites au pouvoir de révision afin d'éviter toute déstructuration de l'édifice constitutionnel et remise en cause des idéaux ayant constitué le soubassement du contrat social. Dans cette dynamique, deux catégories de limites sont donc apportées à la révision de la Constitution : les limites conjoncturelles et les limites matérielles.

Pour les premières, il s'agit de certaines circonstances qui empêchent toute révision

constitutionnelle. Il s'agit entre autres de l'état d'urgence ou de siège, de la période d'intérim à la présidence de la République, etc.²⁴. Ces circonstances sont généralement qualifiées de situations exceptionnelles dans lesquelles on considère que l'intégrité de l'Etat est menacée ou que les institutions de la République sont en danger et qu'il est souhaitable d'éviter tout débat autour de la norme suprême²⁵. Il s'agit au fond d'empêcher que quiconque profite de l'incertitude ou du trouble occasionné pour modifier la Constitution. Ainsi, on préserve un minimum de sérénité autour de cet acte politique fondamental²⁶.

Quant aux secondes, les constitutions érigent généralement des limites matérielles à leur révision, optant par ce fait pour la révision parfois partielle et excluant toute révision totale. Dans ce cas, la Constitution elle-même prévoit des matières intangibles : Il s'agit de la forme républicaine de l'État, du principe du suffrage universel, de la forme représentative du Gouvernement, du nombre et de la durée des mandats du Président de la République, de l'indépendance du pouvoir judiciaire, du pluralisme politique et syndical.

En dépit des précautions prises, les révisions constitutionnelles constituent un facteur potentiel d'ébranlement de l'Etat de droit.

²⁴ Il est important de relever que de nombreuses constitutions interdisent toute modification du texte constitutionnel lorsque la situation institutionnelle ou politique laisse craindre que le processus ne se déroule pas dans des conditions optimales. L'idée est alors de se prémunir contre des révisions dans des moments où, le pays se trouvant fragilisé, l'on pourrait redouter qu'elles ne soient brusquées, voir manipulées.

²⁵ Voir YATALA NSOMWE NTAMBWE(C.), « La révision constitutionnelle et l'intangibilité de l'article 220 de la Constitution congolaise » lu sur droitcongolais.info le 16 novembre 2016. On peut aussi lire utilement LE PILLOUER (A.), « Le pouvoir de révision », article précité, p. 42.

²⁶ Cf. LE PILLOUER (A.), « Le pouvoir de révision », article précité, p. 41.

II- UN FACTEUR POTENTIEL D'EBRANLEMENT DE L'ETAT DE DROIT

Au début des années 1990, les nouvelles Constitutions proclamaient les droits de l'Homme, prévoyaient l'Etat de droit et instauraient un régime de démocratie pluraliste, plus de trois décennies après, ces bons qualitatifs du nouveau constitutionnalisme ont été mis à rude épreuve²⁷. La révision de la Constitution est maniée de telle manière qu'elle devient même l'ennemi de l'Etat de droit, selon un auteur²⁸.

On assiste généralement à un détournement du pouvoir de révision (A), que le juge constitutionnel tente parfois de neutraliser (B).

A- LE DETOURNEMENT DU POUVOIR DE REVISION

Le détournement du pouvoir de révision est la conséquence de l'instrumentalisation des révisions constitutionnelles.

En Afrique, que les révisions constitutionnelles soient caractérisées par leur objet peu licite et controversé²⁹ ou qu'elles soient réalisées dans des conditions douteuses³⁰, elles sont au fond le résultat de « l'inversion du rapport de force entre le droit et la politique, qui aboutit à un détournement de pouvoir de révision »³¹.

²⁷ DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.21.

²⁸ Laurence Burgorgue-Larsen, Tribune, Le Monde-Afrique Bénin, 13 décembre 2021.

²⁹ Cf. AÏVO (F. J.), « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », article précité, p.154.

³⁰ Ibidem.

³¹ Cf. AÏVO (F. J.), « La crise de normativité de la Constitution en

« Une action peut être dans la ligne de la légalité la plus pure et se révéler parfaitement illégitime. La légitimité, c'est la conformité à la conscience du moment... »³². Les manipulations constitutionnelles remettent en cause ce que Dominique Rousseau a qualifié de patrimoine constitutionnel. Elles

produisent comme principal effet la banalisation de la Constitution et des droits des citoyens³³.

En effet, les Etats africains avaient inauguré une exceptionnelle ère démocratique grâce

au mode consensuel d'adoption de la Constitution. Mais depuis un certain moment, ils sont presque tous entrés dans une phase de déconsolidation de l'Etat de droit à travers l'instrumentalisation de la révision constitutionnelle. Il est vrai, comme le rappelle à juste titre Jean Du Bois de Gaudusson, les constitutions africaines ont souvent été adoptées dans l'urgence, et qu'un certain toilettage s'impose.

Toutefois, l'auteur estime qu'une « constitution se change en effet, et c'est parfaitement conforme à l'Etat de droit ; si l'on fait référence au cas français, on s'apercevrait qu'une constitution peut se changer assez souvent, dès lors que les procédures sont respectées et que la révision s'effectue dans les formes républicaines ». C'est leur trop grande fréquence et surtout la nature des modifications opérées qui

Afrique », article précité, p.154. On peut aussi lire utilement notamment MELEDJE (F. D.), « Les révisions des constitutions dans les Etats africains francophones. Esquisse de bilan », RDP 1992, n°pp. 116-125 ; ABOUDOU-SALAMI (M. S.), « La révision constitutionnelle du 31 décembre...Une revanche sur la conférence nationale de 1991 », Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives, décembre 2007, n°19, pp. 53-94.

³² Robert DOSSOU, cité par MOUSTAPHA, « Constitutions en Afrique : à qui profitent les révisions ? » lu sur www.amis-monde-diplomatique.fr, le 1^{er} décembre 2022.

³³ DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.113.

sont susceptibles de porter atteinte à leur autorité³⁴, et la plupart du temps sapent les fondements de l'Etat de droit.

On retrouve à ce niveau une typologie assez exhaustive des modifications apportées à la Constitution dans les Etats d'Afrique noire francophone : la modification du mode de scrutin pour l'élection du Président de la République ou de l'âge d'entrée ou de sortie de la fonction, ainsi que celle de la limitation des mandats³⁵. Dans ces Etats, la Constitution se trouve donc « réquisitionnée par le politique³⁶ » érodant encore plus la normativité de la loi fondamentale.

La question du mandat du Président de la République demeure un point central dans les réformes qui affectent la norme fondamentale³⁷. A cette cause importante, s'ajoutent des facteurs déterminants qui sont liés à l'abstention normative et la situation du pouvoir judiciaire³⁸.

L'instrumentalisation de la Constitution est la manifestation ultime de la décomposition, le délitement de l'Etat de droit. La Constitution vit son temps, mais aussi semble subir en terre africaine son temps, car loin « d'échapper aux lubies du moment, le constituant se laisse souvent porté par les émotions et les vents dominants »³⁹. Or, l'élaboration et la révision de la Constitution doivent pouvoir échapper à un emportement passager⁴⁰.

³⁴ AHADZI NONOU (K.), Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2020, p. 153.

³⁵ Cf. AHADZI-NONOU (K.), « Constitution, démocratie et pouvoir politique en Afrique », article précité, p. 70.

³⁶ Cf. AIVO (F. J.), « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », RDP, N°1-2012, p. 166.

³⁷ DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.23.

³⁸ DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.23.

³⁹ Cf. DAERDAELE (E.), «La Constitution entre norme et symbole, réflexions sur le constitutionnalisme contemporain», article précité.

⁴⁰ Cf. BURDEAU (G.), Droit constitutionnel et institutions politiques, ouvrage précité, p. 77.

Les représentants sont en effet de fait tentés, à l'heure de la démocratie d'opinion, d'utiliser la Constitution comme outil de communication politique⁴¹. De ce fait, la Constitution se trouve placée sous l'emprise du politique. Cette emprise prenant souvent la forme des réformes politiques parfois spectaculaires présentent un intérêt pour les hommes politiques puisqu'elles instillent l'idée que les dirigeants sont dans l'action⁴². Elle est la traduction matérielle de ce que le Professeur Ahadzi-Nonou qualifie de « rébellion du politique⁴³ ».

De telles révisions font du contexte politique africain, selon le Professeur Babakane COULIBALEY, un terreau où la Constitution est « laissée à la merci des majorités qualifiées domestiquées sans que les Cours constitutionnelles, inféodées pour la plupart, puissent jouer leur rôle de contre-pouvoir juridictionnel⁴⁴ ». La Constitution qui était alors censée encadrer l'activité politique et fixer les institutions devient prétexte à modification intempestive⁴⁵ sans que parfois le juge

⁴¹ Cf. DAERDAELE (E.), «La Constitution entre norme et symbole, réflexions sur le constitutionnalisme contemporain», article précité.

⁴² Cf. DAERDAELE (E.), «La Constitution entre norme et symbole, réflexions sur le constitutionnalisme contemporain», article précité. L'auteur estime que pour justifier ces « réformes », leurs promoteurs parlent alors « d'avancées », de « modernisation » ou « de progrès » ; puisque la valeur, le principe ou tout simplement la disposition nouvellement adoptée ne pourra, sous peine d'inconstitutionnalité, être violée par la loi. Nous voilà saufs ! Or donc si la loi, le règlement ou un principe général du droit ne suffit pas - ou plus - à assurer la sécurité juridique ; qu'à cela ne tienne la Constitution y pourvoira. Il ajoute que cette inclination est cependant source de dangers car elle est un authentique appel d'air à revendications. Les groupes professionnels et associations exercent ainsi d'amicales pressions pour que la Constitution tienne compte de leurs intérêts et préoccupations ; d'autant qu'un amendement suggéré mais intégré dans le corpus constitutionnel vaut consécration et reconnaissance du bien-fondé de la cause.

⁴³ Cf. AHADZI-NONOU(K.), « Constitution, démocratie et pouvoir politique en Afrique », article précité, p. 70. Pour l'auteur, la rébellion du politique se manifeste, d'une part, par l'instrumentalisation des révisions constitutionnelles, et, d'autre part, par la mise en veilleuse de la Constitutions aux termes des accords politiques.

⁴⁴ Cf. COULIBALEY, (B. D.) « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision n° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin, Revue de Droit Public, N° 5-2009, p. 1510. Ces révisions qui respectent les formes portent toutefois atteinte à la substance même de l'ordre constitutionnel et à la nature du régime politique. En conséquence, c'est à ce niveau que, normalement, le rôle du juge constitutionnel devient déterminant (Mon mémoire, p. 91), car l'expérience a montré que mêmes adoptées par voie de référendum, ces révisions ne sont pas à l'abri de manipulations (ZAKI(M.),« Petites Constitutions et droit transitoire en Afrique », op. cit.,p. 1674 et suiv.).

⁴⁵ Cf. DAERDAELE (E.), «La Constitution entre norme et symbole,

constitutionnel, son gardien naturel, n'en dise mot.

Finalement, au lieu de permettre un perfectionnement de l'Etat de droit, la révision de la Constitution devient « une technique d'établissement de la monopolisation du pouvoir par le chef de l'Etat » ; et ensuite comme « un instrument de pérennisation du système politique »⁴⁶. La Constitution ainsi instrumentalisée perd sa vocation première de limitation du pouvoir et de protection des droits et libertés⁴⁷.

B- UN DETOURNEMENT NEUTRALISE PAR LE JUGE CONSTITUTIONNEL

Eriger le juge constitutionnel en surveillant de « l'adéquation des normes inférieures à la Constitution, est la marque d'une conscience ferme que la Constitution est un cocon protecteur d'une idée de droit supérieure qui ne peut être brisée de n'importe quelle manière et dont la modification est faite de cérémonials, de rituels et parfois d'interdits⁴⁸ ». Dans cet office, les juges constitutionnels peuvent parfois devenir des producteurs d'une Constitution bis plus riche, plus complète et plus dense que la Constitution formelle⁴⁹.

L'exemple déjà de la Cour constitutionnelle béninoise qui, à travers sa jurisprudence, a ressorti deux notions fondamentales opposables au pouvoir constituant dérivé, fixant ainsi à quelques

réflexions sur le constitutionnalisme contemporain», article précité.

⁴⁶ ADJA Djounfoune

⁴⁷ DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.29.

⁴⁸ Cf. TRIMUA (C. E.), « L'idée républicaine de la constitution en Afrique noire francophone », article précité.

⁴⁹ Cf. notamment KOKOROKO (D.), « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », article précité ; BOLLE (S.), « Des constitutions made in Africa », article précité. Stéphane Bolle cite RENOUX (T. S.), VILLIERS (M.), Code constitutionnel, édition 2005, Paris, Litec, p. 505.

marges près, le nouveau cahier des charges de ce pouvoir constituant dérivé⁵⁰ : le « Consensus national⁵¹ » et les « Options fondamentales de la Conférence nationale⁵² », qui sont désormais inséparables des dispositions constitutionnelles.

S'agissant du « Consensus national », le 23 juin 2006, l'Assemblée Nationale a procédé à l'adoption d'une loi constitutionnelle 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Cette révision visait la prorogation du mandat des députés. Désormais, leur mandat passerait de 4 à 5 ans, avec effet rétroactif. Le juge constitutionnel déclare invalide cette loi constitutionnelle, estimant qu'elle viole certaines dispositions « immédiates » et « médiates de la Constitution »⁵³, surtout le « consensus national » qu'il enfante et érige en principe à valeur constitutionnelle en ces termes : « Considérant que le mandat de quatre (4) ans, qui est une situation constitutionnellement établie est le résultat du consensus national dégagé par la Conférence des forces vives de la Nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du

⁵⁰ Voir AÏVO (F. J.), « La fracture constitutionnelle, Critique du procès en mimétisme », article précité, p.41.

⁵¹ Dans la jurisprudence « consensus national », le juge innove en subordonnant la constitutionnalité d'une loi constitutionnelle au respect du « consensus national », principe à valeur constitutionnelle qu'il découvre à l'occasion du contrôle auto-habilité de la loi constitutionnelle d'origine parlementaire adopté le 23 juin 2006 (Cf. Loi constitutionnelle n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990. C'est bien plus tard dans la décision DCC 10-049 du 5 avril 2010 que la Cour fournira des éléments de compréhension du « consensus national » : Le consensus est « un processus de choix de décision sans passer par le vote [et] permet, sur une question donnée, de dégager par une voie appropriée, la solution satisfaisant le plus grand nombre de personnes ». Cette décision va être reprise dans la décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010 : En matière électorale, « le consensus doit autant que possible être d'un processus, de la mise en œuvre d'une décision déjà acquise ou de l'accomplissement excessif, de blocage ou de perversion d'un processus, de la mise en œuvre de décision déjà acquise ou de l'accomplissement d'une mission confiée à une institution quelconque de la République ».

⁵² Dans sa jurisprudence « Option fondamentales de la conférence nationale », le juge intensifie l'immutabilité de la constitution. Cette jurisprudence impose des contraintes supplémentaires au pouvoir de révision et le purge de façon préventive de son potentiel de nuisance (Pour de plus amples développements lire utilement Voir Aïvo (F. J.), « La fracture constitutionnelle, Critique du procès en mimétisme », article précité, p.41).

⁵³ SALAMI (I. D.), « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise », RTSJ, n°0000, 2011, pp.44-74.

peuple béninois à (...) la confiscation du pouvoir ; que même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle ; qu'en conséquence les articles 1 et 2 de la Loi constitutionnelle ainsi rappelée, sont contraires à la Constitution (...) »⁵⁴. Désormais, le consensus national inventé par le juge constitutionnel béninois devient une limite qui s'impose au pouvoir de révision constitutionnelle.

Quant aux « Options fondamentales », la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 prévoit le recours au référendum à plusieurs reprises⁵⁵. Par exemple, « le peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie de référendum. Les conditions de recours au référendum sont déterminées par la présente Constitution et par une loi organique »⁵⁶. Ainsi, le 30 septembre 2011, la loi organique n°2011 portant conditions de recours au référendum est adoptée par l'Assemblée Nationale.

Au cours de l'examen de cette loi en vertu des articles 117 et 123 de la Constitution, le juge constitutionnel déclare son article 6 contraire à la Constitution en ces termes : « Considérant que l'examen de la loi fait ressortir que l'article 6 est contraire à la Constitution en ce qu'il ne cite pas toutes les options

“ Le juge constitutionnel ne tardera pas, dans son rôle de gardien de la Constitution, à participer à la consolidation de cette intangibilité.

fondamentales de la Conférence nationale de février 1990 et qui sont reprises par les articles 42, 44, 54 de la Constitution ; qu'il s'agit du nombre de mandats présidentiels, de la limitation d'âge pour les candidats à l'élection présidentielle et de la nature présidentielle du régime politique dans notre pays, que l'article 6 doit donc être formulé comme suit : Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990, à savoir :

- la forme républicaine et la laïcité de l'Etat ;
- l'atteinte à l'intégrité du territoire national ;
- le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ;
- la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ;
- le type présidentiel du régime politique du Bénin »⁵⁷.

Il s'agit selon un auteur, « d'exorciser le pouvoir de révision de toute nuisance démocratique ou plus précisément de toute capacité en sorcellerie constitutionnelle »⁵⁸.

Le juge constitutionnel ne tardera pas, dans son rôle de gardien de la Constitution, à participer à la consolidation de cette intangibilité⁵⁹. Par sa jurisprudence dite

⁵⁷ Décision DCC 067-11 du 20 octobre 2011.

⁵⁸ Voir AïVO (F. J.), « La fracture constitutionnelle, Critique du procès en mimétisme », in La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé, Paris, l'Harmattan, p.41.

⁵⁹ Au Bénin par exemple, deux décisions de la Cour constitutionnelle sont devenues célèbres du fait de leur apport : la décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 « Consensus national » et la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 « Options fondamentales de

⁵⁴ Cour constitutionnelle du Bénin, dernier considérant de la Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

⁵⁵ Articles 4 ; 5 ; 108 et 155 de la Constitution béninoise.

⁵⁶ Article 4 de la Constitution béninoise.

« Options fondamentales de la conférence nationale », désormais inséparable des dispositions constitutionnelles appropriées, la Cour constitutionnelle béninoise a imposé au constituant dérivé de n'affecter ni de modifier par son action, directement ou indirectement, la nature présidentielle du régime politique, la limitation ferme à deux du nombre de mandats présidentiels et la limitation au plancher à quarante ans et au plafond à soixante-dix ans de l'âge des candidats à l'élection présidentielle⁶⁰.

La Constitution est ainsi protégée « des foucades et autres caprices du temps et des hommes en limitant les possibilités (pour ne pas dire les risques) d'être modifiée [...] ».

Ce quasi verrou institutionnel laisse ainsi suggérer que la Constitution garantit une certaine sécurité juridique à même d'encadrer l'action de l'Etat et de ses institutions⁶¹ ».

La complicité des juges constitutionnels.

CONCLUSION

Les révisions constitutionnelles sont nécessaires pour le raffermissement de l'Etat de droit ; elles sont donc naturelles et consubstantielles à l'Etat de droit. Cependant, leur maniement imprudent et intéressé peut les détourner de leur objectif principal et en faire des mécanismes de prédation de l'Etat de droit.

la conférence nationale ».

⁶⁰ Cf. AÏVO (F. J.), « La fracture constitutionnelle, Critique du procès en mimétisme », article précité, p.41.

⁶¹ Cf. DERDAELE (E.), «La Constitution entre norme et symbole, réflexions sur le constitutionnalisme contemporain», article précité.



Une partie du présidium à la cérémonie d'ouverture de la 14^e session de formation de l'AA-HJF, ERSUMA le 24 octobre 2022.

LES JURIDICTIONS SPÉCIALES ET LE PRINCIPE DU DOUBLE DEGRÉ DE JURIDICTION

Par **M. Moktar ADAMOU**, Maître de conférences, agrégé des Facultés de droit de l'Université de Parakou au Bénin.

INTRODUCTION



La problématique que pose le sujet est simple : l'on veut savoir si le principe du double degré de juridiction dans les juridictions spéciales est une réalité ou un leurre ? En d'autres termes, **le principe du double degré de juridiction est-il effectif devant les juridictions dites « spéciales » ?**

L'une des garanties fondamentales d'une bonne justice est, sans aucun doute, de faire appel à des procédures permettant d'examiner une nouvelle fois

l'affaire qui vient d'être jugée devant une instance supérieure, autrement dit, le principe du double degré de juridiction ; car « *ni la science ni la conscience du juge ne sont à l'abri d'une défaillance* »¹. Ce principe, qui se traduit essentiellement par la procédure d'appel, existe depuis fort longtemps². Grâce au principe du double degré de juridiction devant les juridictions ordinaires, la décision juridictionnelle prise par le juge d'instance peut être révisée par un second juge qui lui est hiérarchiquement supérieur. Cependant son introduction dans la procédure pénale afférente aux juridictions « spéciales » est controversée.

Les carences constatées dans le traitement d'affaires en matière économique et financière d'une grande complexité ont conduit la plupart des législateurs à mettre en place, des juridictions qualifiées de « spéciales » (**Sénégal** : Loi n° 81-54 du 10 juillet 1981 créant une Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite (CREI); **Bénin** : Loi n° 13-2018 du 02 juillet 2018 portant création de la **Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme CRIET**) ; **Guinée**, Ordonnance du 02 décembre 2021 : **Cour de Répression des Infractions Économiques et Financières (CRIEF)**.

¹Voy. Jean Larguier, La procédure pénale, «Que sais-je», P.U.F., Paris, 1996, p. 114.

² Voy. le rapport de Mohammed Ahmed Abu Rannat, «Etude sur l'égalité dans l'administration de la justice», Nation Unies, 1972 et, également, Jean Pradel, «Procédure pénale comparée dans les systèmes modernes : rapport de synthèse des colloques de L'ISISC», sous la direction de Chérif Bassouini, Nouvelles études pénales, n° 15, 1998.

D'autres Etats ont opté non pas pour des juridictions spéciales, mais des « pôles spécialisés » : Niger, juin 2014, **pôle** judiciaire nigérien spécialisé en matière **économique et financière** ; Burkina Faso, Loi n°005-2017/AN du 19 janvier 2017 portant création, organisation et fonctionnement des pôles spécialisés dans la **répression des infractions économiques** ; Côte d'Ivoire, décret n°2020-124 du 29 janvier 2020 : **Pôle pénal, économique et financier (PPEF)**.

Les juridictions qui nous concernent ici sont la première catégorie. Ces juridictions dites « spéciales », contrairement aux secondes « Pôles spécialisés », en matière économique, financière et ou du terrorisme présentent la particularité d'être des juridictions concurrentes des juridictions de droit commun mais à compétence spéciale, car elles ne peuvent connaître que de certaines infractions qui plus est, d'une grande ou très grande complexité.

Se pose la véritable nature de ces juridictions ?

En effet, dans les différents ouvrages, l'on retrouve un champ lexical en la matière si varié qu'apparaissent des juridictions « ordinaires » et « de droit commun », « spécialisées », « particulières », « autonomes », « d'exception », « extraordinaires », « spéciales », « politiques », etc., sans absolument prétendre à l'exhaustivité de la liste³. La question qui se pose est de savoir si cette diversité terminologique correspond vraiment à la diversité des objets à désigner. La réponse semble être plutôt négative, par exemple, il est clair que le concept de « tribunaux ordinaires » correspond exactement au concept de

« juridictions de droit commun ». Dans le même sens, « les juridictions d'exception » correspondent parfois aux « juridictions spéciales » tout court qui « ont souvent mauvaise presse ».

Pour ne pas continuer cet exercice terminologique, il convient de résumer qu'il existe trois phénomènes objectifs désignés par des termes différents.

Tout d'abord, il s'agit des juridictions compétentes pour juger toutes les affaires, tant pénales que civiles (vu le principe de l'unité de la justice civile et de la justice pénale), abstraitement susceptibles de l'être dans un pays déterminé, en d'autres termes ce sont les juridictions compétentes par principe. La dénomination la plus fréquente pour ce type de juridiction en français est celle de « **juridiction de droit commun** ». On retiendra ici cette expression, qui est semble-t-il la plus exacte, même si ces juridictions sont parfois qualifiées d'« ordinaires », permettant ainsi de déplacer l'accent de la compétence à la procédure utilisée, point de référence pour toutes les dérogations possibles.

Mais la notion de « compétence de principe » ne renvoie pas à la compétence réelle, un certain nombre d'affaires pouvant être transférées à d'autres juridictions dont la compétence est limitée et beaucoup plus précise. Là apparaissent deux autres types de juridictions dont l'appréciation émotionnelle en « bonnes » et « mauvaises » ne peut guère être satisfaisante sur le plan scientifique.

L'essentiel réside dans le fait que, pour des raisons de politique juridique, la plupart des législateurs attribuent normalement une partie de la compétence des juridictions de droit commun à d'autres juridictions, souvent composées de juges spécialisés qui « ne sont compétents que pour connaître de certaines affaires (...) en raison du domaine particulier qu'elles

³ Il peut être encore plus surprenant qu'une telle diversité ne ressorte de la brève analyse que de quatre ouvrages en langue française : J. Vincent, S. Guinchard, G. Montagnier et A. Varinard, *Institutions judiciaires. Organisation. Juridictions. Gens de justice*, 6 éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 469; S. Guinchard et J. Buisson, *Procédure pénale*, Paris, Litec, 2000, pp. 144 – 145; J. Pradel, *Droit pénal comparé*, Paris, Dalloz, 1995, pp. 332 – 333.

concernent ou en considération de la qualité particulière » des justiciables. Cette spécialisation de la compétence soit *ratione materiae*, soit *ratione personae*, conduit au fait que la dénomination la plus fréquente et la plus exacte pour ce type de juridiction est celle de « **juridictions spécialisées** ».

Il faut, enfin, s'attacher aux juridictions dont la nature juridique est la plus floue et qui ne peuvent être qualifiées ni de juridictions de droit commun, ce qui est évident, ni de juridictions spécialisées, ce qui l'est moins. Pour distinguer les juridictions spécialisées, dites « classiques », de ce type de juridictions dont la dénomination la plus fréquente est celle de « **juridictions d'exception** » ou de « juridictions extraordinaires », on peut recourir à différents critères déjà dégagés par la doctrine, dont **deux** d'entre eux sont les plus importants.

Tout d'abord, si les juridictions d'exception ne sont créées que pour un cas (une personne) ou une série de cas (un groupe de personnes) déterminés, aux juridictions spécialisées « incombe le jugement de toutes les affaires de la même espèce ». En d'autres termes, les juridictions d'exception apparaissent comme des tribunaux *ad hoc* ou *ad personam*, ce qui permet de distinguer leur compétence, également « spéciale », de la compétence spéciale des juridictions spécialisées.

Ensuite, sur le plan procédural, il existe des cas où des juridictions, surtout en matière pénale, sont créées pour contourner les principes et garanties de droit commun (le droit à la défense, le droit au recours, etc.). Même si elles ne sont pas compétentes *ad hoc* ou *ad personam*,

jugeant toutes les affaires de la même espèce, le caractère exceptionnel de la procédure ne permet pas de les considérer comme spécialisées.

Une juridiction d'exception peut être celle ne connaissant que des affaires qui lui ont été spécialement attribuées par un texte. Mais cette définition n'établit pas clairement la différence entre juridiction d'exception et juridiction spéciale. **Une juridiction spéciale concerne tous les individus pour une catégorie d'infractions, alors qu'une juridiction d'exception concerne certaines personnes à raison de leur qualité pour certaines infractions.**

Il nous semble que les législateurs ont manqué d'inspiration en qualifiant cette juridiction de spéciale. Le caractère « spécial » crée la rupture entre le peuple et cette institution pourtant chargée de réprimer toutes les infractions à caractère économique, terroriste, et le trafic de drogue. Le législateur béninois par exemple a imprudemment et malencontreusement qualifié la CRIET de « juridiction spéciale ». Comme pour renforcer l'alinéa 1^{er}, il nous apprend à l'article 5, al. 2 : « La Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme est une juridiction spéciale à compétence nationale ».

“ **A l'analyse, les juridictions dites « spéciales » sont toutes des juridictions ordinaires à compétence dérogatoire. En principe, le double degré de juridiction ne devrait pas leur être étranger.**

Or, l'alinéa 1^{er} indiquait déjà le caractère spécial de cette juridiction. Nous pensons que le législateur

procède à un forçage législatif dont il aurait pu nous épargner. A notre connaissance, c'est la première fois dans l'ère démocratique du Bénin que le législateur utilise ce mot fort pour marquer l'espace qu'occupe aujourd'hui la CRIET dans l'architecture judiciaire béninoise. La peur qu'incarne cette juridiction non pas seulement par sa dénomination « CRIET » mais aussi par ce caractère « spécial » explique toute la controverse et les critiques auxquelles ce nouveau-né « avec les dents » fait face.

66 Le principe du double degré de juridiction est considéré comme un droit d'accès au juge, en ce sens que la possibilité d'effectuer une voie de recours est admise ; un autre courant plus majoritaire considère le double degré de juridiction comme une composante des droits de la défense.

Au demeurant, il aurait été judicieux de retenir à l'alinéa 1^{er} qu'il est créé une juridiction spécialisée... et à l'alinéa 2 de dire que la CRIET est une juridiction ordinaire à compétence spéciale. Pour preuve, l'article 19 nouveau de la loi n° 2020-07 du 17 février 2020 modifiant et complétant la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, telle que modifiée par la loi n°2018-13 du 02 juillet 2018 relative à la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme prévoit en son article 19 nouveau : « La procédure applicable devant les formations de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme est celle prévue au code de procédure pénale ».

A l'analyse, les juridictions dites « spéciales » sont toutes des juridictions ordinaires à compétence dérogatoire. En principe, le double degré de juridiction ne devrait pas leur être étranger.

Notion connue, affirmée et considérée comme l'un des piliers de notre système judiciaire, le principe du double degré de juridiction est au cœur de multiples interrogations avec l'avènement des juridictions « spéciales ». Plus précisément, il se trouve aujourd'hui pris entre deux mouvements contradictoires : celui, d'une part, de la fondamentalisation, à travers la revendication d'une reconnaissance pleine et entière du droit à exercer une voie de recours et, celui, d'autre part, d'un déclin.

La doctrine admet qu'il y a double degré de juridiction quand la juridiction statue sur des questions de fait et de droit, et non seulement sur les points de droit⁴. Dans ce contexte, tout recours devant une juridiction qui ne traite que des points de droit n'est pas un degré de juridiction. Le principe du double degré de juridiction est considéré comme un droit d'accès au juge, en ce sens que la possibilité d'effectuer une voie de recours est admise⁵ ; un autre courant plus majoritaire considère le double degré de juridiction comme une composante des droits de la défense⁶.

Les Conventions internationales ont essayé d'encadrer le principe sans le citer. C'est ainsi que le Pacte International relatif aux droits civils et politiques autorise de garantir

⁴ CORNU(G) (dir), *Vocabulaire juridique*, PUF, Quadrige, 2012, p.310.

⁵ NGONO (S), « l'application des règles internationales de procès équitable par le juge judiciaire au Cameroun », in *Juridis Périodique*, n°63, 2005, pp.34-45.

⁶ PRADEL (J), *Procédure pénale*, 16^e édition, Cujas, 2011, n°382, p.313.

la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été examiné et qui aura donné lieu à une décision⁷. Il est précisé que dans le domaine pénal, toute personne déclarée coupable d'une infraction, peut faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation conformément à la loi⁸. Il se dégage de ces développements qu'il faut l'existence d'une juridiction supérieure qui puisse statuer sur la décision de la juridiction inférieure, et que tout recours doit au préalable être garanti et suivi par les autorités compétentes.

C'est justement au visa de ce texte que la Cour de justice de la CEDEAO a élevé le principe du double degré de juridiction en matière pénale à la dignité de principe fondamental du procès équitable. Se prononçant, dans l'affaire Thankgod Ebhos, sur la question de savoir si on pouvait exécuter un condamné avant l'examen de son recours en appel, la Cour répond par la négative en affirmant que tout prévenu ou accusé a le droit, en matière pénale, de faire examiner par une juridiction supérieure la décision lui faisant grief⁹.

Le double degré de juridiction n'est donc pas étranger au droit processuel africain. D'ailleurs, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples prévoit en son article 7 que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Le contenu du droit est précisé, et consiste en la possibilité de saisir les juridictions nationales compétentes, pour toute violation des droits fondamentaux. L'on observe comme une hésitation, une synthèse de ce que pense le législateur à ce niveau. Les rédacteurs de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales

ont essayé d'être plus explicites : l'article 6 porte explicitement dans son titre l'expression « droit à un procès équitable ».

L'article 13, quant à lui, insiste sur les recours des citoyens en cas de violation des droits fondamentaux. Mais c'est le protocole additionnel n°7 de cette Convention qui traite explicitement du double degré de juridiction en matière pénale. Il prévoit de saisir une juridiction supérieure afin de permettre à un citoyen qui a été condamné de se défendre devant une instance supérieure, et à celui qui n'est pas satisfait d'une décision de justice, de recourir également à une instance supérieure.

Les Etats ayant institué des juridictions dites "spéciales" se doivent de respecter ces dispositions conventionnelles.

Le principe du double degré de juridiction existe bien avant l'ère de la monarchie française. En droit romain déjà, les décrets des administrateurs municipaux, des décurions étaient susceptibles de recours et aussi, une loi du code justinien élaboré au VI^e siècle faisait allusion à une appelation dirigée contre la nomination aux charges municipales. Ces recours avaient pour but d'entraîner l'annulation de la décision contestée. L'usage de l'appel est admis à l'encontre des mesures d'ordre administratif que prennent les agents seigneuriaux ou royaux, voire les seigneurs eux-mêmes, des règlements édictés par les conseils délibérants comme des choix opérés par les instances électorales, choix qui suscitent d'ailleurs de nombreuses contestations. Ces appels avaient pour principaux fondements : l'incompétence, le détournement de pouvoir, le vice de forme et de procédure.

Dans la plupart des législations africaines, l'appel est *un recours au Juge supérieur*, une voie ordinaire, qui remet en question le procès et les moyens respectifs.

⁷ Article (2)(3)(c) Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁸ Article 14 (5) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁹ CJ CEDEAO, 10 juin 2014, M. Thankgod Ebhos c. Nigéria.

Ce recours n'est pas spécifique au domaine pénal. En matière civile, cette voie de recours est ouverte à toute partie contre toute décision d'un juge de premier degré, sauf quelques rares exceptions. Dans les matières criminelles, beaucoup de jugements échappent à l'appel, les uns parce qu'ils émanent d'une juridiction souveraine (cour d'assises), d'autres à raison de la modicité de l'intérêt. Cela tient à l'organisation et aux règles de compétence des différents tribunaux.

En effet, l'organisation judiciaire en matière pénale est complexe, puisqu'il existe des juridictions de droit commun, des juridictions d'exception et des juridictions dites spéciales. Si dans les premières l'on pourrait s'attendre à une application respectueuse du principe du double degré de juridiction, pour les deux autres, des particularités amènent à craindre les limitations du principe.

“ **Le forçage opéré par le législateur en instituant un degré d'appel, a habilement évincé le principe. Il s'agit d'un trompe-l'œil.**

D'ailleurs, l'inexistence de ce principe à l'avènement de la CRIET au Bénin, n'a-t-elle pas occasionné des critiques virulentes et même de recours devant les instances nationales et internationales ? Il était difficile d'expliquer aux justiciables béninois à l'occasion des deux lois jumelles du 18 mai 2018, l'une, instaurant pour la première fois le principe du double degré de juridiction en matière criminelle et l'autre, n'envisageant pas cette opportunité devant la nouvelle juridiction spéciale. Depuis lors, les choses ont changé et le principe

est en quête d'identité devant les juridictions spéciales. Mais est-ce suffisant pour célébrer le principe du double degré de juridiction? Assurément non. Le forçage opéré par le législateur en instituant un degré d'appel, a habilement évincé le principe. Il s'agit d'un trompe-l'œil. Parant de ce constat, l'on peut étudier successivement :

- L'apparence du principe du double degré de juridiction dans les juridictions spéciales (I)

- L'éviction du principe du double degré de juridiction dans les juridictions spéciales (II).

I- L'APPARENCE DU PRINCIPE DANS LES JURIDICTIONS SPÉCIALES

La remise en cause de la chose jugée s'est toujours faite ressentir en matière procédurale. L'appel constitue le symbole du double degré de juridiction. Il n'est pas suffisant pour le caractériser. Cependant, comme le double degré de juridiction, l'existence d'un degré d'appel (A) oblige le juge d'appel à rejurer le litige soumis préalablement par la chambre de jugement des juridictions spéciales (B).

A. L'EXISTENCE D'UN DEGRE D'APPEL

L'absence d'un double degré de juridiction n'exclut pas un degré d'appel devant certaines juridictions spéciales telles que la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET).

En 2020, la CRIET a été plus que jamais renforcée. Ce renforcement découle de la loi n°2020-07 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, telle que modifiée par la loi n°2018-13 du 2 juillet 2018 relative à la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme.

Les modifications apportées sont notamment relatives à **l'instauration d'un droit d'appel établi au niveau de la CRIET par l'institution d'une chambre de jugement et une chambre d'appel** avec comme corollaire le renforcement du ministère public et du greffe, à l'énumération indicative des infractions qui relèvent de la CRIET, à l'indication précise du profil des magistrats appelés à y officier, à la clarification du régime procédural qui y est appliqué et au droit transitoire simplifié.

Les articles modifiés et complétés portent sur les articles 5, 6, 7, 10, 13, 19 et 20 de la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, telle que modifiée par la loi n°2018-13 du 2 juillet 2018 relative à la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme actuellement en vigueur. Selon l'article 6-3 de la loi de n°2020-07 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin : « Les arrêts rendus par la chambre des appels sont susceptibles de pourvoi en cassation de la personne condamnée, du

ministère public et des parties civiles dans les conditions, suivant les modalités, les formes et les délais prévus au code de procédure pénale ». La même philosophie a été adoptée par le texte guinéen instituant la CRIEF : « Les décisions rendues par la Chambre d'instruction sont susceptibles d'appel devant la chambre spéciale de contrôle de l'instruction de la CRIEF » (article 12, al. 2).

La juridiction d'appel est normalement constituée de juges plus anciens et plus expérimentés qui reviennent sur tout le premier jugement. Il s'agit en quelque sorte d'un second procès du premier procès. Ce qui est curieux au niveau du texte originel (loi n°2018-13 du 02 juillet 2018 créant la CRIET), c'est cette contradiction incompréhensible : l'article 3 de la loi reconnaît le principe de double degré de juridiction pour les jugements en toutes matières devant les tribunaux de première instance tandis que l'article 19 de la même loi exclut le double degré de juridiction seulement pour les affaires jugées devant la CRIET.

Autrement dit, ceux qui sont jugés pour les crimes et délits devant les tribunaux ordinaires bénéficient plus de garanties et de protection que ceux qui sont jugés pour les crimes et délits relevant du domaine de compétence de la CRIET. Le seul recours possible lorsque la CRIET juge était le pourvoi en cassation devant la Cour suprême. La Cour suprême dans le cadre du pourvoi en cassation n'a pas le pouvoir d'une juridiction d'appel ou d'une Cour d'appel.

La Cour suprême voit seulement si les règles de compétence et de procédure ainsi que les formalités prescrites sont respectées pour vous juger.

L'existence d'un degré d'appel,

signifie aussi que la juridiction d'appel n'est pas nécessairement la cour d'appel. C'est l'option retenue par les juridictions spéciales, en créant des chambres à l'intérieur de la cour. La décision rendue en degré d'appel confirme ou infirme, en tout ou en partie, le jugement entrepris.

B. LE REJUGEMENT DU LITIGE

L'histoire juridictionnelle des pays instituant les juridictions spéciales témoigne d'un constat quasi-unanime : le droit d'interjeter appel. Même si le mécanisme d'appel institué, grâce à ses deux fonctions, réformatrice et annulatrice¹⁰, est critiquable. Il présente néanmoins le double avantage de permettre au juge d'appel d'être à la fois « juge du jugement et juge du litige »¹¹.

L'appel est une voie de recours mais, contrairement au pourvoi en cassation, il n'est pas que cela. Il est statué à nouveau en fait et en droit. Au contraire, « le pourvoi en cassation tend à faire censurer par la Cour de cassation la non-conformité du jugement qu'il attaque aux règles de droit ». La différence est de taille : la voie d'appel ne sert pas seulement à juger un jugement mais encore et surtout à rejurer un litige. En cela, nos investigations auprès de la CRIET ont forgé notre conviction que nombre de décisions possiblement erronées ont été réformées. Cette réformation offre aux justiciables la faculté de faire examiner leur cause une

seconde fois par des juges en principe plus expérimentés.

Même si dans la pratique, d'aucuns redoutent de l'inefficacité de l'appel. Ce qui n'est toujours pas vérifié, comme en témoigne une décision de la Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples (la Cour) a rendu un Arrêt dans l'affaire Komi KOUTCHÉ c. République du Bénin (Arusha, 25 juin 2021) : « *Quant aux recours devant les chambres d'appel de la CRIET et la chambre judiciaire de la Cour Suprême, la Cour a estimé que l'argument du Requérent selon lequel de tels recours sont inefficaces du fait du manque d'indépendance et d'impartialité de ces instances judiciaires ne saurait prospérer. De l'avis de la Cour, le Requérent ne peut se borner à remettre en cause l'ensemble du système judiciaire sans apporter des éléments probants à l'appui de ses allégations* »¹².

À cela, s'est ajoutée la nécessité d'intégrer à l'instance d'appel de la CRIET tous les éléments survenus dans la situation litigieuse en souffrance. « Au-delà d'une simple révision de la décision du premier degré, cette voie de recours pourra vraiment favoriser une véritable révision de l'instance et devenir un second premier degré de juridiction. »¹³ L'appel est ainsi souvent présenté, comme Janus, sous ses deux facettes : une voie de réformation et une voie d'achèvement. La première de ces deux conceptions a toujours été consubstantielle à la voie d'appel, si bien qu'elle n'a pas suscité de grandes controverses doctrinales et qu'elle n'a jamais été remise en question dans son principe même.

¹⁰ R. PERROT, « Les effets de l'appel en droit français », J. VAN COMPERNOLLE (dir.), *Le double degré de juridiction*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 282.

¹¹ M. DEGUERGUE, « Le double degré de juridiction », op. cit., p. 1308. Mme le Professeur DEGUERGUE fait, par ailleurs, observer que les pouvoirs du juge d'appel à contrôler la régularité du premier jugement, ont pu faire l'objet de contestations en doctrine : MOTULSKY H., « Nouvelles réflexions sur l'effet dévolutif de l'appel et l'évocation », J.C.P., 1958, I, 1423.

¹² REQUÊTE N°020/2019 KOMI KOUTCHÉ C. RÉPUBLIQUE DU BÉNIN.

¹³ J. VINCENT, « Les dimensions nouvelles de l'appel en matière civile », D. 1973, chron., p. 179, spéc. n° 26.

Il n'y a en effet rien d'admirable à ce que la chambre d'appel censure ou approuve une décision de la chambre de jugement. C'est pourquoi nous n'avons aucune critique à formuler contre cette fonctionnalité de l'instance d'appel devant la CRIET.

La seconde conception, en revanche, est plus moderne et, à bien des égards, plus problématique. Prenant acte de la pratique des juridictions et des nécessités judiciaires, l'idée s'est fait jour qu'il n'était plus possible d'exiger une identité exacte entre l'instance de jugement et l'instance d'appel.

“ Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité, conformément à la loi.

En effet, la bonne administration de la justice est une notion ambivalente, en ce sens qu'elle emporte deux objectifs antagonistes. D'un côté, elle implique qu'un justiciable puisse bénéficier d'un second jugement, en fait comme en droit, qui corrigera les éventuelles erreurs commises par la première décision juridictionnelle. Mais de l'autre, elle impose aussi qu'il ne soit pas laissé trop longtemps dans l'attente d'un verdict, qui peut emporter des conséquences sérieuses sur sa situation juridique.

À ce titre, l'organisation d'un second degré de juridiction induit mathématiquement un allongement de la durée des procédures. C'est d'ailleurs l'argument le plus souvent employé par les pouvoirs publics, pour justifier la suppression de l'appel, dans des procédures considérées comme

d'importance secondaire. Si le constat n'est pas discutable, il est néanmoins possible d'objecter que la durée d'une instance n'est pas nécessairement le meilleur paramètre d'appréciation de sa qualité. À une procédure rapide, mais débouchant sur un jugement erroné, il n'est pas interdit de préférer un procès plus long, conduisant à une sentence équilibrée, dépourvue d'erreurs de droit.

Cependant, la faculté offerte au justiciable, dont la prétention n'a pas été satisfaite par un premier juge, de présenter sa demande devant une juridiction supérieure qui procèdera à un nouvel examen du litige, n'a pas droit de cité devant les juridictions spéciales. L'article 14 § 5 du pacte international relatif aux droits civils et politiques martèle fortement que « Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité, conformément à la loi ». Alors que les préambules des Constitutions de tous les Etats dotés de juridictions spéciales réaffirment leur attachement aux principes définis dans divers instruments internationaux de protection des droits de la personne, le principe du double degré de juridiction a été évincé des textes créant les juridictions spéciales. Cette éviction a parfois trouvé un écho favorable auprès des juges constitutionnels qui lui ont dénié toute valeur constitutionnelle.

II- L'ÉVICTION DU PRINCIPLE DANS LES JURIDICTIONS SPÉCIALES

Si ces juridictions ont été efficaces dans la lutte contre les infractions économiques et connexes, Il n'en demeure pas moins, cependant,

qu'elles marquent un recul indéniable du droit à un double degré de juridiction. L'appel constitue un critère indispensable du principe du double degré de juridiction mais est loin, à lui seul, d'incarner le principe. Pour permettre le respect du principe du double degré de juridiction, il faut un second étage juridictionnel. Or, les juridictions spéciales sont dépourvues de ce second étage. Dès lors, **l'appel instauré dans les juridictions spéciales sans étage juridictionnel (A) est le signe patent et pathétique de l'évanescence du principe du double degré de juridiction dans ces juridictions (B).**

“ **Le principe du droit à un recours qui apparaît contradictoirement sous la forme d'un appel, a permis à la CRIET de justifier l'existence d'un double degré de juridiction car, bien avant cette réforme les textes n'offrent aucun recours contre les décisions de la CRIET.**

A. L'ABSENCE D'ETAGE JURIDICTIONNEL

Dans les juridictions ordinaires, la cour d'appel est la seule juridiction du second degré appelée à statuer sur appel des décisions des juridictions de son ressort. Or, les juridictions spéciales ne connaissent pas ce principe d'étage juridictionnel.

Le principe du droit à un recours, instauré par la loi n°2020-07 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, telle que modifiée par la loi n°2018-13 du 2 juillet 2018 relative à la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme, qui

apparaît contradictoirement sous la forme d'un appel, a permis à la CRIET de justifier l'existence d'un double degré de juridiction car, bien avant cette réforme les textes n'offrent aucun recours contre les décisions de la CRIET.

“ **...dans la quasi-totalité des juridictions spéciales, il n'existe pas d'étage juridictionnel mais un rez juridictionnel.**

Le double degré de juridiction a été institué le 2 mai 1790, par l'Assemblée constituante en réaction aux excès de l'Ancien Régime qui lui connaissait quatre à cinq degrés de juridiction.

Le principe de double degré de juridiction est a priori une garantie contre les erreurs possibles des juges du premier degré, il permet à tout justiciable, s'il n'est pas satisfait par la première décision, de voir son affaire rejugée par une juridiction supérieure à celle initialement saisie.

La mise en œuvre de ce principe de double degré de juridiction implique une double conséquence : la première réside dans l'existence d'une dualité de juridiction (premier et second degré qui rejuge l'affaire). La seconde conséquence consiste dans l'existence d'un mécanisme propre à permettre la saisine de la juridiction supérieure. Ce mécanisme prend la forme d'une voie de recours ordinaire : l'appel.

Il y a donc la présence de deux juridictions distinctes : une juridiction du premier degré qui connaît de l'affaire en cause pour la première fois et une juridiction du second degré qui rejugera l'affaire, si besoin. Une

juridiction supérieure (aux juridictions du premier et second degré) pourra finalement connaître de l'affaire. Or, dans la quasi-totalité des juridictions spéciales, il n'existe pas d'étage juridictionnel mais un rez juridictionnel.

On s'est aperçu, au contraire, que la règle du double degré devant les juridictions spéciales avait besoin d'être non pas assouplie mais écartée. Il apparaissait nécessaire, en effet, de commencer le litige devant un tribunal spécial (Tribunal de répression des infractions économiques et financières) puis terminer le litige devant la cour spéciale (cour de répression des infractions économiques et financières), sans quoi certains plaideurs auraient perdu toute confiance vis-à-vis des juridictions spéciales.

Cette conception a connu son heure de gloire, mais elle est aujourd'hui en net recul. Généreuse, elle aurait été utilisée à mauvais escient et dévoyée, du fait de certaines parties qui auraient porté devant les cours d'appel des éléments absolument nouveaux, incités peut-être par une jurisprudence de cassation et une pratique des juridictions du fond trop bienveillantes à leur égard. En réalité, il semble surtout que le pouvoir réglementaire cherche désormais par tous les moyens à juguler les flux qui envahissent les tribunaux. Pour cela, tous les prétextes sont bons.

Au Bénin, la réforme introduite par l'article 6 nouveau de la loi n°2020-07 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, telle que modifiée par la loi n°2018-13 du 2 juillet 2018 relative à la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme prévoit une organisation hétéroclite : « La Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme est composée de :

- Une chambre de jugement ;
- Une chambre des appels ;
- Une commission de l'instruction ;
- Une chambre des libertés et de la détention ;
- Un parquet spécial ;
- Un greffe ».

Cette organisation est quasi identique à celle de la CRIEF en Guinée. Conformément à l'article 11 de l'ordonnance du 02 décembre 2021 instituant la Cour de répression des infractions économiques et financière (CRIEF), le siège de la CRIEF comprend :

- Une ou des chambres d'instruction ;
- Une Chambre spéciale de contrôle de l'instruction ;
- Une chambre de jugement ;
- Une chambre des appels.

La composition de chaque formation de la Cour est soumise à la règle de la collégialité.

Il n'existe donc pas une hiérarchisation juridictionnelle au sein des juridictions spéciales. En principe, dans chaque ordre, les juridictions sont hiérarchisées. Au niveau inférieur se trouvent les tribunaux de première instance : dans l'ordre judiciaire, les tribunaux de grande instance et les divers tribunaux d'exception ; dans l'ordre administratif, les tribunaux administratifs et les diverses juridictions administratives d'exception. À l'étage intermédiaire se trouvent les cours d'appel. Enfin, une juridiction unique occupe le sommet de la pyramide : la Cour de cassation dans l'ordre judiciaire ; le Conseil d'État dans l'ordre administratif.

Deux sortes de préoccupations fondent la hiérarchie des juridictions :

- D'abord, le souci de **garantir aux citoyens un service de bonne qualité** : c'est dans leur intérêt que les règles de procédure prévoient un double degré de juridiction, qui donne aux plaideurs insatisfaits de la première décision rendue un **droit d'appel**. En conséquence, un procès peut être jugé deux fois. Le juge d'appel a le pouvoir de rejuger entièrement ce procès (il juge en droit et en fait). Il peut soit confirmer, soit infirmer, soit réformer (c'est-à-dire modifier), en tout ou en partie, le jugement rendu par les premiers juges.

- La hiérarchie des juridictions vise également à favoriser l'unité et la cohérence du système juridique par l'institution d'un **recours en cassation** devant la juridiction qui occupe le sommet de la hiérarchie dans chaque ordre juridique. Mais, afin d'éviter l'institution d'un troisième degré de juridiction, les règles de la procédure donnent au juge de cassation un rôle très différent de celui du juge d'appel. Le rôle du juge de cassation est de **vérifier si la décision rendue en appel a correctement formulé et appliqué le droit**. Mais il ne juge pas sur les faits. C'est pourquoi, lorsque le juge de cassation estime que l'arrêt d'appel n'est pas correctement fondé en droit, il « casse » – en d'autres termes, il annule – cet arrêt mais ne le réforme pas et renvoie le dossier devant un autre juge d'appel.

Si l'explication politique du double degré de juridiction est totalement dépassée depuis longtemps, une grille de lecture purement juridique ne saurait plus suffire aujourd'hui pour comprendre la logique qui guide le législateur. L'un des objectifs poursuivis par les réformes est avant tout d'ordre économique : les cours d'appel sont engorgées et manquent cruellement de moyens

budgétaires pour faire face à l'afflux des recours, particulièrement dans certains domaines comme le droit social ou la matière familiale. Il est donc à chaque fois nécessaire de trouver un juste équilibre entre deux exigences : d'un côté, l'accès au juge et plus spécifiquement au juge du second degré ; de l'autre, la nécessité de ne pas gaspiller mais au contraire d'optimiser les deniers alloués au service public de la justice. Dès lors se trouve justifier l'évanescence du principe.

B. L'EVANESCENCE DU PRINCIPE

L'absence du double degré de juridiction de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) a eu l'écho favorable des juridictions constitutionnelles. « Le principe du double degré de juridiction n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle ». Cette idée n'est pas nouvelle¹⁴. L'on est tout de même conscient que le fait de ne pas imposer une exigence constitutionnelle de double degré de juridiction n'implique pas que le degré d'appel instauré par les législateurs ne puisse, dans certains cas, constituer une garantie légale essentielle du droit au recours.

Le débat a été longuement mené au Bénin ayant donné lieu à une décision de la Cour constitutionnelle. La haute Juridiction a dans sa Décision DCC 19-055 du 31 Janvier 2019, précisé dans un « long considérant » que l'absence de double degré de juridiction ne viole pas la Constitution :

« Considérant, que d'une part, l'article 5, § 14 du Pacte international relatif aux droits civil et politique dispose : « Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité, conformément à la loi » ; qu'il faut en entendre, premièrement,

¹⁴ France, CC, déc. n° 2013-338/339 QPC du 13 septembre 2013.

qu'il est conféré par ce texte une faculté à toute personne de faire examiner sa cause par une juridiction supérieure, deuxièmement, que lorsque la législation nationale organise un tel recours ; qu'il ne s'entend pas comme un devoir prescrit ou une obligation impérative imposée aux Etats parties d'instituer en toute matière le double degré de juridiction ; que quoique général, le principe du double degré de juridiction n'est ni fondamental ni absolu ; qu'il ne s'oppose pas, en matière répressive, à ce que la Haute Cour de Justice, juridiction compétente ratione personae pour connaître des infractions commises par le Président de la République ou les membres de son Gouvernement, statue en dernier ressort, et que la chambre de l'instruction à elle attachée apprécie les faits aux fins de rapport non susceptible de recours ; que, d'autre part, le double degré de juridiction n'étant pas un principe constitutionnel, ne s'impose pas au législateur ; qu'il n'y a donc pas la violation alléguée de la Constitution ».

Cette position avait été maintenue plus tôt par le juge constitutionnel sénégalais. Appelée, dans l'affaire Karim Wade, à se prononcer sur la conformité de l'article 13 alinéa 1 de la loi 81-54 du 10 juillet 1981, portant création de la Cour de répression de l'enrichissement illicite (CREI), à la Constitution sénégalaise, en ce qu'il dispose « les décisions de la Commission d'instruction ne sont susceptibles d'aucun recours », le Conseil constitutionnel du Sénégal a considéré « [...] que l'absence de recours en appel n'induit pas nécessairement l'absence de recours utile ou effectif ; que l'absence de double degré de juridiction n'est pas, dès lors, nécessairement contraire à la Constitution [...] ».

66 Affirmer que « l'absence de double degré de juridiction n'est pas, dès lors, nécessairement contraire à la Constitution » encourt plusieurs critiques.

De ces affirmations, une lecture s'impose : le principe du double degré de juridiction ne peut être élevé au rang de principe constitutionnel ni au Bénin, ni au Sénégal.

On ne peut que relever, au passage, la différence d'analyse entre les juridictions constitutionnelles béninoise et sénégalaise et la Cour de justice de la CEDEAO. Si pour la juridiction communautaire en effet, le principe du double de degré de juridiction en matière pénale constitue une garantie essentielle du procès pénal, il n'a, en revanche, pas la même valeur en droit béninois et sénégalais.

Les décisions des juges constitutionnels béninois et sénégalais sont donc très critiquables. Affirmer que « l'absence de double degré de juridiction n'est pas, dès lors, nécessairement contraire à la Constitution » encourt plusieurs critiques. D'abord, on peut, en effet, objecter que le principe du double degré de juridiction, composante des droits de la défense, constitue bel et bien un principe constitutionnel en droit béninois et sénégalais.

En effet, les Constitutions du Bénin et du Sénégal disposent dans leur préambule qu'elles souscrivent à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et aux instruments internationaux traitant des problèmes économiques, politiques, sociaux et culturels.

Or, l'article 14, point 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire entendre par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi ». Ainsi, le principe du double degré de juridiction se trouve-t-il consacré en

droits béninois et sénégalais. Ensuite, et surtout, les solutions des juges constitutionnels vont à rebours des solutions communément admises par ses homologues étrangers.

L'exemple le plus topique est celui du juge constitutionnel du Burkina Faso. Saisi, dans l'affaire Blaise Comparé et autres, aux fins de déclarer contraires à la Constitution les articles 21 et 33 de la loi organique n°20/95/ADP du 16 mai 1995 portant composition et fonctionnement de la Haute Cour de Justice et procédure applicable devant elle, modifiée par la loi organique n°017-2015/CNT du 21 mai 2015, qui disposent respectivement que « les actes de la Commission d'Instruction ne sont susceptibles d'aucun recours » et que « les arrêts de la Haute Cour de Justice ne sont susceptibles ni d'appel ni de pourvoi en cassation. Cependant, le recours en révision est admis dans les conditions définies par la loi », le Conseil constitutionnel répondra par l'affirmative, en affirmant que les articles querellés « méconnaissent le principe du double degré de juridiction, violent les principes du procès équitable tels que prévus par la Constitution ; que ces articles doivent être déclarés contraires à la Constitution [...] »¹⁵.

Il en résulte que, contrairement au Conseil constitutionnel sénégalais et à la Cour constitutionnelle béninoise, le juge constitutionnel burkinabé a, non sans audace, consacré le double degré de juridiction comme principe matriciel du procès équitable.

Si les décisions des juridictions constitutionnelles sénégalaise

et béninoise n'emportent pas la conviction sur le plan juridique, c'est parce que c'est une décision purement opportune. Par leurs décisions en effet, les juges constitutionnels ont sauvé l'existence même des juridictions spéciales béninoise et sénégalaise.

En effet, si les juges constitutionnels du Bénin et du Sénégal avaient reconnu valeur constitutionnelle au principe du double degré de juridiction en matière pénale, c'eût été la fin même des juridictions spéciales, et, par voie de suite, l'annulation pure et simple de toutes les poursuites engagées surtout contre Karim Wade au Sénégal et Sébastien Ajavon au Bénin.

Cette régression du double degré de juridiction, illustrée par les fréquentes entorses dont il fait l'objet, lui ôte toute chance d'accéder au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République, comme le traduisent les juridictions constitutionnelles béninoise et sénégalaise. Ce constat, tiré de l'observation du droit positif, du repli prononcé du double degré de juridiction, rejaillit inexorablement sur sa nature (controversée) et plus encore, sur sa valeur juridique (équivoque), alors même que le double degré de juridiction permet la protection de droits constitutionnels, qui seraient inévitablement altérés par sa restriction.

Les raisons pouvant expliquer ce phénomène d'érosion sont de deux ordres. Premièrement, elles tiennent à la position du droit d'interjeter appel dans l'architecture des voies d'accès au juge. Situé à un échelon intermédiaire, entre le droit au recours juridictionnel effectif, auquel le juge constitutionnel accorde une

¹⁵ Décision n° 013-2017/CC sur l'exception d'inconstitutionnalité des articles 21, 22 et 33 de la loi organique n° 95/95/20/ADP du 16 mai 1995 portant composition et fonctionnement de la Haute Cour de Justice et procédure applicable devant elle, modifiée par la loi organique n° 2015-017/CNT du 21 mai 2015.

protection particulière¹⁶ et le pourvoi en cassation, qui bénéficie également d'un régime juridique favorable, en raison du double rôle essentiel joué par la Cour de cassation, gardienne de l'unité du droit et de l'égalité devant la loi, le droit d'appel peut donc subir des restrictions, sans que les garanties juridictionnelles offertes au justiciable ne soient atteintes dans leur substance.

Deuxièmement, le recul du principe peut aussi trouver une explication dans les conséquences fâcheuses qu'il entraîne inéluctablement. La faculté offerte au justiciable, de voir le litige auquel il est partie, réexaminé une seconde fois par une juridiction supérieure, indépendante et impartiale, n'est pas sans induire quelques effets indésirables, en matière de bonne administration de la justice¹⁷, alors même que l'exercice d'une voie de recours est supposé participer de cet objectif de valeur constitutionnelle¹⁸.

CONCLUSION

Le double degré de juridiction participe « des meilleures et des plus sûres garanties d'une bonne administration de la justice »¹⁹, en offrant la possibilité à un tribunal situé à un niveau différent, composé de magistrats professionnels plus expérimentés, de contrôler la décision rendue par la première juridiction et, le cas échéant, de statuer à nouveau sur le contentieux. Et pourtant, J. Bentham soulignait en 1828 la double nécessité, comme moyen de prévention et de réparation des injustices, de l'appel devant

une instance supérieure : « réformer des décisions injustes, soit que l'injustice ait été volontaire, soit qu'elle ait eu pour cause l'ignorance ou l'erreur ; prévenir des jugements volontairement iniques, en ôtant l'espérance de la voir jamais exécuter. Considérer une cour d'appel comme simplement utile, ce n'est point s'en faire une assez haute idée, elle est d'une nécessité absolue »²⁰.

Si l'instauration des juridictions spéciales dans la lutte contre les infractions économiques et le terrorisme est pleinement acceptable, et sans doute même opportune, c'est à condition qu'elle ne soit pas accompagnée, au travers des structures et des moyens, de règles ou de pratiques dérogatoires au fonctionnement d'une justice respectant tous les critères internationaux de respect des libertés fondamentales et du droit à un procès équitable.

Sur ce dernier point, les juridictions spéciales ne sont pas à l'abri de critiques. Le principe du double degré de juridiction n'existe pas. Cependant, on ne peut pas leur nier le droit d'appel qu'elles ont institué. Il s'agit d'**un degré d'appel sans double degré de juridiction**. En définitive, le principe du double degré de juridiction dans les juridictions spéciales est un « leurre », pour ne pas dire un trompe-l'œil.

¹⁶ VANDERMEEREN R., « Permanence et actualité du droit au juge », A.J.D.A., 2005, p. 1102.

¹⁷ FAVRET J.-M., « La « bonne administration de la justice » administrative », R.F.D.A., 2003, p. 943.

¹⁸ Décision n° 595-2009 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 1-61 de la Constitution, JO, 11 décembre 2009, p. 21381, Cons. 4.

¹⁹ PORTALIS J., Mémoires de l'Académie Royale des Sciences morales et politiques de l'Institut de France, 1841, t. 3, p. 467. PORTALIS cite aussi, en ce sens, la publicité de l'instruction et des jugements, ainsi que la pluralité et l'inamovibilité des juges.

²⁰ J. Bentham, Organisation judiciaire, 1828, chapitre 26, p. 135.

L'APPLICATION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME PAR LE JUGE AFRICAIN

Par **M. Francisco Djedjro MELEDJE**, Agrégé des Facultés de droit, professeur titulaire de droit public et de science politique à l'Université de Cocody à Abidjan en Côte d'Ivoire.



Je vais devoir conclure avant même d'introduire ma communication :

1. Les juges nationaux en Afrique ne peuvent ni se présenter comme des freins à la protection des droits de l'homme ni agir comme des défenseurs des droits de l'homme.

2. En tant que juristes, les juges doivent utiliser les ressources que leur offre le droit international public, afin de faire avancer la cause du droit et de la justice.

Les termes de référence de ma communication sont, dès les premiers mots, très précis quant à l'objet à analyser. Il est en effet indiqué que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme et qui sont ratifiés par les États

africains « font partie de l'arsenal juridique [de ces États] et leurs dispositions sont alors susceptibles d'être invoquées dans les décisions le cas échéant... » Un constat d'ensemble est fait de l'évolution significative des mécanismes régionaux et sous-régionaux africains créés pour la protection de la démocratie et des droits de l'homme¹. En marge de ces développements heureux, il est permis de se demander quelle part prennent les juridictions nationales des pays africains dans l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme.

Pour y répondre, je veux reprendre **les expressions contenues dans les termes de références qui m'ont été adressés et qui traduisent bien les contradictions dans lesquelles nous sommes actuellement dans les pays africains** : « *Les États africains ratifient la plupart des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme. Mais dans la pratique la plupart des juges africains visent rarement lesdites conventions.* » Le constat ainsi fait par l'Association des Hautes Juridictions Africaines Francophones est **préoccupant** pour des pays qui aspirent officiellement

¹ Voir Hélène TIGROUDJA, Le système africain de protection des droits de l'homme : un laboratoire pour les droits universels ? Analyse des sources externes utilisées dans la jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'homme, in Ludovic HENNEBEL et Hélène TIGROUDJA (Sous la coordination de), Humanisme et droit, offert en hommage au Professeur Jean DHOM- MEAUX. Paris, Éditions A. Pedone, 2013, p. 409 et s.

à entrer dans l'ère de l'État de droit et pour lesquels le droit international, en tant qu'ensemble de normes et de principes d'expression de la loyauté internationale, et le juge interne, en tant qu'institution d'avant-garde dans la protection des droits individuels et collectifs, constituent des références incontournables.

“ **Faire en sorte que le juge judiciaire et tous les autres juges nationaux soit en mesure de s'approprier les règles du droit international des droits de l'homme.**

« Que faire pour inverser la tendance en amenant le juge judiciaire à s'approprier d'une part des instruments et à les viser d'autre part dans ses décisions ? » C'est l'interrogation principale à laquelle je dois répondre devant cette importante assemblée des hauts magistrats que vous constituez. Cette question, elle est posée, non à un devin, mais à un juriste, Professeur de droit international public, qui, il y a une douzaine d'années, a été sollicité par l'Association des Hautes Juridictions Africaines Francophones pour analyser **la problématique de l'appropriation** du droit communautaire par les juridictions nationales². La problématique de l'époque reste la même : il s'agit de faire entrer le droit dans les consciences, en insistant présentement sur l'idée qu'il faut faire en sorte que le juge judiciaire et tous les autres juges nationaux soient en mesure de s'approprier les règles du droit international des droits de l'homme.

Telle que posée, cette question n'est pas seulement d'intérêt théorique ; elle est formulée, en ayant en vue la matière concernée, aussi d'un intérêt social et humanitaire. En d'autres termes, comment les questions théoriques peuvent être ressuscitées, revivifiées à la

lumière des considérations éthiques qui gouvernent notre monde actuellement.

Pour bien apprécier la situation et être en mesure de proposer des solutions qui donnent vie aux traités internationaux des droits de l'homme en Afrique, commençons par exposer le

phénomène d'écartèlement entre l'intérêt grandissant des citoyens pour le droit international des droits de l'Homme et les obstacles dressés par les juges **(I)** avant d'analyser les problèmes doctrinaux soutenant la posture du juge interne dans l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme **(II)**.

I- ENTRE INTERET GRANDISSANT DES CITOYENS POUR LE DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME ET OBSTACLES DRESSES PAR LES JUGES

Les sociétés africaines et les défenseurs des droits de l'homme sont tiraillés entre des logiques contradictoires au cœur desquelles se trouve le juge : il y a d'un côté un intérêt de plus en plus grandissant pour le droit international des droits de l'Homme **(A)** et de l'autre, des obstacles dressés par les juges **(B)**.

A- L'intérêt de plus en plus grandissant pour le droit international des droits de l'Homme

Il y a quelques décennies, les réflexions sur les droits de l'homme en Afrique embrassaient à la fois des sphères du Droit, mais aussi celles de la Science politique, de la Sociologie, de l'Histoire et

² Voir Francisco Djedjro MELEDJE, L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et le monde judiciaire. Communication présentée à l'occasion de la Troisième rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires de « l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et l'OHADA. » Dakar, 4, 5, 6 Mai 2010.

de l'Anthropologie, etc. On cherchait ainsi les racines de ces droits hors du Droit³. Les discussions sur ces dimensions diverses et riches gardent tout leur intérêt et restent d'actualité ; mais il faut se demander sur un plan strictement juridique et judiciaire comment les droits de l'homme proclamés entrent en vie. Désormais, « *le droit international des droits de l'homme a acquis une réelle densité normative.* »⁴

66 Les droits de l'homme sont aujourd'hui abondamment proclamés en Afrique, tant par la diversité des instruments juridiques protecteurs que par la diversité des protégés.

On pouvait faire, il y a quelques années, en suivant Jean DHOMMEAUX, le constat d'un déficit d'engagement des pays africains à ratifier les conventions internationales relatives aux droits de l'homme, en ces termes : « *Certaines zones [géographiques] paraissent privilégiées. Ainsi l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est ont tendance à accepter de nombreux engagements. En revanche, les pays les moins avancés sont, à quelques exceptions près, en retard.* »⁵

La multiplication des conventions internationales (universelles et régionales) relatives aux droits de l'Homme à l'égard desquelles s'engagent de nombreux États africains est certainement significative de l'ouverture de plus en

plus grande des sociétés africaines à la protection internationale des droits de l'Homme. Ainsi que le fait constater le Doyen René DEGNI-SEGUI, les droits de l'homme sont aujourd'hui abondamment proclamés en Afrique, tant par la diversité des instruments juridiques protecteurs que par la diversité des protégés⁶.

Les mécanismes mis en place dans le cadre de ces conventions donnent aux requérants des moyens supplémentaires tant devant les juges nationaux que devant les instances internationales, de défendre leur cause. Ainsi que l'analysait Brusil Miranda METOU, à l'appui de quelques exemples, « *la constitutionnalisation des droits internationalement conférés à l'individu par des instruments internationaux a permis l'essor d'une internationalisation du contentieux devant les tribunaux internes. Non seulement les juges nationaux sont saisis des recours fondés sur le moyen de droit international, mais il arrive de plus en plus qu'au cours d'un procès, une partie invoque le droit international pour tenter de justifier un comportement ou pour appuyer sa prétention.* »⁷

B- Des obstacles dressés par les juges

Ces obstacles sont de divers ordres. On retiendra le faible degré d'accoutumance des juridictions africaines avec la matière du droit international **(1)** et la délicate question de l'identité constitutionnelle **(2)**.

³ Voir, entre autres, Claude E. WELCH, Jr. Ronald I. MELTZER (Edited by), *Human Rights and Development in Africa*. Albany, State University of New York Press, 1984.

⁴ Ludovic HENNEBEL, Hélène TIGROUDJA, *Traité de droit international des Droits de l'homme*. Paris, Éditions A. Pedone, 2018, Deuxième édition, p. 87 et s.

⁵ Voir Jean DHOMMEAUX, De l'universalité du droit international des droits de l'homme : du pactum ferendum au pactum latum. *Annuaire français de droit international*, volume 35, 1989, pp. 399 et s.

⁶ René DEGNI-SEGUI, *Les droits de l'homme en Afrique noire francophone*. Abidjan, Les Éditions du CERAP, 2015, 3^e édition.

⁷ Brusil Miranda METOU, *Le moyen de droit international devant les juridictions internes en Afrique : Quelques exemples d'Afrique noire francophone*. *Revue Québécoise de Droit International* (2009).

1- Le faible degré d'accoutumance des juridictions africaines avec la matière du droit international

Je faisais, il y a quelques années, le constat amer que l'opération d'examen de la conformité d'un traité international (le traité OHADA) à la Constitution à laquelle ont été conviés, en 1994, les membres de la juridiction constitutionnelle de Côte d'Ivoire, paraissait visiblement bien périlleuse au plan juridique et même judiciaire.⁸ Dans l'espèce évoquée, je notais que le juge ivoirien avait fait preuve d'une sobriété dans ses motifs ; ce qui interroge. L'explication était en fait simple : « Sur les bords de la lagune Ébrié, c'est visiblement dans le faible degré d'accoutumance de cette juridiction de circonstance avec la matière du droit international que se trouve l'explication de cette sobriété des motifs. »

66 Les juges nationaux ont un mauvais penchant à se recroqueviller, à s'enfermer sur eux, se montrant ainsi quelque peu réservés et même hostiles à l'égard d'un droit venu de l'extérieur. Le phénomène n'est pas spécifique aux juges des pays africains.

Il faut le dire tout net ! L'étude et l'interprétation des traités internationaux sont des objets qui ressortent de la matière du droit international public, cette discipline ayant ses propres repères d'analyse.

Le juge national doit savoir que pour la bonne compréhension des conventions internationales, il doit s'en

remettre, si besoin est, aux décisions et même aux commentaires des organes régionaux et universels de protection des droits de l'homme. Les textes conventionnels ne se suffisent pas à eux seuls.

2- La problématique de l'identité constitutionnelle

Plusieurs réflexions et publications ont été produites depuis quelques années pour une notion qui est relativement récente ; elles permettent d'avoir une bonne compréhension de ce concept à propos duquel le juge joue un rôle non négligeable.

Les juges nationaux ont un mauvais penchant à se recroqueviller, à s'enfermer sur eux, se montrant ainsi quelque peu réservés et même hostiles à l'égard d'un droit venu de l'extérieur. Le phénomène n'est pas spécifique aux juges des pays africains.

Qu'est-ce que l'identité constitutionnelle ? Pour répondre à cette question, on peut dire, comme Ariane VIDAL-NAQUET que « *ce n'est pas l'identité dans la Constitution, qu'elle soit d'ailleurs nationale, commune ou collective, historique, religieuse ou culturelle, mais bien l'identité de la Constitution. C'est donc ce qui caractérise la Constitution : c'est à la fois ce qui la marque, la fonde et ce qui la distingue, la démarque.* »⁹

D'où vient ou de qui vient l'identité constitutionnelle ? La notion d'identité constitutionnelle a été pensée, dans le cadre de rapports de systèmes, comme un moyen de délimiter la primauté du droit de l'Union européenne. En effet, la référence

⁸ MELEDJE Djedjro Francisco, Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne. Abidjan, Centre National de Documentation Juridique, 2012, p. 92 et s.

⁹ Ariane VIDAL-NAQUET, Comment se forge l'identité constitutionnelle ? Le rôle du législateur et du juge.

à l'identité constitutionnelle permet de moduler tout à la fois les modalités d'exercice du contrôle de constitutionnalité et la portée de l'exigence de transposition des directives.

II- DES PROBLEMES DOCTRINAUX SOUTENANT LA POSTURE DU JUGE INTERNE DANS L'APPLICATION DES TRAITES RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

Il y a certes la posture que le juge national adopte devant tel ou tel traité relatif aux droits de l'Homme (A) ; mais on peut dire que c'est avant tout la politique juridique extérieure qui détermine les choix judiciaires vis-à-vis des droits du droit international droits de l'Homme (B).

A- Dualisme et monisme dans l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme

Les termes de références soulignent in fine que ma communication doit permettre d'« *appréhender la distinction entre le régime moniste et le régime dualiste.* » On peut penser que ce soit les options idéologiques des gouvernements ou les choix théoriques des juges qui freinent l'application du droit conventionnel des droits de l'Homme dans les systèmes nationaux africains.

Je vais donc faire un bref tour dans l'univers des théories dans ce domaine. Les théories sont, dans le domaine scientifique des perceptions d'auteurs, des constructions intellectuelles qui permettent de se

représenter le monde. Il faut le savoir pour comprendre leur signification et leur réelle portée. C'est dans cet esprit qu'il convient de rappeler ce que sont le dualisme et le monisme qui sont deux théories a priori opposées (1) mais finalement convergentes (2). On constate surtout qu'en pratique, les théories dualiste et moniste ne sont pas rigoureusement appliquées (3).

1- Dualisme et monisme : deux théories a priori opposées

A propos de la relation entre dualisme et monisme, on peut d'abord dire qu'il y a un affrontement des doctrines¹⁰.

La théorie dualiste postule que le système juridique international et le système juridique interne de chaque État sont distincts et séparés, les deux ordres juridiques étant séparés et juxtaposés. Dans l'absolu, selon les auteurs italiens et allemands qui l'ont défendu entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle (Dionisio ANZILOTTI, Georg JELLINEK et Heinrich TRIEPEL), il n'y a pas de rapport et de rapprochement possible entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international. La théorie dualiste, il faut le rappeler, s'est construite à une période de consolidation de l'État en Occident. De façon plus précise, l'Allemagne et l'Italie, États en reconstruction, avaient besoin de théories de protection vis-à-vis de l'ordre international.

Il ne peut avoir de conflit entre les deux ordres ou de supériorité de l'un des ordres par rapport à l'autre, tout simplement parce qu'il n'y a pas de connexion possible entre eux. On ne raisonne surtout pas en

“ **Le dualisme et le monisme qui sont deux théories a priori opposées mais finalement convergentes. On constate surtout qu'en pratique, les théories dualiste et moniste ne sont pas rigoureusement appliquées.** ”

¹⁰ Pierre-Marie DUPUY, Yann KERBRAT, Droit international public. Paris, Éditions Dalloz, 2018, 14^e édition, p. 461 et s.

termes de supériorité de l'un des ordres sur l'autre. C'est par des procédures de communication entre les deux ordres que, notamment « la procédure de réception », que le droit international et un droit interne peuvent, si nécessaire, se rencontrer. La procédure dite de réception consiste, pas uniquement à signer puis ratifier une convention internationale, mais surtout à faire en sorte que la norme internationale soit convertie en une norme interne par le jeu de la législation. La norme juridique internationale nationalisée, pour ne pas dire, naturalisée.

Plusieurs reproches sont faits par les internationalistes à la théorie dualiste ; parmi eux, le fait que cette théorie ne favorise pas l'évolution du droit international et la construction d'un ordre juridique international. Mais il y a aussi l'attitude de cette doctrine consistant à ignorer le fait que la formation des règles du droit international découle très largement de l'action et des engagements des autorités nationales des États. Michel VIRALLY, exposant les forces mais aussi les faiblesses de chacune des doctrines, écrit à propos de la doctrine dualiste, en s'appuyant sur une publication de Kristina MAREK :

« Une étude récente, appuyée sur une documentation exhaustive, a montré que la position dualiste était absolument intenable pour un juge international confronté aux exigences de sa fonction, même s'il prétend, verbalement, en faire profession. »

La théorie moniste est à l'opposé du dualisme. Le fonctionnement de la doctrine moniste est simple : dès l'instant où la norme conventionnelle est signée et régulièrement ratifiée, elle est d'application automatique par les autorités nationales. C'est le schéma adopté en France et c'est ce que les pays d'Afrique francophones, presque tous, représentés dans cette rencontre inter-juridictionnelle de Porto-Novo, ont copié ; les choses n'ont

pas fondamentalement changé depuis les indépendances. Pierre-François GONIDEC expliquait en 1965 :

« En France, depuis 1946, les conventions internationales sont intégrées automatiquement dans l'ordre interne dès qu'elles ont acquis force obligatoire. Les États africains de tradition française ont généralement suivi ce système. Les constitutions ne prévoient aucune autre formalité que la ratification ou l'approbation avec ou sans autorisation du Parlement. La publication ne peut pas être considérée comme un acte de réception. Elle a seulement pour but de rendre la convention internationale opposable à tous¹¹. »

Des auteurs estiment que le monisme idéalise l'attitude des États par rapport au droit international¹². Selon la théorie moniste en effet, une proximité et même une identité existe entre les ordres internes et le droit international.

Au sujet de la doctrine moniste, le savant auteur écrit :

« La thèse du monisme tient tout entière dans l'affirmation de l'unité de l'ordre juridique international et de l'ordre juridique interne, imposée par des raisons de cohérence et de logique. Mais il subsiste une ambiguïté inquiétante. A l'intérieur même de l'unité qu'ils composent, les deux ordres juridiques se trouvent nécessairement dans un rapport de subordination l'un par rapport à l'autre. Sur le plan de la logique où il est placé, le monisme ne trouve pas d'arguments décisifs en faveur de l'un des deux systèmes possibles : supériorité du droit international ou supériorité du droit interne. Les hésitations bien connues du célèbre fondateur de la Reine Rechtslehre, Hans Kelsen, illustrent assez ce manque de détermination de la théorie. Certes,

¹¹ Pierre-François GONIDEC, Note sur le droit des conventions internationales en Afrique. Annuaire français de droit international, volume 11, 1965. p. 866 et s.

¹² Pierre-Marie DUPUY, Yann KERBRAT, Droit international public. Paris, Éditions Dalloz, 2018, 14^e édition, p. 463.

ces doutes sont uniquement d'ordre méthodologique. L'"hypothèse" de la supériorité du droit international s'impose pour des raisons pratiques et morales à la fois. Elle est la seule qui permette au droit international de se développer de façon indépendante. Que l'hypothèse inverse reste tout aussi valable sur le plan des principes laisse, cependant, l'esprit mal satisfait et troublé. »

2- Dualisme et monisme : deux théories aux contours pas toujours précis et qui sont finalement convergentes

Pierre-Marie DUPUY et Yann KERBRAT écrivent à propos de la distinction entre dualisme et monisme qu'au-delà de la clarté supposée des options théoriques, « l'analyse comparative des énoncés constitutionnels laisse cependant souvent perplexe et on a parfois bien du mal, à leurs seules lectures, à déterminer si l'on est en présence d'une option « monisme » ou « dualisme ». S'il est vrai en effet qu'un très grand nombre de textes constitutionnels contemporains comportent, notamment dans leurs préambules et articles introductifs, l'engagement général de se conformer aux règles du droit international public... ces formulations demeurent, comme beaucoup d'autres, très ambiguës quant à la position respective du droit international, notamment conventionnel, et des normes internes, constitutionnelles et législatives. ¹³»

Une étude extrêmement fouillée du Professeur Jean DHOMMEAUX faite à partir des rapports fournis par les États aux organes des droits de l'homme des Nations Unies. Tout porte à croire qu'il n'y a pas de lignes claires chez les États sur cette distinction doctrinale¹⁴.

La plupart des internationalistes

¹³ Pierre-Marie DUPUY et Yann KERBRAT, Droit international public. op. cit. p. 464-465.

¹⁴ Jean DHOMMEAUX, Monismes et dualismes en droit international des droits de l'homme. Annuaire français de droit international, volume 35, 1995. pp. 399 et s.

aujourd'hui considèrent que chacune des deux doctrines, (monisme et dualisme) comporte non seulement des faiblesses, mais qu'elles ont tendance à se rejoindre en pratique. A propos du monisme, on a écrit : « il a certes connu, pour des raisons idéologiques et pratiques, une nette évolution au cours des dernières décennies. Il est pourtant loin de rendre compte de l'état du droit positif. Un fond dualiste subsiste, sans doute de façon irréductible. Le monisme résulte en effet d'un choix, constitutionnel ou jurisprudentiel suivants les cas, de sorte qu'il constitue non seulement une dérive mais à la limite une modalité du dualisme. »

3- Les théories dualiste et moniste ne sont pas rigoureusement appliquées

Cette situation découle de raisons à la fois théoriques et pratiques.

La thèse du pluralisme juridique. D'abord d'un point de vue théorique, le grand internationaliste qu'est Michel VIRALLY affirme que les rapports entre droit international et droit interne ne sont déterminées entièrement ni par le dualisme ni par le monisme. Cet éminent auteur de grande connaissance savante et d'une très grande expérience, a fait le constat selon lequel le droit positif ne consacre la pure juxtaposition des ordres internes, ni leur unification au profit du droit international. Il consacre l'autonomie de chacun des ordres, et en même temps leur interdépendance, dans la mesure où ils ne peuvent fonctionner les uns sans l'autre ¹⁵.

La pratique des États africains n'est pas forcément en phase avec la doctrine, même claire, des auteurs. Les choses ne se présentent pas aussi rigoureusement qu'on le pense.

Les options théoriques telles qu'exposées au sujet du monisme et du dualisme. sont d'une certaine clarté¹⁶. Jean

¹⁵ Michel VIRALLY, « Sur un pont aux ânes » : les rapports entre droit international et droits internes, in Mélanges Henri ROLIN.

¹⁶ Pierre-Marie DUPUY, Yann KERBRAT, Droit international public. op. cit. p. 464.

66 **Inverser la tendance en amenant le juge judiciaire à s'appropriier d'une part des instruments et à les viser d'autre part dans ses décisions.**

COMBACAU et Serge SUR font, à propos des choix entre les théories moniste et dualiste, le constat suivant selon lequel « *Doctrinalement, deux grands types de systèmes s'opposent, rassemblés sous les termes de dualisme et monisme. Mais le droit positif ne correspond que partiellement à ces constructions théoriques. En pratique, il appartient aux Constitutions nationales, ou aux règles qui en tiennent lieu, de déterminer la position générale de chaque État. Cette position de principe est également dépendante du rôle des juridictions internes, dans la mesure où elles sont juges des droits et obligations des sujets de l'ordre interne considéré* ¹⁷ ».

Pour tous les internationalistes, la supériorité du droit international est aujourd'hui incontestable, que l'on se place d'un point de vue moniste ou dualiste.

B- C'est avant tout la politique juridique extérieure qui détermine les choix judiciaires vis-à-vis des droits du droit international des droits de l'Homme

On pourrait parler de la question toujours rampante de la souveraineté des États qui est mise en avant ou dans une posture inverse de l'ouverture des États dans l'application des règles du

droit international.

Les droits de l'homme constituent une matière spéciale ; ils sont saisis par l'éthique. La réciprocité qui est souvent présentée dans les dispositions constitutionnelles comme une condition de la supériorité, est mal venue à s'appliquer ici.

Or ces instruments internationaux font partie de l'arsenal juridique national et leurs dispositions sont alors susceptibles d'être invoquées dans les décisions le cas échéant.

Que faire pour inverser la tendance en amenant le juge judiciaire à s'appropriier d'une part des instruments et à les viser d'autre part dans ses décisions ?

Il est donc souhaitable qu'une réflexion soit menée autour de cette interrogation. Il est en effet nécessaire que le juge africain appréhende les conditions et les mécanismes devant permettre l'application des instruments concernés par le juge.

C'est la question de l'applicabilité des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme qui induit à distinguer entre les conventions self executing et les conventions dont l'application requiert la prise de certaines mesures préalables par les Etats signataires.

Appréhender la distinction entre le régime moniste et le régime dualiste.

¹⁷ Jean COMBACAU et Serge SUR, Droit international public, Paris, LGDJ Lextenso éditions, 2016, 12^e édition, p. 182.

Législation



■ Loi n°2022 -11 du 27 juin 2022 portant statut des magistrats de la Cour suprême.

La représentation nationale, sur saisine du Gouvernement de la République, a doté la haute Juridiction de trois textes de loi qui ambitionnent de faire de la Cour suprême, une institution moderne, performante et régulière dans son fonctionnement.

Au nombre de ces trois lois, figure en bonne place, la loi portant statut des magistrats de la Cour suprême, conformément à la prescription de l'article 134 alinéa 2 de la Constitution du 11 décembre 1990.

Aussi, la rédaction vous propose-t-elle de découvrir le contenu de la loi n°2022-11 du 27 juin 2022 qui dote les magistrats de la Cour suprême d'un statut propre.

■ Loi n°2022-16 du 19 octobre 2022 portant création, organisation et fonctionnement de la Cour spéciale des affaires foncières.

L'organisation judiciaire de notre pays s'est enrichie d'une nouvelle cour qui s'occupe des affaires foncières. Le Gouvernement de la République du Bénin, initiateur de cette nouvelle juridiction espère parvenir à réduire l'insécurité foncière par la mise en place de la cour spéciale des affaires foncières qui a pour ressort territorial quelques communes de notre État. Il s'agit de la loi n°2022-16 du 19 octobre 2022 portant création, organisation et fonctionnement de la Cour spéciale des affaires foncières dont nous publions ici le contenu suivi d'un commentaire.

A travers l'article intitulé : La cour spéciale des affaires foncières au Bénin : une juridiction de plus ? M. **Césaire KPÈNONHOUN**, agrégé de droit public de l'Université d'Abomey-Calavi, Conseiller à la chambre administrative de la Cour suprême du Bénin, vous expose son point de vue sur la solution judiciaire pour venir à bout des litiges fonciers dans notre pays.



LOI N° 2022-11 DU 27 JUIN 2022

portant statut des magistrats de la Cour suprême.

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du 07 juin 2022 ;

La Cour constitutionnelle ayant rendu la décision de conformité à la Constitution DCC 22-221 du 24 juin 2022, le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE PREMIER

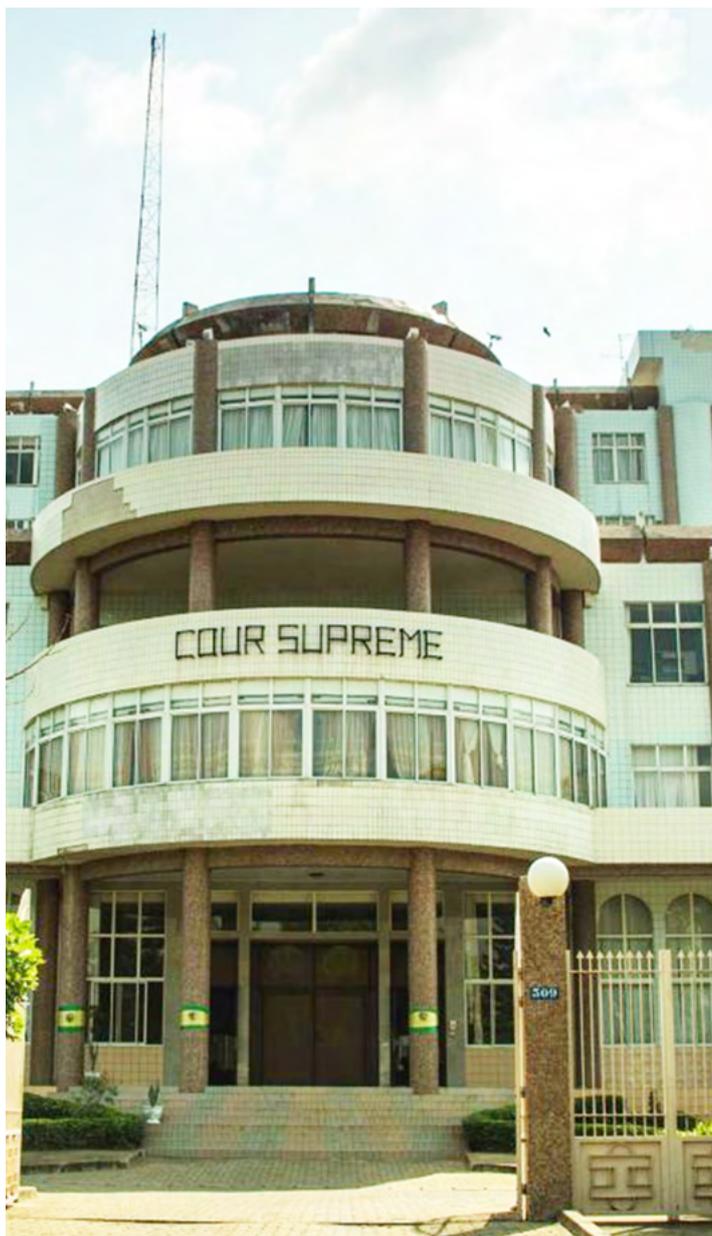
DISPOSITIONS GENERALES

Article 1^{er} : Conformément à l'article 134 alinéa 2 de la Constitution, la présente loi détermine le statut des magistrats de la Cour suprême.

Article 2 : Sont magistrats de la Cour suprême :

- le président de la Cour suprême ;
- les présidents de chambre ;
- les conseillers ;
- le procureur général près la Cour ;
- les avocats généraux.

Article 3 : Les magistrats de la



Cour suprême sont assistés dans leurs fonctions par des auditeurs y compris aux audiences et aux délibérations.

Article 4 : Les règles fixées par la loi portant statut général de la fonction publique et celles des statuts

des corps d'origine des magistrats de la Cour suprême leur sont applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent statut.

TITRE II

EVALUATION D'APTITUDE, NOMINATION ET AVANCEMENT

CHAPITRE I

EVALUATION D'APTITUDE

Article 5 : A l'exception du président de la Cour suprême, des présidents de chambre et du procureur général, les magistrats de la Cour suprême sont nommés, par décret pris en Conseil des ministres, après avis du Conseil supérieur de la magistrature au terme d'une procédure d'évaluation d'aptitude qui comprend une sélection sur dossier et une évaluation par le biais d'épreuves écrites et orales.

Article 6 : Lorsqu'il y a lieu à nomination de magistrats à la Cour suprême, le président de la Cour saisit des besoins, le Conseil supérieur de la magistrature qui prend une décision d'ouverture de postes.

Conformément à la décision d'ouverture de postes, le président de la Cour lance un appel à candidatures à l'attention des personnes remplissant les conditions légales pour être nommées à la Cour.

Article 7 : La sélection des dossiers des candidats et les épreuves d'évaluation d'aptitude sont organisées par une commission composée comme suit :

- le président de la Cour suprême ;
- un représentant du président du Conseil supérieur de la magistrature ;
- un représentant du ministre chargé de la justice, magistrat ou non, ayant un profil de juriste ;
- les présidents de chambre de la Cour suprême ;
- un enseignant de la faculté de droit de l'université du lieu du siège de la Cour ;
- le bâtonnier de l'ordre des avocats ou son représentant.

Les membres de la commission d'évaluation d'aptitude sont nommés par ordonnance du président de la Cour suprême.

Article 8 : Au terme du processus d'évaluation, la commission établit une liste d'aptitude à l'exercice des fonctions dont les postes sont déclarés ouverts ou vacants, qu'elle transmet au président du Conseil supérieur de la magistrature.

Les autorités compétentes choisissent sur cette liste pour proposer à nomination aux fonctions dont les postes sont déclarés ouverts ou vacants.

CHAPITRE II

NOMINATION ET AVANCEMENT

Article 9 : Toute nomination aux fonctions ou désignation à un poste de responsabilité, même à titre temporaire, à la Cour suprême, est fondée sur la compétence et la probité.

Article 10 : Le président de la Cour

suprême est nommé pour un mandat de cinq (5) ans renouvelable une seule fois, par le président de la République, après avis du président de l'Assemblée nationale, parmi les magistrats et les juristes de haut niveau, ayant quinze (15) ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en Conseil des ministres.

Le président de la Cour suprême est inamovible pendant la durée de son mandat.

Les présidents de chambre sont nommés par décret pris en Conseil des ministres, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Les présidents de chambre et les conseillers sont nommés par décret pris en Conseil des ministres, parmi les magistrats et les juristes de haut niveau, ayant quinze (15) ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en Conseil des ministres par le président de la République, sur proposition du président de la Cour suprême et après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Le procureur général et les avocats généraux sont nommés dans les mêmes conditions que les présidents de chambre et les conseillers, sur proposition du ministre chargé de la justice.

Article 11 : Avant d'entrer en fonction, le président et les autres magistrats de la Cour suprême prêtent le serment dont la teneur suit :

« Je jure de bien et fidèlement remplir ma fonction, de l'exercer en toute impartialité, dans le respect de la Constitution et des lois de la République, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation à titre privé sur les affaires pendantes devant la Cour et de me conduire en tout comme un digne et

loyal magistrat ».

Ils ne peuvent en aucun cas être relevés de ce serment.

Le serment du président de la Cour suprême est reçu par le président de la République.

Le serment des magistrats du siège de la Cour suprême est reçu par le président de la Cour.

Le serment des magistrats du parquet général est reçu par le président de la Cour sur réquisitions du ministre chargé de la justice.

Le greffier en chef de la Cour tient la plume et dresse procès-verbal de la prestation de serment.

Le serment peut, en cas de nécessité, être prêté par écrit.

Article 12 : Les magistrats du siège de la Cour suprême sont inamovibles.

Ils ne peuvent, en conséquence, recevoir une affectation de la Cour, même en avancement, sans leur consentement.

Ils sont affectés dans les diverses formations de la Cour par ordonnance du président de la Cour suprême.

Sans porter atteinte à son indépendance, le magistrat de la Cour suprême peut être appelé à d'autres fonctions ou missions, si les nécessités de service l'exigent.

Lorsqu'il est procédé à son affectation dans une autre fonction, celle-ci intervient sur proposition du président de la Cour suprême, du président de chambre ou du procureur général, le bureau de la Cour entendu.

Sous réserve de l'action disciplinaire, il ne peut être mis fin à titre temporaire ou définitif, aux fonctions d'un magistrat de

la Cour suprême, qu'après délibération du Conseil supérieur de la Magistrature et dans les formes prévues pour la nomination.

Article 13 : L'exercice des fonctions de magistrat de la Cour suprême est incompatible avec la qualité de membre du gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, de toute activité professionnelle privée ou salariée.

Toutefois, les professeurs de rang magistral, magistrats de la Cour, peuvent continuer de donner des enseignements et de conduire les travaux de recherche relevant de leur compétence.

Tout magistrat, sur autorisation du président de la Cour suprême, peut exécuter des travaux à caractère scientifique, littéraire ou artistique, exercer des fonctions ou accomplir des missions qui ne sont pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance.

Article 14 : Les magistrats de la Cour suprême, agents de l'Etat, bénéficient d'un avancement automatique de grade dès lors qu'ils ont accompli la durée d'ancienneté nécessaire pour le passage à un grade supérieur.

Article 15 : Les auditeurs à la Cour suprême sont nommés, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, par ordonnance du président de la Cour suprême, parmi les magistrats de profession et les fonctionnaires titulaires d'un diplôme universitaire en droit et appartenant à la catégorie A échelle 1 de la fonction publique, ils sont mis à la disposition de la Cour par le ministre en chargé de la fonction publique.

Ils avancent conformément aux dispositions applicables à leurs corps respectifs.

TITRE III

REGLES DE PRESEANCE, DEVOIRS, REMUNERATION ET AVANTAGES

CHAPITRE I

REGLES DE PRESEANCE

Article 16 : Les magistrats de la Cour suprême, ayant parité de titre, prennent protocolairement rang, d'après la date de leur prestation de serment. En cas de prestation de serment le même jour, ils prennent rang d'après leur grade dans la fonction publique et à défaut, d'après l'âge.

Article 17 : En cas d'absence ou d'empêchement du président de la Cour suprême, d'un président de chambre ou d'un président de section, le président de la Cour désigne le magistrat qui le supplée.

En cas d'absence ou d'empêchement du procureur général, il désigne l'un des premiers avocats généraux ou l'un des avocats généraux qui le supplée.

CHAPITRE II

DEVOIRS, REMUNERATION ET AVANTAGES

Article 18 : Les magistrats de la Cour suprême sont tenus aux obligations découlant de leur serment et servent l'Etat avec fidélité, dévouement et intégrité.

Ils veillent, dans l'accomplissement de leurs tâches, à sauvegarder l'intérêt

général et à accomplir personnellement et consciencieusement, toutes les obligations qui leur sont imposées par les lois et règlements.

Ils sont astreints à se perfectionner par la recherche et la formation continue telle que définie au plan de renforcement des capacités adopté par la Cour.

Article 19 : Les magistrats de la Cour suprême perçoivent une rémunération suffisante qui leur permet d'assumer la dignité de leur charge et de conforter l'indépendance de la justice.

En dehors du président de la Cour suprême, la rémunération des magistrats de la Cour comprend :

- une première partie constitutive du traitement salarial indiciaire, calculée sur la base de l'indice de la catégorie A1-12 de la fonction publique affecté du coefficient 11,42 ;
- une seconde partie constitutive de l'indemnité de fonction, toutes indemnités confondues, équivalente à :
- 60 % du traitement salarial indiciaire coefficienté de la catégorie A1-12, pour le procureur général près la Cour ;
- 40% du traitement indiciaire coefficienté de la catégorie A1-12, pour les présidents de chambre ;
- 30% du traitement indiciaire coefficienté de la catégorie A1-12, pour les présidents de section et les premiers avocats généraux ;
- 20% du traitement indiciaire coefficienté de la catégorie A1-12, pour les conseillers et les avocats généraux.

Article 20 : Le président de la Cour

suprême perçoit une rémunération calculée comme suit :

- une première partie constitutive du traitement indiciaire, calculée sur la base de l'indice de la catégorie A1-12 de la fonction publique affecté du coefficient 11,42 ;
- une seconde partie constitutive de l'indemnité de fonction, toutes indemnités confondues, équivalente à 100% du traitement indiciaire coefficienté.

Article 21 : Outre la rémunération fixée conformément aux dispositions du présent statut, les magistrats de la Cour suprême ont droit à des avantages en nature fixés par décret pris en Conseil des ministres et portant sur les éléments ci-après :

- véhicule de fonction ;
- document de voyage ;
- conditions de voyage ;
- sécurité rapprochée ;
- prise en charge médicale.

Article 22 : Les traitements et avantages acquis en vertu de la présente loi sont maintenus au profit des magistrats de la Cour suprême pendant les trois (03) mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, sauf en cas de démission ou de mesure disciplinaire.

Article 23 : Les magistrats de la Cour suprême sont nommés dans l'Ordre national du Bénin conformément aux dispositions régissant l'Ordre.

TITRE IV

DISCIPLINE

Article 24 : Tout manquement par un magistrat de la Cour suprême aux convenances de son état, à l'honneur, à la délicatesse et à la dignité, constitue une faute disciplinaire.

Cette faute disciplinaire est appréciée par le Conseil supérieur de la magistrature.

Article 25 : Les sanctions disciplinaires applicables au magistrat de la Cour suprême sont :

- l'avertissement ;
- le blâme ;
- la suspension de la fonction pour une durée déterminée ;
- l'exclusion de la Cour, qui peut emporter révocation de la fonction publique lorsqu'il est agent de l'Etat.

Article 26 : Le pouvoir disciplinaire est exercé à l'égard des magistrats de la Cour suprême par le Conseil supérieur de la magistrature.

Article 27 : Le président de la Cour suprême dénonce au Conseil supérieur de la magistrature les faits justifiant une poursuite disciplinaire.

Article 28 : Les sanctions disciplinaires sont mises en œuvre conformément aux dispositions prévues par la loi organique relative au Conseil supérieur de la magistrature.

Les sanctions prononcées contre les magistrats de la Cour suprême sont inscrites dans leurs dossiers individuels.

Le magistrat de la Cour suspendu perd le bénéfice de l'indemnité de fonction pendant la période de suspension.

Article 29 : Sauf en cas de délit ou crime flagrant, le président et les membres de la Cour suprême ne peuvent être ni arrêtés ni détenus en matière pénale, qu'avec l'autorisation du bureau de la Cour.

Article 30 : Lorsqu'un membre de la Cour suprême est susceptible d'être inculpé d'un crime ou d'un délit commis dans ou hors l'exercice de ses fonctions, le procureur de la République saisi, présente la requête à la chambre judiciaire de la Cour suprême qui procède, et statue comme en matière de règlement de juges et désigne la juridiction chargée de l'instruction et, le cas échéant, du jugement de l'affaire, conformément aux dispositions du code de procédure pénale.

TITRE V

POSITIONS ET CESSATION DE FONCTION

Article 31 : Sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 12 du présent statut, un magistrat de la Cour suprême qui demande un détachement ou une mise en disponibilité, cesse ses fonctions à la Cour. Il est remis à la disposition de son administration d'origine qui prononce le détachement ou la mise en disponibilité conformément aux règles prévues par le statut dont il relève.

Article 32 : La cessation des fonctions de magistrat de la Cour suprême peut intervenir dans l'un des cas suivants :

- décès ;

- démission ;
- remise à la disposition de son administration d'origine ;
- sanction disciplinaire emportant fin des fonctions ;
- admission à la retraite.

Article 33 : La démission ne peut résulter que d'une demande expresse du magistrat de la Cour suprême marquant sa volonté non équivoque de quitter ses fonctions.

L'acceptation de la démission par l'autorité ayant pouvoir de nomination la rend irrévocable. Elle ne fait pas obstacle, le cas échéant, à l'exercice de l'action disciplinaire à raison des faits qui n'auraient été révélés qu'après acceptation.

Article 34 : Nonobstant les dispositions de la loi portant code des pensions civiles et militaires relatives aux conditions d'admission à la retraite et sans préjudice des dispositions particulières prévoyant un terme plus long, la limite d'âge pour le départ à la retraite des magistrats de la Cour suprême est fixée à soixante-trois (63) ans.

Le magistrat de la Cour suprême admis à la retraite cesse ses fonctions.

Nul ne peut exercer les fonctions de magistrat de la Cour suprême au-delà de l'âge de soixante-cinq (65) ans.

TITRE VI

HONORARIAT

Article 35 : L'honorariat est la dignité honorifique accordée au magistrat de profession admis à la retraite pendant l'exercice de ses fonctions à la Cour suprême.

Le magistrat doit avoir exercé ses fonctions dans l'honneur.

Tout magistrat postulant à l'honorariat adresse sa demande au président de la Cour suprême qui la soumet à l'appréciation du Conseil supérieur de la magistrature.

Le décret de nomination en qualité de magistrat honoraire est pris par le président de la République, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

L'honorariat est accordé au titre de la plus haute fonction judiciaire occupée par le postulant au cours de sa carrière à la Cour suprême.

Article 36 : Les magistrats honoraires demeurent attachés en cette qualité à la Cour suprême. Ils continuent de jouir des honneurs et privilèges attachés à leur état.

Ils peuvent assister, en costume d'audience, aux cérémonies solennelles de la juridiction. Ils prennent rang entre eux à la suite des magistrats en activité, suivant la préséance définie à l'article 16 de la présente loi.

Le magistrat honoraire peut se voir confier par ordonnance du président de la Cour suprême, des activités juridictionnelles ou non juridictionnelles

consistant, entre autres, en l'encadrement des conseillers ou avocats généraux nouvellement nommés à la Cour et l'accomplissement de travaux d'aide à la décision.

TITRE VII

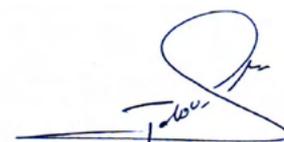
DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 37 : Des ordonnances du président de la Cour suprême fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent statut.

Article 38 : La présente loi, qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, sera publiée au Journal Officiel et exécutée comme Loi de l'Etat.

Fait à Cotonou, le 27 juin 2022

Par le Président de la République.
Chef de l'État. Chef du Gouvernement.



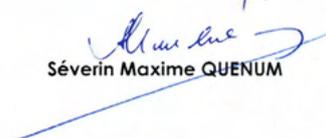
Patrice TALON

Le Ministre de l'Économie
et des Finances,



Romuald WADAGNI
Ministre d'Etat

Le Garde des Sceaux, Ministre
de la Justice et de la Législation.



Séverin Maxime QUENUM

AMPLIATIONS: PR 6; AN 4; CS 2; cc 2; HAAC 2; HCJ 2; CES 2; Cour des Comptes 2; MJL 2; MEF 2; AUTRES MINISTERES 21; SGG 4; JORB 1.

LOI N°2022-16 DU 19 OCTOBRE 2022

Portant création, organisation et fonctionnement
de la Cour spéciale des affaires foncières.



L'Assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du 04 octobre 2022 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GENERALES

Article premier : Il est créé au sein de l'organisation judiciaire, une cour spéciale des affaires foncières.

Article 2 : La Cour spéciale des affaires

foncières est une juridiction spécialisée.

Article 3 : La Cour spéciale des affaires foncières connaît :

- des actions réelles immobilières ;
- des actions relatives à l'exportation pour cause d'utilité publique.

Toutefois, le contentieux des actes administratifs relatifs au foncier reste de la compétence du juge administratif.

Article 4 : La cour spéciale des affaires foncières a pour ressort territorial les communes ci-après : Abomey-Calavi, Allada, Cotonou, Ouidah, Porto-Novo, Sèmèe-Podji et Tori-Bossito.

Son siège est situé à Cotonou. Mais la cour peut, si elle juge utile, se réunir en d'autres lieux relevant de son ressort territorial.

CHAPITRE II

COMPOSITION, ORGANISATION, ET FONCTIONNEMENT

DE LA COUR SPECIALE DES AFFAIRES FONCIERES

SECTION 1

COMPOSITION

Article 5 : La cour spéciale des affaires foncières comprend :

- une chambre des appels ;
- une chambre de première instance ;
- un parquet ;
- un greffe.

Article 6 : La cour spéciale des affaires foncières est composée de magistrats nommés par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé de la justice, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

La Chambre des appels est présidée par un magistrat de grade hors-classe et composée de magistrats de grade terminal au moins.

Le président de la chambre des appels assume les fonctions de président de la Cour spéciale des affaires foncières. En cas d'empêchement, son intérim est assuré par le conseiller le plus ancien dans le grade le plus élevé.

La chambre de première instance est présidée par un magistrat de grade terminal au moins et composée de magistrats de grade intermédiaire au moins.

Article 7 : Le parquet spécial près la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme exerce les fonctions du ministère public auprès de la cour spéciale des affaires foncières.

Article 8 : La cour spéciale des affaires foncières comporte un greffe composé d'un greffier en chef et de greffiers nommés par arrêté du ministre chargé de la justice.

SECTION 2

ORGANISATION

Article 9 : La cour spéciale des affaires foncières peut se réunir :

- en assemblée général ;
- en audiences solennelles ;
- en audiences ordinaires ou foraines.

SECTION 3

FONCTIONNEMENT

Article 10 : L'assemblée générale comprend tous les membres de la cour

spéciale des affaires foncières. Elle délibère notamment sur le règlement intérieur, le calendrier des audiences de vacation et celui des audiences spéciales.

Le règlement intérieur de la cour fixe le nombre, la durée, les jours et heures des audiences ordinaires, ainsi que leur affectation aux diverses catégories d'affaires.

Article 11 : En audience ordinaire en première instance, la cour siège en formation collégiale composée d'un juge-président et de deux juges-asseesseurs.

Elle peut exceptionnellement statuer à juge unique.

Article 12 : En audience ordinaire d'appel, la cour siège obligatoirement en formation collégiale, composée d'un conseiller-président et de deux conseillers-asseesseurs.

En audience solennelle, elle siège en première instance comme en appel avec tous les magistrats du siège et les magistrats du parquet présents.

La cour spéciale des affaires foncières peut tenir des audiences foraines dans les localités relevant de son ressort, suivant un tableau dressé par son président, sur proposition du président de la chambre de première instance ou du président de la chambre des appels, après réquisitions du ministère public.

Article 13 : Le président de la cour spéciale des affaires foncières est le chef de juridiction. En cette qualité, il la représente et convoque les juges pour les cérémonies publiques.

Article 14 : Le président de la cour spéciale des affaires foncières organise sa juridiction.

A ce titre, il :

- établit, au début de chaque

année judiciaire, le roulement des juges ;

- distribue des affaires et surveille le rôle général ;

- pourvoit au remplacement à l'audience des juges empêchés ;

- convoque la cour pour les assemblées générales ;

- surveille la discipline de juridiction ;

- organise et réglemente le service intérieur de la cour.

A la fin de chaque année judiciaire, il envoie un rapport d'activités de sa juridiction au ministre chargé de la justice.

Le président de la cour peut par ordonnance, pour les nécessités de service, créer des sections au sein de toutes les chambres.

CHAPITRE III

PROCEDURE

SECTION 1

SAISINE ET TENTATIVE DE CONCILIATION OU DE MEDIATION

Article 15 : L'instance est introduite devant la cour spéciale des affaires foncières conformément à la législation en vigueur.

Au jour fixé pour l'audience, si les parties comparaissent ou sont régulièrement représentées, la chambre saisie procède obligatoirement à une tentative de conciliation.

En cas d'accord, le président dresse un procès-verbal de conciliation signé par les parties, dont une expédition est revêtue de la formule exécutoire.

Si l'une des parties est absente ou ne s'est pas fait régulièrement représenter, le président procède à la mise en état de la cause.

Article 16 : La chambre peut, à la demande conjointe des parties ou de sa propre initiative mais avec l'accord de celles-ci, ordonner une médiation ou une conciliation sur tout ou partie du litige.

Le dossier est alors renvoyé au rôle d'attente pour la durée de la procédure de médiation ou de conciliation.

Cette durée ne peut dépasser trois (03) mois.

En cas d'accord, le président procède à l'homologation du procès-verbal dressé par le médiateur ou le conciliateur.

A défaut d'accord ou à l'expiration du délai imparti, le président ordonne la poursuite de l'instance.

SECTION 2

INTERVENTION DU MINISTÈRE PUBLIC

Article 17 : Le ministère public peut demander communication du dossier de toute affaire dans laquelle il estime devoir intervenir.

Si l'affaire est en délibéré, il en sollicite le rabattement, la réouverture des débats et une remise de cause pour ses observations.

En tout état de cause, il retourne le dossier de la procédure, accompagné de

ses observations ou conclusions écrites, à la chambre saisie, dans les sept (07) jours de sa réception.

SECTION 3

PROCÉDURES D'URGENCE

Article 18 : Le président de la chambre de première instance exerce, dans les matières qui relèvent de sa compétence, les prérogatives de juge des référés.

Ses ordonnances sont susceptibles d'appel devant la chambre des appels.

Article 19 : Dans les limites de la compétence de la cour spéciale des affaires foncières, le président de la chambre de première instance prend des ordonnances sur requête.

Les mêmes prérogatives appartiennent au président de la chambre des appels.

SECTION 4

RECOURS

Article 20 : Les décisions rendues par la cour spéciale des affaires foncières sont, conformément à la législation en vigueur, susceptibles selon le cas, d'opposition, d'appel, de tierce opposition, de pourvoi ou de révision.

L'opposition et la tierce opposition sont soumises à la juridiction qui a rendu la décision attaquée.

L'appel interjeté contre les jugements rendus par la chambre de première instance est porté devant la chambre des appels.

Le pourvoi en cassation contre les arrêts rendus par la chambre des appels est soumis à la chambre judiciaire de la cour suprême.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 21 : Les infractions prévues par la législation en vigueur sont dans le ressort territorial de la cour spéciale des affaires foncières, de la compétence de la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme.

Article 22 : Dès l'installation de la cour spéciale des affaires foncières, les procédures du ressort des communes d'Abomey-Calavi, d'Allada, de Cotonou,

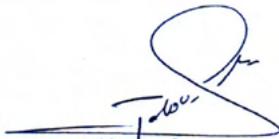
de Ouidah, de Porto-Novo, de Sèmè-Podji et de Tori-Bossito, lui sont transférées sauf si elles sont en délibéré.

Article 23 : Les dispositions de la loi portant organisation judiciaire, de la loi portant code foncier et domaniale et de la loi portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, en ce qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi, sont applicables à la Cour spéciale des affaires foncières.

Article 24 : La présente loi sera exécutée comme Loi de l'Etat.

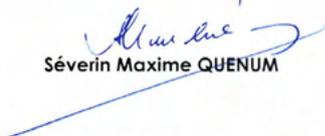
Fait à Cotonou, le 19 octobre 2022

Par le Président de la République.
Chef de l'État. Chef du Gouvernement.



Patrice TALON

Le Garde des Sceaux, Ministre
de la Justice et de la Législation.



Séverin Maxime QUENUM

AMPLIATIONS : PR 6 ; AN 4 ; CS 2 ; CC 2 ; HAAC 2 ; HCJ 2 ; CES 2 ; C. COM 2 ; MJL 2 ; AUTRES MINISTERES 22 ; SGG 4 ; JORB 1

LA COUR SPÉCIALE DES AFFAIRES FONCIÈRES AU BÉNIN : UNE JURIDICTION DE PLUS¹ ?

Par **M. Césaire KPÈNONHOUN**, Professeur Agrégé de droit public à l'Université d'Abomey-Calavi, Conseiller à la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin.

INTRODUCTION

Pendant que l'article 3 alinéa 1^{er} de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, modifiée par la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019 énonce que « *la souveraineté nationale appartient au peuple, aucune communauté, aucune corporation... ne peut s'en attribuer l'exercice* », une loi² d'expérimentation vient d'être promulguée pour être appliquée à quelques communes dudit Etat. Hérésie au regard de la légitimité et de la constitutionalité et/ou inopportunité ?



La question plurielle qui vient d'être posée appelle quelques précisions. En quoi consistent l'expérimentation, l'opportunité, la légitimité et la régularité juridique ?

L'expérimentation procède du fait que de façon officielle, certaines règles, procédures, méthodes ou organisations, ne sont pas les mêmes pour tous, sur l'étendue d'un même territoire national³. Au regard du droit comparé, l'expérimentation est intégrée à la législation française par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003. L'article 3 prévoit que « *la loi peut comporter pour un objet et pour une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Mais un an plus tôt, le Conseil constitutionnel français a jugé que l'expérimentation est anticonstitutionnelle.

La haute Juridiction a estimé contraire à la Constitution, la loi ouvrant au législateur, « *fût-ce à titre expérimentale, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi* »⁴. Le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur ne saurait déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution⁵. Effectivement, le législateur exerçant

¹ Nous tenons à adresser nos sincères remerciements à monsieur le Président de la Cour suprême, Victor Dassi ADOSSOU qui est l'instigateur du présent article, et à monsieur le greffier Philippe AHOMADEGBE pour sa précieuse contribution à l'élaboration des données statistiques qui ont été exploitées.

² Voir loi n° 2022-16 du 19 octobre 2022 portant création, organisation et fonctionnement de la Cour spéciale des affaires foncières.

³ Voir Agathe VAN LANG, Geneviève GONDOUIN, Véronique INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, Paris, Sirey, Coll. Spécial concours, 8^e édit., 2021, p.257.

⁴ Voir n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.

⁵ Ibidem.

un pouvoir qui n'est pas administratif, il ne saurait accorder une délégation, fût-ce-t-elle de signature, a fortiori, une délégation de pouvoir. Mais mis à part la délégation, ce dernier peut-il en ce qui le concerne, entrevoir d'adopter une loi expérimentale ? Le Conseil constitutionnel a répondu favorablement à la question qui vient d'être posée en deux temps.

Dans un premier temps, il avait décidé en 1993 au sujet des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qu'il incombe au législateur de définir précisément la nature et la portée des expérimentations, les cas dans lesquelles celles-ci peuvent être entreprises, les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon⁶. Dit autrement, il est permis au législateur d'expérimenter la création d'une troisième catégorie d'établissement public. Pour rappel, aux établissements publics à caractère administratif (EPA) et industriel puis commercial (EPIC), s'était ajouté un autre type d'établissement public, notamment à caractère social. C'était en 1955⁷. Mais quelques années plus tard, soit en 1983⁸, il y avait eu un revirement jurisprudentiel qui a maintenu les deux catégories classiques d'établissements publics. Le motif avancé était qu'à y voir de près, un établissement public ne peut qu'être un EPA ou un EPIC⁹.

Toutefois, dans l'étude typologique qui en est faite, un établissement public peut être à visage inversé auquel cas son caractère administratif ne sera qu'apparent. En réalité, l'on sera en la présence d'un d'EPIC, ce qui pourra être pareil pour un EPA. En outre, un établissement public peut être à double

visage, soit un EPA et un EPIC à la fois. Les exemples des ports autonomes et des chambres d'industrie et de commerce¹⁰ sont assez illustratifs. Un établissement public peut être transfuge¹¹. C'est le cas lorsqu'à l'intérieur d'un même territoire national, un établissement public sera de nature administrative dans certaines localités alors que dans d'autres, le service requis sera érigé en une structure à connotation industrielle et commerciale. Au Bénin, le service public de ramassage des ordures ménagères avait un caractère industriel et commercial dans la commune d'Abomey-Calavi tandis qu'à présent, il revêt une nature administrative. Mieux, au moment où prévaut son caractère administratif à Abomey-Calavi, le ramassage des ordures ménagères continue d'être géré sous la forme d'un EPIC dans la commune de Cotonou.

Sous le rapport de ce qui précède, l'expérimentation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, sous le label d'une personne publique dont le régime juridique sera composite, ne sèmerait pas de doute dans les esprits. Prévaut et l'emporte inéluctablement, ici, le principe de l'adaptabilité ou de la mutabilité du service public. Ce qui permet de clarifier la question de l'opportunité qui désigne quelque chose qui « *vient à propos* »¹², ce qui donne lieu à « une occasion favorable »¹³, ou emporte le bien-fondé de l'expérimentation.

Il en résultera plutôt, au-delà de ce qui constitue une objectivation, la dimension spatiale de l'expérimentation qui est la seconde étape de sa réalisation. Le pouvoir constituant dérivé s'en est aperçu en France. La Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 portant organisation décentralisée de la République énonce

⁶ Voir n° 93-322 DC, 28 juillet 1993.

⁷ Voir TC 29 janvier 1955, Naliato, Rec., p. 614.

⁸ Voir TC 4 juillet, 1983, Gambini, Rec., p. 540.

⁹ Voir TC, 18 décembre 1995, Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

¹⁰ Voir René CHAPUS, Droit administratif général, Paris, Coll. Domat Droit public, 15^e édit., 2001, p. 827.

¹¹ Ibidem.

¹² Voir Dictionnaire Larousse Illustré, 2021, p. 810.

¹³ Ibidem.

en son article 37-1 qu'une loi¹⁴ peut comporter pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. C'est ce qui amène nombre d'observateurs à affirmer¹⁵ que « *la révision constitutionnelle de 2003 en France, doit être lue à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel précédemment citée*¹⁶ ». Le juge constitutionnel français confirmera sa position en indiquant que l'article 37-1 de la Constitution « *permet au Parlement d'autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant pour un objet et pour une durée limités au principe d'égalité devant la loi* »¹⁷, mais que « *le législateur doit définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle* »¹⁸.

66 Le pouvoir constituant dérivé béninois n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la question touchant à la constitutionnalité et à la légitimité de l'expérimentation, ce qui en rajoute à la pertinence d'une réflexion sur ladite thématique.

C'est dire qu'en dehors de sa portée juridique, à savoir l'exigence de valeur constitutionnelle, l'expérimentation revêt trois autres caractéristiques : les unes concernent l'objet sur lequel elle peut porter ; les autres mettent en relief son éventuelle « *généralisation* », extension ou la dimension spatiale ; d'autres encore en

constituent les conditions de mise en œuvre. Celles-ci portent, pour le moins qu'on puisse dire, sur l'évaluation de l'expérimentation, sa durée, son évaluation, et sur le respect des droits et libertés constitutionnellement protégés (l'égalité de tous devant la loi par exemple) qui sont aussi des exigences de valeur constitutionnelle. C'est en cela que réside la question de la régularité pratique de l'expérimentation.

Contrairement au pouvoir constituant dérivé béninois qui n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la question touchant à la constitutionnalité et de même à la légitimité de l'expérimentation, ce qui en rajoute à la pertinence d'une réflexion sur ladite thématique, son homologue français s'est prêté au sujet en se prononçant positivement sur son caractère à la fois constitutionnel et légitime. En effet, le 4^e alinéa de l'article 72 de la Constitution révisée en 2003, prescrit que dans « *les conditions prévues par la loi organique*¹⁹, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements, peuvent, lorsque selon le cas, la loi...l'a prévu,... déroger...aux dispositions législatives qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

A juste titre, le code général des collectivités locales (CGCL) comporte un chapitre²⁰ sur l'expérimentation. La loi organique faisant partie du bloc de constitutionnalité²¹, il se dégage que la légitimité et la régularité

¹⁴ Le règlement y compris, avait complété la loi portant révision de la Constitution.

¹⁵ Voir Dictionnaire administratif précité.

¹⁶ Voir n° 93-322 DC, 28 juillet 1993.

¹⁷ Voir n° 2004-503 DC du 12 août 2004.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Voir loi organique n°2003-704 du 1^{er} août 2003 précisant les modalités selon lesquelles les collectivités locales peuvent recourir à l'expérimentation.

²⁰ Voir article LO 1113-1 CGCL.

²¹ Voir Nicaise MEDE, Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin, Edit. universitaires européennes, 2012.

de l'expérimentation ont été élucidées en France. La Cour suprême du Bénin s'inscrit dans la même logique²². Elle avait observé que « *la différenciation territoriale qu'organise le projet de loi qu'elle avait sous étude, pourrait prêter à controverses* » quant à sa constitutionnalité²³. Mais le juge constitutionnel béninois ne s'est pas encore prononcé sur la question. Il n'en est pas encore saisi. Mais ne peut-il pas s'autosaisir, ou quelle appréciation convient-il de faire du mutisme qu'il a gardé à ce sujet²⁴ ?

S'il était alors a priori nécessaire de créer une cour spéciale des affaires foncières en vue du respect du principe de l'adaptabilité ou de la mutabilité du service public, qu'en est-il de son caractère expérimental ? Bien que n'étant pas encore fonctionnelle, **la pertinence ou l'opportunité de la création de la Cour n'a de limites que celles tirées de la réduction somme toute innovatoire de son champ spatial qui n'est pas incompatible avec le caractère unitaire de l'Etat béninois.** Procède-t-elle, l'observation qui vient d'être faite, du contexte de la création de la cour ? Ne devrait-on pas aussi interroger, par anticipation, la portée que le fonctionnement de celle-ci est appelé à revêtir ?

L'analyse que suscitent les questions qui viennent d'être soulevées sera conduite à l'aune de l'avis de la Cour suprême, de données statistiques et du droit comparé. A cet effet, seront successivement menées, l'étude des motifs qui gouvernent opportunément la création de la cour spéciale des affaires foncières aussi bien du point de vue de son

ancrage constitutionnel au double plan organique (I) et matériel (II) que celle de la nécessité de sa généralisation (III).

I- UNE EXPÉRIMENTATION CONSTITUTIONNELLEMENT CONCEVABLE

Est-il possible que le législateur crée, encore, une nouvelle cour, fût-elle spéciale, lorsqu'on sait qu'il en a adapté d'autres, depuis quelques années seulement²⁵ ? La réponse positive à la question posée interviendra en

deux étapes : la recherche de l'ancrage constitutionnel de l'expérimentation et l'observation qu'elle suscite du point de vue de la légitimité.

La question de l'ancrage constitutionnel s'apprécie au plan institutionnel : au gré de la régularité juridique d'une part, en miroir de l'approche organique d'autre part.

En effet, l'ancrage constitutionnel ou la source constitutionnelle de l'habilitation législative s'aperçoit aisément à la lumière de l'avis que la Cour suprême a bien voulu émettre dans le cadre du projet de loi portant création de la cour spéciale. La haute Juridiction s'est fondée sur l'article 98 alinéa 1^{er}, 6^e tiret, de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée par la loi n° 2019-07 du 7 novembre 2019 ainsi qu'il suit : « *Sont du domaine de la loi, les règles concernant : (...) -l'organisation des juridictions de tous ordres et la procédure suivie devant ces juridictions, le statut de la magistrature...* ».

²² Voir avis motivé sur le projet de loi portant création, organisation et fonctionnement de la cour spéciale des affaires foncières, p. 2.

²³ Ibidem.

²⁴ La question a été discutée infra, I.

²⁵ Ibidem.

Quitte à la Cour suprême de conclure : « En conséquence, l'ancrage constitutionnel du projet de loi portant création, organisation et fonctionnement de la cour spéciale des affaires foncières est bien établi et le texte pris sous forme de loi, se justifie au regard des dispositions de la Constitution »²⁶. Dit autrement, une juridiction s'entend de toute institution indépendante ou soustraite de la hiérarchie administrative²⁷, agissant collégalement²⁸, suivant une procédure déterminée, empreinte du principe du contradictoire, dotée d'un pouvoir de décisions, celles-ci ou les jugements étant (bien entendu motivés et) susceptibles de donner lieu à un recours (appel, opposition, tierce opposition ou cassation)²⁹. Les décisions sont revêtues de « l'autorité de la chose jugée »³⁰ ou peuvent passer « en force de chose jugée »³¹.

En droit comparé et en France, avant la Constitution de 1958, une loi était nécessaire pour la création de toute juridiction nouvelle³². Par suite de la Constitution du 4 octobre 1958, seule la loi peut créer ou instituer une juridiction de type spécial³³. Ainsi se conçoit le critère organique ou formel de l'existence d'une juridiction au regard de la constitutionnalité d'une loi expérimentale. L'avis de la Cour suprême est également clair à ce sujet : « ...il pourrait être créé, dans l'esprit de la carte judiciaire mise

en place s'agissant des tribunaux de commerce, d'autres cours spéciales des affaires foncières dont les ressorts de compétence territoriale couvriraient l'ensemble du territoire nationale, avec une compétence nationale de la CRIET (cour de répression des infractions économiques et du terrorisme) quant au volet pénal... »³⁴ L'extrait de l'avis qu'on vient de citer suscite deux remarques au plan organique.

D'une part, l'expérimentation peut être mise en œuvre dans le domaine juridictionnel. Il n'en est pas exclu. Le constituant n'a pas entendu limiter le nombre de juridictions pouvant être créées, moins encore les différentes catégories qui peuvent l'être. De ce point de vue, la création de la cour spéciale des affaires foncières se justifie au regard de la Constitution.

D'autre part, la compétence de la CRIET a connu une extension qui implique les abus sexuels qui peuvent être commis à l'encontre de la femme. Il est à craindre que la multiplication des cours spéciales ne soit pas de nature à dépouiller les juridictions de droit commun de leurs attributions naturelles. Il s'agit là d'une appréhension fugitive. Parce que les dispositions de l'article 20 de la loi n°2022-16 du 19 octobre 2022 prescrivent que les décisions rendues par la chambre des appels sont susceptibles de pourvoi en cassation devant la chambre judiciaire de la Cour suprême. Celle-ci continue donc d'incarner le pouvoir judiciaire au sens des articles 131 à 134 ancien de la Constitution. Elle demeure également l'organe régulateur de l'Etat de droit et veillera à ce compte, à l'harmonisation de la jurisprudence sur le foncier. En sus, l'article 3 alinéa 2 de la même loi indique que « le contentieux des actes administratifs relatifs au foncier reste de la compétence du juge administratif ».

²⁶ Voir avis précité.

²⁷ Voir CE 13 décembre 1889, Cadot. Le caractère d'organisme dénote du caractère collégial d'une juridiction. Mais une juridiction peut recourir à un juge unique. Le cas échéant, le législateur doit l'avoir prévu expressément. (Voir CE Ass. 12 décembre 1953, Bayo, Rec., p. 544.) Sauf donc silence ou imprécisions des textes, il n'y a pas incompatibilité entre juge unique et le critère de collégialité d'une juridiction. L'article 11 alinéa 2 de la loi portant création de la cour spéciale des affaires foncières n'entre pas dans les filets de l'orthodoxie judiciaire.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Voir article 20 de la loi n°2022-16 du 19 octobre 2022.

³⁰ A partir du moment où les décisions de la cour spéciale peuvent être frappées d'appel ou de pourvoi en cassation, il en résulte nécessairement qu'elles sont revêtues de l'autorité de la chose jugée. Mieux, faute de recours exercés contre elles, ou de recours infructueusement exercés, l'autorité de la chose jugée se métamorphose pour passer en force de chose jugée, pour devenir une décision définitive.

³¹ Ibidem.

³² Voir CE 25 juillet 1952, Gingold, Rec., p. 401.

³³ Voir article 34 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

³⁴ Voir avis précédemment cité de la Cour suprême, p. 3.

Ainsi formulé, ledit article préserve aussi bien la compétence de premier et dernier ressort que celle de cassation de la chambre administrative de la Cour suprême. Gardien de l'intérêt général, le juge administratif demeure d'une manière générale, la juridiction naturellement compétente pour statuer sur les litiges relatifs à la prérogative de puissance publique "Jupiter"³⁵. Reste à savoir si la création de la cour spéciale des affaires foncières intègre le sous-bassement ou les piliers de la Loi suprême du Bénin.

En effet, la question de la légitimité est ignorée du droit constitutionnel positif d'autant plus qu'elle est d'un ordre métajuridique. Elle porte sur les raisons de l'obligation politique, en d'autres termes, sur l'obéissance au pouvoir. C'est pourquoi elle est définie comme la qualité du pouvoir qui fonde l'obéissance qu'il exige, conformité de ce pouvoir aux croyances des gouvernés quant à son origine et à ses formes.

La légitimité permet d'aller au-delà de l'effectivité du pouvoir, et de réfléchir sur sa justice³⁶. C'est en cela que le Peuple béninois a affirmé son opposition fondamentale à tout régime fondé sur l'arbitraire, l'injustice, la confiscation du pouvoir. Il a en outre, affirmé sa détermination à la création d'un Etat de droit³⁷, toutes choses qui fondent la Constitution béninoise, Loi suprême de l'Etat à laquelle le Peuple béninois jure loyauté, fidélité et respect³⁸.

Ainsi peuvent être examinées ces observations de la Cour suprême sur le

projet de loi soumis à son avis : « Cette articulation de compétence territoriale en matière de contentieux foncier entre la cour spéciale des affaires foncières et les juridictions de droit commun, pourrait s'analyser, au point de vue de la nature du juge, en une différenciation entre les citoyens. En effet, certains d'entre eux verraient leur litige foncier connu par un juge spécial, tandis que d'autres verraient leur litige de même nature connu par un juge ordinaire (...) Cette différenciation territoriale entre citoyens d'un même pays pourrait porter à controverse quant à sa constitutionnalité (quant aux croyances en les valeurs qui fondent la constitutionnalité)³⁹, car considéré comme heurtant les termes de l'article 26 alinéa 1^{er} de la Constitution qui dispose notamment que « l'Etat assure à tous l'égalité devant la loi » ».

Est en réalité visé ici, par la Cour suprême, le droit à la régularité juridique qui fonde entre autres, la Constitution béninoise, et non simplement, l'égalité de tous devant la loi qui relève de l'ordre juridique. Il en est d'autant plus ainsi que le juge suprême a préféré la notion de différenciation à celle de discrimination positive. Elle a argumenté que la mafia foncière est un mal national qui ne se limite pas aux seules localités qui couvrent le ressort territorial de la cour spéciale des affaires foncières.

Toutes les communes étant frappées par le fléau que constitue l'insécurité juridique sans cesse grandissante dans le domaine foncier, **la création d'une cour spéciale au ressort territorial réduit ou expérimental, induit-elle une discrimination positive ?, ou plutôt une diversification ou une discrimination qu'on pourrait qualifier de négative ?** Le cas échant, en dehors de la "Justice", un autre pan de la devise béninoise qu'est la "Fraternité", ne viendrait-elle pas aussi à être ébranlé ?

³⁵ Il est fait allusion à l'acte administratif unilatéral décisive. L'expression est empruntée au professeur Gérard TIMSIT.

³⁶ Voir Michel De VILLIERS, Armel Le DIVELLE, Dictionnaire du droit constitutionnel, Paris, Sirey, 13^e édit., 2022, p.225.

³⁷ Un Etat dans lequel aussi bien les institutions, ceux qui les incarnent ainsi que les particuliers sont tenus de respecter le droit objectif et les libertés publiques et droits fondamentaux sous peine de sanction, prioritairement par une juridiction (voir Babacar KANTE, Rapport général des journées d'études internationales sur le bicentenaire du Conseil d'Etat français et Etat de droit, Rev. Administrative, 1999, n° 9, Numéro spécial, p. 115.

³⁸ Voir préambule de la Constitution du Bénin.

³⁹Mise en relief par nous-même.

“ La différenciation, à en croire la Cour suprême, pour être constitutionnellement établie, devrait être préalablement et expressément élevée au rang de norme à valeur constitutionnelle par une jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Par conséquent, et dans l'entendement de la Cour suprême, un contrôle a priori de la constitutionnalité de la loi, qui devrait en principe porter le titre d'une loi organique, paraît devoir s'imposer pour la préserver contre de potentielles controverses doctrinales.

On irait plus loin pour avancer que si la Cour suprême était habilitée pour effectuer un contrôle de constitutionnalité, elle se serait donné la liberté d'y procéder par application de l'article 121 de la Constitution. Cet article dispose en son second alinéa : « *La Cour constitutionnelle se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois...censées porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques...* ». La différenciation, à en croire la Cour suprême, pour être constitutionnellement établie, devrait être préalablement et expressément élevée au rang de norme à valeur constitutionnelle⁴⁰ par une jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Puisqu'elle procède de la légitimité, le droit à la régularité juridique devrait être perçu comme l'essence même de l'égalité de tous devant la loi. En tant que telle, la création, nécessaire, de

⁴⁰ Norme de référence, expression d'usage habituel en doctrine, mais aussi en jurisprudence (voir Conseil constitutionnel français, n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Maastricht 1), pour désigner les dispositions constitutionnelles qui serviront de fondement au contrôle de constitutionnalité. (Voir Michel De VILLIERS, Armel Le DIVELLEC, Dictionnaire du droit constitutionnel, op.cit., p. 262).

la cour spéciale des affaires foncières est pour l'instant assortie d'une légitimité sous caution, à faire valoir à titre de régularisation, en dépit de la pertinence toute évidente de son objet.

II-UNE EXPÉRIMENTATION MATÉRIELLEMENT OPPORTUNE

Pourquoi dit-on de la cour spéciale des affaires foncières qu'elle est une institution spéciale ? Plusieurs éléments de réponse viennent d'être précédemment apportés à l'interrogation : celle-ci (la cour spéciale) n'est pas une juridiction de droit commun en ce sens qu'elle ne couvre pas tout le territoire national, et ne statuera pas sur les litiges de tous les citoyens. Sous réserve d'une révélation ultérieure par la Cour constitutionnelle de la légitimité⁴¹ de la cour spéciale des affaires foncières, il convient à présent, de jeter un regard prospectif sur le droit positif béninois en rapport avec son objet ou ses attributions. Ainsi se conçoit la dimension matérielle de la cour spéciale. Mais avant toute démarche prospective, il paraît judicieux de marquer une pause en rapport avec la notion d'attribution.

Il en résulte qu'en ce qui concerne le critère matériel, qui interpelle la matière, les attributions ou la mission, ou encore le domaine de compétence d'une juridiction et dans le cas d'espèce, de la cour spéciale des affaires foncières, l'intitulé de la loi n'en fait pas état. Son titre est : loi portant création, organisation et fonctionnement de la cour spéciale des affaires foncières. C'est une insuffisance qui avait été relevée par

⁴¹ Voir supra, I.

l'avis de la Cour suprême relatif au projet de loi porteur du texte juridique en cause. En effet, le juge suprême avait recommandé de faire le rajout « attributions »⁴² au titre de la loi, mais le texte législatif définitif l'avait passé sous silence. Le Gouvernement et/ou le législateur n'ont pas cru devoir y faire droit ; un silence qui paraît discutable. Le caractère spécial de la cour des affaires foncières procède entre autres, du fait qu'elle porte sur une seule matière, le domaine foncier. Pour cette raison, elle tient lieu d'une institution juridictionnelle spécialisée.

La systématisation de son domaine de compétence, au niveau

de l'intitulé de la loi concernée était alors nécessaire, et non facultative. Le Gouvernement et par-delà, le législateur qui l'a suivi dans l'erreur, exposent la loi concernée à la critique.

Heureusement,

l'article 3 de ladite loi dont le titre est incriminé, prévoit que la cour spéciale des affaires foncières connaît des actions réelles immobilières, des actions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique⁴³. Ainsi présentée, **la loi sur la cour foncière n'a fait que révéler et amplifier l'expérimentation. On en trouve des traces dans la Constitution béninoise.**

En effet, l'article 153 de la Loi

⁴² Voir l'avis précité de la Cour suprême.

⁴³ L'expropriation pour cause d'utilité publique comprenant une phase administrative et l'autre qui est judiciaire, il en ressort qu'en réalité la matière dont il s'agit donne lieu à une compétence concurrente entre cour spéciale des affaires foncières et la juridiction administrative. Aussi, des matières spécifiquement administratives comme l'attestation de recasement, l'acte portant retrait et /ou attribution de parcelle, le permis d'habiter etc., relèvent de la compétence du juge administratif.

fondamentale énonce que : « *L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.* » Deux idées peuvent être tirées de cet article : le développement harmonieux des collectivités territoriales en vue de la réalisation d'un équilibre inter-régional. Il s'agit là d'une mission qui est confiée à l'Etat.

Pour y parvenir, et comme moyens, celui-ci est autorisé à se baser sur la solidarité nationale et les potentialités régionales. Au même moment, l'article 151 de la Constitution prévoit que les collectivités locales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi. A ce titre, l'article 183 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin affirme que « *pendant une période de trois ans à partir de la mise en place des organes des communes, l'Etat assure leur bon fonctionnement en octroyant des subventions et des crédits spéciaux aux communes dont les ressources financières se révèlent insuffisantes pour l'équilibre de leur budget de fonctionnement.*

Ces subventions et crédits spéciaux doivent faire annuellement, l'objet d'une inscription au budget de l'Etat ». Il va sans dire que le soutien financier de l'Etat au fonctionnement des communes peut varier d'une collectivité locale à l'autre, tout comme certaines d'entre elles n'en bénéficieront pas. On note à cet effet, une différenciation, matérielle, financière. Loin de devenir une source de désarticulation de l'unité nationale, la différenciation financière est destinée à la renforcer. Dans le même ordre d'idée, l'article 8 de la même loi, n° 97-029 du 15 janvier

“ **L'expérimentation garde donc toute son importance. La cour spéciale des affaires foncières n'est donc pas une juridiction de plus. Elle tient lieu d'une juridiction à part entière.**

1999 affiche que « *le changement de dénomination, le transfert de chef-lieu, la fusion d'une commune avec une autre ou la division d'une commune se fait par voie législative après avis motivé ou à la demande du ou des conseils communaux concernés* ». Il en découle que le législateur associe en quelque sorte les collectivités locales, d'une manière circonstancielle, à la procédure d'élaboration de la loi. Il y a donc une différenciation normative. Cependant, l'article 105 de la Constitution du Bénin prévoit que « *l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée nationale* ». On est tenté d'avancer qu'il s'agit d'un principe qui admet des exceptions qualifiables de différenciation ou d'expérimentation ponctuelle.

Une autre illustration procède de ce que les avis qu'émettent les collectivités locales relativement à leur fusion ou division peuvent être déferés à la juridiction administrative⁴⁴. Or, en contentieux administratif général, l'avis est un acte non décisoire, une aide en prise de décision ou une aide en vue de l'adoption d'une loi dans le cas d'espèce. De ce fait, la différenciation s'étend à la procédure juridictionnelle. S'y rajoute, à ce sujet, le droit qui est reconnu à un contribuable communal de pouvoir ester en justice à ses risques et périls

⁴⁴ Voir loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

pour le compte de sa commune⁴⁵. Une telle possibilité, qui rappelle l'intérêt collectif, local, n'existe pas lorsqu'est en jeu, un intérêt national. Elle ne s'applique que dans le cadre de l'intérêt local. L'expérimentation garde donc toute son importance. La cour spéciale des affaires foncières n'est donc pas une juridiction de plus. Elle tient lieu d'une juridiction à part entière. Un auteur a pu écrire à propos de l'Etat français : « *La France est fragmentée et ne vit plus comme une communauté nationale au singulier. Nous ne pouvons retisser les liens défaits et restaurer l'unité du pays qu'en confiant plus de pouvoir aux collectivités territoriales.* »⁴⁶ On dirait une unité dans la diversité !

Pour la France, la différenciation trouve entre autres, son origine dans l'article 72 alinéa 4 de la Constitution de 1958 qui dispose que « *les collectivités locales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger ou à titre expérimental, et pour un objet et pour une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ». Depuis 2003 en France, une collectivité locale peut être autorisée à appliquer une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales⁴⁷. L'expérimentation figure de même à l'article 37-1 créé par la Loi constitutionnelle n° 2003- du 28 mars 2003. « *La loi et le règlement peuvent comporter, des dispositions à caractère expérimental.* »⁴⁸ La différenciation tend donc à embrasser

⁴⁵ Ibidem (article 153).

⁴⁶ Voir Groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, « Pour le plein exercice des libertés locales : 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation », juillet 2020.

⁴⁷ Voir article LO. 1113-1 CGCT.

⁴⁸ Voir article 3 de ladite Loi. Il n'est donc pas insensé d'avoir préconisé que l'expérimentation fasse l'objet d'un contrôle de constitutionnalité au Bénin (voir supra, I).

tous les domaines⁴⁹. Ne serait-elle pas, par moments, une institution définitive ? Mériterait-elle le cas échéant, le qualificatif "expérimental" ? En tout état de cause, et à titre indicatif, sa stratification ou étude typologique pourrait s'effectuer de façon verticale et d'une manière horizontale. Dans cette dernière hypothèse, l'expérimentation embrasserait un champ d'activités de plus en plus élargies qui en valorisera au mieux, l'approche matérielle.

III- UNE GÉNÉRALISATION SOUHAITABLE DE L'EXPÉRIMENTATION

La généralisation s'entend d'une extension. D'après la Cour suprême, il conviendrait de créer « d'autres cours spéciales des affaires foncières dont les ressorts de compétence territoriale couvriraient l'ensemble du territoire nationale ». En effet, conformément aux dispositions de l'article 4 alinéa 1^{er} de la loi relative à la cour spéciale des affaires foncières, celle-ci a pour ressort territorial, Abomey-Calavi, Allada, Cotonou, Ouidah, Porto-Novo, Sèmè-Kpodji et Tori-Bossito⁵⁰. Pour citer un exemple à Abomey-Calavi, l'Archevêché de Cotonou a signifié un exploit d'huissier de justice, portant sur un titre foncier relatif à deux ha onze a, 3 ca, à 23 personnes au motif qu'il détient un droit de propriété sur la parcelle de terrain litigieux⁵¹. L'Archevêché

serait titulaire d'un titre foncier n°1777 en date du 15 juillet 1999. La signification a eu lieu le 9 novembre 2022. Ainsi, au moment où la commune d'Abomey-Calavi a établi le titre foncier, elle a dans le même temps loti et recasé de présumés propriétaires sur la parcelle de terrain requise. L'Archevêché a pour sa part, attendu 23 ans pour s'en prévaloir.

La cour des affaires foncières couvre huit communes sur les 77 que compte le Bénin. Son siège est implanté à Cotonou⁵². En parlant de ressort territorial national, la Cour suprême ne concevrait pas que la compétence de la cour spéciale des affaires foncières soit limitée à quelques collectivités locales comme l'entrevoit le législateur. « La création d'une juridiction spéciale apparaît de par sa pertinence comme une riposte organisée

de la société dans le traitement judiciaire du phénomène. »⁵³ A juste titre, la Cour suprême a mentionné dans l'avis qu'elle a donné au Gouvernement que « l'insécurité ou la mafia foncière n'est pas seulement circonscrite aux communes identifiées, mais s'étend à d'autres localités (...) Le mal est bien national »⁵⁴.

A titre approximatif, elle a cité quelques exemples : Bohicon, Adjara, Akpro-Misséréte, Avrankou, Parakou, Kandi, etc. On pourra en citer davantage. Dans la Commune de Glazoué, la Communauté forestière du Moyen-Ouémé (COFORMO) est en difficulté. Certains ressortissants de l'Arrondissement d'Aklampa doutent de la transparence de la gestion financière de ladite institution

⁴⁹ Voir les décisions précitées n° 93-322 DC, 28 juillet 1993 et n° 2004-503 DC du 12 août 2004 du Conseil constitutionnel français.

⁵⁰ Voir l'avis ci-dessus visé de la Cour suprême.

⁵¹ Voir Emile KOUTON pour le compte de l'Archevêché de Cotonou, Signification de titre foncier n° 1777 d'Abomey-Calavi et procès-verbal en date du 14 novembre 2022 avec commandement

de cesser les troubles et de déguerpir.

⁵² Voir article 4 alinéa 2 de la même loi.

⁵³ Voir avis précité, pp. 2-3.

⁵⁴ Pour les autres localités que la Cour a eu à citer, voir infra, II.

dans leur localité. Les intéressés lui ont adressé une pétition⁵⁵ avec ampliation au bureau de l'Union pour le développement durable de la Commune de Glazoué (UDDCG)⁵⁶. Depuis lors, le président du bureau a envoyé trois correspondances au directeur de la COFORMO dont le siège est à Tchaourou pour avoir des informations idoines sur la question afin d'apaiser les populations, mais en vain. Dans la même localité, l'un des géomètres de la commune de Glazoué, Séraphin AKOTCHAYE s'est permis de revendre une parcelle dont la convention a déjà été signée par le sous-préfet de Glazoué, à un autre acquéreur. L'affaire est présentement soumise à l'attention du maire de Glazoué sous la forme d'une demande en décision administrative préalable⁵⁷.

Mieux, une étude circonstancielle qui a été effectuée sur le sujet concerne quinze arrêts de la chambre judiciaire de la Cour suprême. Le cycle de vie de quelques dossiers se présente comme suit⁵⁸ : pour un dossier introduit devant le tribunal le 10 mai 1994, l'arrêt de la chambre judiciaire a été rendu le 22 novembre 2002, soit huit (8) ans après. Une autre requête a été introduite le 22 août 1987 et le verdict final, celui de la Cour suprême (chambre judiciaire) est rendu le 22 novembre 2002, un arrêt rendu 15 ans après. Pour une autre affaire pour laquelle le tribunal a été saisi le 5 avril 1996, la chambre judiciaire s'est prononcée le 22

juillet 2011. Le cycle de vie est également de 15 ans. Introduit le 18 février 1992 au tribunal, une autre affaire a épuisé la marche procédurale le 23 décembre 2011. Elle a duré 19 ans. Cet autre dossier a franchi les marches du tribunal de première instance le 15 octobre 1971 pour être définitivement vidé le 21 juin 1991, soit environ 20 ans après. Un requérant a saisi le tribunal de première instance le 1^{er} février 1990 pour avoir une décision définitive de la chambre judiciaire, le 24 juin 2011, à savoir 21 ans après.

Aussi, un recours introduit auprès du tribunal le 7 juillet 1970 a-t-il été complètement vidé par la chambre judiciaire de la Cour suprême le 29 décembre 1995. Il a fait un peu plus de 25 ans devant les différents juges. Au nombre des procédures dont le délai de la sentence définitive a été examiné, celui qui a battu le record a duré 31 ans. La requête est introduite auprès du tribunal le 22 juillet 1981 et l'arrêt de la chambre judiciaire est intervenu le 24 février 2012, un cycle de vie qui avoisine les 31 ans.

En sus, au nombre des 15 arrêts étudiés, 5 dossiers concernent Cotonou⁵⁹, deux affaires pour Ouidah⁶⁰, deux autres pour Abomey-Calavi⁶¹, et une affaire pour Porto-Novo⁶². Toutefois, il existe d'autres affaires qui concernent des communes non couvertes par la cour spéciale des affaires foncières. Il s'agit de deux dossiers

⁵⁵ Voir pétition du 22 septembre 2022, adressée par certains ressortissants de l'Arrondissement d'Aklampa au directeur de la COFORMO.

⁵⁶ Voir président de l'Union pour le développement durable de la commune de Glazoué (UDDCG), correspondances du 12 octobre 2022, puis des 07 et 21 novembre 2022.

⁵⁷ Voir Césaire KPENONHOUN, Recours gracieux du 9 septembre 2022 déposé au maire de la commune de Glazoué qui l'a réceptionné le même jour.

⁵⁸ Voir n° 41-CJ-CT du 22 novembre 2002, Ministère public, Sessou Joseph, Aheusson Georgina c/ Aza-Gnandji Frédéric ; n° 37/ CJ-CT, du 22 novembre 2002, Codo Frédéric rep/ Codo Clément c/ Efiio KPIHOUN/ rep. / Efiio Eugène ; n° 11/ CJ-CT du 22 juillet 2011, Ahouansou Samuel Godonou c/ Gandonou Jacques ; n° 14/ CJ-CT du 23 décembre 2011, Hodonou Sylvestre c/ Akovo Codjo, Souley Chakirou et autres ; n° 06/ CJ-CT du 21 juin 1991, Goudjo Cécile née Assogba c/ Ahyi Colette, Ahyi Solange Ekoue Rose, rep. par Assogba Agnès ; n° 12/ CJ-CT du 24 juin 2011, Collectivité Ganglo Tammonhessi, Collectivité Djikponkpodé rep. par Honhoui Houndjènoukon c/ Collectivité Ganglo Tammonhessi, Collectivité Djikponkpodé rep. par Honhoui Houndjènoukon ; n° 08/ CJ-CT du 29 décembre 1995, Akissoe Hounmènou et autres, c/ Houngouè Adi Dohou ; n° 02/ CJ-CT du 24 février 2012, Zounon Léonard rep. par Zounon Lazare et consorts.

⁵⁹ Voir n° 08/ CJ-CT du 11 décembre 1992, Dame Ahouangnihou Djentre Toglo rep. par Koukpodé Pierre c/ Ayidjovo Antoine rep. par Kelome Michel, de Souza Carlos rep. Par Codjia Marguerite, de Souza Dorothée rep. Par de Souza Prosper ; n° 11/ CJ-CT du 23 mars 2001, Sinsin Marcellin c/ Gbènou Félicité, Noutchet Francis rep. Par Noutchet Léopold c/ Dossou Koto Léon ; n° 41-CJ-CT du 22 novembre 2002, Ministère public, Sessou Joseph, Aheusson Georgina c/ Aza-Gnandji Frédéric ; n° 02/ CJ-CT du 24 février 2012, Zounon Léonard rep. par Zounon Lazare et consorts.

⁶⁰ Voir n° 06/ CJ-CT du 21 juin 1991, Goudjo Cécile née Assogba c/ Ahyi Colette, Ahyi Solange Ekoue Rose, rep. par Assogba Agnès ; n° 14/ CJ-CT du 23 décembre 2011, Hodonou Sylvestre c/ Akovo Codjo, Souley Chakirou et autres.

⁶¹ Voir n° 12/ CJ-CT du 24 juin 2011, Collectivité Ganglo Tammonhessi, Collectivité Djikponkpodé rep. par Honhoui Houndjènoukon c/ Collectivité Ganglo Tammonhessi, Collectivité Djikponkpodé rep. par Honhoui Houndjènoukon ; n° 08/ CJ-CT du 29 décembre 1995, Akissoe Hounmènou et autres, c/ Houngouè Adi Dohou.

⁶² Voir n° 11/ CJ-CT du 22 juillet 2011, Ahouansou Samuel Godonou c/ Gandonou Jacques.

pour Lokossa⁶³, un pour Parakou⁶⁴, un pour Abomey⁶⁵ et un pour Bohicon⁶⁶. Des procès qui ont duré 15 ans, on en trouve à Porto-Novo⁶⁷, mais également à Lokossa⁶⁸. Les citoyens de ces deux communes (Porto-Novo et Lokossa) subissant eux tous le délai anormalement long du procès. On ne voit pas ce en quoi une cour spéciale connaîtra des affaires du justiciable de Porto-Novo pendant que les juridictions de droit commun statueront sur les dossiers fonciers de Lokossa.

Il se conçoit que la Cour suprême souhaite une évolution de ce qu'elle qualifie comme étant une *"différentiation territoriale"*⁶⁹. Elle recommande la généralisation de la cour spéciale des affaires foncières qui *« pourrait intervenir de façon progressive »*.⁷⁰ Cela en appelle à une évaluation⁷¹ qui permettra de faire une appréciation des résultats de la cour spéciale après son entrée en activité. Ces résultats n'auraient de sens que dans l'hypothèse où la célérité du procès sera scrupuleusement respectée devant les différents juges du fond et de cassation qui seront successivement appelés à se prononcer.

⁶³ Voir n° 13 /CJ-CT du 31 octobre 1997, chambre judiciaire (civil traditionnel), Gbogbodo AHO, Adjahossou Agbon c/ Gbadessi YAMBA ; n° 37/ CJ-CT, du 22 novembre 2002, Codo Frédéric rep/ Codo Clément c/Efio KPIHOUN/ rep. /Efio Eugène.

⁶⁴ Voir n° 28/CJ-CT du 3 août 2001, Procureur général du Parquet populaire centrale c/ Jugement n° 17 rendu le 30 juillet 1974.

⁶⁵ Voir n° 10/CJ-CT du 20 avril 2012, Hounsavi Félicien c/Bonou Hounsa Mélanie.

⁶⁶ Voir n°07/CJ-CT du 24 novembre 1995, Gnambako Justin, rep. Par Gnambako Tohossi c/ Hounkpatin Adèle.

⁶⁷ Voir n° 11/CJ-CT du 22 juillet 2011, Ahouansou Samuel Godonou c/Gandonou Jacques.

⁶⁸ Voir n° 37/ CJ-CT, du 22 novembre 2002, Codo Frédéric rep/ Codo Clément c/Efio KPIHOUN/ rep. /Efio Eugène

⁶⁹ Voir avis précité de la Cour suprême, p. 2.

⁷⁰ Ibidem, p. 3.

⁷¹ Voir France urbaine, Métropole, Agglos et Grandes Villes, Note concernant le projet de loi organique relatif aux expérimentations mises en œuvre par les collectivités territoriales sur le fondement du 4^e alinéa de l'article 72 de la Constitution, Note_expérimentation.pdf. Fichiers de Phoenix, consulté le 25 novembre 2022.

CONCLUSION

Les mafias foncières tendent à se généraliser dans tout le Bénin. Certes, elles paraissent probablement plus développées dans certaines localités que dans d'autres. Mais le législateur devrait-il être à la traîne de l'actualité ? Parfois, il vaut mieux prévenir un cancer que d'avoir à le guérir. La loi n°2022-16 du 19 octobre 2022 portant création, organisation et fonctionnement de la cour spéciale des affaires foncières pouvait donc revêtir dès son adoption, un caractère général du point de vue territorial. Le juge averti qu'est la Cour suprême n'a cessé de le recommander au Gouvernement.

Le cas échéant, l'expérimentation aurait-elle pu être expérimentée ? Pourrait-elle être érigée au rang d'une norme à valeur constitutionnelle avec pour corollaire, une valeur ajoutée au plan tripartite de la légitimité, de la régularité juridique et de la doctrine ? Le juge judiciaire et administratif suprême s'en est assurément ravisé. Il en prône une *"généralisation progressive"* à laquelle il associe la doctrine pour avoir ordonné la présente réflexion qui tient lieu d'une introduction aux débats. Il semble en outre, que l'expérimentation tendrait à être temporaire en principe, mais pourrait être définitive par exception lorsqu'on l'examine organiquement et matériellement. Ce serait une expérimentation organico-matérielle, ce qui constituerait une nouvelle dimension de la *"Constitution-modèle"*⁷².

⁷² Voir Frédéric Joël AÏVO (dir), Actes du Colloque de Cotonou sur « la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? » Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, 2014.

Manifestations scientifiques

La présente rubrique rend compte de manière sommaire des activités d'accompagnement pédagogique et des rencontres statutaires d'associations dont la Cour suprême est membre. Il s'agit du VII^e Congrès de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF), de la XIV^e session de formation et des 18^e assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF).

VII^{ème} CONGRÈS DE L'AHJUCAF COTONOU - 2022



LA MOTIVATION DES DÉCISIONS DES COURS SUPRÊMES JUDICIAIRES

DIRE LE DROIT
ET ÊTRE COMPRIS



■ VII^e CONGRÈS DE L'ASSOCIATION DES HAUTES JURIDICTIONS DE CASSATION DES PAYS AYANT EN PARTAGE L'USAGE DU FRANÇAIS (AHJUCAF).

Le VII^e Congrès de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF), tenu à Cotonou au Bénin les 30 juin et 1^{er} juillet 2022, a porté sur « **La motivation des décisions de justice – Dire le droit et être compris** ».

A l'issue du colloque, les congressistes de l'AHJUCAF ont adopté à l'unanimité des recommandations fixant les directives pour les Cours suprêmes judiciaires francophones pour améliorer la motivation des décisions de justice afin de les rendre plus intelligibles aux citoyens.

Deux communications introductives ont été présentées à la conférence inaugurale dudit colloque.

Il s'agit de :

- *La motivation des décisions des cours suprêmes judiciaires : Enjeu*

- *fondamental, entre traditions juridiques et exigences contemporaines*, présentée par **Mme Soraya Amrani Mekki**, Agrégée des facultés de droit, Professeure à l'Université Paris Nanterre, Directrice de l'axe justice judiciaire, amiable et numérique ;

et

- *La motivation des décisions des cours suprêmes judiciaires : enjeu fondamental, entre traditions juridiques et exigences contemporaines : critiques apodictiques de la thèse de la simplification des motivations des juridictions suprêmes. Etude en contexte africain francophone*, présentée par **M. Joseph DJOGBENOU**, Agrégé des facultés de droit, Droit privé, Professeur des Universités.

■ XIV^e SESSION DE FORMATION DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES (AA-HJF).

L'AA-HJF a organisé, du 24 au 26 octobre 2022, à l'Ecole régionale supérieure de la magistrature (ERSUMA) et au siège de la Cour suprême du Bénin à Porto-Novo, la XIV^e session de formation des magistrats de ses Juridictions membres.

Placée sous la présidence de monsieur Victor Dassi ADOSSOU, président de la Cour suprême du Bénin et président du bureau du Conseil d'administration de l'Association, cette session de formation a réuni plus de cent quinze (115) participants, venus de France et de tout l'espace africain francophone.

Les travaux en plénière se sont déroulés autour d'un panel placé sous la co-modération de messieurs Abdou BAKARI, Président de la Cour de cassation du Niger et Gbéri-Bè OUATTARA, Vice-président de la Cour de Justice de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Deux communications introductives ont été présentées à la conférence inaugurale et ont fait l'objet d'échanges, à savoir :

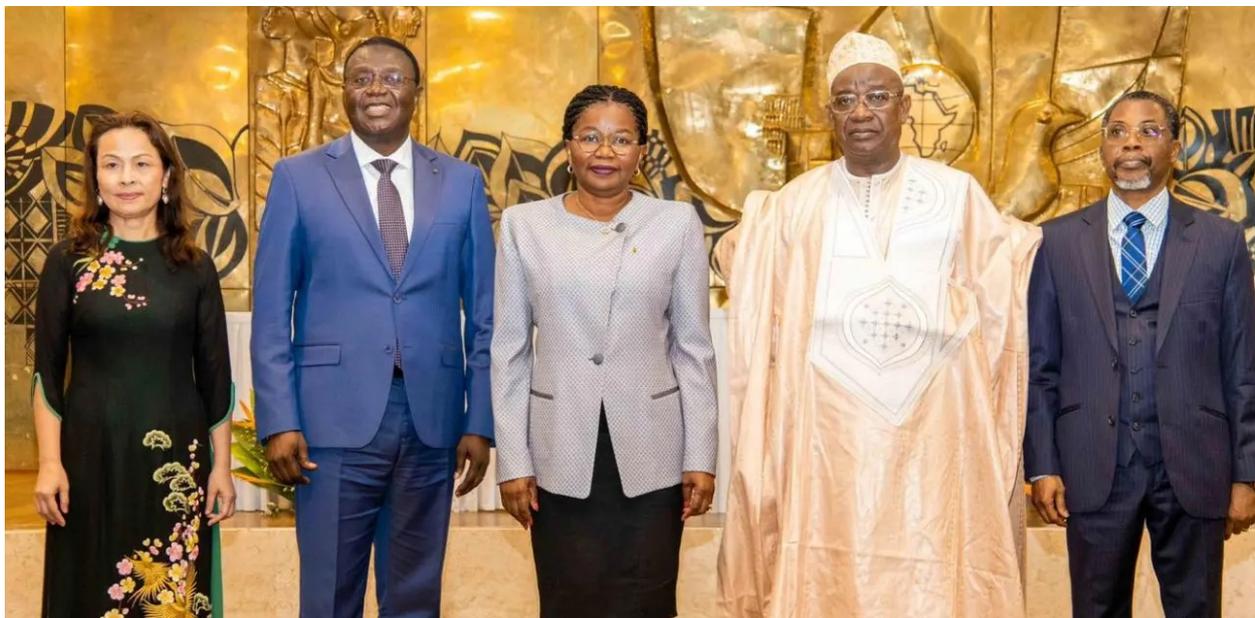
- *Les juridictions spéciales et le principe du double degré de juridiction*, présentée par M. **Moktar ADAMOU**, Maître de conférences, agrégé des facultés de droit, Doyen de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques de l'Université de Parakou au Bénin ;

- *L'application des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme par le juge africain*, présentée par **M. Francisco Djedjro MELEDJE**, Professeur titulaire de droit public et science politique à l'université de Cocody à Abidjan en Côte d'Ivoire.

D'autres présentations ont été faites sur des thématiques spécifiques dans les travaux en ateliers suivant les différents ordres de juridictions à savoir : les juridictions de cassation, administratives, constitutionnelles, communautaires et des comptes.



■ XVIII^e ASSISES STATUTAIRES DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES (AA-HJF).



Le présidium à la fin de la cérémonie d'ouverture du colloque

Cadre de concertation favorisant les échanges d'expériences et de jurisprudences entre les juges africains de l'espace AA-HJF, les assises statutaires du réseau visent entre autres, le renforcement du droit et de la sécurité juridique et judiciaire en Afrique, la promotion et la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit.

Les 18^{èmes} assises statutaires du réseau ont eu lieu à Lomé, au Togo, les 12, 13 et 14 décembre 2022 avec le soutien de l'État togolais et de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

L'Association, poursuivant inlassablement sa mission au soutien du renforcement de l'idéal démocratique et de l'Etat de droit, il s'est révélé pertinent de favoriser le débat sur une thématique d'une actualité prégnante.

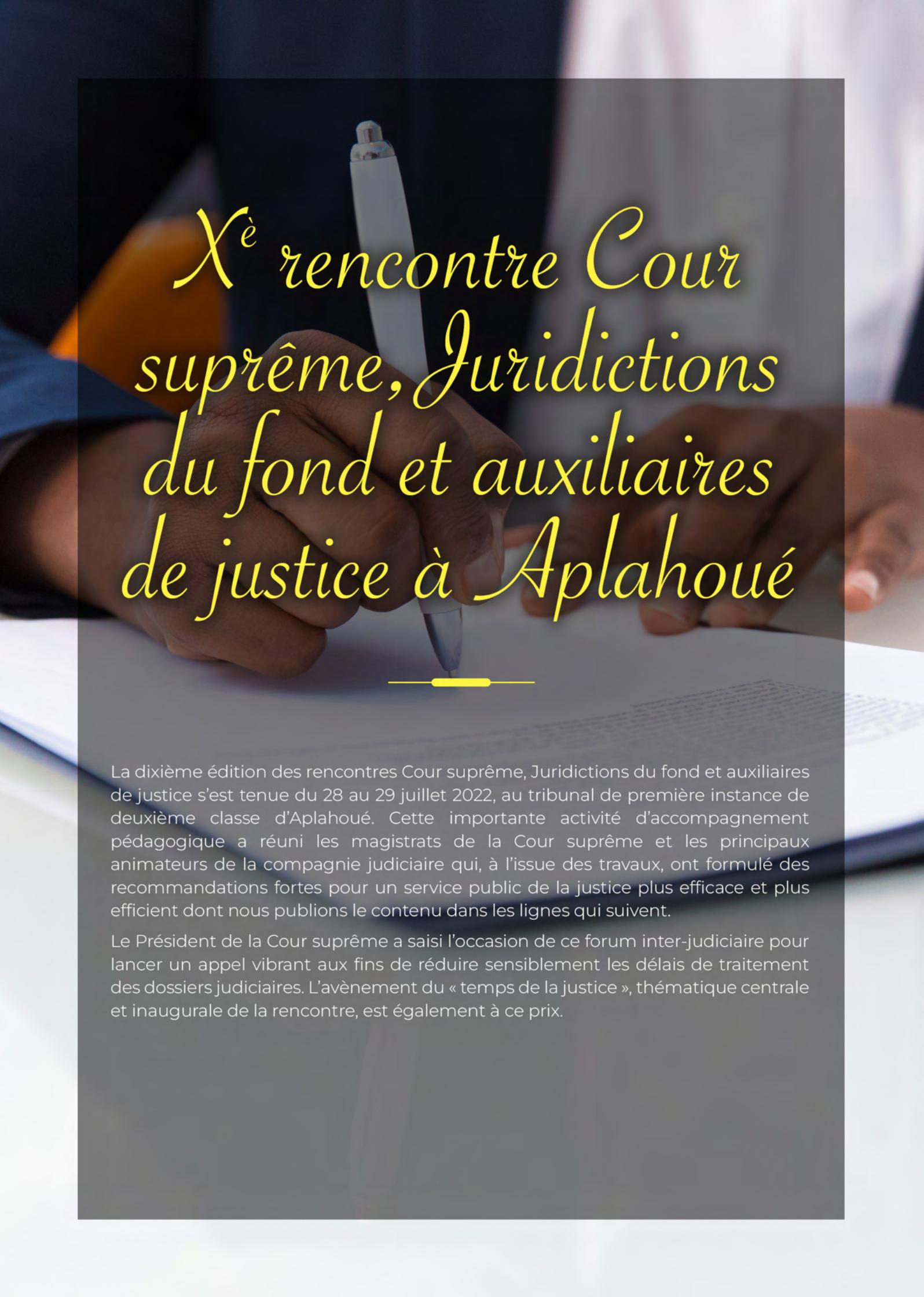
Le colloque international organisé à l'occasion des dites assises a ainsi porté sur le thème central : « **L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique** ».

L'objectif poursuivi par l'AA-HJF en organisant ledit colloque est de faire jouer aux hautes Juridictions africaines francophones, toute leur partition dans le déploiement des synergies nécessaires à la mise en œuvre de tous les instruments et

garanties juridiques à même de préserver les grandes options démocratiques portées par le renouveau constitutionnel des années 1990.

L'enjeu ici est de réaliser les consensus nécessaires pour faire jouer à la justice constitutionnelle africaine un rôle de premier plan dans la moralisation et la normalisation des mécanismes de révision des Lois fondamentales afin de ne pas pervertir le recours auxdits mécanismes.

La conférence inaugurale, présentée en panel, a été marquée par deux communications sur la thématique centrale qui ont été présentées par messieurs **Nadjombé Gbéou-Kpayilé**, Maître de Conférences, Agrégé à l'Université de Kara au Togo ayant introduit les débats pour le regard africain et **Fabrice HOURQUEBIE**, Professeur de droit public à l'Université de Bordeaux IV en France, pour le regard européen sur la problématique.



X^e rencontre Cour suprême, Juridictions du fond et auxiliaires de justice à Aplahoué

La dixième édition des rencontres Cour suprême, Juridictions du fond et auxiliaires de justice s'est tenue du 28 au 29 juillet 2022, au tribunal de première instance de deuxième classe d'Aplahoué. Cette importante activité d'accompagnement pédagogique a réuni les magistrats de la Cour suprême et les principaux animateurs de la compagnie judiciaire qui, à l'issue des travaux, ont formulé des recommandations fortes pour un service public de la justice plus efficace et plus efficient dont nous publions le contenu dans les lignes qui suivent.

Le Président de la Cour suprême a saisi l'occasion de ce forum inter-judiciaire pour lancer un appel vibrant aux fins de réduire sensiblement les délais de traitement des dossiers judiciaires. L'avènement du « temps de la justice », thématique centrale et inaugurale de la rencontre, est également à ce prix.

DIXIÈME RENCONTRE COUR SUPRÊME, JURIDICTIONS DU FOND ET AUXILIAIRES DE JUSTICE.



Photo de famille à l'occasion de la 10^è rencontre Cour suprême, juridictions du fond et auxiliaires de justice

RECOMMANDATIONS

Les magistrats de la Cour suprême, ceux des juridictions du fond ainsi que les auxiliaires de justice, au terme des fructueux échanges intervenus au cours des travaux de la 10^è rencontre cour suprême, juridictions du fond et les auxiliaires de justice tenue au Tribunal de 1^{ère} instance de 2^e classe d'Aplahoué, les 28 et 29 juillet 2022 ;

Recommandent, dans l'intérêt bien compris d'un service public de la justice plus efficace et plus efficient :

■ A l'endroit de l'ensemble de la compagnie judiciaire

Une plus grande responsabilité des gens de justice dans l'exercice de leurs offices respectifs à travers le renforcement du dialogue inter professionnel du secteur de la justice, aux fins de juguler les lenteurs

qui freinent l'avènement tant souhaité du temps d'une justice plus crédible qui rend des décisions de qualité dans des délais raisonnables.

■ A l'endroit du Conseil supérieur de la magistrature (Csm)

De tirer toutes les conséquences des dysfonctionnements relevés dans le traitement des dossiers judiciaires par les magistrats, qu'il s'agisse des dysfonctionnements mis en lumière par une condamnation de la Cour constitutionnelle en raison du délai anormalement long de traitement des causes portées devant les juridictions ou encore des constats faits par l'Inspection Générale des Services Judiciaires qui méritent sanction et dont la demande est portée devant le Csm par l'autorité de tutelle administrative.

D'éviter que les postes de juge

d'instruction restent longtemps vacants à la suite des mutations, ce dysfonctionnement du service public de la justice étant l'une des causes des détentions préventives abusives.

■ A l'endroit des magistrats des juridictions du fond

L'harmonisation des bonnes pratiques de greffe relativement à la délivrance des grosses au regard de la problématique de la mise en état des dossiers frappés de pourvoi en cassation et de leur transmission.

Que les chefs de juridictions et de parquet appuient du mieux qu'ils peuvent les greffiers en chef dans la transmission des dossiers frappés de pourvoi en cassation.

Que les chefs de juridictions fassent montre de leadership afin que l'ensemble des professionnels en service dans leurs juridictions soient sensibilisés et contrôlés par rapport au respect dans leurs offices respectifs des délais légaux.

Que le Président de juridiction statuant en la forme des référés connaisse de tout le contentieux lié au bail c'est-à-dire à la fois le contentieux de l'expulsion, de la condamnation au paiement des loyers échus et des dommages et intérêts, relativement aux difficultés d'application de la loi portant bail à usage d'habitation et celles autour de la délivrance des attestations de non appel ni d'opposition aux fins de délivrance de grosse.

■ A l'endroit des auxiliaires de justice

- Des greffiers

La mise en place dans les greffes, d'une organisation permettant une mise en état correcte des dossiers objet de pourvoi en

cassation et la délivrance des grosses sans formalités préalables dans les cas où les délais et l'exercice des voies de recours ne sont pas suspensifs.

- Des huissiers de justice

De procéder à l'exécution des ordonnances sans attendre l'apposition de la formule exécutoire si la loi n'en a pas autrement disposé. Ainsi, en cas d'incidents, le débat pourrait être élevé devant les juridictions de telle sorte que la Cour suprême pourrait indiquer l'interprétation appropriée.

- De commissaires-priseurs

De procéder à la réécriture de la loi n°2004-04 du 29 mai 2004 portant statut des commissaires-priseurs en République du Bénin sur les points du monopole intégral de toutes les ventes publiques et de toutes les ventes après saisie, des tarifs à appliquer par les Commissaires-priseurs, l'interdiction de règlement amiable par le Commissaire-priseur en cas de ventes forcées.

De prendre des actes réglementaires qui consacrent le code de déontologie des commissaires-priseurs, le règlement intérieur et les tarifs par type de compétences exercées par les Commissaires-priseurs.

■ A l'endroit du Ministère de la justice et de la législation

D'organiser une formation spécifique d'appropriation des bonnes pratiques sur la mise en état des dossiers frappés de voies de recours, notamment le pourvoi en cassation et la transmission desdits dossiers.

L'organisation de séminaires d'appropriation des textes législatifs en général et de la loi n°2018-12 du 2 juillet 2018 portant régime juridique du bail

à usage d'habitation domestique en République du Bénin en particulier.

La prise d'actes susceptibles d'empêcher les pratiques engendrant des surcoûts et l'allongement des délais occasionnant la lenteur dans la délivrance des grosses.

D'organiser dans les meilleurs délais possibles, des formations d'appropriation des textes et règles applicables en matière fiscale.

De missionner ou d'activer l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) aux fins de vérification systématique des délais de traitement des dossiers pendants devant les juridictions du fond dans l'optique d'une reddition plus diligente des décisions.

De déférer systématiquement les cas avérés de violation par suite des vérifications menées par l'IGSJ au Conseil supérieur de la magistrature pour examen.

D'adresser une lettre circulaire de rappel à l'ensemble des juridictions pour appeler au respect des délais raisonnables qui est désormais un indicateur de bonne gouvernance et de consolidation de l'État de droit.

D'adresser dans la même veine un message aux auxiliaires de justice pour les inviter à concourir par les meilleures pratiques judiciaires au respect desdits délais.

■ A l'endroit du Ministère de l'économie et des finances

De doter l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) de ressources financières et humaines suffisantes, de renforcer ses capacités d'action pour lui permettre de faire face à ses charges.

De faire procéder à un recensement exhaustif des terres appartenant à l'Etat permettant ainsi la réalisation d'un cadastre fiable.

De procéder à l'évaluation périodique de la performance de l'ANDF et l'opérationnalisation de tous les services de la plate-forme e-notaire qui a vocation à accompagner le notaire dans son office.

De prendre l'initiative d'une réforme tendant à éviter les conflits d'attribution entre la Douane, la Direction générale du Matériel et les Commissaires-priseurs, relativement à la vente aux enchères publiques.

Fait à Aplahoué, le 29 juillet 2022.

Les participants.



Discours

Nous publions ici deux importantes allocutions prononcées par le Président de la Cour suprême, l'une à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée judiciaire 2022-2023 (suivi du bilan sommaire des activités menées au titre de 2021-2022) et l'autre, à l'atelier d'appropriation des trois nouveaux textes régissant sur la Cour suprême.

ALLOCUTION DU PRÉSIDENT DE LA COUR SUPRÊME A L'OCCASION DE L'AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTRÉE JUDICIAIRE 2022-2023.

Porto-Novo, siège de la Cour suprême, le 27 octobre 2022

Madame la Vice-présidente de la République, Grande Chancelière de l'ordre national du Bénin ;

Pour la seconde fois consécutive, vous nous faites l'honneur d'assister à notre audience solennelle de début d'année.

Votre présence parmi nous, dans cette enceinte de fortune qui sert de salle d'audience, témoigne de la grandeur et de la noblesse que vous accordez à l'œuvre de justice, si austère soit elle mais si nécessaire à l'équilibre de notre société.

Fidèle interprète, je le crois, des sentiments de la Magistrature béninoise, je m'honore de trouver en votre présence si unanimement appréciée, l'expression de votre attachement aux femmes et aux hommes qui œuvrent chaque jour, à la réalisation de cet idéal de justice dans notre pays.

Ils vous offrent en retour, le meilleur accueil et vous remercient bien sincèrement des marques de touchante attention que vous leur témoignez.

Nous sommes d'autant plus heureux de vous voir parmi nous, que vous représentez Son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature, lui qui, au cours de l'année écoulée nous aura encore une fois administré la preuve supplémentaire de sa foi en la justice et de son engagement personnel à en faire redorer le blason.

Nous n'en voulons pour preuve que :

- la promulgation, cette année, des trois lois importantes régissant la Cour suprême, notamment, la loi n° 2022-11 du 27 juin 2022 portant statut de ses magistrats pourtant prévue par la constitution du 11 décembre 1990 et restée non adoptée depuis 1990, sous les anciens régimes du renouveau démocratique ;
- le renforcement de l'effectif des magistrats de la Cour ;
- la rénovation en cours du bâtiment qui en abrite le siège.

Par ces actions de portée historique, le Chef de l'Etat achève de nous convaincre de sa volonté politique d'inscrire la Cour suprême dans la modernité et d'offrir à ses principaux animateurs, les conditions et les moyens de leur mission dans la République.

Aussi, est-ce avec une légitime fierté qu'au nom de tous les magistrats et en mon nom personnel, voudrais-je vous prier, madame la Vice-présidente de la République, de bien vouloir transmettre au Chef de l'Etat, Monsieur Patrice TALON, l'expression renouvelée de notre profonde reconnaissance.

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale ;

Mesdames et Messieurs les Présidents des Institutions de la République ;

**Mesdames et Messieurs les membres
desdites institutions ;**

Votre présence à nos côtés à l'occasion de nos audiences solennelles de rentrée nous donne du réconfort et de la fierté. Elle symbolise avec éloquence, la solidarité entre les Institutions de la République dans la réalisation de l'idéal démocratique auquel aspire le peuple du Bénin.

Recevez ici et maintenant, l'expression de notre profonde gratitude.

**Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre
en charge de la justice ;**

La réforme de l'État n'a pas de vocation propre. Son unique objectif est d'améliorer le vivre ensemble national et notre communauté de destin. La demande est encore plus forte en ce qui concerne la justice. On attend de la justice qu'elle soit tout à la fois, indépendante, impartiale, rapide, efficace, prévisible et de grande qualité.

Avec toute l'énergie dont vous débordez, vous y travaillez inlassablement.

Nous restons très sensibles à toutes les réformes opérées dans le secteur sous votre impulsion et qui visent la modernisation de notre système judiciaire. Soyez assuré de notre soutien.

**Monsieur le Bâtonnier entrant de
l'Ordre des Avocats ;**

L'action de l'Institution à laquelle vous appartenez, est d'un inestimable concours pour le magistrat dans l'accomplissement de son office.

Vous venez de partager, devant ce prestigieux auditoire, les brillantes observations du Barreau, sur le thème de la rentrée de cette année. Votre prise de parole nous rassure et nous conforte dans notre conviction que le Conseil de l'Ordre sera toujours présent aux grands

rendez-vous de l'agenda judiciaire national où sont débattues les questions touchant au meilleur fonctionnement de la maison justice.

Nous vous souhaitons tout le meilleur, à votre prise de charge, dans vos futures fonctions de bâtonnier de l'Ordre des Avocats.

**Messieurs les Présidents de la Cour
suprême du Togo, de la Cour de cassation
du Burkina Faso, de la Cour de cassation
du Niger ;**

**Mesdames et Messieurs les Magistrats
des hautes Juridictions africaines
francophones ;**

**Messieurs le représentant du Conseil
d'Etat de France ;**

Vous honorez de votre présence si confraternelle l'audience de rentrée de notre Cour. Nous y voyons la manifestation tangible de la réalité de la coopération juridique et judiciaire qui nous lie au service de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit en chantier dans nos différents pays.

C'est au nom de cette coopération agissante que beaucoup d'entre vous ont pris part du 24 au 26 octobre courant à la 14ème session de formation des magistrats de nos hautes Cours réunies au sein de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF).

Je voudrais particulièrement saluer Madame le Procureur Général près la Cour suprême du Togo qui nommée dans ses hautes fonctions il y a de cela seulement 48 heures, s'est jointe à la délégation de sa Cour pour être des nôtres ce matin.

A vous tous, la Cour suprême du Bénin vous sait infiniment gré de votre présence qui rehausse ce rituel judiciaire commun à nos pays.

Messieurs les Présidents Abraham ZINZINDOHOUE et Ousmane BATOKO, anciens Présidents de la Cour suprême ;

Vous ne seriez pas venus, que quelque chose aurait manqué à cette audience. C'est toujours avec beaucoup de fierté que nous vous accueillons dans votre maison. Je voudrais vous assurer du grand soin que nous prenons de l'héritage légué.

Mesdames et messieurs, les magistrats des Cours et tribunaux de la République ;

Mesdames et messieurs, les membres de la grande famille judiciaire nationale ;

Nous nous réjouissons du soutien franc que vous nous apportez par votre présence à cette audience de rentrée de la juridiction nationale de cassation. De par nos offices respectifs, nous nous retrouvons dans une communauté de destin. Sachons tous que le fonctionnement de la justice doit aider à ce que le citoyen retrouve confiance en ses institutions, car elle est au cœur du pacte démocratique des sociétés modernes.

Notre responsabilité de ce point de vue est immense. La haute juridiction voudrait compter en cela sur chaque acteur du système.

Mesdames et Messieurs, les membres du corps diplomatique et représentants des organisations internationales ;

Distinguées Personnalités ici présentes ;

Honorables Invités ;

Leurs majestés, les têtes couronnées et autres gardiens de nos traditions ancestrales ;

Mesdames et Messieurs ;

Nous vous savons toujours en parfaite communion avec nous à tous les moments

forts de la vie de notre Juridiction.

Nous sommes très sensibles à votre présence si massive à la cérémonie de ce jour, preuve de votre attachement à l'institution judiciaire et à ce qu'elle représente pour l'Etat de droit.

Soyez assurés de notre détermination à œuvrer à bâtir au Bénin, une justice forte, indépendante et égale pour tous.

Madame la Vice-présidente de la République ;

Honorables invités ;

Mesdames et Messieurs ;

L'année judiciaire 2021-2022 s'en est allée, mais elle aura été, sans fausse modestie, une année bien remplie, une année au cours de laquelle notre Juridiction aura bien pris son envol.

Au plan juridictionnel, le nouveau logiciel de gestion mis en place dès mars 2021 à la lumière de la nouvelle vision. - une juridiction ne fonctionne que lorsqu'elle rend des décisions et dans des délais raisonnables -, vision du reste, partagée par l'ensemble des membres de la Cour, a porté ses fruits.

Nos stocks de dossiers sont aujourd'hui assainis.

En témoignent les points statistiques mis à votre disposition au cours de cette audience.

- La Chambre administrative n'a à ce jour en stock que 39 procédures encore pendantes après les 164 décisions rendues au cours de l'année écoulée ;

Ce stock se décompose comme suit : 03 dossiers déjà enrôlés aux audiences, 25 en cours d'instruction et 11 en instance de rapport.

- La Chambre judiciaire, sur un stock initial de 404 procédures, a rendu au cours de l'année écoulée, 326 arrêts.

Son stock de dossiers pendant à ce jour, évalué à 398 procédures s'explique par le nombre élevé de pourvois introduits au cours de l'année dernière et chiffré à 320 recours.

Laissez-moi le dire sans plus attendre, certains plaideurs et ils sont nombreux, considèrent à tort, la Cour de cassation comme un 3ème degré de juridiction et y introduisent des recours systématiques voire fantaisistes dès lors que l'instance d'appel n'a point prospéré.

Notre politique de gestion des stocks nous amènera à faire face de façon plus efficace à cette situation.

L'assainissement de nos stocks nous permet d'annoncer devant vous tous, témoins privilégiés de cette audience et devant le peuple béninois tout entier que les plus vieux contentieux encore non jugés devant notre Cour, toutes les deux chambres considérées, datent de l'année 2020.

Les contentieux vieux de plus de trois (03) ans, cinq (05) ans, dix (10) ans, quinze (15) ans voire vingt (20) ans, relèvent donc du passé à la Cour suprême.

Nous sommes aujourd'hui à un délai maximum de traitement de moins de trois ans avec l'ambition de le ramener à 16 mois au maximum dès l'année judiciaire qui s'ouvre à partir de ce jour.

Ces résultats encourageants, il faut bien en convenir, n'ont été possible que grâce à l'expertise, à l'opiniâtreté et à la perspicacité des membres du Parquet Général près notre Cour, au carrefour de toutes les procédures contentieuses et dirigé de main de maître par monsieur le Procureur Général Onésime MADODE. Le

Parquet aura produit au cours de l'année 453 conclusions soit 100 au titre de la Chambre administrative et 353 au titre de la Chambre judiciaire.

Pour donner de la visibilité à cette production juridictionnelle, les deux chambres, avec le soutien du Secrétariat Général ont assuré la publication des recueils des arrêts significatifs rendus qui sont d'ailleurs en ligne sur le site internet de la Cour. L'intensité des efforts fournis au plan juridictionnel n'a point affecté l'accomplissement de la mission consultative de la Cour.

Aussi la haute Juridiction a-t-elle émis des avis motivés sur tous les projets de loi dont elle a été saisie par le Gouvernement, soit 15 projets de loi.

De même, elle a donné suite aux 21 demandes d'avis juridiques sur les conventions de partenariat signées par le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers internationaux du Bénin.

Nous nous réjouissons du nombre croissant des projets de loi transmis par le Gouvernement à la Cour aux fins d'avis motivés et qui atteste de la présence désormais de la Cour dans l'œuvre législative au plan national.

Conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi n°2022-10 du 27 juin 2022 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême, le rapport général de la Cour élaboré au titre de l'année judiciaire 2020-2021 a été transmis respectivement au Président de la République et au Président de l'Assemblée Nationale. Celui de l'année 2021-2022 est en cours d'élaboration par le Comité ad'hoc créé à cet effet.

Madame la Vice-Présidente de la République ;

Mesdames et Messieurs ;

Sur le plan de la Coopération internationale, nous avons poursuivi, la formation continue des membres de la Cour à travers des voyages d'études à la Cour de cassation, au Conseil d'état de France ainsi qu'à la Cour suprême du Sénégal. De même, des ateliers de formation ont eu lieu sur place au siège de la Cour.

La coopération juridique et judiciaire entre notre Cour et les institutions et hautes Juridictions étrangères s'est raffermie en 2022 à travers la signature de trois importants accords de coopération. Il s'agit de :

- l'accord pour la réalisation d'un jeu de système de diffusion audiovisuelle des audiences à la Cour suprême sur don de la République populaire de Chine et qui nous permettra, dans quelques mois, de faire suivre en direct, partout dans le monde, les audiences juridictionnelles de la Cour ;

- le protocole de coopération entre le Tribunal suprême populaire de la République de Cuba et la Cour suprême du Bénin ;

- la convention de jumelage entre la Cour de cassation du Burkina Faso et la Cour suprême du Bénin.

S'agissant de nos engagements internationaux, notre pays a abrité, du 30 juin au 02 juillet 2022, le VII^e Congrès de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF).

A l'issue dudit congrès, la présidence de l'Institution est revenue, une nouvelle fois, à notre pays, le Bénin.

De même, nous avons réussi le pari de la tenue de la 14^{ème} session de formation des magistrats des juridictions membres de l'AA-HJF dont les travaux viennent

de s'achever hier, à l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA), ici même à Porto-Novo.

C'est le lieu pour moi, de réitérer, au nom de la Cour et en mon nom propre, nos vifs et sincères remerciements à son Excellence monsieur le Président de la République et à tout son Gouvernement pour d'une part, avoir autorisé l'organisation au Bénin de ces manifestations et d'autre part, pour les moyens financiers, matériels, logistiques et humains mis à notre disposition et qui en ont facilité les succès enregistrés.

Madame la Vice-Présidente de la République ;

Mesdames et Messieurs ;

Qu'il me soit permis à la lumière de ce rapport statistique d'exprimer mes remerciements et mes chaleureuses félicitations à l'ensemble des magistrats, auditeurs, greffiers et personnel de soutien de la Cour, qui, restés mobilisés autour de la vision partagée, ont permis d'atteindre les objectifs poursuivis.

Mesdames et Messieurs ;

L'année judiciaire 2021-2022 n'aura cependant pas été un long fleuve tranquille.

La mort a encore arraché à notre affection, des membres et personnels qui ont servi avec abnégation la Cour suprême.

Nous leur rendons tout l'hommage qu'ils méritent et nous nous inclinons religieusement devant leur mémoire.

Ils s'appelaient :

- Régina ANAGONOU LOKO ;

- Jeanne-Agnès AYADOKOUN ;

- Eliane PADONOU ;
- Henri AMOUSSOU-KPAKPA ;
- Ibrahim BABA-MOUSSA ;
- Gilbert DJONKO.

Que Dieu, le Tout-Puissant, essuie les larmes de nos yeux et réconforte les familles de nos illustres disparues.

Madame la Vice-présidente de la République ;

Mesdames et Messieurs ;

Le choix du thème de la présente audience solennelle n'est point, vous vous en doutez fortuit.

Il résulte de la volonté des membres du Bureau de la Cour, au vu des résultats encourageants, obtenus l'année judiciaire écoulée, d'engager la justice béninoise dans son ensemble, dans une nouvelle ère, un nouveau challenge, dont l'enjeu est de la mettre résolument en adéquation avec les exigences de sa mission.

Les grandes nations, disait le panafricaniste Kwamé N'KRUMAH, sont celles qui ont le génie d'engager courageusement leurs peuples dans les défis de leur temps.

Je voudrais le dire sans plus tarder, une décision de justice n'a plus de sens quand elle intervient des décennies, ou de longues années après la naissance du litige, des fois avec son objet totalement dissout, disparu ou après le passage de vie à trépas des parties au procès. Le juge est bien dans le déni de justice quand il s'abstient, de longues années durant, sous différents prétextes, de dire le droit, d'apporter une solution au contentieux élevé devant lui.

Ils sont nombreux, les contentieux pendant aujourd'hui devant les cours et

tribunaux de la République qui datent de décennies, de plus de dix (10) ans, cinq (05) ans. Il s'agit d'un dérèglement judiciaire.

L'image que renvoie ainsi la justice dans l'opinion est des plus délétères. Une telle justice ne peut soutenir le développement socioéconomique de notre pays et ne peut rassurer aucun citoyen.

Le 29 juillet 2022, saisissant l'occasion de la 10ème rencontre trimestrielle entre les magistrats de la Cour suprême et les juges du fond de la République, j'ai lancé à Aplahoué, dans le département du Couffo, en direction de ceux-ci, un appel solennel.

Une juridiction ne fonctionne que lorsqu'elle rend des décisions en temps réel, des décisions de qualité.

Chaque juge, dans la solitude de son office, doit se convaincre de ce que le temps compte pour le plaideur qui l'a saisi ou pour celui contre qui, il a été saisi.

Qu'on ne s'y trompe pas, loin de nous l'idée de promotion d'une justice expéditive ou mal rendue. Ce dont il est question, est d'une justice efficace.

L'indépendance de la justice que nous défendons becs et ongles, urbi et orbi doit être mise au service de son efficacité.

Nos compatriotes n'ont que faire, en effet d'une justice inefficace parce que trop lente, nos concitoyens n'ont que faire d'un juge qui n'appréhende pas les enjeux des litiges portés devant lui.

La question du temps de la justice est souvent débattue, tant au sein de l'Institution judiciaire qu'en dehors d'elle, débats sur la qualité et l'efficacité de la justice, car elle n'a pas vocation à fonctionner pour elle-même. Elle est un service public.

Ces réflexions ont fait naître dans

le milieu judiciaire, la notion de délai raisonnable, comme étant un corollaire de ce concept. On se demande combien de temps un dossier doit passer dans les cours et tribunaux, de la saisine à la reddition de la décision.

Quel est le temps de justice ?

Ce temps doit être raisonnable.

C'est dans cet esprit que le droit à la célérité dans le procès est désormais reconnu comme un droit de l'homme par la Commission européenne des droits de l'homme.

Le délai raisonnable est ainsi devenu, un indicateur de bonne gouvernance et constitue une garantie des droits fondamentaux de la personne humaine et donc de l'Etat de droit.

J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt, la contribution intellectuelle de grande densité à ce débat, de monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des avocats et du Procureur général près la Cour suprême.

Je voudrais les en remercier et m'associer à leurs développements.

De manière plus prosaïque, je voudrais que nous convenions tous, acteurs à divers niveaux de l'appareil judiciaire que les béninois ont de plus en plus mal à leur justice parce qu'ils la considèrent comme trop lente et par conséquent inefficace, avec une accoutumance progressive et prononcée comme si plus personne ne croyait à la possibilité d'une justice forte parce que, efficace. Je voudrais le dire sans ambages ; la lenteur de la justice n'est pas une fatalité.

Les résultats obtenus par certaines cours et tribunaux de la République, je parlais l'année dernière de la CRIET, aujourd'hui à la Cour suprême, indiquent à suffire que nous pouvons inverser la tendance et nous nous devons de le faire.

Madame la Vice-présidente de la République ;

Mesdames et Messieurs ;

Dans son adresse le 30 août 2022 aux entrepreneurs de France à l'Université d'été du MEDEF, le Président de la République, son Excellence Monsieur Patrice TALON, en vantant le modèle de développement et les atouts de notre pays pour les investisseurs étrangers, indiquait entre autres, « la justice fonctionne, beaucoup mieux que par le passé ».

Le Président Patrice TALON mettait ainsi en relief de façon fort judicieuse, les liens étroits, les liens tenus entre l'essor économique d'un pays et le fonctionnement de sa justice.

Nous devons en prendre davantage conscience et nous déterminer à continuer d'aller de l'avant et à conforter le Chef de l'Etat, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature, dans son appréciation sur le fonctionnement de la justice. Travaillons à maintenir le cap et aller bien au-delà.

Mon appel d'Aplahoué du 29 juillet 2022, invitait chaque chef de Juridiction à se doter d'une boussole, d'un tableau de bord pour mieux répondre aux sollicitations multiples et multiformes des justiciables et faire davantage face avec célérité, efficacité et efficience à la résorption des procédures.

Ce qui importe en effet n'est pas d'obtenir une décision, encore faudrait-il que cette décision, quelle que soit sa nature intervienne dans un délai raisonnable.

L'existence d'un bon dispositif judiciaire pour une reddition prompte de la justice devrait contribuer à l'affirmation d'une sécurité judiciaire. Elle devrait, in fine, pouvoir assurer à toute personne désireuse d'investir dans notre pays, une protection juridique, une stabilité, une

prévisibilité et une absence d'arbitraire, répondant aux finalités essentielles du droit.

Ce n'est qu'en agissant ainsi, qu'en évitant la navigation à vue, que nous prendrons toute notre part dans la consolidation de l'État de droit et contribuerons au développement économique en cours dans notre pays.

En tout état de cause, quelque forme qu'elle pourra prendre, toute réforme qui privilégiera une juste mesure du temps du procès grandira la justice et lui confèrera une nouvelle légitimité et la place renforcée qui doit être la sienne dans notre société.

Partons, maintenant, à la recherche du temps perdu !

Je vous remercie de votre bienveillante attention.

Victor Dassi ADOSSOU



Photo de famille à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée judiciaire 2022 - 2023



Bilan sommaire des activités menées au titre de 2021-2022

Nous publions sous cette rubrique, un bilan sommaire des activités menées par la haute Juridiction au titre de 2021-2022. Outre la production juridictionnelle en chiffres, le lecteur pourra lire le développement des termes de référence relativement au thème de la rentrée judiciaire 2021-2022 : « Le temps de la justice. »

LA COUR SUPRÊME EN QUELQUES LIGNES

La Cour suprême est la plus haute Juridiction de l'Etat en matière administrative et judiciaire.

Elle est présidée depuis le 25 mars 2021 par le magistrat Victor Dassi ADOSSOU qui en est le 12^{ème} premier Président.

A l'occasion de ses audiences solennelles de rentrée judiciaire, elle rend compte de ses activités aussi bien au plan juridictionnel qu'au plan consultatif.

La présente plaquette vise à renseigner le public sur les statistiques de l'année judiciaire écoulée, celle de 2021-2022.

La production de statistiques prend davantage son sens, avec le principe de la reddition des décisions de justice dans un délai raisonnable, consacré, notamment dans la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

La Cour suprême est composée :

- de deux chambres: celle administrative présidée par Rémy Yawo KODO et celle judiciaire par Innocent Sourou AVOGNON. Les chambres rendent des décisions après les conclusions produites par le Parquet général.

- du parquet général dirigé par le magistrat Onésime Gérard MADODE, Procureur général, secondé par deux premiers avocats généraux et des avocats généraux ;

- d'un greffe animé par des greffiers et dirigé par un greffier en chef, maitre Prosper Bienvenu DJOSSOU ;

- d'un secrétariat général dirigé par le conseiller André Vignon SAGBO ;

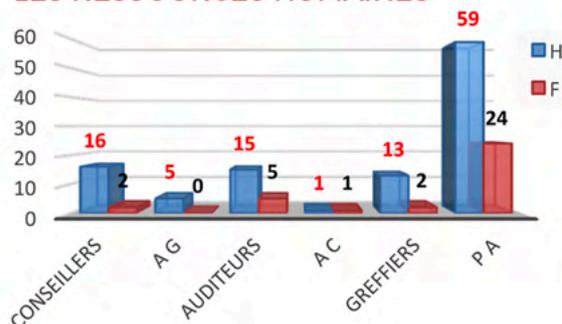
d'un cabinet dont les activités sont coordonnées par le magistrat à la retraite Isaac FAYOMI.

LES RESSOURCES HUMAINES

La Cour suprême comporte en son sein, plusieurs catégories d'agents répartis ainsi qu'il suit :

- conseillers : 18
- avocats généraux : 05
- auditeurs : 20
- greffiers : 15
- assistants de chambre : 02
- personnel administratif : 83

LES RESSOURCES HUMAINES



AG= Avocats généraux

AC= Assistants de Chambre

PA= Personel Administratif

Soit au total 143 agents dont 109 hommes et 34 femmes.

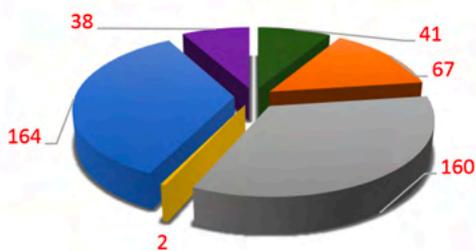
LES STATISTIQUES DE L'ANNÉE JUDICIAIRE 2021-2022

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La chambre administrative a rendu au cours de l'année judiciaire écoulée 160 arrêts.

TYPES D'ARRÊTS	NOMBRES	%
Irrecevabilité	36	23
Incompétence	12	8
Déchéance	7	4
Désistement	19	12
Rejet	39	24
Annulation	22	14
Condamnation	2	1
Autres arrêts	23	14
TOTAL	160	100

PRODUCTION ANNUELLE



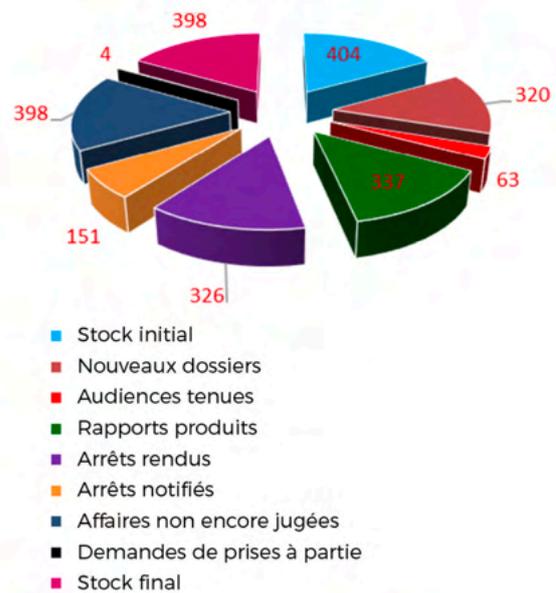
- Audiences tenues
- Rapports rédigés
- Arrêts rendus
- Ordonnances
- Dossiers vidés
- Affaires non encore jugées

LA CHAMBRE JUDICIAIRE

La chambre judiciaire, au cours de l'année judiciaire écoulée 2022, a rendu 326 arrêts.

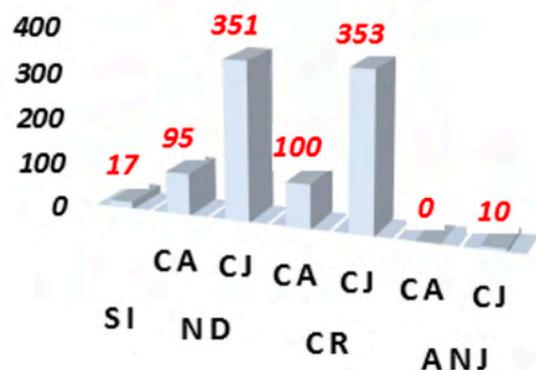
TYPES D'ARRÊTS	NOMBRE	%
Incompétence	4	1,22
Irrecevabilité	12	3,67
Déchéance	44	13,46
Non-lieu à statuer	0	-
Forclusion	72	22,02
Désistement	33	10,09
Cassation avec renvoi	23	7,03
Cassation sans renvoi	1	0,31
Arrêts de rejet	132	40,37
AUTRES ARRÊTS RENDUS	5	1,83
TOTAL	326	100,00

PRODUCTION DE LA CHAMBRE JUDICIAIRE



LE PARQUET GÉNÉRAL

La production annuelle des conclusions du Parquet général se présente comme suit :

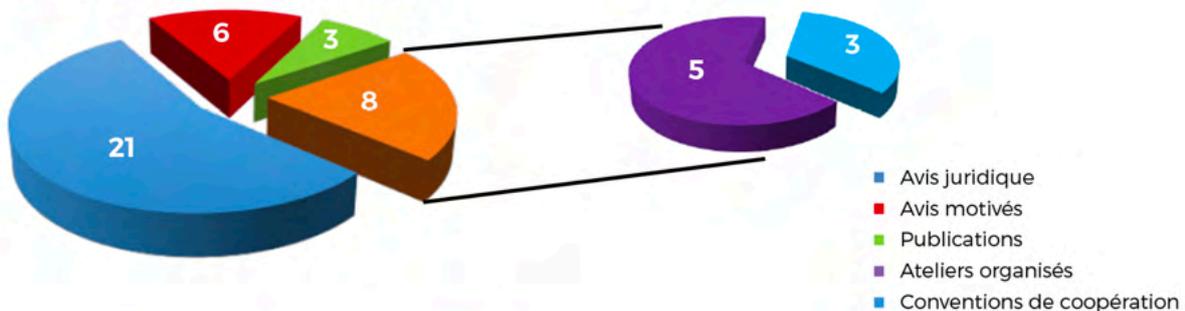


- ANJ= Affaires non jugées
- CA= Chambre Administrative
- CJ= Chambre Judiciaire
- CR= Conclusions Rendues
- ND= Nouveaux Dossiers
- SI= Stock Initiale

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Le Secrétariat général de la Cour émet des avis motivés sur les projets de lois qui font l'objet d'examen par l'Assemblée plénière consultative de la Cour. Quinze (15) projets de loi ont été transmis par le gouvernement du Bénin. A travers la Direction de la Documentation et des Etudes (DDE), la Cour a émis 21 avis juridiques sur la légalité des conventions de prêt signés entre le Gouvernement de la République et les bailleurs de fonds internationaux. Il a également coordonné la publication des recueils des arrêts de la Chambre judiciaire et ceux de la Chambre administrative, du rapport général de la Cour suprême au titre de 2020-2021 et du bulletin semestriel de droit et d'informations n°2. Elle a activement travaillé à la signature de plusieurs accords de coopération ou de jumelage de la Cour

PRODUCTION ANNUELLE DU SG



LE CABINET DU PRÉSIDENT

Le cabinet a contribué à l'opérationnalisation du bureau d'orientation des usagers de la Cour suprême conformément à la loi portant modernisation de la justice. Il a également joué un rôle déterminant

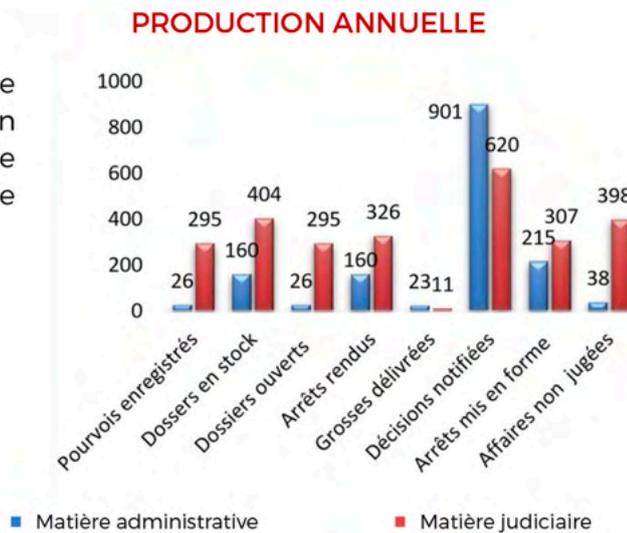
suprême avec les Institutions et les hautes Juridictions étrangères.

Le Secrétariat général a coordonné plusieurs ateliers d'accompagnement pédagogique des membres de la Cour. Le dynamisme de la coopération juridique et judiciaire entre la Cour suprême du Bénin et les hautes Juridictions étrangères amies, s'est manifesté de manière éclatante en 2022 par trois accords à savoir :

1. l'accord d'exécution du projet pour la réalisation d'un jeu de système de diffusion audiovisuelle des audiences à la Cour suprême sur don de la République Populaire de Chine ;
2. le protocole de coopération entre le Tribunal suprême populaire de la République de Cuba et la Cour suprême du Bénin ;
3. la convention de jumelage entre la Cour de cassation du Burkina Faso et la Cour suprême de la République du Bénin.

LE GREFFE CENTRAL

Poumon juridictionnel de la Cour, le greffe central aura joué toute sa partition dans le processus décisionnel. Le graphique ci-contre, rend compte de l'oeuvre accomplie.



Thème de la rentrée : «Le Temps de la Justice»

La justice à laquelle aspirent nos concitoyens est cette justice qui se veut efficace, efficiente, qui rend des décisions de qualité dans des délais raisonnables et qui reste une justice fille de son temps. Cette justice est sans doute celle qui appréhende les enjeux des litiges portés devant elle et qui y apporte les solutions de droit dans des délais raisonnables.

Il est grand temps en effet que la justice béninoise soit dans son temps. Nos compatriotes n'ont que faire d'une justice qui n'appréhende point les enjeux des litiges portés devant elle, une justice inefficace qui, au lieu de réparer les torts, de réguler les rapports sociaux, de rétablir les équilibres rompus, exacerbe par sa lenteur devenue légendaire, les tensions, menace la paix publique, bref une justice en déphasage avec les exigences de l'Etat de droit qui



met plutôt le juge au cœur du pacte démocratique des sociétés basées sur la force du droit et de la justice.

Nombreux sont les contentieux vieux de 20 ans, 15 ans, 10 ans qui engorgent encore aujourd'hui les cours et tribunaux de la République y compris la Cour suprême. A la faveur d'une vision bien partagée, les juridictions se doivent d'adopter une politique de gestion, l'assainissement des stocks. Les résultats attendus n'en seront que plus probants pour l'efficience du service public de la justice.

L'audience solennelle de rentrée judiciaire de cette année donnera l'occasion d'échanges féconds sur la question de la justice fille de son temps, rendue dans des délais raisonnables et qui accompagne le développement socio-économique de notre pays. A cette audience, l'expérience en cours au niveau de la haute Juridiction sera partagée avec les juridictions du fond aux fins de la mutualisation nécessaire des bonnes pratiques judiciaires.

La cérémonie permettra aux différents orateurs et au Président de la République, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature ou à son représentant, de jeter un regard critique sur la qualité de l'office du juge dans notre pays et de faire à l'endroit des gens de Justice, les contributions et préconisations idoines.

C'est à ce prix que le temps de la Justice ne sera ni le temps des magistrats ni le temps des auxiliaires de justice, mais le temps du justiciable.



ALLOCUTION DU PRÉSIDENT DE LA COUR SUPRÊME A L'ATELIER D'APPROPRIATION DES NOUVEAUX TEXTES REGISSANT LA HAUTE JURIDICTION.

Porto-Novo, siège de la Cour suprême, le vendredi 12 août 2022



A ma prise de charge, le jeudi 25 mars 2021, j'affirmais sans ambages ni ambigüité : l'un des principaux chantiers de ma mandature sera de travailler à faire voter le statut des magistrats de la Cour suprême conformément à l'alinéa 2 de l'article 134 de la Constitution qui dispose : « la loi détermine le statut des magistrats de la Cour suprême ». La mise en œuvre de cette prescription constitutionnelle devient aujourd'hui plus urgente que par le passé, avec l'érection de la Chambre des comptes de la Cour suprême en Cour des comptes, avec les travaux en cours sur le statut des magistrats de ladite Cour et les règles de procédure applicables devant ses chambres » fin de citation.

Ainsi que vous le savez, un comité présidé par le Procureur général près notre Cour s'est immédiatement mis au travail

pour proposer à l'examen de l'ensemble des principaux animateurs de la haute Juridiction, trois projets de texte. Après les travaux d'amendement et de validation desdits textes à l'atelier de Grand-Popo, j'ai saisi le Chef de l'Etat de trois avant-projets de loi aux fins de leur examen et de leur transmission au parlement.

Le Gouvernement de la République, conscient des réformes à opérer a, par la suite, saisi la représentation nationale en ce qui concerne la haute Juridiction, de trois projets de loi suite à l'avis motivé qu'il a sollicité.

Ces trois textes portaient comme ambition de faire de la Cour suprême, une institution moderne, performante et régulière dans son fonctionnement.

Les 27 juin et 05 juillet 2022, la volonté réformatrice du Chef de l'Etat, Chef du

Gouvernement, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature s'est une fois de plus, manifestée par la promulgation, en lieu et place des anciens textes, des lois portant respectivement :

- composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;
- statut des magistrats de la Cour suprême ;
- règles particulières de procédure applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême.

Qu'il me soit donc permis à ce stade de mes propos et en une circonstance si solennelle, de réitérer à l'endroit du Président de la République qui s'est personnellement investi dans le processus d'adoption de ces lois et à son Gouvernement, notre profond et sincère remerciement.

Monsieur le Procureur général ;

Messieurs les Présidents de chambre ;

Messieurs les Présidents de section ;

Messieurs les premiers Avocats généraux ;

Monsieur le Secrétaire général ;

Madame et messieurs les Conseillers et Avocats généraux ;

Monsieur le Directeur de cabinet ;

Mesdames et messieurs les Auditeurs ;

Monsieur le Greffier en chef ;

Mesdames et messieurs les Greffiers ;

Messieurs les Assistants de chambre ;

Mesdames et messieurs les membres du cabinet et du personnel administratif ;

Mesdames et messieurs ;

La prise des trois nouveaux textes dont je parlais plus haut, commande, dans une approche méthodique et rationnelle, l'atelier de leur appropriation qui nous réunit ce jour, dans cette salle Saliou ABOUDOU du 3^e étage de la Cour suprême.

L'objectif que poursuit la journée de réflexion et d'échanges sur les textes appelés à régir désormais le fonctionnement de notre haute juridiction au plan administratif et juridictionnel, est de permettre à tous les membres et personnels de la Cour suprême du Bénin d'avoir une compréhension partagée des trois lois.

C'est le lieu pour moi de remercier, sans plus tarder, les collègues qui ont bien voulu introduire nos échanges de cette journée de travail. Je tiens à les remercier en raison de ce qu'ils auront disposé d'à peine une semaine pour préparer et finaliser les communications qu'ils auront à nous présenter au cours des travaux proprement dits de nos séances d'échanges à bâtons rompus.

Chers collègues ;

Avec Karl Marx, je voudrais nous inviter à épouser la définition du mot appropriation qui se veut : « intériorisation des savoirs et des savoir-faire ». L'appropriation se veut par conséquent, à la fois accomplissement individuel et démarche collective.

J'ai donc entendu, à travers l'organisation de l'atelier de ce jour, offrir à chacun des principaux animateurs de la Cour, un cadre privilégié d'échanges directs sur des sujets de préoccupations concrètes qui touchent à tous les aspects de la vie de notre haute Juridiction.

Aussi, voudrais-je inviter chacun des participants ici présents, à soumettre à l'appréciation collective, toutes ses interrogations, tous ses doutes et même ses appréhensions éventuelles sur les textes qui régissent désormais la Cour suprême du Bénin.

J'ai la conviction chevillée au corps que nul n'a la science infuse et que c'est dans la confrontation des idées et des approches de solutions que surgit la lumière, c'est-à-dire la vérité dont la pleine clarté, d'après Saint Thomas d'AQUIN, s'impose à l'adhésion de l'esprit.

C'est à ce prix qu'au sortir de la présente activité scientifique, une compréhension partagée des grandes lignes de nos textes pourra se faire jour.

Monsieur le Procureur général ;

Messieurs les Présidents de chambre ;

Messieurs les Présidents de section ;

Messieurs les premiers Avocats généraux ;

Monsieur le Secrétaire général ;

Madame et messieurs les Conseillers et Avocats généraux ;

Monsieur le Directeur de cabinet ;

Mesdames et messieurs les Auditeurs ;

Monsieur le Greffier en chef ;

Mesdames et messieurs les Greffiers ;

Messieurs les Assistants de chambre ;

Mesdames et messieurs les membres du cabinet et du personnel administratif ;

Mesdames et messieurs ;

Je voudrais nous inviter à mettre à profit

les débats qui suivront la présentation des trois communications pour nous pénétrer de toutes les innovations, subtilités et obligations professionnelles contenues dans les lois qui fondent désormais notre action en tant que Juridiction placée au sommet de la pyramide judiciaire et dont les décisions sont insusceptibles de recours, juridiction qui se veut ancrée dans la modernité.

Et s'il advenait que nos débats que je souhaite fructueux, révélaient des incohérences et des insuffisances de la loi dans son écriture et dans les difficultés de son application future, je sais pouvoir compter sur vous pour les mettre en lumière, aux fins des propositions de correction législative, de prise de décrets d'application voire d'ordonnances que les lois qui nous gouvernent, offrent comme prérogative à la Cour.

Mesdames et messieurs ;

Très chers collègues ;

L'action législative menée par le Gouvernement à travers l'adoption des textes de loi, vise sans nul doute, la modernisation, aux fins de son meilleur fonctionnement, de la haute Juridiction.

J'entends, avec les membres du bureau de la Cour, avec vous tous chers collègues magistrats de la Cour, soutenir les démarches en cours aux fins de la relecture de la loi portant statut de la magistrature béninoise pour qu'elle soit également mise en adéquation avec les exigences de modernité de l'institution judiciaire nationale.

«Nul n'a le droit d'être heureux tout seul».

C'est sur cette note d'encouragement et de confiance quant à leur issue heureuse, pragmatique et prospective que je voudrais déclarer ouverts ce jour, vendredi 12 août 2022, ici-même, au siège de notre

haute Juridiction, les travaux de l'atelier consacré à l'appropriation des trois lois qui organisent la Cour suprême du Bénin dans son fonctionnement administratif, dans le règlement des litiges portés devant ses formations juridictionnelles et le statut de ses principaux animateurs.

Vive la justice béninoise du 21^e siècle !

Dieu bénisse la Cour suprême !

Je vous remercie de votre bienveillante attention.

Victor D. ADOSSOU



Infos en bref



La salle des plénières Ousmane BATOKO après les travaux de réhabilitation interne

■ RÉHABILITATION INTERNE DE LA COUR

L'année 2022 aura connu, après la réfection externe, des travaux de réhabilitation, cette fois-ci interne de la haute Juridiction.

Une dizaine d'années après le transfert de la Cour suprême de son ancien siège (à Ganhi à Cotonou) à Porto-Novo, il s'est avéré pertinent de corriger les imperfections survenues suite à l'usure du temps et à l'utilisation normale et régulière des infrastructures, afin d'améliorer les conditions de travail des membres et du personnel de la plus haute Juridiction de l'État en matière administrative et judiciaire.

Nous vous proposons ci-contre, des illustrations de cette transformation du cadre de travail à la Cour.

■ VOYAGES D'ÉTUDES

L'année judiciaire 2021-2022 a permis à plusieurs principaux animateurs de la haute Juridiction d'effectuer des voyages ou séjours d'étude dans des Cours suprêmes ou de cassation africaines et européennes amies.

Il s'agit de :

- voyage d'études d'une délégation de la Cour suprême du Bénin, composée de messieurs **Pierre Nicolas BIAO**, premier avocat général au parquet général près la Cour, **Césaire S. KPÈNONHOUN** et **Edouard Ignace GANGNY**, conseillers à la Chambre administrative de ladite Cour. Ce séjour d'échanges d'expériences et de renforcement de capacité des magistrats de la haute Juridiction, a été effectué au Conseil d'État de France, du 27 septembre au 1^{er} octobre 2022 ;

- un voyage d'études d'une délégation de la haute Juridiction béninoise à la Cour suprême du Sénégal. Ont pris part à cette mission d'études, messieurs **Étienne Marie FIFATIN** et **André V. SAGBO**, présidents de section respectivement à la Chambre administrative et à la Chambre judiciaire ;

- un voyage d'études effectué à la Cour de cassation de France par messieurs **André V. SAGBO** et **Georges TOUMATOU**, Conseillers à la Chambre judiciaire et Arsène DADJO, avocat général au parquet général près la Cour ;

- un voyage d'études effectué à la Cour suprême du Maroc par monsieur **Pascal DOHOUNGBO**, conseiller à la chambre administrative de la Cour suprême du Bénin.





Photo de famille à la cérémonie de lancement du prix de l'excellence de la Cour suprême

■ PRIX DE L'EXCELLENCE DE LA COUR SUPRÊME

La plus haute Juridiction béninoise en matière administrative et judiciaire relance le «Prix de l'Excellence de la Cour suprême». Ce prix, institué depuis l'an 2000 sera attribué par un jury de haut niveau.

La deuxième édition du prix récompensera au mois d'octobre 2023, des travaux scientifiques touchant à l'État de droit, à la démocratie et à l'indépendance de la justice.

Pourra concourir, tout juriste, professeur de droit, magistrat, chercheur, auditeur de justice, étudiant auteur d'un article, d'une thèse sur la thématique retenue pour l'année 2023.

■ RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS DU SERVICE DE SOINS ET DE CONSEILS MÉDICAUX

La santé publique, selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), est définie comme « *la science et l'art de prévenir les maladies, de prolonger la vie et d'améliorer la santé physique et mentale à un niveau individuel et collectif* ». Ainsi, la santé au travail joue un rôle primordial pour les employeurs et leur procure de réels avantages comme l'accroissement de la productivité et de la satisfaction liée au travail.



Major BECAÏ B. Blaise
Chef du service de soins et de conseils médicaux de la Cour suprême

C'est dans cette dynamique que l'infirmier de la haute Juridiction, opérationnelle depuis août 2021, travaille à satisfaire les besoins des membres et du personnel de la Cour sur le plan sanitaire.

Un rapport d'activités de l'infirmier retrace à fin 2022, la fréquentation de ce service d'infirmier et rend surtout

compte des pathologies les plus courantes que sont : le Paludisme, les infections respiratoires et les maladies cardiovasculaires (Hypertension artérielle) enregistrées de janvier à décembre 2022.



Nominations



Des nominations sont intervenues au sein de la haute Juridiction dans le cadre de son meilleur fonctionnement.

NOMINATIONS

■ PARQUET GÉNÉRAL

- Monsieur **AFATON Saturnin Djidonou** est nommé Premier Avocat Général au Parquet général près la Cour suprême.

■ SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

- Monsieur **Bygnon Cocou Rodrigue ABOUA** est nommé Directeur de la Documentation, des Archives, de l'Informatique et de l'Édition, cumulativement avec ses fonctions d'auditeur à la Chambre administrative ;
- Monsieur **Apolinaire Serge TCHINA** est nommé Directeur des Études, de la Recherche, des Statistiques et de la Formation continue, cumulativement avec ses fonctions d'auditeur au Parquet général ;
- Monsieur **Armand GOUNON** est nommé Directeur des Relations avec les Institutions et de la Coopération Internationale, cumulativement avec ses fonctions d'auditeur à la Chambre judiciaire ;
- Monsieur **Lafia Stéphane YAROU DOKOTORO** est nommé collaborateur du Secrétaire général ;
- Monsieur **Kochamy Freddy ODOFIN** est nommé collaborateur du Secrétaire général.

■ CABINET

- Monsieur **Robert Coovi TALÉHOUE** est nommé Directeur Administratif et Financier de la Cour suprême ;
- Monsieur **Raoufou HONVO** est nommé chef du service financier et comptable de la Cour suprême ;
- Monsieur **Sébastien ZINZINDOHOUE** est nommé chef du secrétariat particulier du Président de la Cour suprême ;
- Monsieur **Roch Aurelien AKOUEGNINOU** est nommé chef de la cellule de communication de la Cour suprême ;
- Madame **Djidjoho Edwige AKANNI** est nommée chef du secrétariat administratif de la Cour suprême ;
- Madame **Hawaou CHERIF ABDOULAYE** est nommée collaboratrice du chef de la cellule de communication de la Cour suprême ;
- Monsieur **Comlan Gaston MIASSOUNAN** est nommé collaborateur du chef de protocole du Président de la Cour suprême.



Nécrologie et Eloges funèbres

La vieille dame à la faux, la mort a encore frappé la haute Juridiction. Des magistrats émérites de la Cour suprême sont passés de vie à trépas en 2022. Nous vous proposons ici deux oraisons funèbres prononcées à l'occasion du décès de madame Jeanne-Agnès AYADOKOUN, ancien président de section honoraire à la Chambre judiciaire et de monsieur Cyriaque Codjovi DOGUÉ, ancien avocat général honoraire au parquet général près la Cour.



Oraison funèbre du Président de la Cour suprême à l'occasion de la cérémonie d'hommages à la Présidente Jeanne-Agnès Ayadokoun.

Porto-Novo, siège de la Cour suprême, le jeudi 23 juin 2022



Haie d'honneur pour accueillir la dépouille mortelle de feu **Jeanne-Agnès AYADOKOUN**

Un coup de tonnerre dans un ciel sans nuage a retenti jusqu'aux tréfonds de nos âmes ce funeste jeudi du 9 juin 2022.

Tel un éclair sauvage qui zèbre un ciel serein, la nouvelle du décès de madame Jeanne-Agnès AYADOKOUN épouse BONOU a inondé tous les réseaux sociaux.

Et m'essayant à imiter du mieux que je peux avec mon accent approximatif notre chère dada qui savait sublimer les belles tournures idiomatiques de sa langue maternelle le Fongbé je m'exclame :

ZAN KOU DO KE ZE !

AHWLI HO MÊ BI !

Dada, Nin gbon ?

Nin ka gbon ?

Tout au long de mon parcours professionnel, j'ai eu, à différents postes

de responsabilités, à prononcer, au nom de la Cour suprême, des oraisons funèbres à l'occasion de cérémonies du genre de celles qui nous réunit en ces instants.

Mais l'exercice de ce matin, le devoir qui m'incombe ce matin se révèle bien plus pénible pour moi. Et il est bien difficile.

Je vais cependant m'y atteler.

Monsieur le Président de la Cour constitutionnelle ;

Madame le Président de la Cour des comptes ;

Madame la Présidente de la Haute Cour de justice ;

Monsieur le garde des Sceaux, ministre de la justice et de la législation ;

Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême ;

Mesdames et messieurs les membres

de ladite Cour ;

Mesdames et messieurs les Magistrats honoraires ;

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres de l'AMAREB ;

Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats ;

Monsieur le Président de l'Union nationale des Magistrats du Bénin (UNAMAB) ;

Mesdames et messieurs les Magistrats des Cours et Tribunaux de la République ;

Monsieur l'Inspecteur Général des Services Judiciaires ;

Madame la Présidente de l'Association des Femmes Juges du Bénin ;

Mesdames et messieurs les auxiliaires de justice, toutes catégories confondues ;

Distinguées personnalités ici présentes ;

Chers parents éplorés ;

Chers amis de la grande famille AYADOKOUN ;

Mesdames et messieurs ;

Je voudrais au nom du Procureur Général, des membres de la Cour et en mon nom propre vous souhaiter la bienvenue à cette cérémonie d'hommages qui, vous en convenez, s'est incrustée de force dans notre agenda en raison du caractère bien de force majeure du douloureux évènement qui l'aura engendrée.

Merci à vous tous d'être là, merci d'avoir accepté de vous associer aussi étroitement aux derniers hommages que le bureau de la Cour suprême a décidé de rendre à celle que vous connaissez tous, celle qui aura été une icône de la magistrature béninoise

et qui a écrit bien de pages glorieuses de l'histoire récente de la Cour suprême de notre pays, celle qui a posé de précieuses pierres dans la consolidation de l'édifice de la juridiction nationale de cassation, la seule, dans la pratique, à ce jour, la chambre judiciaire de la haute juridiction.

Nous vous savons gré, mesdames et messieurs de votre présence si réconfortante, ce matin au siège de notre Cour.

Mesdames et Messieurs les Présidents des institutions de la République ;

Distinguées personnalités ici présentes ;

Très chers collègues ;

Mesdames et messieurs.

La magistrature béninoise inconsolable pleure depuis deux semaines l'un de ses membres qui a toujours fait sa fierté.

Pour ceux qui en doutent encore, Jeanne-Agnès AYADOKOUN a tiré sa révérence. Cette femme qui a voué exclusivement sa vie à son métier de juge, que dis-je, à sa vocation sacerdotale de juge qu'elle n'a cessé de servir et de défendre contre vents et marées nous a quittés, bien trop tôt même si Albert Einstein nous rappelle qu'il ne faut jamais tout conjuguer au futur, il vient des fois bien assez tôt.

Qui est donc le magistrat que nous pleurons ?

Née à Cotonou le 13 mai 1954, Jeanne-Agnès AYADOKOUN a connu un brillant parcours académique. Diplômée de l'Ecole de magistrature, elle est également titulaire d'un Diplôme d'Etude Approfondie (DEA) en droit de la personne humaine et démocratie de la Chaire Unesco à l'Université d'Abomey-Calavi.

Sa carrière, nous en convenons tous est digne d'éloges.

Son parcours professionnel l'a conduite

successivement dans les fonctions de juge au tribunal, de juge d'instruction, de chef de juridiction, de conseiller à la Cour d'appel. Ce brillant parcours a été couronné par sa nomination comme conseiller à la Cour suprême où elle a été admise à faire valoir ses droits à la retraite avec la qualité de présidente de section à la Chambre judiciaire.

La République a salué ce cycle de vie professionnel en l'honorant du titre de présidente de section honoraire de la Cour suprême par le décret n° 2016 -092 du 10 mars 2016.

Le Gouvernement de la République a également entendu continuer de bénéficier de la richesse de son expérience en la nommant le 21 février 2018, dans les fonctions d'inspecteur des services judiciaires qu'elle a exercées jusqu'à son dernier souffle de vie.

Hélas ! Mille fois hélas ! La grande faucheuse arrache définitivement à notre affection, une magistrate méthodique, sobre, discrète, rigoureuse et bienveillante.

Elle savait donner du relief à la pratique judiciaire. Je dirais mieux, elle donnait de la majesté à la fonction de juge tant par sa prestance naturelle que par sa solide connaissance des arcanes judiciaires.

Madame Jeanne-Agnès AYADOKOUN est de la race de ces magistrats qui ont de la tenue et de la retenue, car consciente des règles d'éthique de sa profession et de la gravité des charges qui incombent à tout animateur de ce service public éminent qu'est la justice.

Comment ne pas rattacher à la vie de Madame Jeanne-Agnès AYADOKOUN ces deux qualités caractéristiques des grands citoyens de la Rome antique : la DIGNITAS et la GRAVITAS : la dignité et la gravité qui témoignent de la responsabilité et de l'engagement dans l'action ?

Ce modèle de réussite professionnelle

mérite de constituer un exemple pour la jeune génération de magistrats.

Mesdames et messieurs ;

Son amour pour ce corps d'élite qu'est la magistrature l'amènera à se faire élire au sein du bureau de l'Union Nationale des Magistrats (UNAMAB). Nous avons été membres, elle et moi, du premier bureau de l'Union au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation, bureau présidé par le Président William Alyko.

Elle sera ensuite membre comme chargée de la formation professionnelle dans les deux bureaux successifs présidés par le magistrat Onésime Gérard MADODÉ.

Elle nous aura enseigné dans son militantisme syndical, le courage, la finesse, la dextérité, le savoir parler.

Je la revois aux audiences du bureau de l'Union avec l'ancien Président de la République, Monsieur Nicéphore Dieudonné SOGLO, avec la flamme dans les yeux articuler à haute et intelligible voix sa vision de la place de la Justice dans la cité et de ce qu'elle représente pour l'Etat de droit.

L'indépendance du pouvoir judiciaire était pour elle au-dessus de toute transaction.

Le Procureur Général près la Cour suprême mieux que moi rendra compte de son action dans la formation des magistrats de la République.

Je sais que chacun de nous ici qui l'avons connue et aimée, gardera de manière vive dans sa mémoire, la sérénité de tous les instants que dégage Jeanne-Agnès AYADOKOUN de même que le respect et l'affection qu'elle suscite naturellement. Elle nous quitte définitivement parce qu'elle est tombée les armes à la main, entièrement dévouée au service de l'Etat et de la magistrature.

Sa fidélité inébranlable à son serment,

sa stature et son engagement qui font de cette amazone des temps modernes, une référence vont nous manquer pour toujours. Mais elle part après avoir accompli loyalement sa mission et donné une nouvelle fois du sens aux propos d'Abraham Lincoln « **Ce qui compte, ce ne sont pas les années qu'il y a eu dans la vie. C'est la vie qu'il y a eu dans les années.** »

Son séjour à la Cour suprême, outre sa technicité reconnue de tous, aura été marqué par la dynamisation du collectif des magistrats de la Cour suprême qu'elle aura présidé avec beaucoup de succès. De même, elle présidera à la grande satisfaction du personnel la mutuelle de solidarité de la Cour. En sa mémoire j'entends raviver cette amicale d'assistance fraternelle qui tisse des liens au-delà des relations strictement professionnelles.

Distinguées invitées ;

Mesdames et messieurs ;

Je pleure personnellement une aînée une « dada » bien aimée. Un conseiller fidèle dont les avis toujours éclairés me manqueront énormément. Je me console cependant avec la ferme conviction que de là-haut elle continuera de guider nos pas dans la conduite de la maison cour suprême.

Elle n'est pas morte puisqu'elle nous a toujours enseigné : « **Quand une âme s'est éteinte en ce bas monde, c'est qu'elle brille dans un autre, fait de beauté et de paix** ».

A son époux, notre cher ami maître Robert BONOU, à ses enfants, Armelle, Rolland, Gildas, Chimène, Orlane, à ses petits-fils, à ses parents, à sa chère maman, mémé Léonie et à ses amis qui sont dans la douleur, la Cour suprême,

par ma voix, présente ses condoléances les plus attristées. Nous les assurons de notre amitié, de notre sympathie et de notre solidarité.

A toi chère présidente,

Chère DADA.



Quelle âme magnifique que la tienne !

A l'instar du Juste des Saintes Ecritures, tu ne meurs pas tout entier, tu laisses derrière toi, la trace de tes vertus. Ton exemple continuera d'être une source d'inspiration pour nous que tu laisses dans cette « **LACRIMARUM Valle** », cette vallée de larmes.

Qu'il plaise au Très-Haut, que tu as servi et loué toute ta vie durant, dans son infinie miséricorde, t'accueillir dans sa félicité éternelle et que du ciel, tu intercèdes pour la grandeur, le rayonnement et le prestige de la justice béninoise en général et de la Cour suprême en particulier.

Comme l'académicien de vénérée mémoire, Jean d'ORMESSON, nous savons qu'il y a quelque chose de plus fort que la mort. C'est la présence des absents dans la mémoire des vivants.

DADA,

Tu seras à jamais présente dans nos cœurs.

Va !

Repose !

Et dors en Paix !

Victor Dassi ADOSSOU

ÉLOGE FUNÈBRE PRONONCÉ PAR LE REPRÉSENTANT DU PRÉSIDENT DE LA COUR SUPRÊME A L'OCCASION DE LA CÉRÉMONIE D'HOMMAGES A L'ANCIEN AVOCAT GÉNÉRAL CYRIAQUE C. DOGUE.

Cotonou, ancien siège de la Cour suprême, le jeudi 08 décembre 2022



Le cercueil de feu Cyriaque C. DOGUE exposé au cours de la cérémonie d'hommages

La grande faucheuse, la mort, a encore frappé la magistrature béninoise en général et la Cour suprême du Bénin en particulier.

Oui ! L'ancien Avocat général Cyriaque Codjovi DOGUÉ nous a subitement quittés le 08 novembre dernier, à Paris en France.

Avec sa disparition qui plonge une fois encore dans l'affliction et le deuil la magistrature béninoise, nous sommes tentés d'affirmer, non sans raison, que 2022 aura été une bien funeste

année avec cinq (05) disparitions de magistrats émérites de la Cour suprême du Bénin.

En effet, dès le 11 janvier déjà, nous quittait monsieur Henri A M O U S S O U - K P A K P A, suivi du décès inattendu de mesdames Éliane PADONOU, Jeanne Agnès AYADOKOUN et Régina ANAGONOU

« Pas de cris, pas de lamentations, pas de pleurs à mon décès et pendant toute la durée de mes funérailles ». Que des prières et des actions de grâce !

LOKO. Et voici que l'année s'achève avec le départ d'un autre magistrat émérite dont la dépouille mortelle est devant nous en ce matin du 08 décembre 2022, pour un dernier hommage.

Monsieur le Président de la Cour constitutionnelle ;

Madame le Président de la Cour des comptes ;

Madame le Président de la Haute Cour de Justice ;

Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la justice et de la législation ;

Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême ;

Mesdames et messieurs les membres de ladite Cour ;

Mesdames et messieurs les Magistrats honoraires ;

Mesdames et messieurs les responsables et membres des ordres associatifs et professionnels en vos rang, titre et grade respectifs ;

Mesdames et messieurs ;

Nous pleurons ce jour, un magistrat de grand talent et de grande réputation professionnelle.

Le magistrat Cyriaque Codjovi DOGUÉ aura totalisé près de 30 années à dire le droit successivement en tant que juge d'instruction, président de tribunal, conseiller à la Cour d'appel, président de Cour d'appel puis avocat général au Parquet général près la Cour suprême du Bénin.

Ses qualités professionnelles et son mérite personnel ont permis sa nomination à l'honorariat.

Passionné de la recherche scientifique, le magistrat Cyriaque DOGUÉ a soutenu au soir de sa carrière professionnelle sa thèse de doctorat en droit.

Il aura également effectué quelques années de service à la Cour constitutionnelle du Bénin en tant que chef du service juridique, de la documentation et des publications puis comme secrétaire général adjoint de ladite Cour.

Quand est venue l'heure de faire valoir ses droits à la retraite, il a exercé comme consultant spécialisé en textes de lois, expert en légistique, collaborateur au bureau d'analyse et d'investigation de la présidence de la République et enfin consultant au ministère de la Justice à travers le projet d'accès à la justice, sur financement du 10^{ème} FED de l'Union Européenne.

Les gens de justice en général et la Cour suprême en particulier perdent un magistrat affable, qui impressionne par sa grande humilité et confirme la pertinence de la célèbre phrase de l'écrivain français, Victor HUGO pour ne pas le nommer : « On n'est pas seulement grand par la taille. On est aussi grand par la raison et le cœur. »



La famille de feu Cyriaque C. DOGUE

Ce parterre de personnalités éminentes du monde de la justice présentes à ces funérailles, honore les vertus d'un homme apprécié de ses collègues, de sa famille et de ses semblables car il s'est efforcé dans sa vie personnelle de marcher sur les sentiers de la justice.

Toute sa vie durant, il se sera efforcé d'éviter d'être un juge artificieux en qui on ne voit que les apparences de la justice, dont on ne voit dans les jugements qu'une justice imparfaite et qui est prompt à tordre le cou au rigide et inexorable ministère qu'est la justice.

L'illustre disparu aura évité tous ces écueils. C'est pourquoi il s'en est allé en toute sérénité en nous invitant à sécher nos pleurs comme il en est fait mention sur le faire-part de son décès. Citation : **« Pas de cris, pas de lamentations, pas de pleurs à mon décès et pendant toute la durée de mes funérailles ». Que des prières et des actions de grâce ! Fin de citation.**

Distingués invités ;

Mesdames et messieurs ;

La Cour suprême que le magistrat Cyriaque Codjovi DOGUÉ aura servie avec abnégation et sens élevé du service public de la justice, vous sait gré de votre présence à cette cérémonie d'hommages.

Vous êtes venus d'horizons géographiques et professionnels divers à l'ancien siège de la haute Juridiction, ultime escale avant le culte religieux à la suite duquel, le magistrat émérite sera conduit à sa dernière demeure.

Nous qui relevons de sa famille professionnelle tenons à dire à chacun de vous ici présent, combien nous avons été sensibles à l'attachement que vous avez pour l'homme et par-delà, à l'institution judiciaire dont il était un animateur éminent.

Quant à vous chers parents et familles éplorés ;

Le départ vers la félicité céleste de votre frère, de votre époux, de votre père, de votre oncle, de votre grand-père et de votre ami, laisse un vide que le Très-Haut vous aidera à combler. Mais faites votre, cette pensée de Jean d'Omerson : **« Il y a quelque chose de plus fort que la mort, c'est la présence des absents dans la mémoire des vivants. »**

Nos prières vous accompagnent. Nous en sommes certains. Vous resterez forts dans l'épreuve.

L'Avocat général Cyriaque Codjovi DOGUÉ s'en est allé après une vie de presque 70 années bien remplie. Et pour respecter ses dernières volontés partageons ensemble ces mots de Henry Scott HOLLAND.

« Ne pleurez pas si vous m'aimez,

Je suis seulement passé dans la pièce d'à côté,

Je suis moi, vous êtes-vous.

Ce que nous étions, les uns pour les autres, nous le sommes toujours.

Donnez-moi le nom que vous m'aviez toujours donné.

Parlez-moi comme vous l'aviez toujours fait.

N'employez pas un ton différent ne prenez pas un air solennel et triste.

Continuez à rire de ce qui nous faisait rire ensemble.

Priez, souriez, pensez à moi, priez pour moi.

Que mon nom soit prononcé comme il l'a toujours été.

Sans emphase d'aucune sorte, sans

une trace d'ombre,

La vie signifie ce qu'elle a toujours signifié.

Elle est ce qu'elle a toujours été, le fil n'est pas coupé.

Pourquoi serai-je hors de votre pensée, simplement parce que je suis hors de votre vue ?

Je vous attends ; je ne suis pas loin.

Juste de l'autre côté du chemin.

Vous voyez, tout est bien

Essayez vos larmes. »

Que l'exemple de son existence terrestre qu'il laisse soit pour vous et pour nous, une source permanente d'inspiration d'incitation à être des citoyens modèles et des serviteurs zélés de la Nation.

Cher doyen,

Adieu !

Va !

Repose en paix !

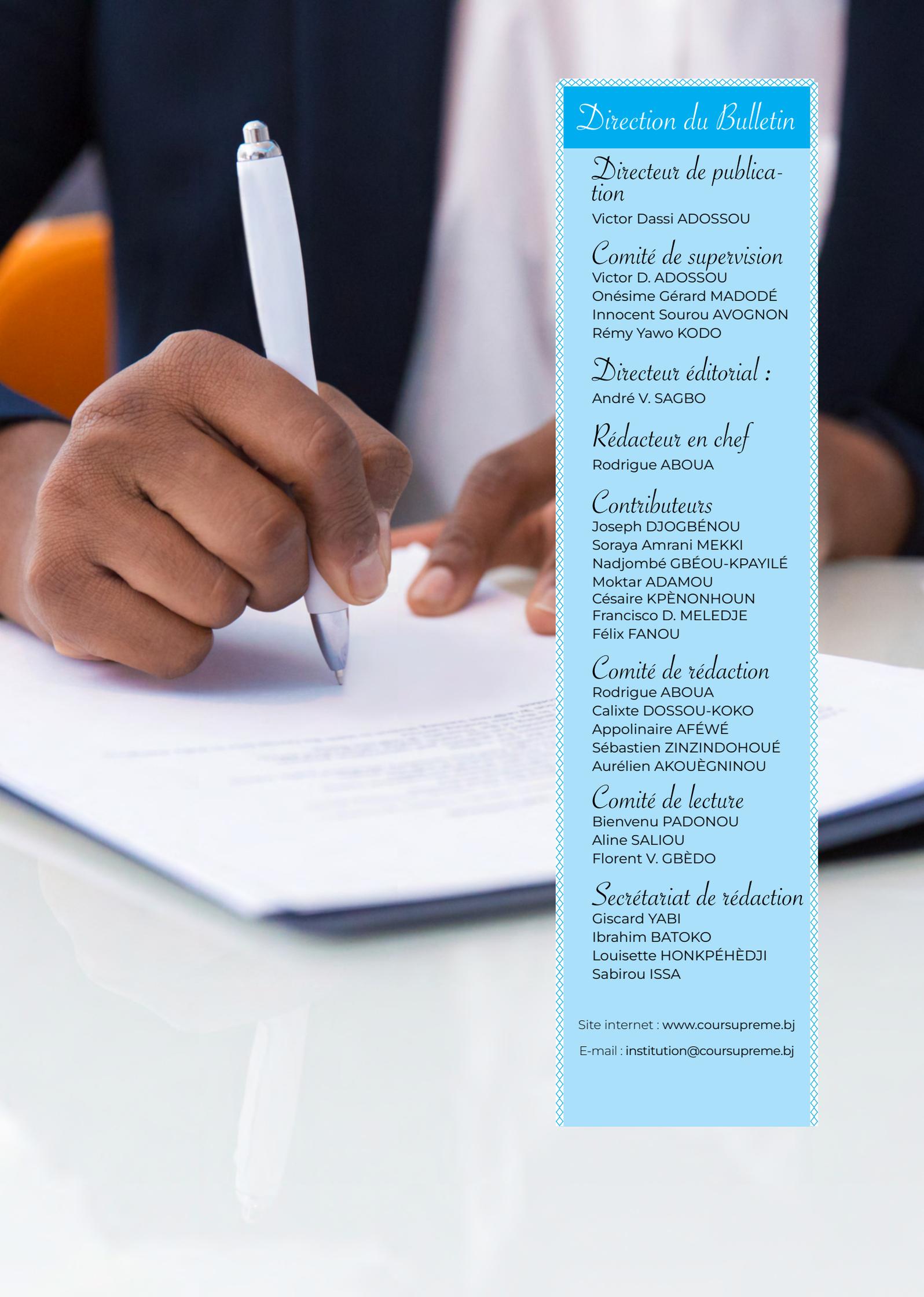
Et que les anges du ciel t'accueillent dans le paradis qui t'est promis par ton Seigneur.



Haie d'honneur pour le départ de la dépouille de feu Cyriaque C. DOGUE

Pour le Président de la Cour suprême,

Le 1^{er} Avocat général, Nicolas P. BIAO



Direction du Bulletin

Directeur de publication

Victor Dassi ADOSSOU

Comité de supervision

Victor D. ADOSSOU
Onésime Gérard MADODÉ
Innocent Sourou AVOGNON
Rémy Yawo KODO

Directeur éditorial :

André V. SAGBO

Rédacteur en chef

Rodrigue ABOUA

Contributeurs

Joseph DJOGBÉNOU
Soraya Amrani MEKKI
Nadjombé GBÉOU-KPAYILÉ
Moktar ADAMOU
Césaire KPÈNONHOUN
Francisco D. MELEDJE
Félix FANOU

Comité de rédaction

Rodrigue ABOUA
Calixte DOSSOU-KOKO
Appolinaire AFÉWÉ
Sébastien ZINZINDOHOUE
Aurélien AKOUËGNINO

Comité de lecture

Bienvenu PADONOU
Aline SALIOU
Florent V. GBÈDO

Secrétariat de rédaction

Giscard YABI
Ibrahim BATOKO
Louissette HONKPÉHÈDJI
Sabirou ISSA

Site internet : www.coursupreme.bj

E-mail : institution@coursupreme.bj

Table des matières

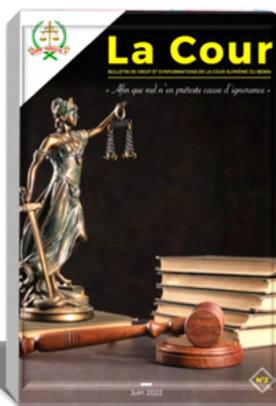
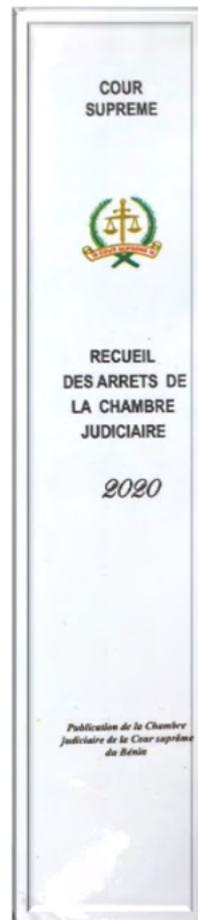
Page

SOMMAIRE.....	3
MOT DU PRÉSIDENT.....	5
ÉDITORIAL.....	7
JURISPRUDENCE.....	9
Arrêt n°98/CJ-P du répertoire - n°2022-47/CJ-P du Greffe - arrêt du 23 décembre 2022 Affaire Hinnounonboua Sévérin ADJOVI contre Ministère public - Etat béninois - Société ETISALAT BENIN	11
Commentaire de l'arrêt n°98/CJ-P du 23 décembre 2022 Affaire Hinnounonboua Sévérin ADJOVI, contre Ministère public - État béninois et la Société ÉTISALAT BÉNIN : la prééminence des droits de l'homme sur le droit répressif	18
Arrêt n°344/CA du Répertoire - n°2014-141/CA2 du Greffe - arrêt du 1 ^{er} décembre 2021 Affaire LAWOGNI-AKOGOU Athanase Dossa contre Ministère du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MTFPRAI).....	26
Commentaire de l'arrêt n°344/CA du 1 ^{er} décembre 2021 Affaire LAWOGNI-AKOGOU Athanase Dossa contre Ministère du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MTFPRAI) : l'allégorie du lion et des antilopes ?	30
DÉVELOPPEMENTS THÉMATIQUES.....	36
La motivation des décisions des cours suprêmes judiciaires : enjeu fondamental, entre traditions juridiques et exigences contemporaines	38
La motivation des décisions des cours suprêmes judiciaires : enjeu fondamental, entre traditions juridiques et exigences contemporaines : critiques apodictiques de la thèse de la simplification des motivations des juridictions suprêmes. Etude en contexte africain francophone.....	50
L'État de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique	65
Les juridictions spéciales et le principe du double degré de juridiction.....	77
L'application des conventions internationales relatives aux droits de l'homme par le juge africain	92
LÉGISLATION	100
Loi n°2022 -11 du 27 juin 2022 portant statut des magistrats de la Cour suprême : un texte enfin voté !	102
Loi n°2022-16 du 19 octobre 2022 portant création, organisation et fonctionnement de la Cour spéciale des affaires foncières.....	110
« La cour spéciale des affaires foncières au Bénin : une juridiction de plus ? ».....	115

MANIFESTATIONS SCIENTIFIQUES.....	126
VII ^e Congrès de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF).....	128
XIV ^e session de formation de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF)	129
XVIII ^e assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF)	130
DIXIÈME RENCONTRE COUR SUPRÊME, JURIDICTIONS DU FOND ET AUXILIAIRES DE JUSTICE A APLAHOÛÉ	131
Recommandations	132
DISCOURS.....	135
Allocution du président de la Cour suprême à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée judiciaire 2022-2023	136
Bilan sommaire des activités menées au titre de l'année judiciaire 2021-2022	144
Allocution du président de la cour suprême à l'atelier d'appropriation des nouveaux textes régissant la haute Juridiction	150
INFOS EN BREF.....	154
Réhabilitation interne de la Cour	155
Voyages d'études	156
Prix de l'Excellence de la Cour suprême	157
Rapport annuel d'activités du service de soins et de conseils médicaux	157
NOMINATIONS	159
NÉCROLOGIE ET ÉLOGES FUNÈBRES	161
Oraison funèbre du président de la cour suprême à l'occasion de la cérémonie d'hommages à la présidente Jeanne-Agnès AYADOKOUN	162
Eloge funèbre prononcé par le représentant du président de la cour suprême à l'occasion de la cérémonie d'hommages à l'ancien avocat général Cyriaque C. DOGUÉ...	166
DIRECTION DU BULLETIN.....	170
TABLE DES MATIÈRES.....	171

ISSN 2960-6594
Dépôt Légal N°14738 du 1^{er}/02/2023
Bibliothèque nationale du Bénin
1^{er} trimestre 2023

Nos publications



« La Cour suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative et judiciaire. »
Article 131 - Al. 1er de la Constitution du 11 décembre 1990, modifiée par la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019.

« LA COUR » est une publication semestrielle de la Direction de la Documentation et des Études de la Cour suprême du Bénin