

DIXIÈME RENCONTRE TRIMESTRIELLE ENTRE  
LA COUR SUPRÊME, LES JURIDICTIONS DU FOND  
ET LES AUXILIAIRES DE JUSTICE

***Les Actes de la Rencontre***



<b>SOMMAIRE</b>		
<b>N° D'ORDRE</b>	<b>RUBRIQUES</b>	<b>PAGES</b>
01	<b>PREFACE</b>	3
02	<b>I- CEREMONIE D'OUVERTURE</b>	5
03	<i>Mot de bienvenue du Président du TPI d'Aplahoué</i>	7
04	<i>Message de la Représentante-Résidente de la Fondation Friedrich-Ebert</i>	9
05	<i>Allocution du Garde des Sceaux</i>	11
06	<i>Discours d'ouverture du Président de la Cour suprême</i>	14
07	<b>II- TRAVAUX DE LA RENCONTRE</b>	20
08	<b>A- COMMUNICATIONS</b>	22
09	<i>LE TEMPS DE LA JUSTICE, Rémy Yawo KODO, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême</i>	23
10	<i>LE DELAI RAISONNABLE ET LES DYSFONCTIONNEMENTS DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE, Claude Dieudonné MONTCHO, Procureur général près la Cour d'appel de Parakou</i>	37
11	<i>MISE EN ETAT DES DOSSIERS FRAPPES DE POURVOI EN CASSATION ET LEUR TRANSMISSION, Calixte DOSSOU-KOKO et Paul D. ASSOGBA, Greffiers à la Cour suprême.</i>	48
12	<i>LE CONTENTIEUX FISCAL : DU PARTAGE DES COMPETENCES AU MONOPOLE DU JUGE ADMINISTRATIF, Etienne FIFATIN, Président de section à la Chambre administrative de la Cour suprême.</i>	57
13	<i>DIFFICULTES D'APPLICATION DE LA LOI PORTANT BAIL A USAGE D'HABITATION QUANT AU CONTENU DE LA JURIDICTION STATUANT EN LA FORME DES REFERES ET LE RAPPORT AVEC LE GREFFE DES JURIDICTIONS : DIFFICULTES AUTOUR DE LA DELIVRANCE DES ATTESTATIONS DE NON APPEL NI OPPOSITION AUX FINS DE DELIVRANCE DE GROSSES, Simplicie DAKO et Christian GODO, Huissiers de justice.</i>	68
14	<i>LE CONTENTIEUX RELATIF AUX TERRES DONT L'ÉTAT EST PRESUME PROPRIETAIRE, Jacques HOUNSOU – Docteur en droit, Président de la Cour d'appel d'Abomey</i>	76
15	<i>LE COMMISSAIRE-PRISEUR A L'EPREUVE DE LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE EN REPUBLIQUE DU BENIN, Franck-Carlos ASSOGBA, Président de la Chambre des Commissaires-priseurs du Bénin</i>	84
16	<i>LE NOTAIRE ET LES REFORMES FONCIERES, Inès Alain ALOHOU, Notaire</i>	90
17	<b>B- RAPPORT GENERAL DE LA RENCONTRE</b>	97
18	<b>III- CEREMONIE DE CLOTURE</b>	112
19	<i>DISCOURS DE CLOTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME</i>	114



## PREFACE

La Cour suprême, dans l'exercice de sa mission constitutionnelle, a institué depuis novembre 2012, des rencontres trimestrielles entre ses juges et ceux des juridictions du fond. Ces rencontres constituent un véritable cadre de dialogue et d'échanges d'expériences entre les principaux animateurs des cours et tribunaux de la République et leurs aînés de la Cour suprême plus pénétrés d'expériences et d'expertises. Au cours de ces rencontres périodiques, les animateurs de l'appareil judiciaire échangent ainsi sur l'exercice de leur office, confrontent leurs pratiques, aux fins de trouver les voies et moyens pour enrayer les maux qui handicapent le bon fonctionnement de la maison Justice.

Ces rencontres permettent aux participants de s'imprégner davantage de la mission d'unification du droit et d'harmonisation de la jurisprudence, missions essentielles dévolues par les lois à la Cour suprême. Les magistrats des juridictions du fond, grâce à ce dialogue direct avec leurs aînés de la haute Juridiction, sont ainsi plus outillés pour statuer, dans les cours

et tribunaux d'attache, à la lumière des tendances,

orientations et évolutions jurisprudentielles de la Cour suprême.

La pertinence de ces rendez-vous de donner et de recevoir, de dialogue institutionnel, véritable baromètre du fonctionnement de notre système judiciaire, n'est plus à démontrer quand on réalise l'engouement qu'ils suscitent. Ce dialogue, qui s'est déroulée de façon continue, en est à sa dixième



**Ces rencontres permettent aux participants de s'imprégner davantage de la mission d'unification du droit et d'harmonisation de la jurisprudence, missions essentielles dévolues par les lois à la Cour suprême.**

édition avec la participation, depuis quelques années, des auxiliaires de justice.

Du 28 au 29 juillet 2022, la Cour suprême aura honoré, une fois encore, son engagement d'accompagnement pédagogique des magistrats des juridictions du fond, des avocats, notaires

et huissiers. La dernière édition en date de cette activité de renforcement des capacités d'intervention des membres de la compagnie judiciaire de notre pays, s'est tenue au tribunal de première instance de deuxième classe d'Aplahoué dans le département du Couffo et a été placée sous le thème central : «**Le temps de la justice**». Elle aura permis d'aborder diverses thématiques de grande préoccupation et d'une actualité prégnante dans l'exercice quotidien de l'œuvre de la justice, selon une programmation minutieusement élaborée par le comité scientifique en charge de la préparation intellectuelle des dites assises. Ces thématiques ont conforté les gens de justice dans l'obligation qui est la leur de respecter leurs différents serments et leurs obligations professionnelles respectives, notamment, celles de rendre la justice dans

un délai raisonnable d'une part et d'assurer la sécurité juridique et judiciaire aux justiciables, notamment en matière foncière, d'autre part.

Ce précieux document dont je vous

**/// La dernière édition en date de cette activité de renforcement des capacités d'intervention des membres de la compagnie judiciaire de notre pays, s'est tenue au tribunal de première instance de deuxième classe d'Aplahoué dans le département du Couffo et a été placée sous le thème central : «Le temps de la justice».**

souhaite une bonne lecture et une bonne exploitation, est la compilation des différentes communications ayant ponctué les travaux de la dixième édition des rencontres Cour suprême, juridiction du fond et auxiliaires de justice.

**Victor Dassi ADOSSOU**

## I- CEREMONIE D'OUVERTURE





## MOT DE BIENVENUE DU PRESIDENT DU TPI D'APLAHOUE HERVÉ ALLAVO



- ✓ Monsieur le Président de la Cour suprême,
- ✓ Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation,
- ✓ Monsieur le préfet du Département du Couffo,
- ✓ Monsieur le procureur général près la Cour suprême,
- ✓ Messieurs les conseillers et avocats généraux,
- ✓ Messieurs les présidents des Cours d'appel de Cotonou, Abomey et Parakou,
- ✓ Messieurs les procureurs généraux près lesdites cours,
- ✓ Messieurs les présidents et procureurs des tribunaux de première instance,
- ✓ Mesdames et messieurs les magistrats des cours et tribunaux,
- ✓ Monsieur le représentant du Bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Bénin,
- ✓ Messieurs les Maires des communes du Département du Couffo,
- ✓ Mesdames et messieurs,
- ✓ Distingués invités, en vos rangs et qualités, tout protocole respecté,

Je voudrais avant tout rendre grâce à Dieu pour nous avoir

tous permis d'effectuer sains et saufs le voyage sur Aplahoué.

Qu'il me soit permis à cette occasion de vous souhaiter au nom du personnel du tribunal de première instance d'Aplahoué et en mon nom propre la chaleureuse bienvenue au tribunal d'Aplahoué.

Avec votre permission, je voudrais commencer par m'acquitter de quelques devoirs à l'endroit de certaines personnes.

A l'endroit du Garde des Sceaux, je voudrais témoigner ma reconnaissance pour son dynamisme. En effet, le 13 juin dernier, je lui ai adressé une

**||** Certains thèmes objets des communications ont un lien direct avec le thème central de notre colloque «*L'Homme, la terre, et la justice* ». En effet, «*Le contentieux relatif aux terres dont l'Etat est présumé propriétaire* » et «*Le notaire et les réformes foncières*» peuvent s'inscrire dans le panel «*Justice foncière* ».

demande de besoin urgent de réalisation de travaux de peinture dans cette grande salle d'audience afin d'accueillir dans les meilleures conditions la présente rencontre. Je l'ai fait, et je l'avoue, sans grande conviction, connaissant non seulement la lenteur administrative mais aussi la lenteur opérationnelle relative à l'exécution même des commandes publiques. Mais la demande a été traitée en procédure spéciale par l'ANEPIJ et aujourd'hui nous voilà dans un cadre plus accueillant qui profitera aux justiciables et restera pendant longtemps comme retombée directe de cette dixième rencontre entre la Cour suprême et juridictions du fond et les auxiliaires de justice. Monsieur le Garde des Sceaux, cela témoigne de votre volonté d'améliorer les conditions de travail des acteurs de la justice.

Je voudrais également, toujours au Garde des Sceaux lui reconnaître l'honneur qu'il nous a fait en prenant personnellement part au colloque scientifique organisé pour marquer les dix (10) ans d'opérationnalisation de ce tribunal.

A l'endroit de monsieur le Premier Président de la Cour suprême, je tiens à exprimer toute ma gratitude pour avoir permis à notre humble tribunal d'accueillir un si grand événement pour la famille judiciaire.

Mesdames et messieurs, vous l'aurez compris, dixième anniversaire célébré mardi et mercredi, 10ème rencontre organisée jeudi et vendredi, deux événements exceptionnels dans la même semaine, le tribunal d'Aplahoué est doublement honoré.

**Mesdames, Messieurs**

**Chers invités,**

Certains thèmes objets des communications ont un lien direct avec le thème central de notre colloque «**L'Homme, la terre, et la justice** ». En effet, «**Le contentieux relatif aux terres dont l'Etat est présumé propriétaire** » et «**Le notaire et les réformes foncières**» peuvent s'inscrire dans le panel «**Justice foncière** ». Nous sommes convaincus que nous approfondiront nos connaissances en cette matière. Le thème portant sur «**Le contentieux fiscal** » nous permettra de nous familiariser avec le contentieux administratif, nouvelle compétence dévolue aux juridictions du fond.

Je ne doute pas un seul instant que chacun des participants repartira rechargé de connaissances et plus utile à sa juridiction pour le bonheur de nos justiciables.

Je vous réitère la chaleureuse bienvenue.

***Je vous remercie.***

## **MESSAGE DE LA REPRESENTANTE RESIDENTE DE LA FONDATION FRIEDRICH-EBERT, Dr Iris NOTHOFER**



- ✓ **Monsieur le Président de la Cour suprême,**
- ✓ **Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre en charge de la Justice et de la législation,**
- ✓ **Monsieur le Président du Tribunal de Première Instance d'Aplahoué,**
- ✓ **Monsieur le Préfet du département du Couffo,**
- ✓ **Mesdames et Messieurs les magistrats de la Cour suprême,**
- ✓ **Mesdames et Messieurs les représentants des juridictions du fond,**
- ✓ **Mesdames et Messieurs les Auxiliaires de justice,**
- ✓ **Mesdames et messieurs,**
- ✓ **Distingués invités en vos rangs, grades et qualités respectifs,**

La Fondation Friedrich Ebert est honorée d'être associée à la dixième rencontre entre la Cour suprême, les juridictions de fond et les auxiliaires de justice.

Depuis près de 30 ans maintenant, la Fondation accompagne le processus démocratique au Bénin. Et elle est consciente qu'il n'y a pas d'Etat de droit démocratique sans une

justice compétente, indépendante et efficace.

Comme vous le savez probablement, la FES – fondée en 1925 – est une fondation politique proche du Parti social-démocrate d'Allemagne. Cela veut dire que la FES appuie son action sur les valeurs fondamentales de la social-démocratie que sont la justice, la solidarité, et la liberté.

La FES doit son nom, son existence et sa fonction à l'héritage politique de Friedrich Ebert, le premier président allemand élu démocratiquement en 1919.

En ce temps-là, Friedrich Ebert avait des objectifs claires : la démocratie parlementaire, un État de droit social, et un État garantissant la liberté des citoyennes et des citoyens. Et il était aussi très clair sur le fait que la liberté n'est pas possible sans le droit. Ou pour le dire avec ses propres mots : « La liberté et le droit sont des sœurs jumelles. La liberté ne peut se construire que dans un ordre étatique solide. La protéger et la restaurer lorsqu'elle est attaquée, c'est

le premier commandement de ceux qui aiment la liberté. »

On peut ajouter qu'un des domaines clés pour l'état de droit ainsi qu'un indicateur de la bonne santé démocratique c'est la justice.

C'est dans ce contexte que nous saluons cette initiative pour l'exemple de gouvernance démocratique qu'elle suggère : faire le point de l'action menée, en examinant de manière critique la mise en œuvre, en extraire les leçons apprises et surtout à capitaliser l'expérience acquise pour mieux agir.

Monsieur le Président, Monsieur le Garde des Sceaux, mesdames et messieurs, nous à la Fondation, nous sommes admiratifs de cette tradition

des rencontres trimestrielles. Car elle est porteuse d'avancées, d'améliorations, d'esprit d'ouverture pour un meilleur service public de la justice. Elle favorise surtout le dialogue, qui est une denrée très précieuse pour

**// ... nous à la Fondation, nous sommes admiratifs de cette tradition des rencontres trimestrielles. Car elle est porteuse d'avancées, d'améliorations, d'esprit d'ouverture pour un meilleur service public de la justice.**

toute société démocratique qui se veut pérenne.

Dans cet esprit, je souhaite à toutes et à tous une rencontre riche en débat et des réflexions fructueuses.

**Merci.**

**ALLOCUTION DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE  
DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION Sévérin QUENUM**



- ✓ Monsieur le Président de la Cour suprême ;
- ✓ Madame le Représentant-Résident de la Fondation Friedrich Ebert ;
- ✓ Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême ;
- ✓ Messieurs les Présidents de Chambre ;
- ✓ Mesdames et Messieurs les Conseillers et Avocats généraux ;
- ✓ Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats ;
- ✓ Madame et messieurs les Présidents des Ordres professionnels ;
- ✓ Messieurs les Présidents des Cours d'appel ;
- ✓ Messieurs les Procureurs généraux près les Cours d'appel ;
- ✓ Mesdames et Messieurs les Présidents des Tribunaux de Première Instance ;
- ✓ Mesdames et Messieurs les Procureurs de la République ;
- ✓ Mesdames et Messieurs les Magistrats, en vos titres, grades et qualités respectifs ;
- ✓ Distingués invités ;
- ✓ Mesdames et Messieurs ;

Je voudrais, en introduisant mon propos de ce matin,

vous dire combien je suis heureux de

*En ma qualité de Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation, je ne puis que me satisfaire de l'existence de ce cadre permanent de dialogue des gens de justice, institué à l'initiative de la Cour suprême avec le précieux concours de la chancellerie...*

me retrouver dans la salle d'audience du tribunal de première instance de deuxième classe d'Aplahoué, juridiction choisie pour abriter les travaux de la 10ème rencontre trimestrielle entre la Cour suprême, les magistrats des juridictions du fond et les auxiliaires de justice de notre pays.

Je m'en voudrais donc en cette solennelle circonstance, de ne pas exprimer la profonde gratitude de mon département ministériel et du Gouvernement du Président Patrice TALON, à vous tous, éminents acteurs qui travaillez à la tenue effective de la présente rencontre. Je pense tout naturellement au Président de la Cour suprême et à ses équipes qui n'ont ménagé aucun effort pour permettre

notre présence en ces lieux et en ces instants.

Comment ne pas saluer, une fois de plus, et du haut de cette tribune, l'accompagnement technique et financier appréciable de la Fondation Friedrich Ebert Stiftung qui, depuis une décennie, contribue de manière remarquable au renforcement des capacités d'intervention des membres de la compagnie judiciaire béninoise.

Je me satisfais tout particulièrement, de voir ce parterre impressionnant de hauts magistrats, de juges, d'avocats, de notaires, d'huissiers et de commissaires-priseurs réunis pour échanger sur le meilleur fonctionnement et partant, sur l'efficacité attendue du service public de la justice.

**Mesdames et messieurs les magistrats, juges, avocats, notaires, huissiers et commissaires-priseurs,**

L'activité scientifique qui nous réunit pour trois jours dans le chef-lieu du département du Couffo, constitue une initiative devenue pérenne. Nous en sommes, je l'ai dit, à la dixième édition.

En ma qualité de Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation, je ne puis que me satisfaire de l'existence de ce cadre

permanent de dialogue des gens de justice, institué à l'initiative de la Cour suprême avec le précieux concours de la chancellerie qui partagent la nécessité d'une approche collaborative, intégrée, inclusive et participative des questions qui touchent au meilleur fonctionnement de la maison Justice.

L'ambition que nourrissent en effet, toutes les parties prenantes au présent rendez-vous du donner et du recevoir, participe du souci commun de bâtir une Justice moderne, forte, efficace, crédible et performante, à même d'assurer la sécurité juridique et judiciaire qu'appellent de tout leur vœu les justiciables de notre pays.

Distingués invités ;

**Mesdames et messieurs ;**

Les représentants de l'ensemble de la compagnie judiciaire béninoise sont réunis pour les trois prochains jours à Aplahoué pour s'abreuver à la source de la riche expérience professionnelle des conseillers et avocats généraux de la haute Juridiction, chargée de la clarification de la loi, de l'unification du droit et de l'harmonisation de la jurisprudence nationale.

Je voudrais par conséquent, me réjouir de savoir que le document de déroulement pédagogique de la présente activité a retenu des thèmes dignes d'intérêt proposés par les

différentes composantes de la compagnie judiciaire. Je voudrais me permettre à ce sujet de mettre en lumière deux thématiques de brûlante actualité et qui touchent aux réformes et au contentieux en matière foncière.

Ainsi que vous le savez, le Gouvernement a pris à bras le corps cette préoccupation de sécurité foncière et a mis en place une juridiction spécialisée dans l'examen des causes y afférentes. Je voudrais me permettre pour cela, de saluer la proactivité du comité scientifique chargé de la préparation intellectuelle de notre rencontre d'Aplahoué.

**Madame le Représentant-Résident de la Fondation Friedrich Ebert ;**

**Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême ;**

**Messieurs les Présidents de Chambre ;**

**Mesdames et Messieurs les Conseillers et Avocats généraux ;**

**Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats ;**

**Madame et messieurs les Présidents des Ordres professionnels ;**

**Messieurs les Présidents des Cours d'appel ;**

**Messieurs les Procureurs généraux près les Cours d'appel ;**

**Mesdames et Messieurs les Présidents des Tribunaux de Première Instance ;**

**Mesdames et Messieurs les Procureurs de la République ;  
Mesdames et Messieurs les Magistrats, en vos titres, grades et qualités respectifs ;  
Distingués invités ;  
Mesdames et Messieurs ;**

Je voudrais, à présent que je m'achemine vers le terme de mon propos devant vous ce matin, réitérer au Président de la Cour suprême, toute la satisfaction de la Chancellerie, autorité de tutelle administrative des magistrats de la République, pour le louable effort d'accompagnement pédagogique de la plus haute Juridiction béninoise en matière administrative et judiciaire.

C'est sur cette note de pleine satisfaction et de confiance dans le renforcement continu des capacités d'intervention de la compagnie judiciaire, que je voudrais mettre fin à mes propos non sans avoir souhaité plein succès aux travaux de la dixième rencontre trimestrielle entre la Cour suprême, les juridictions du fond et les auxiliaires de justice.

Je vous remercie de votre bienveillante attention.

***Maxime Sévérin QUENUM***

## DISCOURS D'OUVERTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME Victor Dassi ADOSSOU



A la suite des voix qui m'ont précédé, je voudrais à mon tour vous souhaiter la bienvenue ici à Aplahoué qui accueille la 10ème édition des rencontres de dialogue entre la Cour suprême et les juridictions du fond de la République.

Le choix du Tribunal de Première Instance de deuxième Classe d'Aplahoué pour abriter la présente rencontre répond à une double nécessité pour la Cour suprême. C'est d'abord l'exigence de la mise en lumière de l'évolution de la carte judiciaire béninoise et ensuite le devoir de soutien et d'accompagnement des animateurs des nouvelles juridictions créées.

Je voudrais me réjouir tout particulièrement de la tenue à Aplahoué, de cette rencontre inter judiciaire ; dont les travaux s'ouvriront dans quelques instants et ceci pour deux raisons.

Il s'agit en effet d'une part, de la dixième édition de la rencontre Cour suprême, magistrats des juridictions du fond et auxiliaires de justice et d'autre part de la coïncidence de cette activité avec la célébration des dix

(10) ans de la création du Tribunal de Première Instance de deuxième

Classe d'Aplahoué, événement qui a été opportunément célébré il y a quelques jours seulement.

L'on peut donc se féliciter du chemin parcouru en cette dernière décennie qui a vu l'érection, dans notre pays de nouveaux tribunaux. Je me bornerai à en citer quelques-uns : les derniers en date, le tribunal de Comè, celui de Dassa-Zoumè et celui de Malanville.

Qu'il me soit donc permis à

**Le succès de ces rencontres périodiques réside dans le fait qu'il s'agit d'un dialogue direct entre les juges du fond, les avocats, les notaires, les huissiers et les commissaires-priseurs avec les magistrats de la Cour suprême, dialogue fait d'échanges sans faux fuyants, sur des sujets de préoccupation touchant au quotidien, à l'œuvre de justice.**

cette étape de mon propos, d'exprimer au nom des membres de la Cour suprême et en mon nom personnel, nos vifs remerciements au gouvernement de la République et à son Chef pour l'intérêt porté à l'institution

judiciaire et aux hommes et femmes qui l'animent.

### **Mesdames et Messieurs ;**

Je voudrais à présent vous remercier chacun et tous qui prenez part à la rencontre d'Aplahoué.

A monsieur, le Garde des Sceaux, Ministre en charge de la Justice et de la Législation, je voudrais dire toute la gratitude de la haute juridiction pour le soutien franc qu'il a toujours apporté à cette initiative d'accompagnement pédagogique des principaux animateurs de l'appareil judiciaire de notre pays.

A tous les collègues magistrats et greffiers qui ont répondu à notre invitation, j'exprime nos sincères remerciements.

Je voudrais aussi saluer tout particulièrement la présence à cette rencontre des représentants du Barreau de notre pays, et pour la deuxième fois, des autres ordres professionnels du secteur de la justice à savoir : la chambre des Notaires, celle des Huissiers, et celle des Commissaires-Priseurs.

La Cour suprême reste très sensible, chers Maîtres, à votre participation au dialogue des gens de justice,

activité à laquelle la haute Juridiction reste très attachée, en raison de ce qu'elle contribue à l'amélioration du service public de la justice et partant, à la consolidation de l'Etat de droit et de démocratie dans notre pays.

**Le succès de ces rencontres périodiques réside dans le fait qu'il s'agit d'un dialogue direct entre les juges du fond, les avocats, les notaires, les huissiers et les commissaires-priseurs avec les magistrats de la Cour suprême, dialogue fait d'échanges sans faux fuyants, sur des sujets de préoccupation touchant au quotidien, à l'œuvre de justice.**

Je m'en voudrais de ne pas dire un merci tout particulier aux autorités politico administratives du Département du Couffo et de la Mairie d'Aplahoué pour leur soutien à la présente activité.

Je leur exprime également la sincère reconnaissance de la Cour suprême pour tout l'accompagnement et leur sollicitude à l'endroit du Tribunal de Première Instance de Deuxième Classe d'Aplahoué avec qui elles viennent de célébrer de la façon toute à la fois symbolique et éclatante l'an dix (10) de la création de leur juridiction. Merci de votre belle initiative, Monsieur le Préfet.

**Mesdames et messieurs,**

Les rencontres dites

trimestrielles entre la Cour suprême, les auxiliaires de justice et les juridictions du fond, vous en conviendrez, figurent en bonne place dans l'agenda des activités statutaires annuelles de la haute Juridiction.

Je me satisfais de savoir qu'elles ont démontré, édition après édition, leur importance et leur utilité dans le renforcement des capacités d'intervention des éminents membres de la compagnie judiciaire.

Elles participent donc de la nécessaire formation continue à laquelle chaque animateur de la justice doit se soumettre.

Je me réjouis, avec tous les membres de la Cour suprême, de la dynamique de la formation continue dans laquelle le ministère de la justice a depuis quelques temps enga-

**La justice fille de son temps est celle qui appréhende les enjeux des litiges portés devant elle et qui y apporte les solutions de droit dans des délais raisonnables**

gé l'École de formation judiciaire des professions judiciaires.

Le succès de ces rencontres périodiques réside dans le fait qu'il s'agit d'un dialogue direct entre les juges du fond, les avocats, les notaires, les huissiers et les commissaires-priseurs

avec les magistrats de la Cour suprême, dialogue fait d'échanges sans faux fuyants, sur des sujets de préoccupation touchant au quotidien, à l'œuvre de justice.

Comme chacun l'a certainement compris au fil du temps, l'enjeu véritable de l'accompagnement pédagogique de la Cour suprême, gardienne du raisonnement juridique dans notre pays et de l'harmonisation de la jurisprudence, est de donner à chaque magistrat de la République et à chaque auxiliaire de justice, les outils juridiques et judiciaires nécessaires à l'accomplissement de sa mission dans un Etat de droit.

Il me plaît à cette étape de mon propos de dire toute notre gratitude à la Fondation Friedrich Ebert Stiftung, notre partenaire historique qui depuis dix éditions déjà, nous appuie au plan technique et financier.

Je voudrais donc saluer la présence parmi nous de madame la représentante-résidente de la fondation ainsi que de sa dynamique équipe pour leur disponibilité totale à permettre l'atteinte des objectifs assignés à cette manifestation scientifique.

Madame la Représentante-Résidente, Nos deux Institutions sont véritablement partenaires dans cette

entreprise qui voit la célébration, avec la tenue de la présente édition, de ses «noces d'étain».

Nous savons pouvoir continuer de compter sur le partenariat fécond noué depuis 2012 et continuer d'intéresser le plus grand nombre de magistrats et d'auxiliaires de justice à nos rencontres.

Je saisis l'occasion de mon propos devant vous ce matin, pour remercier les magistrats et les ordres professionnels du secteur de la justice qui ont fourni au comité scientifique chargé de la préparation intellectuelle de la rencontre d'Aplahoué, la matière première nécessaire pour élaborer le document de déroulement pédagogique. C'est le lieu pour moi de me satisfaire du travail de qualité abattu dans l'identification de thèmes pertinents et d'une brûlante actualité qui nourriront nos échanges au cours des deux jours de travail intensif qui nous attendent.

Merci d'ores et déjà aux différents collègues qui ont accepté de partager avec nous, leur science.

Je m'en voudrais par conséquent de ne pas nous inviter à beaucoup d'assiduité aux travaux afin de tirer le meilleur parti de notre rencontre.

Je reste persuadé qu'au sortir du présent séminaire, chacun repartira davantage outillé, au service exclusif de la justice béninoise qui se veut efficace, efficiente, qui rend des décisions de qualité dans des délais raisonnables et qui est resté une justice

**// ...il est grand temps que la justice soit dans son temps. Nos compatriotes n'ont que faire d'une justice qui n'appréhende points 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 les tensions, menace la paix publique, bref une justice en déphasage avec les exigences de l'Etat de droit qui met le juge au cœur du pacte démocratique des sociétés basées sur la force du droit et de la justice.**

file de son temps.

- ✓ **Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation ;**
- ✓ **Monsieur le Préfet du Département du Couffo ;**
- ✓ **Madame la Représentante-Résidente de la Fondation Friedrich Ebert Stiftung ;**
- ✓ **Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême ;**
- ✓ **Messieurs les Présidents de chambre ;**
- ✓ **Mesdames et messieurs les conseillers et avocats généraux ;**

- ✓ **Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre National des Avocats ;**
- ✓ **Madame et messieurs les Présidents des Ordres professionnels ;**
- ✓ **Monsieur le Président par intérim de la Chambre des Huissiers ;**
- ✓ **Madame la Présidente de la Chambre des Notaires ;**
- ✓ **Monsieur le Président de la Chambre des Commissaires-priseurs ;**
- ✓ **Monsieur le Deuxième Adjoint au Maire de la Commune d'Aplahoué ;**
- ✓ **Mesdames et messieurs les magistrats des Cours et Tribunaux ;**
- ✓ **Distingués invités ;**
- ✓ **Mesdames et Messieurs ;**

La justice fille de son temps est celle qui appréhende les enjeux des litiges portés devant elle et qui y apporte les solutions de droit dans des délais raisonnables.

Aussi avons-nous placé la rencontre d'Aplahoué sous le thème central de « le temps de la justice ».

Oui chers collègues, il est grand temps que la justice soit dans son temps. Nos compatriotes n'ont que faire d'une justice qui n'appréhende

points 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 les tensions, menace la paix publique, bref une justice en déphasage avec les exigences de l'Etat de droit qui met le juge au cœur du pacte démocratique des sociétés basées sur la force du droit et de la justice.

Je voudrais espérer que la rencontre d'Aplahoué dont les travaux s'ouvriront dans quelques instants prendra toute sa part dans l'accompagnement nécessaire à même de mettre les gens de justice à la hauteur des exigences professionnelles qui sont les leurs. Je sais que nous travaillerons chacun, au niveau qui est le sien, à continuer de donner du sens aux rencontres Cour suprême, magistrats du fond et auxiliaires de justice afin que ce dialogue souhaité par les principaux animateurs du service public de la justice avec eux-mêmes, contribue à renforcer l'Etat de droit et de démocratie en construction au quotidien dans notre pays.

C'est sur ces mots de pleine confiance en l'avenir et de grande espérance quant au meilleur fonctionnement de la maison justice que je déclare ouverts ce jour, jeudi 28 juillet 2022 ici à Aplahoué, les travaux

de la 10<sup>e</sup> rencontre trimestrielle entre les magistrats de la Cour suprême, les juges du fond et les auxiliaires de justice.

Vive la compagnie judiciaire béninoise !  
Vive la justice au service du règne du droit !

Pleins succès à nos travaux !  
Que Dieu bénisse la maison justice !

***Je vous remercie de votre  
bienveillante attention***



## II- TRAVAUX DE LA RENCONTRE





## **A- COMMUNICATIONS**

## LE TEMPS DE LA JUSTICE

Par Rémy Yawo KODO, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême



Le 4 juin 2020, la chambre administrative de la Cour suprême a rendu dans la procédure n°1994-45/CA1, l'arrêt n° 82/CA aux termes duquel l'Etat béninois est condamné à payer à la requérante la somme de vingt millions (20.000.000) de francs à titre de

de dépôt le 27 février 2020, jugé le 10 mars 2020 à l'au-

dience des flagrants délits (voir jugement n°136/1 FD-2020 du 10 mars 2020) condamné à huit (8) mois d'emprisonnement assorti de sursis, à cinq cents mille francs (500.000 F) d'amende ferme et aux frais dans une affaire concernant trente victimes (personnes physiques et morales) et où les intérêts compromis s'évaluent à plus de cent soixante millions de francs (160.000.000 F).

**T**el quel, "Le temps de la justice" est un sujet qui n'a jamais fait l'unanimité ou plutôt qui a toujours fait l'unanimité selon la position où l'on se trouve.

*Sa formulation donne à penser qu'il y a un temps pour la justice et un temps pour autre chose.*

dommages-intérêts toutes causes de préjudices confondus.

Ironie du sort, cet arrêt est intervenu sept jours après le décès de veuve AHYTE née Marthe AHLINVI dont l'époux Tranquillin AHYTE, brigadier des douanes à Baodjo, était lui-même décédé en mission commandée le 6 mars 1985.

Ailleurs, au tribunal de première instance de Cotonou, dans la procédure n° COTO/2020 RP 0998, G.E. poursuivi pour association de malfaiteurs et escroquerie avec appel public à l'épargne, est placé sous mandat

Mais quel(s) lien(s) pourrait-on dire, y a-t-il entre les deux affaires ?

Il s'en trouve un, c'est précisément le rapport de la justice au temps, le temps pris comme unité de mesure de l'activité humaine et comme milieu infini dans lequel se succèdent les événements.

Tel quel, "Le temps de la justice" est un sujet qui n'a jamais fait l'unanimité ou plutôt qui a toujours fait l'unanimité selon la position où l'on se trouve.

Sa formulation donne à penser qu'il y a un temps pour la justice et un temps pour autre chose.

Certains et ils sont nombreux, accusent la justice d'être lente, trop lente, d'autres et ils ne sont pas rares, pensent qu'elle est sélectivement rapide pour ne pas dire expéditive.

Les griefs tirés de la lenteur de la justice sont-ils fondés ?

Une bonne justice est-elle négatrice de temps ? Ne peut-elle pas être rendue aussi vite que le souhaitent les plaideurs ?

Entre le besoin d'une justice rapide et la lenteur réelle ou supposée, y a-t-il un juste milieu et où se situe ce juste milieu ?

Existe-il des instruments de mesure d'une bonne justice en rapport avec le bon tempo ?

Pour répondre à ces questionnements, nous nous proposons d'examiner en premier lieu le temps comme préalable ou prérequis nécessaire à la justice et dans un second mouvement, le temps comme un facteur de crédibilité de la justice.

Mais d'emblée, notre approche

du sujet est de considérer le temps de la justice non pas comme celui qui s'écoule entre la saisine d'une juridiction et l'exécution de la décision rendue, ce qui va nous amener à des développements trop longs, mais plutôt de prendre en compte le moment qui sépare la saisine du juge du prononcé de la décision et de sa disponibilité.

## **I- LE TEMPS, PREALABLE NECESSAIRE A LA JUSTICE**

Dans la nuit du 16 janvier 1970, André TAÏGLA, lieutenant des douanes est assassiné par des tueurs à gage recrutés par son épouse Thérèse TAÏGLA, née HOUNTONDJI.

Il s'agit de :

- Christophe BABAGBETO,
- Pierre DOSSOU TOKPO,
- Nouatin AGBESSI dit Sodabi,
- Ahotin ZOUNCLENCHOU et Kohla GODONOU DJIAKPADE.

L'enquête préliminaire a révélé que Thérèse TAÏGLA avait tenté sans succès courant mil neuf cent soixante-neuf (1969) de supprimer son époux par des moyens occultes et qu'il fallait trouver des moyens plus efficaces pour arriver à la liquidation physique pure et simple de celui-ci.

L'arme ou les armes du crime, ce

sont d'une part un pistolet de fabrication locale acheté à Cana par Thérèse HOUNTONDJI, d'autre part des coupe-coupe, des haches, des gourdins et des couteaux. Ce fut une véritable boucherie comme l'a attesté le certificat médical.

Afin de décourager à jamais toute velléité de commettre à nouveau de tels forfaits sur le sol dahoméen (tels étaient les termes de son communiqué), le Directoire réuni en conseil extraordinaire dans la nuit du 2 au 3 février 1970, a pris une importante décision, celle de passer par les armes les auteurs du crime et leur complice Thérèse TAÏGLA et a estimé que justice ne saurait être rendue autrement.

Ce qui fut fait.

Se fût-il agi d'une réponse à un cri de vengeance de l'opinion publique choquée ou d'un calcul politique d'un régime en mal de légitimité, ou les deux ?

Voilà comment en moins de trois semaines, la société a réagi face à ce qui fut un crime abominable, sans instruction ni procès.

N'eût-il pas été utile pour la manifestation de la vérité et de toute la vérité que la justice passât et que l'on se hâtât lentement en faisant

prévaloir même en ces circonstances, la présomption d'innocence ?

A la vérité, il est des occurrences où les lenteurs sont nécessaires parce que légales, elles offrent des garanties à nous tous, potentiels justiciables que nous sommes.

Le temps de l'instruction et celui du jugement en sont.

### **A- Le temps de l'instruction**

L'instruction se définit en procédure pénale comme la phase de l'instance constituant une sorte d'avant-procès, qui permet d'établir l'existence d'une infraction, d'en rechercher les auteurs, d'en rassembler les preuves et de déterminer si les charges relevées à l'encontre des personnes poursuivies sont suffisantes pour qu'une juridiction de jugement soit saisie.

Cette phase, facultative en matière de délit, sauf dispositions spéciales, obligatoire en matière de crime, est conduite par le juge d'instruction sous le contrôle de la chambre de l'instruction.

La loi n°2018-14 du 02 juillet 2018 modifiant et complétant la loi n°2012-15 du 18 mars 2013 portant code de procédure pénale en République du Bénin, a disposé tant en ce qui concerne l'enquête

préliminaire (article 76 et suivants), les autorités judiciaires et les actes que celles-ci posent (article 85 et suivants) que des délais maximum à observer avant jugement des personnes inculpées soit cinq (5) ans en matière criminelle et trois (3) ans en matière correctionnelle (article 147 alinéas 5 et 6).

En procédure civile ou administrative, l’instruction se définit comme la phase de l’instance au cours de laquelle les parties précisent et prouvent leurs prétentions et au cours de laquelle, la juridiction saisie, réunit les éléments lui permettant de statuer sur elles.

Aux termes de l’article 2 de la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême : « Devant les chambres administrative et judiciaire, la procédure est écrite... ».

Quant à l’article 12 de la même loi, il dispose : « Le rapporteur dirige la procédure.

Il ordonne communication du dossier de l’affaire aux autorités compétentes s’il en est besoin.

Il procède à toutes mesures d’instruction qu’il estime nécessaire. Il assigne aux parties en cause un délai pour produire leurs mémoires.

Ce délai ne peut être inférieur à un mois sauf en cas d’urgence reconnu par ordonnance du président de la Cour suprême, sur requête de la partie qui sollicite l’abréviation du délai et après avis motivé du président de chambre ».

En tout état de cause, le rapporteur dispose conformément à l’article 929 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant

code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, d’un délai n’excédant pas six (6) mois pour rédiger son rapport.

Mais force est de constater que ce délai est en contradiction avec les dispositions des articles 830 et 831 du même code de sorte que dans la pratique, l’instruction dure dix (10) mois compte non tenu des délais d’exécution des mesures ordonnées par le conseiller rapporteur et du temps nécessaire pour mettre en forme le rapport.

Au niveau des juridictions du

**Q** uoi qu’il en soit, il arrive un temps où le juge met fin aux débats en général publics ; alors s’ouvre une phase secrète à l’issue de laquelle la juridiction saisie doit rendre une décision.

fond, ce sont les dispositions pertinentes des lois en vigueur qui organisent l'instruction tant en matière civile que pénale, instruction dont la fin annonce la phase de jugement.

## **B- Le temps du jugement**

Le terme jugement désigne toute décision prise par un collège de magistrats ou par un magistrat statuant comme juge unique.

Selon le dictionnaire Larousse, juger c'est prononcer en qualité de juge une sentence sur. Juger quelqu'un, une affaire ou encore prendre une décision en qualité d'arbitre. Juger un litige.

Le jugement peut être apprécié d'une part comme la phase du procès postérieure à l'instruction où les plaideurs sous le contrôle du juge, discutent les prétentions, les arguments et les preuves des uns et des autres, d'autre part comme la sentence ou la décision rendue. Le temps du jugement peut être plus ou moins long en raison des circonstances de la cause, de la complexité de l'affaire, du comportement des parties et de leurs conseils mais aussi du juge.

Certes, les parties jouent un rôle important en vertu du principe dispositif mais on aurait tort de croire qu'aux pouvoirs des parties répondrait un

rôle passif du juge en tant qu'arbitre. Celui-ci veille au respect des droits de la défense, fait jouer le principe du contradictoire et peut même relever d'office (en certaines matières) les moyens de droit qu'il soumet à débat.

Quoi qu'il en soit, il arrive un temps où le juge met fin aux débats en général publics ; alors s'ouvre une phase secrète à l'issue de laquelle la juridiction saisie doit rendre une décision.

Celle-ci se prépare par la réflexion, il faut en délibérer et le délibéré se présente sous trois formes.

Ou bien, les membres de la formation lorsqu'elle est collégiale, sans quitter la salle d'audience se concertent à voix basse sur la décision à prendre et rendent le jugement une fois qu'ils se sont mis d'accord.

Ou bien, la formation de jugement se retire en chambre du conseil pendant un temps plus ou moins long après lequel elle rentre dans la salle d'audience et rend son jugement.

Ou enfin, la formation de jugement s'accorde quelques jours ou quelques semaines voire quelques mois pour rendre son jugement.

Tout ce processus entre la saisine du juge et la décision de justice demande

du temps, un temps parfois institué, souvent fixé par le juge au bénéfice a priori des plaideurs.

Encore faut-il avoir rédigé le jugement, l'avoir signé avant d'en assurer le prononcé en audience publique, le prononcé public du jugement étant l'aspect solennel du moment où le droit est dit.

Mais si par hommage au droit processuel, toutes ces étapes du procès figurent dans les codes ou autres lois de procédure avec parfois des temps de jugement précis tels notamment ceux prévus aux articles 201, 523.1 nouveau, 523. 2 nouveau, 556 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes modifiée par la loi n°2016-16 du 28 juillet 2016, aux articles 132, 133 et 411 de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin modifiée par la loi n°2017-15 du 10 août 2017, dans la pratique, des dérapages s'observent tant et si bien qu'on est en droit de se demander si le temps est toujours un facteur de crédibilité de la justice.

**L** *e juge serait-il devenu maître du temps et des horloges rendant justice quand il le voudrait ?*

## II- LE TEMPS, FACTEUR DE CREDIBILITE DE LA JUSTICE

« La justice répond de moins en moins à sa fonction sociale, quand le jugement est prononcé, il est trop tard et quand la décision est exécutée, il est encore plus tard. »

Ces propos de Patrick DEVEDJIAN sonnent en écho à ceux de Montesquieu tenus un siècle plus tôt et selon lesquels :

« Souvent l'injustice n'est pas dans le jugement, elle est dans les délais; souvent l'examen

a fait plus de tort qu'une décision contraire. Dans la Constitution présente, c'est un état que d'être plaideur; on porte ce titre jusqu'à son dernier âge ; il va à la postérité ; il passe de neveux en neveux, jusqu'à la fin d'une malheureuse famille ».

De fait, aujourd'hui le débat n'est plus seulement de juger mais de bien juger, c'est-à-dire de juger dans des délais raisonnables, ce qui constitue un énorme défi.

### A- Le délai raisonnable à l'épreuve de la pratique

L'instance, selon les textes internationaux notamment l'article 14

paragraphe 1 du Pacte international des droits civils et l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, doit s'inscrire dans un délai raisonnable.

Selon les termes de la Cour européenne, « ce caractère s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ».

En droit processuel, le délai raisonnable, notion protéiforme ou à contenu variable permet d'assurer un rythme convenable à la procédure de jugement. Il ne s'épuise ni ne se réduit au jugement, il est transversal à toute procédure judiciaire. Il s'agit d'assurer la protection des droits fondamentaux des justiciables en évitant les lenteurs excessives.

Par courrier n°3069/GCS du 25 août 2005, la Cour suprême avise monsieur Philippe NOUDJENOUME qu'une affaire le concernant (Dossier n°99-141/CA3) sera évoquée à l'audience du 15 septembre 2005 à neuf heures. La réaction de l'intéressé dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle constitue un désaveu de la justice par un justiciable, est contenue dans une

lettre dont voici la teneur : « C'est avec une grande surprise que j'ai reçu votre courrier... C'est par un effort sublime que j'ai fini par me rappeler que par requête introductive d'instance remontant à l'année 1999, j'ai demandé à la chambre administrative de bien vouloir annuler l'élection de monsieur Fulbert Géro AMOUSSOUGA au poste de doyen de la FASJEP comme contraire à l'arrêté ministériel du 5 juillet 1995.... Cette action remonte à six ans aujourd'hui. Bien des choses se sont passées ; tant de choses sont tombées dans l'oubli. Le MESRS est divisé en trois ministères ; l'UNB s'est dynamisée en UAC et UNIPAR, la FASJEP en FADESP et en FASEG. A l'époque où au nom de mes collègues, j'introduisais un tel recours en annulation, le recteur d'alors, Kémoko Osséni BAGNAN et son protégé Fulbert Géro AMOUSSOUGA affirmaient à qui voulait les entendre que de toute façon, ils avaient déjà huilé en leur faveur la voie de la Cour suprême et que le dossier ne sera pas appelé avant la fin de son mandat....

L'intéressé a effectivement joui tranquillement de son mandat... Telle est la justice béninoise aujourd'hui. Et je ne vois pas quel effet pourra avoir une décision intervenant lorsque l'objet de la requête (l'occupation illégale d'une fonction) a cessé d'exister parce

qu'ayant été vidé de son contenu.

Aussi voudrais-je dire que je ne saurais me sentir engagé par une quelconque décision intervenant dans de telles conditions et que je ne saurais cautionner ce qui manifestement apparaît comme un déni de justice ».

Le cas de monsieur Philippe NOUDJENOUME n'est pas isolé et on peut multiplier les exemples à l'envi.

La justice serait-elle devenue une machine à fabriquer l'injustice ?

Quel crédit donne-t-elle d'elle-même lorsque de part en part, ces situations sont légion, où dans des dossiers de demandes de divorce par consentement mutuel d'époux n'ayant ni enfant, ni bien commun, le sort de ceux-ci n'est pas réglé au bout de deux ans jusqu'à épuisement des plaideurs ; ou ailleurs au Cameroun, dans une affaire impliquant un acteur de la société civile poursuivi pour complot contre la sûreté de l'Etat, deux cent soixante-dix-neuf (279) renvois ont été opérés. Ou encore lorsque dans des dossiers, le délibéré est prorogé plus de trente fois et pendant plus de trois ans. Et quand les dossiers auront finalement été vidés, combien d'années faudra-t-il attendre pour que les jugements soient mis en forme par le greffier, finalisés, signés par le juge et notifiés aux parties ?

Combien de procédures d'urgence sont pendantes pendant plusieurs mois devant nos juridictions et depuis combien d'années ?

Le juge serait-il devenu maître du temps et des horloges rendant justice quand il le voudrait ?

Quid du droit d'accès concret et effectif à un tribunal ?

Quid du droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue au sens de l'article 7.1 d) de la Charte

**L**e temps de la justice doit pouvoir être compatible avec le temps des justiciables au bénéfice de qui la justice est instituée de sorte à situer les plaideurs sur leurs droits et à permettre le cas échéant l'exercice des voies de recours.

africaine des droits de l'Homme et des peuples, partie intégrante de la Constitution du Bénin et de l'article 147 alinéa 7 de la loi n°2012-15 du 18 mars 2013, portant code de procédure pénale en République du Bénin, modifiée et complétée par la loi n°2018-14 du 02 juillet 2018 ?

La vérité est que les abus relevés qui créent du tort aux justiciables, ne restent pas impunis et donnent lieu à des sanctions à la fois institutionnelles et individuelles.

## B- La sanction du dépassement du délai raisonnable

Pour les besoins de la présente communication, j'ai sélectionné quelques décisions de la Cour constitutionnelle qui ont d'une part jugé anormalement longs la durée de détention provisoire (sept à neuf ans), le défaut de présentation à une juridiction de jugement (pendant dix – sept ans au lieu de cinq) et contraires à la Constitution, d'autre part ouvert une fenêtre sur l'indemnisation des victimes d'abus exposant des acteurs successifs de l'appareil judiciaire à l'obligation de réparation. Voir :

**L**e délai raisonnable est devenu un indicateur de bonne gouvernance et constitue une garantie des droits fondamentaux de la personne humaine et donc de l'Etat de droit.

Décisions (DCC 18-268 du 13 décembre 2018,  
Décision DCC 19-288 du 19 août 2019,  
Décision DCC 20-390 du 5 mars 2020,  
Décision DCC 20-696 du 26 novembre 2021,  
Décision DCC 20-478 du 28 mai 2020,  
Décision DCC 21-081 du 11 mars 2021).

Ces décisions ont le mérite d'une part de rappeler le délai maximum de détention provisoire tant en

matière correctionnelle qu'en matière criminelle et donc de présentation d'une personne poursuivie à un juge de jugement, d'autre part de souligner le droit à indemnisation (par l'Etat du fait du dysfonctionnement du service public de la justice et/ou par les acteurs de la justice en particulier les magistrats si leur responsabilité personnelle est établie), des victimes d'injustice pour cause de délai raisonnable.

Parce que je ne saurai terminer mon propos sur une note pessimiste, je veux affirmer ici et maintenant qu'il y a des signes d'espoir nés de bonnes pratiques.

J'ai sélectionné dans un tableau en annexe et avec l'arbitraire qui caractérise tout choix, vingt-quatre arrêts de la Cour suprême (dont je ne pourrai pas donner lecture) qui témoignent des efforts qui se font pour rendre les décisions dans des délais raisonnables.

Je finirai enfin avec un exemple qui n'est pas unique à la Cour suprême mais qui va dans le bon sens.

Saisie en procédure de référé d'heure à heure en date à Porto-Novo du 25 février 2019 d'un recours contre

une décision de notification de refus de déclaration de conformité du dossier du parti politique “Union Sociale Libérale” (USL), la chambre administrative de la Cour suprême a rendu le lendemain 26 février 2019 sa décision à savoir l’arrêt n°69/CA.

Même si cette décision n’a pas fait le bonheur du requérant, elle aura eu l’avantage d’être rendue dans un délai somme toute satisfaisant.

Que dire en conclusion si ce n’est que, toute la problématique du temps de la justice se résume en une question.

Le temps de la justice tel que nous venons de l’examiner, serait-il antinomique du temps ordinaire, celui des justiciables en particulier ?

A la vérité, le sujet porte tout à la fois la marque d’une contradiction apparente et d’une convergence souhaitable voire souhaitée.

Le temps de la justice doit pouvoir être compatible avec le temps des justiciables au bénéfice de qui la justice est instituée de sorte à situer les plaideurs sur leurs droits et à permettre le cas échéant l’exercice des voies de recours. Aujourd’hui, il ne s’agit plus seulement de rendre une décision mais de

la rendre opportunément.

Le défi contemporain est surtout de trancher les litiges dans des délais tels que satisfaction soit donnée aux plaideurs en temps réel. Une justice tardive n’est rien moins qu’un déni de justice, c’est-à-dire une injustice.

Dans un discours prononcé à l’occasion de la rentrée solennelle de la Cour de cassation en 1979, le président français Valéry GISCARD D’ESTAING ne disait-il pas : « Une justice suffisamment rapide, je le rappelle, ne signifie pas une justice expéditive. Les garanties dues à la personne et aux intérêts des justiciables impliquent inévitablement des délais. Mais les lenteurs non indispensables sont contraires à l’esprit de la justice. ».

N’est-ce pas que les lenteurs inappropriées induisent de plus en plus le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges, tels la médiation et l’arbitrage, tant et si bien que de proche en proche, l’office du juge s’en trouve réduit ?

L’attractivité d’un pays se mesure non pas à son produit intérieur brut (PIB), mais à la qualité de sa justice, son indépendance et son accessibilité, toute chose qui passe par les délais dans lesquels justice est rendue.

Le délai raisonnable est devenu un indicateur de bonne gouvernance et constitue une garantie des droits fondamentaux de la personne humaine et donc de l'Etat de droit.

Notre époque est caractérisée par la vitesse et l'instantanéité où l'on cultive volontiers l'urgence.

Comment donc échapper à la dictature de l'urgence sans succomber à son contraire, au syndrome de l'escargot ?

Tel est notre défi commun.  
Les Latins ne disent-ils pas que

la vertu est au milieu, « In medio stat virtus » ?

Tâchons, nous magistrats, acteurs judiciaires majeurs de nous défier des extrêmes en faisant en sorte que la justice ne soit ni lente, ni empressée ou expéditive.

C'est à ce prix qu'elle sera fille du temps au sens du bon tempo et fille de son temps, c'est-à-dire une bonne justice, une justice moderne.

*\* Cette communication a été présentée à l'occasion de la tournée du Président de la Cour Suprême dans les juridictions du fond, des centres de détention et de garde à vue des départements de l'Ouémé et du Plateau du 13 au 17 décembre 2021.*



## DELAIS DE JUGEMENT DE QUELQUES DOSSIERS A LA COUR SUPREME

N°	IDENTITE DES PARTIES	Numéro du dossier	Date d'ouverture du dossier	Références de l'arrêt	Délai de jugement
	OROU SEGNANA BADOGO C/ Maire de la commune de Ségbana Bio Ségbana Awali BAGRI Ganki Mohamed Taïrou Mohamed	2020-02/ CA1/CJD	23/06/2020	179/CA du 11/08/20	1 mois 19 jours environ
	KINDA Désiré HOUNKPE Coffi Honoré C/ HOUESSOU Kouassi Léon Innocent et 03 autres	2020-01/ CA/CJD	28/04/2020	233/CA du 17/12/20	08 mois environ
	Hounkpe E. Henri C/ Adingban Noukpo Emmanuel	2020-05/ CA/CJD	21/09/2020	33/CA du 04/03/20	06 mois environ
	Agbodossindji Coffi Gaston C/ Maire de la commune d'Agban- gnizoun et autres	2020-06/ CA/CJD	30/09/2020	62/CA du 14/04/21	Moins de 06 mois
	Vincent Hountchonou C/ Maire de la commune de Savè	2020-06/ CA/CJD	29/10/2020	68/CA du 28/04/21	06 mois environ
	Collectif des sages, notables et membres des associations de développement de Ouindodji, Atchoukparep/Alain TODOMIHOU et 05 autres C/ Vidagbandji Antoine	2021-01/ CA/CJD	11/08/2021	348/CA du 01/12/21	Moins de 03 mois
	Megnisse B. André C/ Président de la République et autres	2019-27/ CA1	14/10/2019	09/CA du 09/01/20	Moins de 03 mois
	Théophile DJOHIVOU C/ Gildas Roger VIHO	2019-26/ CA1	19/09/2019	65/CA du 20/03/20	Moins de 06 mois

	Sessi Louis Philippe HOUNDEGNON C/ Qui de droit	2019-20/ CA1	05/06/2019	125/CA du 02/07/20	1 an 28 jours environ
	TODAN Emmanuel C/ Qui de droit	2019-001/ CA2	21/01/2019	212/CA du 18/11/20	10 mois environ
	AÏMASSE F. Célestin C/ MFPTRA	2019-07/ CA1	01/03/2019	232/CA du 17/12/20	1 an 09 mois environ
	CHEOU Kokou Christophe Franklin C/ Président de la République, Etat béninois	2019-23/ CA1	16/08/2019	09/CA du 07/01/21	Moins de 05 mois
	Jérémie Djidjoho DANSOU C/ Président de la République, MISP, DGPR	2020-46/ CA1	27/07/2020	98/CA du 05/01/21	09 mois environ
	DOVONOU sèmèvo Alban C/ Faculté des Lettres, Langues , Art et Communication (FLLAC)	2021-17/ CA2	23/04/2021	129/CA du 23/06/21	02 mois environ
	LAMISSI Robert Fidèle C/ Etat béninois, Police Républicaine	2020-04/ CA1	12/02/2020	130/CA du 24/06/21	01 an 04 mois environ
	Kocou Rogatien ABOUE C/ Président de la République	2020-07/ CA1 (jonction)	30/03/2020	133/CA du 24/06/21	01 an 03 mois environ
	Simplice Péotopa Doko C/ Président de la République	2020-08/ CA1 (jonction)	30/03/2020	133/CA du 24/06/21	01 an 03 mois environ
	Julienne GNIMADI veuve LOKO C/ Office Béninois de Recherches Géologiques (OBRGM)	2020-16/ CA1	10/06/2020	147/CA du 08/07/21	01 an 01 mois environ
	EZINMEGNON Sylvain C/ qui de droit	2020-55/ CA1	16/12/2020	147/CA du 08/07/21	01 an 01 mois environ

	Les organes de passation et de contrôle des marchés publics du CNERTP représentés par Atzel KOTY et Antoine AGBANZE C/ DG CNERTP	2021-04/ CA2	01/02/2021	178/CA du 14/07/21	05 mois 14 jours environ
	Georges Amèto HOUNKPE C/ Président de la République	2020-09/ CA1	30/03/2020	190/CA du 22/07/21	1 an 03 mois environ
	Collectif national des Aspirants du Bénin au métier d'enseignant représenté par Pierrot AKODJENOU C/ MESTFP	2020-10/ CA2	07/04/2020	215/CA du 28/07/21	1 an 03 mois environ
	Jean TOZE C/ MISP, Président de la République	2020-02/ CA1	17/01/2020	229/CA du 05/08/21	1 an 07 mois 12 jours
	ABOH Robert et 215 autres C/ MTFP, Etat béninois	2020-06/ CA1	30/03/2020	313/CA du 21/10/21	1 an 07 mois environ

**LE DELAI RAISONNABLE ET LES  
DYSFONCTIONNEMENTS DU SERVICE PUBLIC  
DE LA JUSTICE,**

*Par Claude Dieudonné MONTCHO,  
Procureur général près la Cour d'appel de Parakou*



**PLAN  
INTRODUCTION**

- I- Le délai raisonnable, un principe directeur de l'activité judiciaire
- A- La consécration du principe au plan international
- B- L'application du principe dans l'ordre interne
- II- Le délai raisonnable, un principe malaisé de l'activité judiciaire
- A- Un principe obéré en matière pénale
- B- Un principe relatif en matière civile

**CONCLUSION**

## INTRODUCTION

«Le principe des droits de la défense impose un grand nombre d'obligations procédurales à la charge des institutions, mais requiert aussi un minimum de diligences de la part du justiciable. »

Ainsi s'exprimaient Loïc CADIET et Emmanuel JEULAND par rapport aux obligations qui incombent à l'appareil judiciaire et aux justiciables dans la réalisation de l'œuvre de justice. Mais le principe des droits de la défense rime également avec d'autres principes directeurs de l'instance dont celui du délai raisonnable, notion juridique anglo-saxonne, désormais incluse dans les conventions internationales.

La notion de «délai raisonnable» comprend la juxtaposition de deux termes ; le terme délai se rapporte à la durée et détermine un intervalle de temps pendant lequel se produit une action, une instance, un procès ; le temps est consubstantiel au procès.

L'adjectif raisonnable accolé au délai pourrait signifier équilibre, ce

qui est acceptable, suffisant ou convenable ; il a comme acception ce qui est satisfaisant, c'est-à-dire qui n'est ni anormalement long, ni excessivement court.

Le raisonnable délimite les confins de ce qui est socialement acceptable ; la durée de la procédure doit s'inscrire dans une durée acceptable, admissible.

Or, il arrive souvent que les justiciables et même les avocats se plaignent de la lenteur de la justice, lenteur due à des dysfonctionnements du service public de la justice ; par dysfonctionnement, il faut entendre trouble, anomalie, mauvais état.

Le dysfonctionnement traduit donc « le fonctionnement défectueux du service public de la justice... », la justice étant un pouvoir (John LOCKE, MONTESQUIEU) mais aussi un service public au même titre que l'éducation, la santé, la sécurité, les affaires étrangères, ...

En tant que service public, la justice contribue à la satisfaction des citoyens par le dénouement ou le règlement de leurs affaires, toutes choses étant égales par ailleurs.

**L**e délai raisonnable est une exigence particulièrement importante du droit au procès équitable garanti par la Convention européenne des droits de l'homme (4 Novembre 1950, entrée en vigueur en 1953)

Mais on peut toutefois se demander si la justice est toujours rendue dans un délai raisonnable pour la satisfaction des citoyens, des justiciables ; en d'autres termes, les dysfonctionnements du service public de la justice n'ont-ils pas un impact sur le respect du délai raisonnable dans l'œuvre de justice ?

Pour répondre à cette problématique, nous aborderons le délai raisonnable comme un principe directeur de l'activité judiciaire (I) et le délai raisonnable comme un principe malaisé de ladite activité (II).

## **I- LE DELAI RAISONNABLE, UN PRINCIPE DIRECTEUR DE L'ACTIVITE JUDICIAIRE**

Le déroulement du procès s'inscrit dans la durée ; le temps est consubstantiel au procès qui n'est qu'une succession de délais. D'ailleurs, les délais sont nécessaires au bon déroulement des procédures et contribuent donc au procès équitable dès lors qu'ils assurent la sécurité juridique, le respect du principe de la contradiction et du délai raisonnable.

Le délai raisonnable est donc inhérent à, l'activité judiciaire et a d'abord été consacré au plan international avant d'être approprié par les Etats.

## **A- La consécration du principe au plan international**

Le délai raisonnable est une exigence particulièrement importante du droit au procès équitable garanti par la Convention européenne des droits de l'homme (4 Novembre 1950, entrée en vigueur en 1953) ; au sens de l'article 6 paragraphe 1 de ladite convention, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ; le délai raisonnable s'applique également en matière civile pour les juridictions .

En réalité, le jugement des affaires civiles et pénales par les juridictions doit intervenir dans un délai raisonnable compte tenu du nombre des parties, des textes invoqués, des preuves à apporter et de la complexité des affaires.

Ce principe a nourri une jurisprudence abondante de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui condamne les Etats Parties pour violation ; dans un arrêt du 8 février 2018, la Cour a condamné la France pour violation de l'article 6 aux motifs qu'une instruction, longue de plus de sept (7) années entre le placement en

garde à vue et l'ordonnance de non-lieu emporte, au cas d'espèce, un dépassement du délai raisonnable. (CEDH, 8 février 2018, Goestchy C/ France, req. n°63323/12)

Pour la Cour, les Etats contractants doivent organiser leurs systèmes judiciaires afin que les cours et tribunaux puissent remplir leur rôle avec efficacité et célérité ; il faut veiller à ce que la justice ne soit pas rendue avec des retards propres à compromettre l'efficacité et la crédibilité (CEDH 24 octobre 1989, H. c. France, n°1007/82, RFDA 1990)

Le caractère raisonnable de la durée s'apprécie in globo selon les circonstances de la cause à l'aune des critères dégagés par la jurisprudence de la Cour : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et des autorités compétentes, ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé (CEDH, 12 octobre 1992, 27 novembre 1991, 31 mars 1992, 25 mars 1999)

Il faut préciser que la condamnation de l'Etat peut être assortie de versement d'indemnités à titre de réparation ; dans l'affaire Goestchy contre France, la Cour a condamné la France au versement de la somme de 8000 euros au requérant. Toutefois, le principe du délai raisonnable connaît une application effective

dans l'ordre interne (Etats)

## **B- L'application du principe dans l'ordre interne**

Le délai raisonnable en matière judiciaire fait partie des principes directeurs du procès adopté par plusieurs Etats, même ceux qui ne sont pas parties à la Convention Européenne des Droits de l'Homme ; il est donc un principe unanimement admis dans le droit processuel des Etats.

L'article préliminaire du code de procédure pénale français dispose entre autres que « la procédure pénale doit être équitable et préserver l'équilibre des droits des parties... il doit être définitivement statué sur l'accusation dont cette personne fait l'objet dans un délai raisonnable. »

L'article 144-1 spécifie que « la détention provisoire ne peut excéder une durée raisonnable, au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité. »

En matière correctionnelle, la détention provisoire ne peut excéder quatre mois si la personne mise en examen n'a pas déjà été condamné pour crime ou délit de droit commun soit à une peine criminelle, soit à une

peine d'emprisonnement sans sursis d'une durée supérieure à un an, et lorsqu'elle encourt une peine inférieure ou égale à cinq ans ... (article 145-1)

Bien d'autres dispositions encadrent la détention provisoire et la procédure pénale en général.

S'agissant du procès civil, le juge veille au bon déroulement de l'instance et a le pouvoir d'impartir les délais, d'ordonner les mesures nécessaires (article 3 du code de procédure civile français).

Il s'agit pour le juge de ne pas se voir lié par une demande de report, même formée de commun ac-

cord entre les parties, et qui est de nature à influencer sur les termes du litige ; il ne peut donc être reproché au juge d'avoir refusé de faire droit à une demande commune formée par les parties, s'agissant d'une mesure d'administration judiciaire comme telle insusceptible de recours.

Le juge fixe, au besoin à peine d'astreinte, le délai et s'il y a lieu, les modalités de la communication des

pièces (articles 134 du code de procédure civile).

De manière générale, le juge veille au bon déroulement de l'instance dans un délai raisonnable ; il n'est pas lié par les demandes de renvoi formées conjointement par les parties ; il peut impartir les délais et ordonner les mesures conservatoires nécessaires.

Au Canada, la Charte canadienne des droits et libertés prévoit que toute personne accusée d'un

crime a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable qui ne dure pas longtemps; depuis l'arrêt Jordan, la Cour suprême a fixé de nouvelles

règles. (Arrêt du 8 juillet 2016)

Lorsqu'une personne est accusée d'un crime, le délai raisonnable pour la date de son procès doit être de 18 à 30 mois maximum à compter de la date de son accusation.

Le Bénin n'est pas resté en marge de cette appropriation du principe du délai raisonnable en matière de droit processuel.

**E**n réalité, le délai raisonnable est devenu un principe communément admis en droit processuel, mais son application est relative, notamment au niveau des juridictions béninoises.

*Il y a donc un malaise quant à son application au plan judiciaire.*

Dans le livre préliminaire du code de procédure pénale, il est disposé comme principe que « La procédure pénale doit être équitable et impartiale. La procédure pénale doit être contradictoire. Elle doit préserver l'équilibre des droits des parties... »

Les articles 146 et suivants encadrent la détention provisoire et fixent les délais de jugement de l'inculpé.

En matière civile, le code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes encadre le procès et fixe différents délais pour l'accomplissement des actes de procédures et pour le jugement ; l'article 4 dispose que « le juge veille au bon déroulement de l'instance. Il a le pouvoir d'impartir les délais et d'ordonner les mesures nécessaires »

Il importe de rappeler également que le code foncier et domanial encadre le jugement des affaires foncières en prévoyant un délai de quinze (15) mois entre la saisine et le prononcé du jugement.

En réalité, le délai raisonnable est devenu un principe communément admis en droit processuel, mais son application est relative, notamment au niveau des juridictions béninoises.

Il y a donc un malaise quant à son

application au plan judiciaire.

## **II- LE DELAI RAISONNABLE UN PRINCIPE DE L'ACTIVITE JUDICIAIRE**

Le délai raisonnable est une exigence particulièrement importante du droit au procès équitable ; il incombe, par conséquent aux Etats d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive dans un délai raisonnable.

Au Bénin, en dépit des efforts et des dispositions en vigueur, le délai raisonnable peine à être effectivement appliqué en raison des dysfonctionnements patents.

Nous nous pencherons essentiellement sur les matières pénale et civile, à titre illustratif.

### **A- Un principe obéré en matière pénale**

Le délai raisonnable n'est pas la chose la mieux partagée s'agissant de la gestion de la détention provisoire de l'instruction et du jugement.

Au sens de l'article 146 du code de procédure pénale, la détention est une mesure exceptionnelle qui doit être nécessaire et utile à la conduite

de l'information et à la manifestation de la vérité.

D'où la nécessité de veiller à la bonne gestion de la détention provisoire, la liberté étant la règle.

Or, il n'est pas rare, dans la pratique, de constater qu'il existe des cas de détention abusive ou arbitraire ; les rapports de l'inspection des services judiciaires et ceux de l'inspection semestrielle prévue par la loi, en font état.

Récemment, la chambre des libertés et de la détention de la Cour d'appel de Parakou a connu, à l'occasion de sa tournée, des cas de détention abusive auxquels elle a mis fin.

Les décisions de la Cour constitutionnelle, ces dernières années, à l'occasion des saisines dont elle fait l'objet, sont une preuve supplémentaire du fonctionnement défectueux de la justice en matière de gestion de la détention provisoire ; en effet, la Cour constitutionnelle, garante de la protection des droits de l'homme, a qualifié, selon les cas, une détention d'abusives ou d'arbitraires.

Pour pallier ces détentions abusives, le code de procédure pénale a innové en prévoyant l'allocation d'une indemnité à la personne abusivement détenue et la possibilité d'une action

récursoire de l'Etat contre l'agent fautif.

Malgré ce garde-fou, la gestion de la détention provisoire n'est pas idyllique tout comme celle de l'information judiciaire ou de l'instruction préparatoire.

Aux termes de l'article 147, avant dernier alinéa « Les autorités judiciaires sont tenues de présenter l'inculpé aux juridictions de jugement dans un délai de :

- cinq (05) ans en matière criminelle ;
- trois (03) ans en matière correctionnelle. »

L'article 194 impose au juge d'instruction un délai d'un (01) mois à compter de la réception des réquisitions du Procureur de la République, pour la prise de son ordonnance de clôture ; l'article 188 dispose qu'après communication de la procédure, le Procureur de la République, a trois (03) jours au plus tard pour prendre ses réquisitions.

Dans la pratique, ces délais sont peu respectés et on assiste à une instruction à durée excessive, qui obère le droit de l'inculpé d'être jugé dans un délai raisonnable.

La durée excessive de l'instruction est due parfois à l'absence de juge dans

certain cabinets, à la gestion de deux cabinets par un seul et même juge d'instruction, à l'absence de greffier d'instruction, ... Cette durée peut également résulter de l'inactivité fautive du juge d'instruction ou de celle des services enquêteurs.

Ces dysfonctionnements conduisent à l'inertie de l'information judiciaire qu'il faut vaincre tout comme la lenteur du jugement. L'inculpé, le prévenu ou l'accusé doivent être jugés dans un délai raisonnable par le juge de jugement.

M a i s il arrive parfois, sinon souvent, que ce jugement peine à voir

le jour pour diverses raisons qui traduisent les dysfonctionnements du service public de la justice. Au nombre de celles-ci, on peut énumérer entre autres, les affectations des juges, ...

En effet, le manque de diligence peut être du fait du parquet, du siège, du greffier ou des parties ; le dilatoire des conseils peut résulter des renvois intempestifs, des exceptions dilatoires.

Par exemple, dans une

procédure criminelle, et même en appel, un conseil peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité à nouveau alors que celle-ci n'avait pas prospéré, toutes choses qui bloquent l'évolution de la procédure de jugement.

Il n'est pas également rare de voir un juge, ayant conduit une procédure presque à son terme, affecter à un autre poste et dans une autre juridiction, en pleine année judiciaire ou non ; ce qui oblige le nouveau juge à reprendre l'instruction de l'affaire avant de

la mettre en délibéré, ou de rabattre le délibéré pour faire reprendre les débats.

S'il est avéré que les dysfonctionnements du service public

affectent le respect du délai raisonnable en matière pénale, la matière civile n'est pas du reste.

## **B- Un principe relatif en matière civile**

Le principe des droits de la défense impose un grand nombre d'obligations procédurales à la charge des institutions, mais requièrent un minimum de diligences de la part du justiciable ; ainsi la procédure civile est accusatoire mais en même temps

**L**es rôles sont engorgés tant en instance qu'en appel, à telle enseigne que les juges sont débordés. (...) En définitive, les dysfonctionnements du service public de la justice impactent négativement le droit d'être jugé dans un délai raisonnable ou le principe du délai raisonnable, principe désormais consacré en droit processuel.

l'office du juge y est renforcé, toujours dans l'intérêt d'une justice civile rendue dans un délai raisonnable ; le juge peut ainsi adapter le rythme de l'instance à la nature du litige.

A cet effet, le code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes a prévu des délais légaux de procédure aux fins de l'accomplissement des actes de procédure dans les délais requis. Malgré cet encadrement procédural, bien des jugements sont rendus avec une lenteur excessive notamment en matière civile et en matière foncière, domaniale.

En matière civile, au-delà de la lenteur observée dans la conduite des affaires, le vidé des délibérés n'est pas la chose la mieux partagée ; aux termes de l'article 523-1 du code «Lorsque le jugement ne peut être prononcé sur-le-champ, le prononcé en est renvoyé, pour plus ample délibéré, à une date raisonnable que le président indique aux parties et qui ne peut excéder deux (02) mois.

Toutefois, sauf en cas de force majeure, le délibéré ne pourra être prorogé plus de deux fois. » Cette disposition n'est pas toujours respectée en raison des dysfonctionnements liés au changement de juge, au changement survenu dans la composition de

la juridiction (article 499) au manque de diligences du ou des juges, à la surcharge du travail...

Ainsi les délibérés sont tantôt rabattus, tantôt prorogés plus de deux fois en violation de la loi ; ce qui occasionne des missions d'inspection dont les rapports débouchent sur le déclenchement d'une procédure disciplinaire contre le magistrat.

Parfois, lorsque le délibéré est vidé, l'obtention de la décision devient un chemin de croix pour le justiciable, au nom de qui la justice est rendue.

Les rapports récents de l'Inspection des Services Judiciaires font état de plusieurs décisions non finalisées sur plusieurs années dans nombre de juridictions ; il y a certes des erreurs dans ces rapports, mais la réalité n'est pas à nier.

Le dysfonctionnement est beaucoup plus marqué en matière foncière domaniale où des jugements et des arrêts interviennent plusieurs années après la saisine de la juridiction ; en fait les réformes ayant conduit à l'adoption et à l'entrée en vigueur du Code Foncier et Domanial n'ont pas porté tellement de fruits ; le résultat est donc mitigé.

Il y a encore beaucoup de procédures pendantes devant les chambres

foncières dont le dénouement n'est pas pour demain.

Le délai raisonnable de quinze (15) mois prévu par le code peine à être appliqué. Les rôles sont engorgés tant en instance qu'en appel, à telle enseigne que les juges sont débordés.

Nous espérons que la création de la Cour Spéciale des Affaires Foncières permettra de juguler, quelque peu, le phénomène qui obère l'application du principe du délai raisonnable en matière foncière.

En définitive, les dysfonctionnements du service public de la justice impactent négativement le droit d'être jugé dans un délai raisonnable ou le principe du délai raisonnable, principe désormais consacré en droit processuel. Ces dysfonctionnements s'observent tant en matière pénale qu'en matière civile.

## **CONCLUSION**

Le délai raisonnable rime avec l'efficacité et la crédibilité de la justice. Il vise à contrôler l'avancement du calendrier procédural et à rendre le système juridique compétitif.

La lenteur excessive nuit donc au service public de la justice qu'il est impérieux de renforcer.

De nombreux efforts sont faits par l'Etat mais ils ne sauraient porter leurs fruits si les acteurs judiciaires n'appréhendent pas le défi que constitue une justice crédible, accessible et efficace.

Il s'agira de responsabiliser davantage les magistrats, de renforcer le dialogue entre les juridictions et les auxiliaires de justice, de donner plus de moyens à la justice.

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

### OUVRAGES

- CADIET, Loïc, JEULAND Emmanuel, Droit judiciaire privé, 8<sup>e</sup> éd. Lexis Nexis, Paris, 2013, 884 p.
- CORNU et FOYER, Procédure civile, 3<sup>e</sup> éd., Paris, 1993
- GOURDOU, Jean, LECUCQ, Olivier et MADEC, Jean Yves, (Sous Dir.), Le principe du contradictoire, éd. l'Harmattan, Paris, 2010, 192 p.
- LARGUIER, Jean, CONTE Philippe, Procédure civile, droit judiciaire privé, 19<sup>e</sup> éd. Dalloz, Paris, 2005, 165 p.
- PERROT, Roger, Institutions judiciaires 14<sup>e</sup> éd. Montchrestien, coll. Domat Droit Privé, Paris, 2010, 538 p.
- GUINCHARD, Serge, CHAINAIS Cécile, DELICOSTOPOULOS, Constantin S., DELICOSTOPOULOS, Loannis S., DOUCHY-OUDOT, Mélina, FERRAND,

Frédérique, LAGARDE Xavier, MAGNIER, Véronique, FABRI, Hélène Ruiz,

SINOPOLI, Laurence, SOREL, Jean-Marc, Droit processuel, droits fondamentaux du procès, 7<sup>e</sup> éd. Dalloz, Paris, 2013, 1493 p.

- GUINCHARD, Serge, MONTAGNIER, Gabriel, VARINARD, André, DEBARD,

Thierry, Institutions juridictionnelles, 12<sup>e</sup> éd. Dalloz, Paris, 2013.

### TEXTES DE LOI

- Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes
- Code de procédure civile français
- Code de l'organisation judiciaire français
- Code de procédure pénale
- Code de procédure pénale français
- Code foncier et domanial

# MISE EN ETAT DES DOSSIERS FRAPPES DE POURVOI EN CASSATION ET LEUR TRANSMISSION

*Par Calixte DOSSOU-KOKO et Paul D. ASSOGBA, Greffiers à la Cour suprême.*



***Calixte DOSSOU-KOKO***



***Paul D. ASSOGBA***

## PLAN

### Introduction

- I- Mécanisme de saisine des juridictions de cassation
  - A- Mise en état de dossier frappé de pourvoi en cassation
  - B- Transmission de dossier objet de pourvoi
  
- II- **Les contraintes et approches de solutions liées à la saisine matérielle du juge de cassation**
  - A- Les contraintes observées
  - B- Approches de solutions

### Conclusion

## **INTRODUCTION**

Un dossier frappé de pourvoi en cassation est une affaire contentieuse ou gracieuse dans laquelle une décision rendue en dernier ressort est attaquée par la partie succombante ou le ministère public dans l'intérêt de la loi, par la voie de pouvoir en cassation. En effet, le pourvoi en cassation est une voie de recours extraordinaire exercée contre une décision de justice rendue en dernier ressort par un tribunal de première instance ou par une cour d'appel. C'est un mode de saisine de la juridiction de cassation statuant aussi bien en matière administrative qu'en matière judiciaire.

Les pourvois contre les décisions mettant en cause les actes uniformes de l'OHADA sont portés devant la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA).

En vue de l'effectivité de la saisine de ces juridictions de cassation, la transmission du dossier physique doit leur être assurée.

Dans ce cadre, des mécanismes sont prévus par la loi (I) et dont la mise en œuvre révèle quelques contraintes (II) auxquelles des approches de solutions seront apportées.

## **I- MECANISME DE SAISINE DE LA JURIDICTION DE CASSATION**

La juridiction de cassation n'est saisie d'un pourvoi que lorsque celui-ci lui parvient matériellement. A cet effet, le dossier objet de pourvoi doit être mis en état c'est-à-dire apprêté et transmis à la Cour dans des délais bien déterminés par la loi sous peine de sanctions.

### **A- Mise en état des dossiers objet de pourvoi**

La partie à un procès qui se sent lésée par une décision rendue en dernier ressort a la faculté d'exercer la voie de recours extraordinaire que constitue le pourvoi en cassation. Dès que le pourvoi est formé, la loi met à la charge du greffier des obligations comportant des formalités à accomplir devant aboutir à la constitution du dossier.

### **1- L'accomplissement des formalités**

Avant d'aborder les diligences qui incombent au greffier en cas de pourvoi en cassation, il convient de rappeler qu'à l'état actuel des textes, le pourvoi en cassation est formé en matière judiciaire et administrative soit par déclaration écrite soit par déclaration orale (articles 44 et 87 de la loi n°2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de procédures

applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême). Lorsque la volonté du demandeur lui-même, de son avocat ou d'un mandataire muni d'un pouvoir spécial de se pourvoir se fait connaître par un écrit, celui-ci peut être soit une lettre simple remise directement au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée soit une lettre simple postée soit une lettre recommandée avec accusé de réception soit une télécopie, un télégramme ou télex. Il faut préciser que dans ces derniers cas, le déclarant devra, dans un délai d'un (01) mois à compter de la date d'émission de son pourvoi écrit, adresser une lettre de confirmation de son recours.

Le pourvoi en cassation pouvant donc se faire soit par déclaration orale soit par déclaration écrite, les devoirs du greffier peuvent être résumés en trois points :

- a-réception de la voie de recours
- b-inscription du pourvoi sur le registre des pourvois
- c-notification du pourvoi.

#### **a- La réception du pourvoi en cassation**

Le greffier a l'obligation de recevoir le pourvoi exercé sans pouvoir d'appréciation. Lorsque le pourvoi est fait par écrit directement remis au greffe, celui-ci mentionne sur l'écrit la date de la réception. Quelque soit

l'écrit par lequel le pourvoi a été déclaré, il est annexé à l'acte c'est-à-dire le procès-verbal de réception que le greffier aura dressé (articles 44 et 88 de la loi n°2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême).

#### **b- Inscription du pourvoi en cassation**

Le greffier qui reçoit la déclaration de pourvoi doit l'inscrire immédiatement sur un registre ouvert à cet effet (articles 925 du code des procédures et 413 nouveau du code foncier et domanial modifié par la loi n° 2020-08 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice, 44 et 88 de la loi n°2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême). Dans ce cadre, lorsque la déclaration est orale, le greffier en dresse sur le registre, procès-verbal qui vaut acte de pourvoi signé du déclarant et du greffier puis ce dernier lui en délivre sur-le-champ une expédition sur papier libre. L'incapacité du déclarant à signer est mentionnée. Si la déclaration est écrite, le greffier dresse également le procès-verbal de réception auquel il annexe l'écrit par lequel le pourvoi a été déclaré et délivre un extrait de l'acte dressé.

Il y a lieu ici de mettre l'accent sur l'inscription qui doit être faite de façon claire et bien lisible, exempte de toute erreur ou omission, rature ou surcharge. Le numéro et la date du pourvoi ainsi que la signature du greffier rédacteur et celle du déclarant en cas de déclaration orale, doivent être apparentes.

Le greffier doit aussi porter sur la décision attaquée et sur la carte du dossier l'inscription « POURVOI », en y précisant le nombre de pourvoi formé contre la décision, leurs numéros et les dates.

### **c- Notification du pourvoi**

Il incombe au greffier de notifier aux parties intéressées la déclaration de pourvoi. Pour ce faire, dans le cas d'un arrêt ou d'une ordonnance de renvoi, il a au plus trois (03) jours pour notifier le pourvoi à la partie contre laquelle il est dirigé, 5 jours en matière de droit de propriété foncière et 15 jours en matière pénale, civile, commerciale, sociale et administrative et ce, à compter de l'inscription du pourvoi (articles 413 nouveau du code foncier et domanial modifié par la loi n° 2020-08 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice, article 926 du code des procédures, 44 et 88 de la loi n°2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de

procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême).

## **2- La constitution du dossier frappé de pourvoi en cassation**

En vue de rendre aisée sa lecture et de retrouver sans anicroche les pièces qui le constitue, le dossier destiné à la haute juridiction doit comporter des pièces classées et enliassées selon les matières judiciaire et administrative.

### **a) Présentation de dossier de pourvoi en matière judiciaire**

Un dossier social, pénal et de droit de propriété foncière contient en linéaire des pièces ordonnées du bas vers le haut en partant de la plus ancienne à la plus récente, les doubles des pièces ou pièces en surplus étant rangés dans une sous chemise disposée au fond du dossier. Il est à noter que ce classement est applicable aux pièces reçues devant le tribunal d'une part et constitue la première liasse du dossier et devant la cour d'appel d'autre part et forme la deuxième liasse.

Cette activité achevée, le greffier procède à l'enliassement qui consiste d'abord pour lui à numéroter et parapher chaque pièce dans l'ordre chronologique ci-dessus indiqué. Ensuite, il dresse l'inventaire des pièces qui revient à les répertorier dans un tableau

à trois colonnes (numéro d'ordre, nature des pièces et dates des actes) et contenant autant de lignes qu'il y a de pièces. Ce tableau intitulé inventaire des pièces est arrêté et signé par le greffier rédacteur. Enfin, le greffier réalise le ficelage des pièces s'il y a lieu.

Quant aux dossiers du droit civil et commercial, ils ne comportent qu'une seule liasse constituée des pièces de la cour d'appel dont la décision est attaquée. Il en est de même de certains dossiers du tribunal notamment ceux concernant les petites créances qui sont constitués d'une liasse. Il va de soi que les pièces de ces dossiers font également l'objet d'enlissement.

Les dossiers ainsi mis en état devront parvenir à la juridiction de cassation.

#### **b) Présentation de dossier de pourvoi en matière administrative**

En matière administrative, il est fait usage des cotes de couleurs. Il s'agit, du haut vers le bas, des cote I: mémoires, cote II A : documents divers et annexes de l'appelant, cote II B: documents divers et annexes de l'intimé, cote III: copies mémoires, cote IV : correspondances de la chambre, cote V : fiches d'instruction cote VI : du pourvoi.

Le classement des pièces se fait à l'intérieur de chaque cote selon l'ordre chronologique de la plus ancienne à la plus récente en partant du bas vers le haut. Précisons que les originaux des mémoires sont classés dans la cote I et les copies dans la cote II.

Ces pièces sont alors enliassées et forment la seconde liasse du dossier objet de pourvoi, la première liasse étant constituée des pièces du tribunal.

Il est à souligner que quand bien même la cote VI du pourvoi se trouve en bas sur l'inventaire, elle est physiquement placée au dessus de la cote I dans le dossier car elle contient les pièces par lesquelles matériellement le juge de cassation est saisie notamment l'acte de pourvoi.

Pour finir cette constitution, il est établi un inventaire récapitulatif spécial sur lequel est mentionné le nombre de liasses.

Le dossier ainsi constitué, sans frais, est en état pour faire l'objet de transmission à la Cour suprême.

Il convient de souligner que l'intérêt de l'enlissement est de se prémunir contre toute perte de pièces et de leur mélange lors du maniement du dossier ou de son acheminement

à la Cour suprême ou à la Cour commune de justice et d'arbitrage.

Pour l'efficacité de toutes ces diligences, le greffier doit en amont veiller à ce que l'arrêt ou le jugement attaqué comporte dans sa qualité, l'identité complète des parties au procès, leur adresse précise et utile, leur numéro actif de téléphone, leur courriel fonctionnel et le nom de leur conseil de m e u r é constitué le cas échéant afin de faciliter à la haute juridiction la notification des correspondances aux parties.

Dans le cas d'une reproduction par photocopieur de l'acte de pourvoi dans le registre à titre d'extrait, cette reproduction doit être faite de façon à faciliter son exploitation par la haute juridiction.

### **Transmission du dossier à la juridiction de cassation**

La loi a fixé les délais de transmission des dossiers ainsi que la voie que ceux-ci doivent suivre pour parvenir à la haute juridiction et ce, selon la matière.

### **1- Les délais de transmission**

En matière pénale, civile, commerciale, sociale et administrative, le délai pour transmettre les dossiers frappés de pourvoi est de deux (02) mois (articles 927 nouveau du code des procédures modifiée par la loi n°2016-16 du 28 juillet 2016, 44 et 69 de la loi n°2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de procé-

**L'insobsvance des prescriptions relatives à la mise en état et à la transmission des dossiers frappés de pourvoi en cassation expose le greffier ou le greffier en chef à une amende civile variant entre 20 000 et 100 000F par jour de retard et parfois il encourt des sanctions disciplinaires...**

dures applicables devant les formations juridictionnelles de la cour suprême). Quant à la matière foncière, le greffier transmet immédiatement

le dossier concerné à la Cour suprême (article 413 nouveau alinéa 13 du code foncier et domanial modifié par la loi n° 2020-08 du 23 avril 2020 portant modernisation de la justice). Dans le cas d'un arrêt ou d'une ordonnance de renvoi, ce délai est de trois (03) jours ouvrés (articles 584 nouveau de la loi n°2020-23 du 29 septembre 2020 modifiant et complétant la loi n°2012-15 du 18 mars 2013, modifiée, portant code de procédure pénale et 104 de la loi n°2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la cour suprême).

## 2- Les voies de transmission

Pour les dossiers de droit civil, commercial, social, administratif et foncier, la transmission se fait de greffier en chef de la juridiction dont la décision est contestée à greffier en chef de la juridiction de cassation, directement, sans voie hiérarchique, tandis que s'agissant de la matière pénale, le dossier apprêté est remis au ministère public qui l'adresse immédiatement au procureur général près la Cour suprême (cf les dispositions supra).

Précisons qu'il s'agit de la juridiction de cassation nationale qu'est la Cour suprême ou communautaire qu'est la Cour commune de justice et d'arbitrage concernant, dans ce dernier cas, les dossiers de la cour d'appel de commerce ou de la cour compétente (article 89 de la loi n°2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de procédures applicables devant les formations judiciaires de la cour suprême).

Ceci étant, une lettre de transmission à la signature du greffier en chef est alors rédigée à l'adresse soit du greffier en chef de la Cour suprême ou de celui de la CCJA soit à l'adresse du ministère public.

Le dossier est ensuite confié normalement à l'agent de liaison aux fins d'assurer la remise à la haute Juridiction concernée contre récépissé de réception ou décharge.

Mais avant, par précaution, un double de ce dossier est constitué pour être conservé au greffe de la juridiction de fond concernée.

L'inobservance des prescriptions relatives à la mise en état et à la transmission des dossiers frappés de pourvoi en cassation expose le greffier ou le greffier en chef à une amende civile variant entre 20 000 et 100 000F par jour de retard et parfois il encourt des sanctions disciplinaires (articles 413 nouveau du code foncier et domanial, 927 nouveau du code des procédures, 44, 69, 89 et 104 de la

loi n°2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de procédures applicables devant les formations judiciaires

de la cour suprême).

L'enregistrement du dossier de pourvoi au greffe et au parquet général selon le cas, matérialise la saisine du juge de cassation.

**/// ...le processus de dématérialisation des procédures déjà engagé par la Cour suprême sous l'impulsion de son président pourra aussi faciliter la tâche aux juridictions de fond notamment en ce qui concerne la transmission.**

## **II- LES CONTRAINTES ET APPROCHES DE SOLUTIONS LIEES A LA SAISINE MATERIELLE DU JUGE DE CASSATION**

Pour la voir se prononcer sur une question de droit à lui soumise et relative à une décision rendue en dernier ressort, le recours effectif à la haute juridiction laisse observer des contraintes qui peuvent être surmontées.

### **A- Les obstacles observés**

Les entraves à accéder concrètement au juge de cassation sont d'ordre normatif, humain et logistique.

**1-** De l'état des normes positives, il ressort que sur la mise en état du dossier de pourvoi, il n'y a que des indications articulées dans les lois en vigueur dans les termes comme « le dossier ainsi constitué, sans frais, comprend l'expédition de la décision attaquée et l'acte de pourvoi ainsi que l'inventaire des pièces ». En déclinai-son et en matière administrative, réfé-rence est faite à la lettre circulaire en date du 02 mai 1995 du président de la chambre administrative qui donne des indications sur l'inventaire pour la constitution du dossier du conten-tieux administratif.

Par ailleurs, il faut relever la non disponibilité à temps des décisions attaquées.

Il se dégage de ce qui précède que le chantier normatif afférent à la mise en état de dossier objet de voie de re-cours en général et de pourvoi en cas-sation en particulier reste ouvert pour parvenir à édicter de façon complète, concise et précise sur la mise en état du dossier de pourvoi.

Quant à la transmission du dos-sier, les délais notamment en procé-dures foncières et dans le cas des ar-rêts et ordonnances de renvoi, sont très courts obligeant les greffiers à opérer, tous travaux cessants.

En outre, il est apparu la mé-connaissance par les animateurs du greffe des dispositions légales rela-tives à la mise en état et aux voies de transmission des dossiers à la juri-diction de cassation. Il a été constaté entre autres que des dossiers qui de-vaient être transmis au ministère pu-blic sont envoyés au greffier en chef et inversement.

**2-** Sur le volet logistique, des questions de déficit des four-nitures et matériel de bureau ainsi que de moyens financiers et roulants de transmission sont soulevées par endroits.

**3-** Au plan des ressources humaines, le surcroit des activités pe-sant sur certains greffiers repose la

problématique de l'effectif insuffisant de ces assistants à l'office du juge. Aussi, la quasi inexistence de vague-mestre ne facilite pas l'acheminement à la haute Juridiction, toute chose qui annihile la bonne volonté de transmission diligente des dossiers objet de pourvoi et mis en état avec pour conséquence, l'accumulation de ces dossiers au greffe.

### **B- Approches de solutions**

Face aux observations ci-dessus, il apparaît pertinent que :

- les greffiers en chef et les greffiers s'approprient davantage les textes existants et les mettent en œuvre résolument ;

- les greffiers en chef portent le plaidoyer des ressources que requièrent la mise en état et la transmission des dossiers de pourvoi ;

- les greffiers en chef et les greffiers mettent en place une organisation personnelle de travail pour tenir dans les délais légaux d'accomplissement des activités liées à l'acheminement des dossiers de pourvoi pour ne pas s'exposer à des sanctions ;

- les greffiers en chef fassent un suivi rigoureux des dossiers frappés de pourvoi afin d'éviter leur accumulation ou une mise état défectueuse ;

- les greffiers en chef élaborent

pour les greffes un Vadémécum autrement dit un guide, manuel ou une fiche pratique sur la saisine matérielle du juge de cassation ;

- la solidarité entre les sièges, parquets et greffes des juridictions de fond se renforce au profit de la mise en état et de la transmission des dossiers objet de pourvoi en cassation.

Notons que le processus de dématérialisation des procédures déjà engagé par la Cour suprême sous l'impulsion de son président pourra aussi faciliter la tâche aux juridictions de fond notamment en ce qui concerne la transmission.

### **CONCLUSION**

Une juridiction de cassation n'est matériellement saisie du pourvoi en cassation que lorsque le dossier physique est mis à sa disposition. Cela passe par sa mise en état et sa transmission diligentes par le greffier sous peine de sanction. Ces diligences mises à la charge du greffier et enfermées dans des délais ont pour but la célérité dans le traitement des dossiers frappés de pourvoi. Toutefois, des réflexions sont à mener et des efforts à poursuivre pour une mise en état des dossiers de pourvoi et leur acheminement à temps.

***Nous vous remercions.***

## LE CONTENTIEUX FISCAL : DU PARTAGE DES COMPÉTENCES AU MONOPOLE DU JUGE ADMINISTRATIF

*Par Étienne-Marie FIFATIN, Président de section  
à la Chambre administrative de la Cour suprême*



L'impôt est un prélèvement obligatoire effectué à titre définitif sur les revenus ou sur les biens des personnes physiques ou morales en vue de la couverture des charges publiques.

L'Etat peut se servir de l'impôt pour encourager ou décourager certains secteurs d'activités. Ainsi, pour protéger la production nationale contre la concurrence étrangère, il peut par exemple lever des droits et taxes à l'importation et à travers des allègements fiscaux, encourager un secteur de l'économie.

L'impôt imprègne désormais notre quotidien et fait des citoyens, des contribuables obligés, quelles que soient leur rang social, leurs conditions, leurs activités et autres. Le domaine fiscal s'étend, se développe et se complexifie et appelle de nouvelles réformes pour répondre aux besoins de développement. Le cadre normatif à travers les différents textes législatifs et réglementaires s'efforce de s'adapter à ces impératifs.

L'imposition donne lieu à des

contesta-  
tions devant

le juge dont la compétence a également évolué, même variée dans le temps ; qu'il s'agisse du contentieux de l'assiette de l'impôt ou de son recouvrement.

Mais l'identification du juge compétent n'est pas forcément évidente s'agissant particulièrement d'un contentieux couvrant un domaine particulier, comme celui du droit fiscal.

Quel est le juge compétent en matière de contentieux fiscal ? Est-ce le juge administratif ou judiciaire ? Le juge du fond ou de cassation ? La position du législateur vacillant dans le temps, a fini par se stabiliser. Cependant, à certains égards, l'écheveau des organes juridictionnels s'avère parfois difficile à démêler.

La présente communication ambitionne de traiter des évolutions de la compétence juridictionnelle en matière de contentieux fiscal initialement caractérisée par une compétence concurrente et le régime actuel de monopole du juge administratif,

sans occulter les grandes questions résurgentes.

## I- UNE COMPÉTENCE INITIALEMENT CONCURRENTE

Avant d'aborder les compétences proprement dites des juridictions en matière fiscale, il me paraît utile d'indiquer le domaine d'exercice du contentieux fiscal en rappelant certaines définitions nécessaires à la compréhension de notre problématique.

### A- Le domaine d'exercice de la compétence

#### ● On distingue globalement trois types d'impôts :

- Les impôts directs

**L'***imposition donne lieu à des contestations devant le juge dont la compétence a également évolué, même variée dans le temps ; qu'il s'agisse du contentieux de l'assiette de l'impôt ou de son recouvrement.*

concernent les impositions sur le bénéfice des affaires, sur le revenu foncier, sur les traitements et salaires par exemple.

- Les impôts indirects concernent la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe sur les affaires financières et assurance, par exemple.

- Les droits d'enregistrement et de timbre.

La détermination de l'impôt et son recouvrement peuvent donner lieu,

pour l'essentiel, à trois types de contentieux :

#### ● Le contentieux de l'assiette

Le contentieux de l'assiette concerne les contestations portant sur l'établissement (c'est-à-dire la base de l'imposition) et la liquidation de l'impôt (c'est-à-dire le calcul de l'impôt).

#### ● Le contentieux de l'assiette tend :

- A la correction d'une erreur commise dans l'assiette de l'imposition (demande en décharge ou en réduction), soit en vue du reversement de paiement estimé indu (demande en restitution) ;

- Au bénéfice d'un droit résultant d'une disposition législative ou réglementaire ;

- A la restitution d'un paiement "indu".

#### ● Le contentieux de recouvrement

Le contentieux de recouvrement est l'ensemble des litiges qui naissent des procédures de recouvrement de l'impôt, d'un droit ou d'une taxe due en vertu des dispositions du code général des impôts ainsi que des procédés permettant de les résoudre.

Ce contentieux peut prendre trois formes : l'opposition à contrainte, l'opposition à l'acte de poursuite et la revendication d'objets saisis.

- **Il y a opposition à contrainte** lorsque le contribuable conteste l'existence, la quotité ou l'exigibilité de l'obligation fiscale. L'opposition à contrainte invoque les faits extérieurs à l'assiette de l'impôt, mais qui se rapporte au recouvrement.

- **Il y a opposition à l'acte de poursuite** lorsque le contribuable soutient et estime que les poursuites exercées à son encontre sont irrégulières ou que les actes de poursuites à lui infligés sont entachés de vice de forme. L'opposition à poursuite porte sur la régularité en la forme de l'acte ou de la procédure (vice de forme ou vice de procédure).

- **Il y a revendication d'objets saisis**, lorsqu'un tiers revendique la propriété des biens saisis chez un débiteur au cours d'une procédure de recouvrement.

- **Le plein contentieux**

Il tend à la réparation de préjudice qu'aurait subi le contribuable du fait de l'administration fiscale.

On voit bien à travers ces divers aspects du contentieux fiscal qu'il concerne les actes pris par l'administration fiscale et qui se manifestent aussi bien à la phase de la détermination de l'assiette au cours de laquelle l'administration peut commettre un excès de pouvoir qu'au recouvrement qui tend à contraindre le contribuable au paiement ou à la saisie de ses biens

voire à leur réalisation.

- **La détermination du juge compétent**

Traditionnellement, certains litiges entrant en apparence dans la sphère de compétence du juge administratif telle qu'on la conçoit, échappent à ce juge. Il en est notamment des voies de fait définies comme une action menée par l'administration, mais insusceptible de se rattacher à un pouvoir qui lui a été donné par la loi, et portant gravement atteinte au droit de propriété ou à une liberté fondamentale.

Dans ce cas, il est considéré que l'administration est si largement sortie de son rôle qu'elle ne peut bénéficier de son privilège de juridiction. A titre d'illustration, le tribunal des conflits avait jugé en 1986 comme constitutif d'une voie de fait, le retrait du passeport au débiteur d'importants arriérés d'impôts (TC, 09 juin 1986).

En cas de voies de fait, la juridiction judiciaire peut en connaître en même temps que le juge des référés peut faire cesser une voie de fait. Aujourd'hui, la justification des voies de faits commis par l'administration devient problématique dès lors que la juridiction administrative est dotée pratiquement des mêmes pouvoirs d'injonction que le juge judiciaire et, au même titre que ce dernier, faire cesser ou rétablir la liberté compromise.

La détermination de la compétence juge administratif et du juge judiciaire n'est pas toujours aisée notamment en matière fiscale.

Avant 2019 le cadre normatif consacrait une répartition de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire en fonction de l'objet du litige.

## **B- La compétence exclusive du juge administratif dans le domaine de l'assiette et la part de la juridiction judiciaire dans le contentieux de recouvrement**

### **• Le contentieux de l'assiette**

Déjà en 2000, la chambre judiciaire de la Cour suprême retenait sa compétence en matière de contentieux de l'assiette. En effet dans une décision rendue au sujet d'une affaire qui a opposé la société Equipement et divers contre le Directeur des domaines, la chambre judiciaire de la Cour suprême du Bénin motivait sa décision ainsi qu'il suit : « ... Mais attendu qu'il est établi que les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître du contentieux de l'assiette et de la perception des impôts indirects (y compris les droits d'enregistrements) ».

Le code des impôts de 2018 en

son article 1108 donne compétence à la chambre administrative de la Cour suprême qui connaît du contentieux de l'assiette.

Ainsi qu'on le voit, le contentieux de l'assiette n'a pas toujours été du champ d'intervention du juge administratif.

Même au niveau des juridictions administratives, une répartition de compétence a été organisée.

**L**e principe du double degré de juridiction caractérise désormais le contentieux administratif ; le contentieux fiscal relevant lui-même du contentieux administratif.

L'article 818, point 5 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale administrative, sociale et des comptes prévoit que le contentieux fiscal relève de la compétence des tribunaux de première instance statuant en matière fiscale.

Dans le même sens, l'article 53 de la loi de 2002 portant organisation judiciaire disposait que les juridictions administratives sont compétentes pour les actes des autorités fiscales de leur ressort sans autre précision.

Alors que l'article 949 alinéa 3 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile,

commerciale administrative, sociale et des comptes attribue à la chambre administrative compétence en matière fiscale, lorsque la contestation porte sur le bien-fondé de l'impôt, sur sa quotité ou sur son exigibilité.

Dans sa formulation, la loi a délimité la compétence de la Cour suprême en la cantonnant aux aspects du contentieux touchant au bien-fondé de l'impôt, à la quotité ou à l'exigibilité.

De cette disposition, on peut déduire que les contentieux autres que ceux qui portent sur les matières sus énumérées ne relèvent pas du juge administratif de la Cour suprême.

Qu'en est-il du contentieux de recouvrement ?

- **Le contentieux de recouvrement**

Le contentieux de recouvrement jadis confié aux juridictions judiciaires va progressivement laisser la place au juge administratif du fond à la faveur de l'évolution des textes cependant que le juge judiciaire continue de garder la main sur les voies d'exécution en matière fiscale.

C'est probablement au regard de ces tergiversations que le législateur, dans une lois récentes a procédé à un assainissement des règles applicables, en conférant quasiment tout le contentieux fiscal au juge administratif.

## **II- UN BLOC DE COMPETENCE CONFORTATIF POUR LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

La procédure fiscale a enfin connu une importante réforme de son architecture, laquelle résulte de la création des chambres au niveau des tribunaux de première instance et des cours d'appel, suite à la mise en œuvre effective des dispositions des articles 49,53-5ème et 66 de la loi 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin.

Le principe du double degré de juridiction caractérise désormais le contentieux administratif ; le contentieux fiscal relevant lui-même du contentieux administratif.

Les cours d'appel sont donc des juridictions du second degré et la chambre administrative, juge de cassation en matière fiscale.

Cette nouvelle posture se trouve quelque peu parasitée par certaines dispositions dont l'équivocité pose question.

### **A- Le monopole du juge administratif**

La compétence des juridictions administratives s'exerce suivant qu'il s'agit du contentieux de recouvrement ou du contentieux de l'assiette et reste également marqué par la

nature de la contestation, de l'auteur et du lieu de l'imposition.

En matière de compétence rationnelle loci, il y a lieu de relever une différence notoire qui mérite notre attention par rapport à la nouvelle loi portant code des impôts et les dispositions de la loi portant organisation judiciaire.

### **Dans le contentieux de l'assiette**

Le code des impôts objet de la loi 2021-15 du 23 décembre 2021 actuellement en vigueur, a pris l'option claire de confier désormais le contentieux fiscal au juge administratif.

Suivant les dispositions de l'article 586 du CGI, « La juridiction compétente pour connaître de toutes réclamations élevées contre une décision de l'administration fiscale relative à tous les droits, impôts, prélèvements et taxes prévus au présent code est le tribunal de première instance du lieu de résidence du demandeur, statuant en matière administrative ».

Il y a lieu d'indiquer que si l'article 586 désigne le tribunal de première instance du lieu de résidence du demandeur comme juridiction compétente, en revanche la loi d'organisation retient en son article 53 les juridictions administratives des autorités fiscales de leur ressort.

En dépit de cette divergence, à moins de considérer les dispositions de l'article 53 comme étant abrogées, il y a lieu de considérer, comme juridiction territorialement compétente, celle du ressort de l'autorité fiscale concernée.

### **Dans le contentieux de recouvrement**

En matière d'opposition à poursuite, selon l'article 642 du CGI « les contestations relatives à la régularité en la forme des actes de poursuite doivent, à peine d'irrecevabilité, être formées par assignation en urgence devant la juridiction compétente du lieu de situation des biens saisis dans les dix jours de la notification de l'acte contesté ».

Trois choses importantes sont à retenir :

- ✓ la contestation porte sur la forme des mesures de poursuites engagées ;
- ✓ le juge compétent est celui du ressort des biens saisis ;
- ✓ le juge statue en procédure d'urgence, donc en référé.

#### ● **En matière d'opposition à contrainte**, l'article 643 dispose :

« Toute contestation portant sur l'existence de l'obligation, sa quotité ou son exigibilité, constitue une opposition à contrainte. Elle est portée devant la juridiction compétente (juge

administratif) du siège de la recette ayant entrepris les poursuites... ».

Deux choses à retenir :

✓ le juge compétent est le juge administratif ;

✓ la juridiction compétente est celle du siège de la recette poursuivante.

● La revendication d'objets saisis

En cette matière, et à défaut de la réponse de l'administration dans les 30 jours à la réclamation ou en cas de rejet, le requérant peut assigner le directeur général des impôts devant le juge administratif statuant en référé. L'assignation est faite dans les 15 jours suivant la notification de la décision.

### **La question préjudicielle et l'intervention du juge judiciaire**

Lorsqu'un tiers mis en cause en vertu des dispositions de droit commun contestera son obligation à la dette du contribuable, suivant un titre exécutoire, la juridiction administrative va sursoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction civile ait tranché la question de l'obligation (art 643 du CGI).

### **Le contentieux de recouvrement des droits d'enregistrement**

Le monopole de la compétence des juridictions administratives n'est pas total.

S'agissant du droit d'enregistrement, la contestation ou réclamation est portée par assignation devant la juridiction civile dans le ressort duquel se trouve le bureau de l'enregistrement où les droits sont dus.

Cette compétence est donc dévolue au juge judiciaire.

**/// ...on peut noter que le législateur a fait le choix de regrouper, pour l'essentiel, tout le contentieux fiscal entre les mains du juge administratif.**

### **Le contentieux de la réparation**

Le contribuable peut élever un contentieux en réparation pour le préjudice qu'il estime avoir subi du fait des services de l'Administration fiscale en mettant ainsi en cause sa responsabilité.

En effet, l'administration fiscale peut être amenée, dans le cadre de ses missions fiscales (assiette, liquidation, contrôle, recouvrement et autres,) causer un préjudice à un contribuable ou de façon collatérale, à un tiers intéressé.

En réalité, le code général des impôts n'a pas prévu une procédure particulière en matière de réparation des préjudices résultant de l'action de l'administration fiscale en cas

de responsabilité pour faute ou sans faute.

Les règles de droits communs doivent pouvoir s'appliquer tant en matière de compétence que de procédures applicables.

Notons que dans le plein contentieux en ce que le juge dispose de larges pouvoirs, la procédure reste celle prévue par certaines règles particulières édictées par le CGI.

### **Le référé administratif et le sursis à exécution**

Le code des impôts et les lois subséquentes ont indiqué les contentieux dans lesquels la procédure en référé est requise. La compétence du juge des référés ne doit cependant pas être limitée à ces cas. La juridiction doit pouvoir être saisie dans tous les cas d'urgence.

Il doit pouvoir en être également ainsi en matière de sursis à exécution outre les cas et procédures expressément prescrits par le CGI.

Au regard de ce qui précède, on peut noter que le législateur a fait le choix de regrouper, pour l'essentiel, tout le contentieux fiscal entre les mains du juge administratif. Cela tient aux acteurs concernés

(administrations fiscales et personnes physiques ou morales), à la mission de service public impliquant les fonctions régaliennes de l'administration et le but d'intérêt public de l'imposition.

### **B- Au-delà des certitudes**

La discrète rémanence de la compétence du juge judiciaire dans le contentieux de recouvrement

Le premier point d'incertitude réside dans les dispositions de l'article 585 al 4 du CPCCSAC qui prescrivent l'obligation de se conformer en matière fiscale, au droit OHADA sur les procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

En application des dispositions des articles 14 alinéa 2 du Traité de l'OHADA et 53 et suivants du Règlement de procédure de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), en vertu desquelles elle peut être consultée, sur toute question entrant dans le champ de l'article 13 du traité susdit, en dehors de tout contentieux né entre les parties, le ministre de la Justice de l'Etat de Côte d'Ivoire avait adressé à la CCJA par une lettre en date du 11 octobre 2000 une demande d'avis sur, entre autres, le sort des procédures fiscales contentieuses face à l'avènement de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des

voies d'exécution, Acte Uniforme adopté dans le cadre de l'OHADA.

Par rapport à cette préoccupation, la Cour avait émis le 30 Avril 2001 l'avis suivant : « Le Droit fiscal ne fait pas partie à ce jour des matières rentrant dans le domaine du Droit des affaires harmonisées tel que défini par l'article 2 du traité relatif à l'harmonisation du Droit des Affaires en Afrique. **Toutefois, si les procédures fiscales postérieures à la date d'entrée en vigueur de l'Acte Uniforme concerné mettent en œuvre les mesures conservatoires, mesures d'exécution forcée et procédures de recouvrement déterminées par ledit Acte Uniforme, ces procédures fiscales doivent se conformer aux dispositions de celui-ci** ».

Cet avis a probablement déterminé, le législateur béninois qui l'avait internalisé en les traduisant dans les dispositions des articles 585 al 4 et 952 du Code de Procédure civile, commerciale, sociale et administrative. Ils sont libellés comme suit :

Article 585 alinéa 4 du CPCCSAC :

« Pour l'application du présent article (relatif aux mesures d'exécution forcée), toutes les procédures de recouvrement et d'exécution forcée **en matière fiscale** et toutes mesures conservatoires en cette matière,

doivent se conformer aux dispositions de l'acte uniforme de l'OHADA portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution ».

Article 952 : « **Toutes procédures fiscales** mettant en œuvre des mesures conservatoires, des mesures d'exécution forcées ou de procédures de recouvrement, doivent se conformer aux dispositions de l'acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécutions, adopté dans le cadre de l'OHADA ».

L'article 952 du CPCCSAC a été abrogé avec le vote de la nouvelle loi de procédures de 2022 applicables devant la Cour suprême.

Si l'on peut comprendre ces formulations dans le contexte des dispositions anciennes du code des impôts abrogés et qui confient le contentieux de recouvrement au juge judiciaire, il y a lieu de se poser des questions sur le sort de l'article 585 alinéa 4 notamment du CPCCSAC encore présent dans la loi portant CPCCSAC, face au choix sans ambiguïté du législateur de confier désormais, outre le contentieux de l'assiette, celui de la poursuite, y compris les voies d'exécution, aux juridictions administratives en organisant par ailleurs une

procédure spécifique à travers les articles 638 à 642 de la loi n°2020-15 du 23 décembre 2021 portant CGI, loi actuellement en vigueur. Les dispositions des articles 585 al 4 du CPCCASC doivent-elles être considérées comme implicitement abrogées ?

Que dire également de l'avis de la CCJA, lorsqu'on sait que les juridictions administratives ne relèvent pas de l'OHADA, quand bien même elles seront amenées désormais à arbitrer en matière fiscale, des mesures d'exécution forcée ou des mesures conservatoires relevant traditionnellement des juridictions judiciaires ? Mais là n'est pas la seule interrogation.

### ***La compétence de la chambre administrative de la Cour suprême en question***

Si les dispositions du CGI et celles de la nouvelle loi n°2022-10 du 27 juin 2022 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême convergent en ce qui concerne la répartition des compétences en premier ou deuxième ressort et en cassation relativement au contentieux de recouvrement, il n'en est pas de même s'agissant du

contentieux de l'assiette.

En effet, suivant les dispositions de l'article 586 du CGI, « La juridiction compétente pour connaître de toutes réclamations élevées contre une décision de l'administration fiscale relative à tous les droits, impôts, prélèvements et taxes prévus au présent code est le tribunal de première instance du lieu de résidence du demandeur, statuant en matière administrative ».

**L** a répartition des compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif a connu une évolution dans le temps, elle n'a pas résisté au choix du législateur d'aujourd'hui en faveur d'un monopole du juge administratif.

Et suivant les dispositions de la nouvelle loi d'organisation de la Cour suprême, en son article 34

al 3, « En matière fiscale, la juridiction administrative est également compétente, lorsque la contestation porte sur le bien-fondé de l'impôt sur sa quotité ou son exigibilité ».

Ces deux formulations semblent, à l'examen, laisser apparaître une sorte de concurrence entre le juge suprême et le juge du fond qui sont tous deux compétents au même degré pour connaître du contentieux de l'assiette.

Quelques pistes de réflexion peuvent être explorées pour déterminer laquelle des deux juridictions doit être saisie en premier ressort.

On peut faire valoir la règle de la norme spécifique, c'est-à-dire le texte régissant le droit fiscal qui donne compétence à la juridiction administrative du fond sur celui de portée générale.

Même en faisant l'option du CGI comme texte applicable en matière de procédure fiscale selon l'article 49 dernier alinéa de la nouvelle loi de procédure n° 2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de procédures applicables devant la Cour suprême, la question du juge compétent ne serait pas réglée.

Finalement, on se retrouve dans une situation où, ni la hiérarchisation organique des juridictions du fond et de cassation, ni la conciliation des règles attributives de compétence, n'auraient permis de régler l'équation.

C'est encore à la Cour suprême qu'il

reviendra certainement d'impulser, à travers son œuvre prétorienne, les réformes nécessaires permettant de purger les textes actuels des imprécisions relevées.

## **CONCLUSION**

La répartition des compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif a connu une évolution dans le temps, elle n'a pas résisté au choix du législateur d'aujourd'hui en faveur d'un monopole du juge administratif.

Ce choix confère justement aux juridictions administratives du fond de nouvelles habiletés en matière de contentieux fiscal où elles seront abondamment sollicitées. Les membres de ces juridictions doivent, dans ce contexte, être à la hauteur des enjeux actuels et prendre toute la mesure de leurs nouvelles responsabilités pour répondre au mieux aux besoins de justice en matière fiscale.

## DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PORTANT REGIME JURIDIQUE DU BAIL A USAGE D'HABITATION DOMESTIQUE TENANT A LA COMPETENCE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL STATUANT EN LA FORME DE REFERE

*Par Simplicie DAKO, Huissier de justice*



Depuis l'accession du Bénin à la souveraineté internationale le 1<sup>er</sup> août 1960, le bail à usage d'habitation domestique n'a pas fait l'objet d'une législation spécifique pour pallier aux difficultés que connaissent les justiciables dans ce domaine, lesquelles étaient toujours soumises au code civil français devenu quasiment obsolète avec le temps.

Il a fallu l'année 2018 avant que le législateur béninois n'adopte la loi 2018-12 du 02 juillet 2018 portant régime juridique du bail à usage d'habitation domestique en République du Bénin.

L'adoption de cette loi a suscité beaucoup d'adhésion car l'ordonnancement juridique du Bénin venait ainsi d'être enrichi d'un texte spécifique au bail d'habitation domestique. Elle a institué une juridiction particulière pour connaître du contentieux sur les loyers des baux qui est le « **Président du Tribunal statuant en la forme des référés** » et a reconduit le « juge des

référés » dans ses attributions traditionnelles de prononcer l'expulsion du locataire indélicat.

A l'aune de la mise en œuvre de cette réforme, plusieurs difficultés ont été recensées notamment la divergence de point de vue sur la question de savoir si le Président du Tribunal saisi en vue de l'expulsion du locataire pouvait statuer ipso facto « en la forme des référés » pour connaître du contentieux de paiement des loyers dus par le locataire. Cela s'est traduit dans la pratique par diverses

**...en cas de résiliation de plein droit du bail, due à l'inexécution ou à la mauvaise exécution par le locataire de l'une de ses obligations, l'article 75 attribue la compétence au Président du Tribunal compétent qui ordonne l'expulsion du locataire.**

décisions rendues par les tribunaux, certains juges ayant considéré que le Président pouvant statuer en même temps sur les deux demandes ont rendu des décisions tant sur la demande d'expulsion que sur celle relative au paiement de loyers dus. A contrario,

d'autres juges ont adopté une position contraire en se déclarant incompétent relativement à la demande de condamnation au paiement des loyers, en considérant que cela devrait relever du fond du droit et échappe donc à la compétence du juge des référés qu'il soit même saisi comme statuant en la forme des référés.

C'est dans ce contexte que la réforme de ladite loi a été initiée, mais malheureusement les fruits de cette réforme n'ont pas tenu la promesse des fleurs et clarifié les incompréhensions liées à son application, puisque la loi 2021-02 du premier février 2021 modifiant et complétant la loi 2018-12 a esquivé la question en cause qui pourtant divisait les praticiens de droit.

Comment pallier les difficultés d'application de la loi portant régime juridique du bail à usage domestique quant aux dispositions relatives à la compétence du Président du Tribunal statuant en la forme de référé ? Pour répondre à cette interrogation, il sera exploré l'état des lieux des difficultés nées de l'application des dispositions de la loi concernant la compétence de la juridiction statuant en la forme de référé (I) avant d'aborder les approches de solution (II).

## **I- COMPETENCE D'ATTRIBUTION DIVERSIFIEE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL EN MATIERE DE BAIL A USAGE D'HABITATION DOMESTIQUE**

L'imprécision de la loi sur la compétence du président du Tribunal ou le juge par lui délégué statuant en la forme de référé est manifeste et tient de la diversité des attributions de la juridiction présidentielle et de la mise en œuvre disparate par les tribunaux de ces dispositions légales.

### **A – Une diversité d'attributions conférées au Président du Tribunal par la loi portant régime juridique du bail à usage d'habitation domestique**

Elle tient d'une pluralité de dispositions de la loi relatives aux attributions de la juridiction présidentielle du bail à usage d'habitation domestique et de la complexité de la compréhension de ces textes par les huissiers de justice.

Les dispositions de la loi 2018-12 du 02 juillet 2018 portant régime juridique du bail à usage d'habitation domestique en République du Bénin qui régissent les attributions du Président du Tribunal en cette matière sont multiples et transversales à toute la loi. Ces dispositions peuvent être catégorisées selon qu'elles permettent de saisir le Président du Tribunal en référé,

comportent l'expression : « Président du Tribunal saisi en référé » et se composent de l'article 6, relatif à l'accès au bail sans condition - l'article 16, relatif à l'autorisation d'exécuter des grosses réparations incombant au bailleur en cas de refus de celui-ci, - de l'article 61 relatif au classement de l'immeuble dans une catégorie du barème fixé par l'article 60 pour la détermination de la valeur réelle de l'immeuble, en cas de défaut d'accord entre le bailleur et le locataire, et il en est de même de l'article 64 dans le cas du bail mixte, de l'article 65 pour le bail collectif, - et des articles 66 et 67 pour la détermination du taux d'abattement pour ce qui concerne l'augmentation du loyer.

De même, en cas de résiliation de plein droit du bail, due à l'inexécution ou à la mauvaise exécution par le locataire de l'une de ses obligations, l'article 75 attribue la compétence au Président du Tribunal compétent qui ordonne l'expulsion du locataire. Lorsque la résiliation de plein droit est induite par un manquement aux obligations financières du locataire, c'est au Président du Tribunal compétent statuant en référé que l'article 78 a attribué compétence.

**... Cette solution, si elle était adoptée, aura le mérite de soumettre tous les litiges relatifs au bail à usage d'habitation domestique à une seule juridiction qui statuera au fond et en procédure rapide,**

Enfin, l'article 81 attribue la compétence au Président du Tribunal statuant en la forme de référé pour connaître de toutes contestations concernant les loyers entre locataire et le bailleur.

Cette pluralité de compétence conférée au président du tribunal rend inintelligible la compréhension de ces textes. Et c'est là que réside toute la difficulté.

## **B- Compréhension possible de cette diversité d'attribution de compétence**

Cette diversité d'attribution conférée au Président du Tribunal par le législateur a installé une incompréhension au sein des huissiers de justice, de la saisine du Tribunal au jugement des affaires relatives au bail à usage d'habitation domestique.

En effet, l'article 553 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes dispose « L'ordonnance de référé est une décision provisoire rendue à la demande d'une partie, l'autre présente ou appelée, dans le cas où la loi confère à un juge qui n'est pas saisi au principal, le pouvoir d'ordonner immédiatement les mesures

nécessaires. Mais qu'en est-il de la juridiction présidentielle statuant en la forme de référé instituée par l'article 81 de la loi 2018-12 ?

La compétence du président du tribunal statuant en la forme de référé n'est pas une invention du législateur béninois puisqu'elle existait dans le droit positif français avant la réforme opérée par le décret n° 2019-1419 du 20 décembre 2019 pris en application de l'ordonnance n° 2019-738 du 17 juillet 2019, incitée par la nécessité de mettre fin aux interrogations trop fréquentes que suscitait l'existence des procédures « en la forme des référés » ou « comme en matière de référé », l'objectif poursuivi étant celui d'une « unification des régimes procéduraux ».

En effet, avant la réforme il pouvait être noté que ce n'est pas moins de treize codes et six lois différentes qui prévoyaient, dans leurs dispositions, le recours à la procédure « en la forme des référés », dans les cas et sous les appellations les plus divers.

Étaient ainsi évoquées des procédures « en la forme », « selon la forme », « dans la forme », « comme en la forme », « sous la forme », « comme dans la forme », ou encore « comme en matière de référé ».

A cet égard la jurisprudence considère que si un texte disait seulement : le président (ou autre) « statuant en référé » ou « le juge des référés » ou encore « en matière de référés », il s'agissait vraiment d'un référé. C'est le cas des articles 6, 16, 61, 64, 65, 66, 67 et 75 de loi 2018-12 du 02 juillet 2018 qui emploient diversement les expressions « Président du Tribunal saisi en référé », « Président du Tribunal » et « Président du Tribunal compétent en référé ».

Toutefois, sans être des ordonnances de référé, certaines décisions sont en effet prises en suivant la procédure de référé, c'est en matière d'urgence. Ce sont des procédures qui, sans être de vrais référés, n'en ont pas moins les caractéristiques.

De plus, « (...) lorsqu'il est prévu que le juge statue comme en matière de référé ou en la forme des référés (...) le juge exerce les pouvoirs dont dispose la juridiction au fond.

Cette juridiction a compétence pour statuer sur le fond puisque la matière relevant de ses attributions concerne les contestations sur les loyers. De même, ce juge ne peut être saisi que pendant que le bail cours car, les qualités requises pour saisir ce juge sont limitativement énumérées par l'article 81 et sont : « bailleurs »,

« locataires » et « sous-locataires », ces personnes étant les parties au contrat de bail.

Alors, le non-paiement de loyer peut-il être considéré comme une contestation pouvant induire la saisine de la juridiction de l'article 81 ?

En attendant toute solution, la Chambre Nationale des Huissiers de Justice propose qu'en cas d'inexécution de clauses contractuelles relatives à un bail à usage d'habitation domestique, la juridiction présidentielle statuant en la forme de référé soit saisie et connaisse de la demande tant sur l'expulsion que sur la condamnation au paiement de loyers dus.

## **II- APPROCHE DE SOLUTION A LA DIFFICILE APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI RELATIVEMENT A LA COMPETENCE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL STATUANT EN LA FORME DE REFERE**

En dehors des solutions pratiques qui sont à la disposition de la chancellerie qui pourra harmoniser les pratiques des magistrats à la lumière des compréhensions disponibles desdits textes, les solutions définitives envisageables ne pourront être obtenues que par des réformes législatives, qui consisteront d'une part, à intégrer dans l'arsenal

juridique béninois les solutions disponibles ailleurs et d'autre part, à la création d'une juridiction spéciale en la matière.

### **A- Solution consistant à réformer la loi existante**

Premièrement, afin de clarifier la situation qui conduisait la jurisprudence à procéder à des interprétations disparates des textes, la loi 2018-12 du 02 juillet 2018 portant régime juridique du bail à usage d'habitation domestique en République du Bénin devra être modifiée pour que soit adoptée la procédure accélérée au fond. Ainsi, la demande sera formée, instruite et jugée comme le serait une demande en matière de référé. C'est le choix d'une unification des dénominations que devra faire le législateur béninois comme ce fut le cas en France avec l'ordonnance n° 2019-738 du 17 juillet 2019, l'objectif poursuivi étant celui d'une « unification des régimes procéduraux. ».

Cette réforme autorise le juge saisi à exercer les pouvoirs conférés à la juridiction au fond, le législateur français, à travers les procédures ainsi assimilées aux référés – sans en être totalement – a reconnu donc implicitement à ce juge le droit de ne pas se limiter à des ordonnances de (simples) mesures provisoires, mais plutôt de

statuer au fond en adoptant une procédure rapide.

Deuxièmement, la réforme peut consister à adopter la solution consacrée par le législateur OHADA. Cette situation a été totalement réglée dans le cadre du bail professionnel dans l'espace OHADA puisque selon les dispositions de l'article 133 de l'acte uniforme de l'OHADA sur le Droit Commercial Général en son alinéa 2, **« A peine de nullité, la mise en demeure doit indiquer la ou les clauses et conditions du bail non respectées et informer le destinataire qu'à défaut de s'exécuter dans un délai d'un mois à compter de sa réception, la juridiction compétente statuant à bref délai est saisie aux fins de résiliation du bail et d'expulsion, le cas échéant, du preneur et de tout occupant de son chef. »**.

Ainsi, le Tribunal du lieu de situation de l'immeuble objet du bail professionnel a reçu attribution de part cette disposition légale, pour être saisi par une procédure abrégative de délai au fond, pour statuer sur les demandes de résiliation du bail, d'expulsion, de paiement des loyers dus, et même de dommages-intérêts.

Cette solution, si elle était adoptée, aura le mérite de soumettre tous les litiges relatifs au bail à usage

d'habitation domestique à une seule juridiction qui statuera au fond et en procédure rapide, étant donné que la procédure abrégative de délai est une procédure d'urgence prévue par les dispositions des articles 119 et 762 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes.

## **B – Solution consistant à l'institutionnalisation de la juridiction des baux**

En France, depuis le 1er janvier 2020, les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance ont été supprimés pour laisser place à une nouvelle juridiction de premier degré : le Tribunal judiciaire. Au sein de cette nouvelle juridiction, un ou plusieurs juges exercent désormais les fonctions de Juge des contentieux de la protection.

À l'instar du Président du tribunal, du Juge de la mise en état, du Juge aux affaires familiales ou encore du Juge de l'exécution, le Juge des contentieux de la protection constitue une « juridiction » à part entière du Tribunal judiciaire, exerçant des fonctions particulières au sein de ce tribunal.

Il devient le juge naturel des litiges relatifs aux contrats d'habitation. Le Juge des contentieux de la protection hérite ainsi des litiges relatifs aux

contrats ou baux d'habitation, qui relevaient autrefois de la compétence exclusive des tribunaux d'instance. Cette juridiction avec quelques aménagements peut constituer une solution définitive si elle était introduite dans l'organisation judiciaire au Bénin. Il pourrait s'agir d'une juridiction des baux, une juridiction spéciale auquel le bail professionnel pouvait même être attribué tout en restant conforme aux dispositions de l'acte uniforme de l'OHADA sur le droit commercial général.

Somme toute, la disparité dans la mise en œuvre des dispositions de la loi sur le bail à usage d'habitation domestique concernant la compétence du président du tribunal statuant en la forme de référé s'explique par l'instauration de deux juridictions différentes et exclusives que sont le juge des référés, qui figure dans la loi sous les appellations suivantes : « Président du Tribunal saisi en référé » , « Président du Tribunal » et « Président du Tribunal compétent en référé », et qui a vocation à rendre des décisions provisoires, et « ***un autre juge, dénommé président du tribunal de première instance ou le juge délégué par lui à cet effet statuant en la forme de référé*** », qui tranche les litiges au fond et de façon définitive en empruntant le formalisme procédural du référé.

Elle s'explique également par les incompréhensions nées de la pratique développée devant ces juridictions consistant à saisir le Président du Tribunal en même temps des demandes relevant de la compétence de ces deux juridictions. Cette situation symptomatique du désir des justiciables et des huissiers de justice de voir une seule juridiction trancher tous les problèmes liés au bail, les éloigne de la bonne compréhension qu'il faudrait avoir de ces dispositions légales qui ont institué le juge des référés pour prendre des mesures conservatoires du début jusqu'à la fin du bail, et le président du tribunal statuant en la forme de référé qui ne peut être saisi que pendant que le bail court et sur la question relative aux contestations de loyers..

Pour régler définitivement le problème, il va falloir soit, réformer la loi existante en procédant à une unification de ces deux juridictions ou en adoptant une solution similaire à celle de l'acte uniforme de l'OHADA sur le droit commercial général dont la juridiction compétente à qualité pour connaître de toutes les demandes relatives au bail, ou soit, instituer une juridiction spéciale des baux qui connaîtra de toutes les difficultés relatives à toutes les formes de baux.

Au demeurant, les problèmes causés par la mise en œuvre de la juridiction de l'article 81 ne constituent-ils pas la face visible de l'iceberg de toutes les difficultés engendrées par la mise en œuvre de cette loi ?

Trouvons ensemble la formule la mieux appropriée pour une pratique harmonisée et le bien des justiciables.



## LE CONTENTIEUX RELATIF AUX TERRES DONT L'ÉTAT EST PRESUME PROPRIÉTAIRE

*Par Jacques HOUNSOU – Docteur en droit,  
Président de la Cour d'appel d'Abomey*



### INTRODUCTION

La terre est la première richesse de l'homme sur cette planète ; elle est le support de toutes les activités liées à l'existence humaine. En cela, elle constitue l'un des facteurs majeurs du développement d'une nation. C'est pourquoi, la réussite des politiques et stratégies publiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, de logement, d'agriculture, d'industrie, de transport, du tourisme dépend en grande partie, de la maîtrise du foncier par l'État et les Collectivités territoriales.

Contrairement à certains États issus de la décolonisation au même moment que le Bénin comme le Burkina Faso, le Tchad et dans une moindre mesure le Sénégal qui sont propriétaires de toutes les terres de la république, l'État béninois ne détient que le territoire national seulement en tant que puissance publique et discute la propriété des terres tant en milieu rural, urbain que péri-urbain avec les particuliers. Ces derniers n'hésitent quelques fois pas à se faire

attribuer la propriété de terres relevant du domaine de l'État ou à engager des actions en revendication ou en confirmation de droit de propriété sur des terres lui appartenant et bien souvent à son insu. C'est le cas de certaines populations occupant, à titre séculaire, des domaines publics naturelles (populations des contrées lacustres des montagnes des forêts naturelles) où des particuliers élèvent entre eux des contentieux de droit de propriété foncière sur les terres en principe insusceptibles d'appropriation privée. Il s'agit d'une situation qui prend de l'ampleur sous la pression démographique, l'attachement et le goût prononcé du béninois pour la propriété foncière individualisée. Cette situation est de nature à compromettre la vérité judiciaire, l'intégrité et la sincérité des décisions de justice portant sur les terres.

C'est à l'aune de la gravité et des méfaits de cette réalité des choses que la branche intellectuelle du Comité d'organisation de cette dixième rencontre a retenu, au nombre des

thématiques devant la meubler, celle concernant « **le contentieux des terres dont l'État est présumé propriétaire** ».

Le mot contentieux, employé ici comme un nom, signifie opposition de prétentions entre des parties. Il est l'adjectif tiré du langage administratif, caractérisant une procédure destinée à faire juger un litige entre un usager d'un service public et l'administration. Il est aujourd'hui défini comme l'ensemble des litiges susceptibles d'être soumis aux tribunaux, soit globalement, soit dans une matière déterminée. Ex : contentieux administratif, contentieux commercial, contentieux de la sécurité sociale, contentieux des accidents de la circulation etc. le contentieux est élevé lorsque les plaideurs s'affrontent devant le juge saisi; il est virtuel ou latent lorsqu'avant tout procès une situation juridique recèle une menace de conflit.

Le mot terre est polysémique et ne recouvre pas les mêmes réalités suivant les disciplines qui l'empruntent. Il est rarement utilisé en droit, où il signifie sol en tant qu'élément solide qui supporte les êtres vivants et leurs ouvrages, et comportant un dessous et un dessus, susceptible d'appropriation ou de simple usage. De ce dernier point de vue, la terre est assimilable à un bien immeuble.

L'État désigne ici une personne morale de droit public incarnée par ses dirigeants, instituant des lois qui lui sont propres et garant du bien-être de ses habitants à travers la défense de l'intérêt général. Au sens de l'article 5 du code foncier et domanial, en République du Bénin, l'État détient le territoire national en vue, entre autres, de garantir le droit de propriété de l'État et des collectivités territoriales, des personnes physiques et morales, acquis conformément à la loi.

Le régime de la propriété foncière en vigueur au Bénin est celui de la confirmation des droits fonciers dont la procédure contradictoire débouche sur la délivrance d'un titre foncier (art. 4 du CFD) qui seul confère la pleine propriété en République du Bénin de sorte que toutes les terres non couvertes par un titre foncier sont sous l'empire de droits présumés (art. 112 nouveau al 1 et 2 du CFD). Dès lors, la propriété présumée de l'État doit s'entendre comme l'ensemble des terres non immatriculées appartenant à l'État, peu importe qu'elles relèvent du domaine public ou de son domaine privé.

Mais étant donné que les atteintes au patrimoine foncier de l'État ne se limitent pas aux seuls biens présumés, la réflexion s'efforcera

d'appréhender toutes les composantes dudit patrimoine.

Le contentieux de la propriété foncière, qu'il soit déjà élevé ou qu'il soit virtuel, a pour inconvénient d'appauvrir l'État au moment où il a le plus grand besoin de superficies à mettre en valeur pour le bien de la communauté. La question se pose de savoir si nous n'assistons pas à une inversion de la puissance où l'État, classiquement pot de fer, glisse vers le statut de pot de terre qui est habituellement celui des particuliers? Le régime juridique foncier permet-il à l'État d'être à l'abri des atteintes d'origine privée à ses biens ?

En guise d'introduction aux débats qui vont suivre, il sera réaffirmé, dans une première partie, le principe de l'indifférence de la confirmation de droits fonciers au profit de particuliers sur les terres appartenant à l'État, et dans une seconde partie, les règles et principes qui gouvernent le règlement des atteintes aux droits fonciers de l'État.

## **I- L'INDIFFÉRENCE DE LA CONFIRMATION DE DROITS FONCIERS AU PROFIT DE PARTICULIERS SUR DES TERRES APPARTENANT À L'ÉTAT**

La législation béninoise en matière foncière et domaniale a consacré

la possibilité pour les particuliers d'être propriétaires de terres au même titre que l'État sous réserve des règles et principes régissant le domaine public. Ce libéralisme foncier se traduit et s'exerce quelques fois à travers des incursions sur les terres appartenant à l'État avec reconnaissance de droits fonciers au profit de ces particuliers.

Il s'agit de situations qui violent le principe de l'intangibilité du domaine public et du titre foncier (A) quand bien même le domaine privé est susceptible d'être contesté à l'État (B)

### **A- L'INTANGIBILITÉ DU DOMAINE PUBLIC ET DU TITRE FONCIER**

L'intangibilité est le caractère de ce qui ne peut être modifié ni révisé; ce caractère est légalement reconnu tant au domaine public qu'au titre foncier.

#### **1) LE DOMAINE PUBLIC**

Le domaine public est défini par la loi comme la partie inaliénable du patrimoine de l'État et des Collectivités territoriales qui est soumis à un régime juridique et au contentieux du droit administratif. Il est naturel ou artificiel et est constitué de l'ensemble des biens fonciers et immobiliers classés ou délimités, affectés ou non à l'usage du public

(art. 263 du CFD) et non susceptibles de propriété privée. L'article 273 du même code affirme que les biens du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

Il ressort de ces dispositions textuelles qu'il y a une intangibilité juridique qui est attachée au domaine public qui empêche toute appropriation d'origine privée.

## **2) LES TERRES IMMATRICULÉES AU NOM DE L'ÉTAT**

Il s'agit de biens immeubles sur lesquels l'État détient des titres fonciers. Selon l'article 146 al. 1er, le titre foncier est définitif et inattaquable. Il peut être délivré sur des portions tant du domaine public que de celui privé de l'État.

Sans l'accord de l'État, aucun bien relevant de son domaine privé immatriculé ne peut être vendu. Sous la même condition, tout titre foncier délivré à un particulier sur un tel domaine est non avenu. Ce confort juridique dont bénéficient et jouissent les personnes morales de droit public en général et l'État en particulier concernant le domaine public et les terres immatriculées en leur nom, n'est pas de règle s'agissant des biens non immatriculés et relevant du domaine privé de l'État ; ceux-ci peuvent être objet de contestation.

## **B- LA CONTESTABILITÉ DES BIENS DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT NON IMMATRICULES**

A l'opposé des biens du domaine public et des terres immatriculées au nom de l'État, ceux du domaine présumé peuvent lui être discutés par les particuliers aussi bien devant les autorités administratives compétentes que devant les juridictions statuant en matière civile.

### **1) LE DOMAINE PRÉSUMÉ DE L'ÉTAT**

Il est ici question du domaine privé non immatriculé de l'État. Il s'agit, selon l'article 284 du CFD, des terres et biens immeubles situés à l'intérieur des limites du territoire national ainsi qu'à l'étranger. Cet article en donne une énumération. Il s'agit de biens acquis ou devenus propriété de l'État selon les règles de droit commun (par tous modes d'accès ou par acte régalien).

### **2) LES IMPLICATIONS DE LA NATURE DE CES BIENS**

En raison de la nature ordinaire de ces biens, elles peuvent faire l'objet de réclamation devant toutes autorités administratives qualifiées pour délivrer tous actes de reconnaissance au profit de particuliers revendicateurs. Elles peuvent également faire

l'objet de contentieux devant les juridictions compétentes. Les réclamations et contestations s'instruisent et se dénouent sur une base égalitaire sans que l'État puisse se prévaloir de prérogatives de puissance publique ou de l'intérêt général pour évincer le particulier.

La loi a prévu des règles et mécanismes de règlement des atteintes au patrimoine immobilier de l'État.

## II- LE RÈGLEMENT DES ATTEINTES AUX DROITS FONCIERS DE L'ÉTAT

Les atteintes aux droits fonciers de l'État par les particuliers peuvent être réglées d'une part par la voie juridictionnelle et d'autre part par la voie non juridictionnelle.

### A) LE RÈGLEMENT PAR LA VOIE JURIDICTIONNELLE

Le règlement par la voie juridictionnelle fait intervenir les règles de compétence et celles relatives à l'administration de la preuve.

#### 1) LES RÈGLES DE COMPÉTENCE

Une répartition de compétence entre le juge judiciaire et le juge administratif est opérée en fonction de l'objet du litige.

##### a) Le juge judiciaire

**Le principe :** « Les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour connaître des contentieux qui

peuvent naître des opérations de cession et de location des terres et biens immeubles relevant du domaine privé de l'État » (décret N°2015-011 DU 29 Janvier 2015 portant modalités de cession à titre onéreux, d'aliénation à titre gratuit, de location des terres et

**L** e code foncier et domanial a prévu des mécanismes de modification du statut des terres. Il s'agit notamment de la réintégration, du classement et de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

biens immeubles du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales).

##### b) Le juge administratif

Trois critères essentiels gouvernent la compétence du juge administratif :

**1<sup>er</sup> critère :** « les litiges relatifs à l'occupation du domaine public relèvent de la compétence du juge administratif » (décret N°2015-016 du 29 Janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public) ;

**2<sup>ème</sup> critère :** « Tous litiges et contestations nés à l'occasion d'une procédure de concession sont de la compétence des juridictions administratives » (décret n° 2015-012 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'attribution, de mise en valeur et de reprise des concessions domaniales privées en milieu rural) ;

**3<sup>ème</sup> critère :** « les contentieux des actes administratifs portant sur un

domaine présumé de l'État » (décrets d'affectation, arrêtés, Attestation de détention coutumière, ADC...) art. 395 CFD.

### **L'administration de la preuve**

L'administration de la preuve est fonction de la nature du domaine en cause.

**a-)** Si l'action porte sur un domaine privé présumé, la preuve est administrée par les moyens de droit commun (art. 375 CFD) comme par exemple le Certificat Foncier Rural, la convention affirmée ou non, le certificat administratif, l'attestation de recasement, les avis d'imposition, les présomptions, le témoignage, l'aveu, le serment, le Permis d'Habiter.

La preuve peut également se faire par des moyens propres à la nature du bien :

✓ l'ordonnance de renvoi à la prise de possession (si le bien objet du litige est issu d'une opération d'expropriation pour cause d'utilité publique) ;

✓ l'acte d'incorporation (espace dégagé à la suite de l'engraissement de l'océan par exemple) ;

✓ l'acte de classement ;

✓ l'acte d'accession ;

✓ l'acte de donation ;

**b-)** Si l'action porte sur un domaine public, la preuve se fera par des moyens propres à la nature du bien.

Les biens du domaine public se présumement notamment par la loi et leur destination ou usage.

Même si la législation actuelle a assujetti les biens relevant du domaine public (artificiel ou naturel) à la formalité de titrisation, il ressort bien des dispositions de l'article 265 du CFD que tous les aménagements et ouvrages de toute nature réalisés dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique ainsi que les terres qui les supportent

***Il y a lieu de retenir que seules les terres relevant du domaine privé sont susceptibles d'appropriation privée par les particuliers à l'exclusion de domaine public qui ne peut faire l'objet que d'une occupation ou d'une exploitation par un privé conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.***

relèvent du domaine public.

**c-)** Si l'action porte sur un domaine public présumé, la preuve dans ce cas devrait se faire seulement par la loi ou par la présence d'une infrastructure publique

Il en est ainsi des :

- zones humides (bas-fonds) ;
- sites des écoles et collèges publics ;
- sites des hôpitaux publics ;
- sites de tous les services administratifs dès lors que la preuve n'est pas administrée qu'il s'agit d'un immeuble de location.

## **B) LES SOLUTIONS NON JURIDICTIONNELLES**

Ces solutions font appel à des mécanismes légaux consistant d'une part en la migration du statut juridique de la terre du privé au public et d'autre part en la consolidation documentaire du statut de la terre.

### **1- La modification du statut juridique des terres**

Le code foncier et domanial a prévu des mécanismes de modification du statut des terres. Il s'agit notamment de la réintégration, du classement et de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ces divers mécanismes sont de nature à permettre à l'État de recouvrer une terre qu'il souhaite voir relever de son patrimoine.

### **2- La consolidation documentaire du statut de la terre**

La consolidation du statut des terres dont l'État est présumé propriétaire constitue une solution aux atteintes aux patrimoines fonciers de l'État. Elle peut intervenir à travers la réalisation du cadastre et le recensement exhaustif des terres appartenant à l'État.

#### **a- La réalisation du cadastre**

Au sens du code foncier et domanial, le cadastre s'entend comme

un ensemble technique des outils d'identification, d'enregistrement et de description de terre ou une représentation cartographique de l'ensemble du territoire national sur une base communale et selon sa division en parcelles de propriétés.

Ce document graphique est généralement assorti d'un document littéral comportant des renseignements de rattachement des terres à leurs propriétaires.

Sur ces fondements, la réalisation du cadastre devrait permettre à l'État d'avoir une vue d'ensemble sur la situation des terres dont il est présumé propriétaire.

#### **b- Le recensement exhaustif des terres appartenant à l'État.**

Ce recensement, bien que fastidieux, consiste en la constitution d'une base de données sur les terres appartenant à l'État qu'elle soit du domaine public ou privé. Il a pour finalité de conserver les terres dans le patrimoine de l'État et d'empêcher toute mutation induite des droits de l'État au profit de particulier.

## **CONCLUSION**

Le contentieux relatif aux terres dont l'État est présumé propriétaire implique d'abord la maîtrise de la distinction entre domaine public et

domaine privé ainsi que les intérêts et les effets de cette distinction, chaque domaine ayant son régime juridique propre.

Il y a lieu de retenir que seules les terres relevant du domaine privé sont susceptibles d'appropriation privée par les particuliers à l'exclusion de domaine public qui ne peut faire l'objet que d'une occupation ou d'une exploitation par un privé conformément

aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Cette possibilité d'occupation et d'exploitation du domaine public peut constituer une approche de solution au récurrent problème du droit de propriété qui se pose aux populations vivant depuis des temps immémoriaux dans des contrées situées dans l'emprise de domaines publics naturels.



## LE COMMISSAIRE-PRISEUR A L'ÉPREUVE DE LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE EN REPUBLIQUE DU BENIN

*Par Franck-Carlos ASSOGA, Président de la Chambre des Commissaires-priseurs du Bénin*



### INTRODUCTION

Occurrence prise des échanges des différentes communications et débats depuis l'ouverture de ces 10ème rencontres, Qu'il me soit permis à l'entame de ma communication de relever le paradoxe de notre Justice qui aspire à une modernisation. Alors que sous le leadership de la Cour suprême,

**L**a frilosité ou la témérité qui entache l'activité professionnelle du commissaire-priseur au Bénin, en ce qui concerne les dossiers judiciaires, notamment les voies d'exécution en matière mobilière, trouve, principalement, sa source dans le « NO LOW'S LAND »

se développe un élan d'amélioration des prestations des gens de la compagnie Justice, le corpus législatif qui encadre l'activité de la Justice révèle globalement assez d'ambigüités ou d'incohérences à l'aune des pratiques professionnelles. Cette situation se trouve exacerbée en ce qui concerne l'ordonnancement juridique de la profession des commissaires-priseurs. En réalité, la profession continue de se débattre dans une sècheresse règlementaire sévère.

Pourrions-nous bien réussir le virage de la modernisation de la Justice dans ces conditions ?

C'est à dessein que la Chambre Nationale des Commissaires-Priseurs du BENIN propose d'étendre l'écho de ses cris de détresse à ce forum par le thème, « LE COMMISSAIRE- PRISEUR A L'ÉPREUVE DE LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE EN REPUBLIQUE DU BENIN ». C'est une véritable épreuve que d'exercer une profession dans une opacité ou carrément une absence d'encadrement juridique.

Ce thème est proposé en vue d'exposer les facteurs foncièrement limitant d'un Office de commissaire-priseur qui normalement à vocation à parachever une harmonie d'actions dans la manifestation d'une justice notamment quand la justice se trouve obligée de décider de la sauvegarde des droits patrimoniaux des justiciables.

Les épreuves professionnelles du commissaire-priseur peuvent être déclinées notamment en :

- ▶ d'une part un encadrement juridique approximatif
- ▶ et d'autre part en un traumatisme de l'agent d'exécution à l'occasion et dans le cadre de sa pratique professionnelle

## **I- ENCADREMENT JURIDIQUE APPROXIMATIF**

La frilosité ou la témérité qui entache l'activité professionnelle du commissaire-priseur au Benin, en ce qui concerne les dossiers judiciaires, notamment les voies d'exécution en matière mobilière, trouve, principalement, sa source dans le « **NO LOW'S LAND** »

### **A- PROFESSION LANCEE DANS UN NO LAW'S LAND**

Une rétrospection nous fera constater l'absence d'une réflexion scientifique et par conséquent d'un réflexe juridique lorsqu'il s'est agi de restaurer cette profession en 2000 à la suite d'un concours.

Alors même que la constitution du 11 décembre 1990 en son article 18 alinéa 6 faisait relever du domaine de la loi, les statuts des offices ministériels et des auxiliaires de justice, c'était l'arrêté 278 AP du 30 janvier 1932 règlementant l'organisation et

le fonctionnement du service des commissaires-priseurs en Afrique Occidentale Française qui avait servi de fondement juridique pour prendre en 1995 le décret N° 95-318 du 18 octobre 1995 portant création de charges de commissaires-priseurs près les tribunaux du Bénin puis en 2000 l'arrêté N° 163/MJLDH/ DC/SG/DACP du 16/08 2000 organisant l'examen professionnel des commissaires-priseurs et fixant le programme dudit examen. Ce fut sur un fond d'inconstitutionnalité que dans une particulière précipitation, la profession a été resuscitée en 2000 depuis que maître AQUERBOUROU, eût cessé d'exercer cette profession plus de quarante ans en arrière. Ce faux départ n'a de cesse d'empêcher l'épanouissement de la profession.

Sans désespérer, les premiers commissaires-priseurs titulaires de charge avaient entrepris la lutte pour l'avènement de la loi N°2004 -04 DU 29 mai 2004 portant statut des commissaires-priseurs en République du Bénin. Ce fut, aussi, un raté législatif dont la corporation a dû s'accommoder par dépit. En effet, la loi que nous avons démarchée tant par voie de projet de loi comme de proposition de loi a été dénaturée. C'est, par exemple, la seule loi de profession libérale où on fixe l'âge de la retraite pour un

titulaire de charge. C'est également la loi votée au mépris des observations argumentées et documentées des professionnels qui en sont concernés et qui sont déjà projetés dans le feu de la pratique. La législature d'alors a préféré se réfugier dans le confort du parlementaire qui n'avait qu'une idée approximative de la question. Mais depuis lors, sont demeurées vaines toutes les tentatives pour corriger le tir en faisant doter la profession notamment d'un code de déontologie, d'un acte réglementaire portant tarif des commissaires-priseurs, d'un règlement intérieur, etc. La Chambre Nationale des Commissaires-Priseurs du Bénin a même initié des projets de textes dans ce sens. Il y en avait qui étaient présentés à la commission de codification du ministère. Mais depuis lors, nous sommes obligés de ne conserver que l'espérance de la volonté de la chancellerie à nous accompagner. En conséquence, nous continuons pour ce qui est des tarifs à nous référer à une ordonnance de 1970, l'Ordonnance N° 70-30 du 30 avril 1970 relative aux tarifs des frais de poursuite.

Certaines des conséquences de

cette situation se révèlent tant par une indiscipline au sein de la chambre que par des difficultés de collaboration avec les autres professions judiciaires, notamment, les avocats et les huissiers par exemple. (Exemple des incompréhensions lors des redditions de comptes).

Dans cet environnement il y a des administrations publiques qui organisent le parasitisme autour des prérogatives du commissaire-priseur. (La direction du matériel du MEF)

## **B- DE LA CONCURRENCE DELOYALE DU GOUVERNEMENT**

D'abord, la loi portant statut des commissaires-priseurs a été votée par une législature à forte dominance de douaniers qui se sont battus farouchement contre la restitution des estimations, des prisées et des ventes publiques aux commissaires-priseurs. C'est là où la douane, dans une instrumentalisation de la loi cumule à elle seule les fonctions de policier, de magistrat et d'agent d'exécution. Cette concentration de pouvoir est toujours entretenue dans un Etat qui œuvre à

***S* i les biens saisis par exploit d'huissier manquent, en amont, de pertinence par rapport à la créance poursuivie et que par ailleurs les rallonges de procédures dilatoires et contestations fallacieuses très souvent, font trainer le temps de l'exécution ; il va de soi qu'à la vente publique, le produit soit inconséquent.**

moderniser sa Justice en vue de la sécurisation juridique des biens et des personnes. Le douanier n'est pas un professionnel des prix ou des ventes publiques. Ce ne sont que des parodies de ventes publiques au préjudice des opérateurs économiques et de l'Etat lui-même.

Ensuite l'Etat qui nous concède cette charge, livre aux commissaires-priseurs une déloyale concurrence à travers la direction du matériel du Ministère de l'Economie et des Finances. Cette concurrence se poursuit en violation de l'article 5 de la loi portant statut des commis-

*Il est courant que dans un dossier dans lequel le commissaire-priseur n'est qu'un mandataire judiciaire, l'une ou l'autre partie s'en prenne à lui abstraction faite de l'environnement global du dossier.*

saires-priseurs qui consacre le monopole des ventes publiques aux commissaires-priseurs. Cette violation de la loi vient d'être renforcée par le décret n° 2021-511 du 06 octobre 2021 portant réglementation de la gestion du parc des véhicules et autres équipements motorisés de l'Etat. En permettant aux administrations publiques de continuer à procéder aux ventes publiques de façon ad'hoc, l'Etat crée deux types de difficultés aux commissaires-priseurs.

Il y a d'une part une déloyale concurrence en dépit du monopole légal consacré au profit des commissaires-priseurs en ces prérogatives. Puisqu'en fait de ventes publiques par l'administration publique, il s'agit d'un bradage des biens publics au détriment de l'Etat. Et l'économie du marché des ventes publiques s'en trouve mise en mal. Car les commissaires-priseurs n'arrivent plus à maximiser la spéculation des enchères au profit des justiciables dont les droits sont en liquidation. La conséquence est que les produits des ventes ne sont pas à la hauteur des espérances et énergies déployées.

Tout cela donne caution à un traumatisme du commissaire-priseur

## **II- DU TRAUMATISME DU COMMISSAIRE PRISEUR DANS L'EXERCICE DE SA PROFESSION**

Les traumatismes du commissaire-priseur tiennent d'une part à la qualité des dossiers pour lesquels il est constitué et d'autre part aux cas de transposition de contentieux de l'exécution

### **A- DE LA NATURE DES DOSSIERS**

La qualité du dossier s'apprécie principalement par rapport à l'adéquation

entre la qualité substantielle et la valeur vénale des biens d'une part et la hauteur de la créance à recouvrer.

Si les biens saisis par exploit d'huissier manquent, en amont, de pertinence par rapport à la créance poursuivie et que par ailleurs les rallonges de procédures dilatoires et contestations fallacieuses très souvent, font trainer le temps de l'exécution ; il va de soi qu'à la vente publique, le produit soit inconséquent.

C'est ainsi que les acteurs judiciaires, consciemment ou inconsciemment, se font complices de l'insolvabilité des débiteurs de mauvaise foi ou sont chargés, malgré eux, du poids du débiteur impécunieux. (Exemple de

**Q**uand le commissaire-priseur rencontre une résistance à exécution, il n'a pas l'accompagnement souhaité du Parquet.

dossiers). Cette réalité se trouve aggravée par les charges notamment de gardiennage de transport de manutention et de réquisition des forces de sécurité publique, qui, du reste, sont des charges incompressibles dans une procédure de vente forcée de biens meubles. Il arrive que le commissaire-priseur fasse les frais de tous ces débours sans que la vente n'aboutisse à cause des contestations ou

procédures dilatoires. Il peut arriver que la dégradation des biens qui sont trop longtemps détenus pour cause de chapelet de contestations rende infructueuse la vente puisque le produit de la vente s'avère insuffisante pour couvrir les charges. C'est ainsi que la charge du commissaire-priseur devient un élément d'appauvrissement personnel sans préjudice des contentieux nés de sa gestion du dossier infructueux.

## B- DE LA TRANSPOSITION DE CONTENTIEUX

Il est courant que dans un dossier dans lequel le commissaire-priseur n'est qu'un mandataire judiciaire, l'une ou l'autre partie s'en prenne à lui abstraction faite de l'environnement global du dossier.

Le commissaire-priseur peut se retrouver en difficulté avec huissier de justice ou avec avocat et subir les tracasseries d'une procédure judiciaire dont il fait les frais (exemple avec avocat où transmission de produit de la vente à huissier qui n'a pas rendu compte) (exemple d'huissier qui transige dans le dos du commissaire-priseur ou d'avocat qui transige dans le dos du commissaire-priseur qui a déjà supporté des frais dans le dossier) (exemples de commissaire-priseur qui conduit avec légèreté le dossier)

Dans cette avalanche de coups et de difficultés de diverses natures, la sollicitation du magistrat qui nomme reste sans suite.

Quand le commissaire-priseur rencontre une résistance à exécution, il n'a pas l'accompagnement souhaité du Parquet.

Le juge qui demande à ce qu'il lui soit référé en cas de difficulté d'exécution de son mandat, adopte souvent une posture très embarrassante pour commissaire-priseur (exemples)

## **CONCLUSION**

En définitive, dans l'exercice de sa profession, l'officier vendeur se retrouve dans l'étrange destin d'une chauve-souris tombée au front. Les oiseaux que sont les justiciables et ou leurs mandataires à divers niveaux ne le reconnaissent plus comme étant des leurs et l'étouffent dans ses gémissements.

La Justice dont il tient le mandat ne l'admet plus, non plus, comme un

mammifère et la piétine afin qu'elle meurt de sa plus triste mort

Mais heureusement aucun acteur de la compagnie Justice ne disparaîtra, c'est pour cela que la CNCPB par ma voix en appelle à une convergence de lobbying autour des commissaires-priseurs afin que soit corrigé le vide réglementaire préjudiciable tant aux justiciables qu'aux gens de la compagnie justice.

En tout état de cause, avec les réflexions en court au niveau de l'UEMOA et qui tendent, dans un autre élan d'harmonisation, à fusionner les professions de commissaire-priseur et d'huissier pour créer le corps des commissaires de justice, les huissiers peuvent se joindre à notre cause qui s'avère être la cause commune des agents d'exécution.

Je finirai par souhaiter que pour toute réflexion scientifique en prélude à une législation, il soit appelé à contribution tous les intervenants en la matière concernée.

## LE NOTAIRE ET LES REFORMES FONCIERES

*Par Koffi Inès Alain ALOHOU, Notaire.*



### INTRODUCTION

Avant l'année 2013, la matière foncière était régie par la loi n°60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey ; la loi n°65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey et la loi n°2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin.

Au fil des années ces lois ont montré leurs limites face aux conflits

**la formalité de confirmation des droits fonciers est désormais du moins à compter du 15 août 2023 le préalable à toute transaction foncière sous peine de nullité**

fonciers sans cesse grandissant dans notre pays. C'est ce qui a sans doute conduit le Législateur à adopter la loi n°2013-01 portant Code foncier et domanial en République du Bénin, promulguée par le Président de la République le 14 août 2013. Ladite loi a été modifiée et complétée en 2017 par la loi n° 2017-15 du 10 août 2017. Pour faciliter la mise en œuvre de ces réformes, plusieurs décrets d'application ont été également pris.

S'agissant du cadre institutionnel, plusieurs structures ont été mises en place aussi bien sur le plan national que local opérant ainsi une déconcentration (décentralisation) du service public et permettant aux citoyens d'y accéder plus facilement. C'est dans ce sens que le législateur a institué l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), l'Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers (ABeGIEF) et le Conseil Consultatif Foncier (CCF).

La question immobilière est d'une importance capitale pour tout pays et particulièrement dans le contexte sociologique béninois où la propriété immobilière est une quête permanente pour chacun. Il faut donc sécuriser le foncier.

« [...] plus de 56% de la population tirent leurs revenus de la terre qui fournit 38,4% du produit intérieur brut ; Les différentes études menées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ont identifié les problèmes

fonciers comme l'une des causes de la pauvreté ». Ce constat relevé par Monsieur Gilbert Ulrich TOGBONON, magistrat, dans son ouvrage intitulé «Le Guide Pratique sur le Foncier (3ème édition) », place le foncier au cœur de toutes les politiques de développement.

Penser la sécurité foncière, c'est

**// ...dès août 2023, le maire ne pourra plus affirmer les conventions de vente de parcelle au Bénin ; celle-ci devant être conclue devant le notaire ou déposées au rang de ses minutes. Dans le même sens, aucune transaction foncière ne sera possible si l'immeuble ne dispose d'un titre foncier. En d'autres termes, les actes de présomption de propriété tels que la convention de vente, l'acte de donation, le certificat administratif, l'attestation de détention coutumière, etc., ne pourront plus servir dans le cadre d'une transaction foncière**

penser en d'autres termes à l'authenticité des actes en matière foncière. La sécurité juridique est au cœur du droit des affaires, et cette sécurité passe entre autres par l'authentification des actes et contrats qui peuvent intervenir entre les particuliers. Le Notaire, en tant qu'officier public et ministériel, y trouve ainsi toute sa place.

Aux termes de l'article premier de la loi N°2002-015 du 30 décembre 2002 portant statut du Notariat en République du Bénin, « Les notaires

sont des officiers publics et ministériels institués pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique. Ils sont chargés d'assurer la date de ces actes et contrats, d'en conserver le dépôt et d'en délivrer les grosses et expéditions ».

Une réflexion sur le thème « Le notaire et les réformes foncières » n'est donc pas superfétatoire dans un contexte où le législateur a fait du Notaire la cheville ouvrière desdites réformes.

Pour mieux cerner l'importance du Notaire dans la concrétisation des réformes foncières, il convient d'apprécier son implication dans lesdites réformes (I) et de relever quelques difficultés liées aux réformes (II).

## **I- L'INTERVENTION DU NOTAIRE EN TANT QU'ACTEUR CLE DES REFORMES**

Avoir la propriété d'une chose, c'est avoir le droit d'user, de jouir et de disposer de cette chose de la manière la plus absolue, pourvue qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par

les lois et les règlements. Il est donc important d'encadrer l'acquisition de la propriété et particulièrement celle foncière en raison du caractère sacré du bien qui en est l'objet, « la terre ».

Le notaire, à travers les réformes voit ses attributions de détenteur du sceau de l'Etat renforcées. L'immobilier est en réalité un domaine important de l'activité notariale dans la mesure où celui-ci joue un rôle remarquable dans les transactions foncières. En

effet, la formalité de confirmation des droits fonciers est désormais

du moins à compter du 15 août 2023 le préalable à toute transaction foncière sous peine de nullité<sup>1</sup>. A ce titre, il est soit rédacteur des actes de ventes, soit dépositaire au rang de ses minutes des actes sous seing privés portant sur des transactions immobilières.

Il résulte de ces réformes, plusieurs missions attribuées au notaire dont :

## 1- La mission d'authentification

Conformément à l'article 18 du code foncier, « Tous faits ou toutes conventions portant sur un immeuble dont les droits ont été confirmés, ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier, ou éteindre un droit réel immobilier, doivent être constatés par acte notarié ou par acte sous seing privé déposé au rang des minutes d'un notaire, quel que soit le lieu de situation de l'immeuble, exception faite des dispositions prévues à l'article 158

du présent code. »<sup>2</sup>

Désormais la règle est claire. Les actes portant transfert de propriété doivent être constatés par acte notarié pour

leur validité. C'est dire qu'à compter du 15 août 2023, les actes sous seing privé, pour être valables, doivent faire l'objet, soit de dépôt simple, soit de dépôt avec reconnaissance d'écriture au rang des minutes d'un notaire. Les implications d'une telle mesure sont multiples.

En premier lieu, dès août 2023, le maire ne pourra plus affirmer les conventions de vente de parcelle au Bénin ; celle-ci devant être conclue

**...à compter d'août 2023, le notariat béninois contribuera davantage à la lutte contre l'évasion fiscale occasionnée par le non enregistrement des actes sous seing privés qui à la date d'aujourd'hui échappe encore à l'Etat.**

<sup>1</sup> Article 16 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

<sup>2</sup> Cf. art. 18 du Code foncier et domanial.

devant le notaire ou déposées au rang de ses minutes. Dans le même sens, aucune transaction foncière ne sera possible si l'immeuble ne dispose d'un titre foncier. En d'autres termes, les actes de présomption de propriété tels que la convention de vente, l'acte de donation, le certificat administratif, l'attestation de détention coutumière, etc., ne pourront plus servir dans le cadre d'une transaction foncière. Ce qui signifie simplement qu'un immeuble ne pourra être ni vendu, ni acheté, ni échangé, ni donné s'il ne dispose de titre foncier sauf le cas où les parties ont recours au certificat d'appartenance prévu à l'article 17 du Code.

## **2- La Collecte bénévole d'impôt**

La collecte des impôts au profit de l'Etat constitue l'une des missions du notaire.

Sur ce point, le notaire collectait déjà les impôts sur tous les actes qu'il reçoit dans l'exercice de ses fonctions.

Cette collecte se fait à travers l'enregistrement au service des domaines des actes qu'il reçoit (droit d'enregistrement, taxe de plus-value immobilière sur les actes portant transfert de propriété depuis 2020, le paiement des taxes pour les diverses transcriptions dans les registres fonciers, droit de mutation, droit d'inscription hypothécaire, etc., frais relatifs aux

bornages contradictoires et aux bornages de morcellement etc.).

A travers cette mission le notariat béninois contribue aux côtés de l'Etat à la maîtrise de l'assiette fiscale.

Cela signifie clairement qu'à compter d'août 2023, le notariat béninois contribuera davantage à la lutte contre l'évasion fiscale occasionnée par le non enregistrement des actes sous seing privés qui à la date d'aujourd'hui échappe encore à l'Etat.

Le notaire a non seulement pour mission de contribuer au règlement des problèmes de la société en matière foncière en authentifiant les transactions immobilières mais aussi a l'obligation d'assurer la dime de l'Etat. Il est en définitive le tampon entre l'Etat et les contribuables.

## **3- La révision du tarif des actes notariés en matière de vente**

Les Emoluments du notaire en matière de vente d'immeuble sont prévus à l'article 148 du décret N° 2005-10 du 09 mars 2005 portant révision des tarifs des actes notariés.

Pour accompagner le gouvernement dans les réformes, la chambre des notaires a décidé d'appliquer un tarif spécial pour les actes de vente de transfert de propriété.

Cette résolution est issue de l'assemblée générale extraordinaire de la chambre des notaires tenue le 30 janvier 2020 au sujet de l'allègement des procédures et coût des transferts de propriété dont la demande est formulée par le ministre de l'Economie et des Finances.

Ainsi, les émoluments du notaire sont désormais fixés à 1% pour les transactions immobilières dont les valeurs sont comprises entre 1 et 25 000 000 avec un minimum de 50 000.

#### **4- La lutte contre le blanchiment de capitaux**

Le blanchiment de capitaux est défini à l'article 7 de la Loi 2018-17 du 25 juillet 2018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. De cette disposition, on peut retenir essentiellement que le blanchiment de capitaux est l'action visant à introduire des capitaux d'origine illicites dans les circuits financiers et bancaires réguliers de façon à empêcher d'en identifier le caractère délictueux.

Les obligations notariales en la matière visent à lutter contre ce type d'opérations illégales qui permettent aux criminels de profiter de leur crime et de faire prospérer leurs activités illicites (terrorisme, trafic de stupéfiant etc.)

Les notaires sont à ce titre tenus selon les circonstances de procéder à une déclaration de soupçon à la CENTIF en leur qualité de « personnes qui réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations portant sur l'acquisition, la vente ou la location de biens immobiliers ».

Le rôle du notaire est d'autant plus important en la matière lorsqu'on sait que les blanchisseurs peuvent recourir aux professions non financières pour réaliser leurs opérations de blanchiment.

#### **II - LA SUBSISTANCE DE CERTAINES DIFFICULTES LIEES AUX PROCEDURES FONCIERES.**

Les réformes engagées par l'Etat ont entre autres objectifs de délivrer le titre foncier dans un délai raisonnable. Ce délai au sens de la loi est de 120 jours pour ce qui concerne la procédure de confirmation de droits fonciers. Malheureusement, cette procédure ne tient pas dans le délai de 120 jours prévu par le législateur. L'efficacité recherchée à ce niveau n'est pas encore une réalité.

Pour preuve, les dossiers de confirmation de droits fonciers introduits par certains offices et qui n'ont souffert d'aucune insuffisance connaissent leur aboutissement pour la plupart, après un délai de 18 mois et plus contrairement au délai de 120

jours indiqué par le législateur dans le Code foncier.

Face à cette situation le notaire est en droit de s'interroger sur l'effectivité de la réforme quant au délai prévu pour boucler une procédure de confirmation de droits fonciers. Autrement dit, après le 15 août 2023, où manifestement les régies foncières seront davantage sollicitées en termes de volumes de dossiers, les régisseurs pourront-ils faire face au flux de dossiers à venir ?

Les difficultés sont parfois liées au retard observé dans l'édition des convocations de bornages contradictoire par l'ANDF ; ce qui entraîne le report des bornages par les cabinets de géomètres-experts ou de l'IGN.

En outre, il y a également les rejets de dossiers effectués par le Département des opérations foncières pour harmonisation de plans. A cela s'ajoute, l'impossibilité pour le notaire dans le contexte actuel, de s'appuyer sur le cadastre pour renseigner utilement et efficacement son client. Le non-respect des délais s'observe également dans le cadre des mutations et inscriptions hypothécaires.

Il est évident que l'Etat s'évertue à élaborer le cadastre au plan national. Malheureusement, cet outil dont l'une des missions fondamentales est

de renseigner sur la propriété des parcelles, leurs limites géographiques, leurs propriétaires, n'est toujours pas encore une réalité tangible au plan national.

Comme difficultés on peut également citer la non disponibilité des carnets sécurisés pour l'établissement des titres fonciers.

## **RECOMMANDATIONS**

Il n'y a aucun doute sur la volonté affichée de l'Etat de faire du foncier un levier de développement. C'est pourquoi, le législateur dans la recherche de solutions visant à sécuriser le foncier a placé le notaire sur les axes fondamentaux de la réforme au regard de sa mission d'authentification.

Pour atteindre ses objectifs, l'Etat devra entre autres mesures :

- Doter l'ANDF de ressources financières suffisantes pour lui permettre de faire face à ses charges ;
- Renforcer les ressources humaines de l'Agence nationale du domaine et du foncier ;
- Recruter des agents qualifiés au profit des bureaux communaux du domaine et du foncier ;
- Evaluer périodiquement la performance de l'ANDF et des régisseurs ;
- Rendre opérationnel tous les services de la plateforme e-notaires .

**B- RAPPORT GENERAL DE LA 10<sup>ème</sup>  
RENCONTRE TRIMESTRIELLE**

## RAPPORT GENERAL DE LA DIXIEME RENCONTRE TRIMESTRIELLE ENTRE LA COUR SUPREME, LES JURIDICTIONS DU FOND ET LES AUXILIAIRES DE JUSTICE



« La justice, c'est comme la vierge Marie, si on ne la voit pas de temps en temps, le doute s'installe » a dit Michel AUDIARD. C'est faisant sienne cette assertion que le Premier Président Ousmane BATOKO a œuvré pour l'institution de la rencontre entre la Cour suprême, les juridictions du fond et les auxiliaires de justice dont la première édition a eu lieu à Porto-Novo, au siège de la Cour suprême les 20 et 21 novembre 2012.

Il faut donc que la Cour suprême sorte de temps en temps pour rassurer les magistrats des juridictions du fond et partant l'ensemble des acteurs du monde judiciaire afin d'ôter en eux le doute de savoir s'ils sont sur la bonne voie ou non dans leur office quotidien.

La pertinence de ladite rencontre, celle d'évaluer notre système judiciaire dans son fonctionnement et de discuter avec ses principaux acteurs, n'est plus à démontrer dans la mesure où elle s'est déroulée de façon continue pour être à sa dixième édition.

La cérémonie d'ouverture desdits travaux a été rehaussée par la présence du Garde des Sceaux, ministre de la justice et de la législation, de la représentante de la Fondation Friedrich Ebert et du Préfet du département du Couffo.

Les discours protocolaires d'ouverture de la présente rencontre entre la Cour suprême les juridictions du fond et les auxiliaires de justice

qui a eu lieu au Tribunal de Première Instance D'APLAHOUE les 28 et 29 juillet 2022 sur la thématique centrale intitulé « **Le temps de la justice** » ont souligné la nécessité pour les acteurs de la justice de respecter leurs obligations professionnelles, notamment, celles de rendre la justice dans un délai raisonnable d'une part et de la nécessité d'assurer la sécurité juridique et judiciaire aux justiciables, notamment la sécurité foncière, d'autre part. Ils seront annexés au présent rapport.

En substance, c'est au Préfet du département du Couffo, monsieur **MEGBEDJI H. Christophe** qu'est revenu l'honneur de souhaiter la bienvenue aux participants à ladite rencontre. C'est une coïncidence heureuse a-t-il dit qu'elle se tienne à la suite du colloque scientifique marquant le dixième anniversaire d'opérationnalisation du Tribunal de Première Instance D'APLAHOUE.

Il a été suivi par le Président du tribunal D'APLAHOUE, monsieur Hervé Marcel ALLAVO qui s'est honoré d'accueillir la dixième rencontre et a remercié le Président de la Cour suprême et tout le bureau de la Cour pour le choix porté sur sa juridiction. Il s'est réjoui de constater que les thèmes de ladite rencontre coïncident avec ceux débattus à l'occasion du colloque scientifique organisé par sa

juridiction et qui a pris fin la veille de la présente rencontre.

Dr Iris NOTHOFER, représentante de la Fondation Friedrich Ebert, un partenaire privilégié de la Haute juridiction a dit que parce que sa fondation est convaincue qu'il n'y a pas un véritable État de droit sans une justice crédible, qu'elle accompagne depuis sa première édition ladite activité. Elle n'a pas manqué de renouveler la volonté de sa fondation à toujours soutenir des initiatives du genre avant de souhaiter plein succès aux travaux de ladite rencontre, pour une meilleure édification d'un État de droit au Bénin.

Le Garde des Sceaux, ministre de la justice et de la législation, Me Séverin Maxime QUENUM s'est dit satisfait de l'approche pédagogique de la rencontre Cour suprême, juridictions du fond et auxiliaires de justice, en ce qu'elle constitue une occasion de renforcement des capacités des acteurs judiciaires. Il a salué le choix des thèmes des travaux de la rencontre et a dit attendre beaucoup des recommandations qui permettront au gouvernement de mettre en œuvre son projet de création d'une juridiction spéciale chargée des affaires foncières et domaniales, dans le but de mettre fin à la mafia foncière et à la corruption des acteurs judiciaires.

Procédant à l'ouverture des travaux proprement dits, le Premier Président de la Cour suprême, Victor Dassi ADOSSOU a remercié le Garde des Sceaux et la représentante de la fondation Friedrich Ebert pour leur accompagnement et leur soutien constants aux différentes activités de la Cour. Ces rencontres de dialogue direct avec les acteurs des juridictions du fond, témoignent édition après édition, a-t-il dit, de l'importance et de l'utilité pour la Cour suprême de leur donner des outils juridiques et judiciaires nécessaires au bon accomplissement de leurs missions.

Les différents thèmes inscrits au programme des travaux de la dixième rencontre et qui participent à la fois de la mission d'inspection de la Haute juridiction et au renforcement des compétences des magistrats des juridictions du fond et des auxiliaires de justice peuvent se regrouper comme suit : **le respect des obligations professionnelles des animateurs de la justice (I) et l'assurance de la sécurité juridique et judiciaire aux justiciables (II).**

#### **I- LE RESPECT DES OBLIGATIONS PROFESSIONNELLES**

Les obligations professionnelles font appel à la déontologie d'une profession et regroupent ensemble des devoirs auxquelles sont astreints les

membres de la profession en cause. Il s'agit en un mot de ce que le professionnel doit faire ou ne doit pas faire dans l'exercice de ses fonctions.

Dans le cadre des travaux de la dixième rencontre, un accent particulier a donc été mis sur l'obligation pour les acteurs de la justice d'observer le délai raisonnable (A) et d'autres obligations spécifiques (B) dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes.

#### **A- L'obligation d'observer le délai raisonnable**

La problématique du délai raisonnable bien que n'étant pas nouvelle reste pourtant d'actualité car n'ayant toujours pas été résolue malgré les diverses réformes.

Le délai raisonnable est un principe juridique du droit processuel, consacré par les instruments internationaux, régionaux, par la constitution béninoise et les lois de procédure.

Il est consacré par l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui dispose que « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend ... **le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale**».

Cependant, de la communication introductive, nous pouvons retenir que la justice au Bénin est lente. Une lenteur qui est liée à l'environnement dans lequel s'accomplit l'office du juge, au comportement des acteurs de la justice et aux justiciables.

Le délai anormalement long que prend la reddition des jugements au Bénin interpelle chacun des acteurs de la justice.

En effet, l'exigence d'une justice équitable et effective nécessite qu'elle soit rendue dans un délai raisonnable pour être efficace et encore utile au moment de sa reddition. Sinon comment comprendre qu'une décision de justice soit prononcée après la mort des parties concernées par le contentieux en cause si tant est que le procès est l'affaire des parties ?

Le délai raisonnable, principe directeur du droit processuel tel que consacré au plan international reste problématique quant à son application dans l'ordre interne. Au Bénin par exemple, les lenteurs procédurales et les nombreux dysfonctionnements du secteur judiciaire mettent en péril l'application rigoureuse de ce principe devant les juridictions du fond.

De la même manière, la question du délai raisonnable se pose

également au niveau de la Cour suprême relativement aux dossiers frappés de pourvoi. En effet, la saisine de la juridiction de cassation n'est effective que par la matérialisation du dossier physique. A cet effet, la mise en état et la transmission du dossier à la cour doivent se faire suivant des délais fixés par la loi. Se fondant sur la pensée de Patrick DEVEDJIAN selon laquelle « l'injustice n'est pas que dans le jugement, elle est dans les délais... », l'on peut affirmer que le respect du délai raisonnable est l'affaire de tous les acteurs de la justice. C'est dire que l'introduction de l'instance judiciaire et l'exécution des décisions de justice, prérogatives des Huissiers de justice, doivent également s'opérer dans un délai raisonnable. Il se fait cependant que les difficultés auxquelles ces professionnels de la justice sont soumis dans l'accomplissement de leur office, notamment celles liées à leur collaboration avec les greffes des juridictions, telles que les retards dans la délivrance des actes, la diversité des pratiques d'une juridiction à une autre, l'imposition des formalités indues entre autres, sont de nature à rallonger inopportunément les délais d'exécution des actes.

Mais enfin, les acteurs judiciaires sont-ils au-dessus de la loi ? Assurément non, puisque le dépassement du délai raisonnable est sanctionné par la cour constitutionnelle

comme des abus ouvrant droit à des réparations. Il en est de même des amendes civiles prévues par le législateur.

La volonté de rendre la justice dans un délai raisonnable n'occulte pas les autres obligations professionnelles auxquelles sont astreints les acteurs de la justice.

## **B- Les obligations liées à l'office des animateurs de la justice**

En dehors des magistrats, il y a d'autres acteurs principaux de la justice dont l'office a fait l'objet des travaux de la présente rencontre. Il s'agit en l'occurrence des Greffiers, Huissiers, Notaires et Commissaires-priseurs.

**1- Les obligations des greffiers des chambres judiciaire et administrative de la Cour suprême ont été abordées à travers le thème intitulé « Mise en état des dossiers frappés de pourvoi en cassation et leur transmission ».**

Il y a un lien de connexité entre la première communication et celle-ci pour dire qu'un dossier juridictionnel est la version numérique ou papier de la vie d'une personne humaine. Il faut donc en prendre soin, la vie étant sacrée.

Il faut respecter un préalable

avant la tenue du procès et la reddition de la décision, notamment des arrêts de la Cour suprême. Il s'agit en effet des obligations, en termes de diligences à accomplir par le greffier de la chambre judiciaire et le greffier de la chambre administrative de la Cour suprême.

Des spécificités selon les matières ou la chambre concernées par le pourvoi ont été exposées.

Des sanctions civiles, notamment des amendes sont prévues en cas d'inobservance des délais requis pour l'accomplissement des diligences mises à la charge des greffiers de chambres à la Cour suprême.

Des contraintes et autres difficultés inhérentes à toute activité humaine existent également. Des approches de solutions ont été proposées, notamment l'appropriation des textes régissant leur profession, un suivi rigoureux des dossiers frappés de pourvoi, l'élaboration d'un manuel de procédure, le recrutement du personnel greffier, pour ne citer que celles-là. Il faut dire en conclusion que des diligences mises à la charge du greffier de la cour d'appel et de la Cour suprême doivent être assurées dans une certaine célérité pour la mise en état du dossier juridictionnel dont pourvoi est, le tout dans le but de

réduire les dysfonctionnements et in fine, de rendre justice dans un délai raisonnable.

Les débats ont mis l'accent sur le rôle des greffiers en chef des cours d'appel en termes du respect des prescriptions légales dans la mise état et la transmission des arrêts frappés de pourvoi.

2- La modernisation de la justice tant souhaitée peut-elle se réaliser face aux ambiguïtés et incohérences législatives ? C'est par cette interrogation que la communication sur le thème « **Le Commissaire-priseur à l'épreuve de la pratique professionnelle en République du Bénin** » a été introduite. Cette interrogation est révélatrice des incohérences contenues dans la loi n° 2004 -04 du 29 mai 2004 portant statut des Commissaires-priseurs en République du Bénin et des difficultés liées à l'absence de textes réglementaires régissant la profession toutes choses constituant des facteurs limitant à l'exercice de la profession et partant source d'insécurité juridique pour les bénéficiaires de leur office.

Au caractère obsolète des textes régissant la profession, les Commissaires-priseurs font l'objet d'une concurrence déloyale ou d'un empiètement sur leur domaine de

compétence par les services de la Douane et des droits indirects. Cette violation de la loi vient d'être renforcée par le Décret n° 2021-511 du 06 octobre 2021 portant réglementation de la gestion du parc des véhicules et autres équipements motorisés de l'État qui autorise la Direction du Matériel du Ministère de l'Économie et des Finance à procéder aux ventes aux enchères publiques.

Il est souhaitable que des textes clairs soient pris pour encadrer cette profession qui se retrouve en butte à d'autres membres de la compagnie judiciaire que sont les Huissiers de justice et les Avocats.

3- Quant aux Huissiers de justice, leurs pratiques professionnelles ont été abordées relativement au thème « **Le rapport avec les Greffes des juridictions : difficultés autour de la délivrance des attestations de non appel ni opposition aux fins de la délivrance des grosses** ».

Ici aussi se pose le problème du temps en matière de justice. Les retards dans la délivrance des actes, notamment pour lever la grosse contribuent à allonger le délai raisonnable. A ceci il faut ajouter d'autres contraintes exigées par certains Greffier en Chef, notamment la production du compulsoire, toutes choses mettant en

exergue la diversité préjudiciable des pratiques au sein des juridictions.

Il semble donc qu'il s'agit d'abus auxquels il est urgent de mettre un terme.

Il est recommandé à cet effet, l'organisation des séminaires d'appropriation des nombreux textes votés par le législateur ces derniers temps, notamment à ce niveau en vue d'une harmonisation des pratiques.

Il n'y a pas meilleure protection que celle de la loi. En ce sens, soumettre les justiciables à des formalités non requises par loi ne fait que prolonger le temps de la justice.

Le respect du délai raisonnable dans l'accomplissement des actes en amont et en aval au procès et dans la reddition des décisions de justice et plus globalement des obligations professionnelles des acteurs judiciaires contribueront à assurer la sécurité juridique et judiciaire aux justiciables.

## **II- L'ASSURANCE D'UNE SECURITE JURIDIQUE ET JUDICIAIRE AUX JUSTICIABLES**

Le besoin d'avoir une justice indépendante et crédible est une préoccupation justifiée des justiciables et une exigence démocratique majeure. Une grande part des discussions de la

dixième rencontre entre la Cour suprême et les juridictions du fond y est consacrée.

La sécurité foncière attachée à la domanialité publique ainsi qu'au droit de propriété, un droit constitutionnellement protégé dont les atteintes relèvent de la compétence du juge judiciaire a été débattue à travers les réformes en la matière (A). Des contentieux spécifiques, en raison de leur importance à être maîtrisés par les acteurs de la justice ont également occupé l'attention des participants (B).

### **A- Les réformes en matière foncière**

« **Le contentieux relatif aux terres dont l'État est présumé propriétaire**» (1) et « **Le Notaire et les réformes foncières**» (2) sont les deux thèmes qui ont meublé cette thématique.

#### **1- Le contentieux relatif aux terres dont l'État est présumé propriétaire**

Il est à noter que l'État béninois qui est supposé être le propriétaire des immeubles figurant dans son domaine public et privé n'a pas su prendre des précautions pour empêcher l'occupation anarchique de son domaine privé et public par des particuliers sans titre ni droit.

Il faut remarquer que lorsqu'il lui arrive d'avoir besoin de terres pour l'exécution de sa politique de développement, l'État se heurte à des résistances des particuliers, ce qui donne lieu à un litige domanial. Un litige qui relève soit de la compétence du juge judiciaire quand il s'agit des opérations de cession et de location de terres et biens immeubles relevant du domaine privé de l'État, soit de la compétence du juge administratif, quand il s'agit d'une occupation du domaine public de l'État.

Il arrive tout de même que l'État utilise des solutions non juridictionnelles pour récupérer ses biens illégalement occupés par des tiers. Il s'agit en l'occurrence de la réintégration, du classement et l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Des approches de solutions préventives notamment, la réalisation du cadastre et le recensement exhaustif des terres appartenant à l'État ont été avancées.

## **2- Le Notaire et les réformes foncières**

Les enjeux économiques liés à la terre place la matière foncière au cœur des politiques étatiques de développement depuis l'accession du Bénin à l'indépendance. Ainsi de nombreux textes législatifs et réglementaires ont

été pris pour encadrer et sécuriser les terres appartenant aux particuliers comme celles relevant de la domania-lité publique.

Partageant la justesse des actions entreprises dans le cadre des réformes, les participants à la dixième rencontre se sont intéressés à la place du Notaire, un acteur clé des réformes foncières.

Les attributions de détenteur du sceau de l'État du Notaire ont été renforcées par les réformes foncières. Il revient désormais au Notaire la mission d'authentification des actes de transactions immobilières, le collecteur bénévole d'impôt au profit de l'État.

Un meilleur encadrement des émoluments du Notaire a été opéré à travers les dispositions du Décret n° 2005-10 du 9 mars 2005.

Une place de choix est accordée au Notaire dans la lutte contre le blanchiment de capitaux qui est astreint à une déclaration de soupçon direction de la *Cellule Nationale de Traitements des Informations Financières* (CENTIF), en ce sens que les criminels peuvent se servir de l'office du Notaire pour injecter l'argent d'origine criminelle dans le système économique formel.

Au total, les réformes foncières entreprises par l'État ont pour objectif entre autres la sécurisation du titre foncier et sa délivrance dans un délai raisonnable.

L'implication du Notaire dans les réformes foncières laisse subsister néanmoins des difficultés dans l'exercice de sa profession. Il s'agit entre autres, de la non observance du délai légal de cent vingt (120) jours, consécutive au retard pris dans l'accomplissement des actes préalables à l'établissement du titre foncier.

Il a été préconisé un renforcement des capacités financières et matérielles et en personnel pour pallier dans une moindre mesure lesdites difficultés.

Les travaux de la rencontre auraient pu s'arrêter sur les réformes foncières si des contentieux spécifiques n'étaient pas porteurs d'intérêt pour le comité scientifique de la présente rencontre.

## **B- Des contentieux spéciaux**

D'autres thématiques, en raison de leur complexité ou de leur spécificité ont nourri la réflexion des participants. Il s'agit du juge compétent en matière du contentieux fiscal (1) et la difficulté de compréhension de la

formule « le président du tribunal statuant en la forme des référés » (2).

### **1- Le contentieux fiscal : du partage de compétences au monopole du juge administratif ?**

Des échanges sur le contentieux fiscal : du partage de compétences au monopole du juge administratif ? Nous pouvons retenir que la fiscalité est une matière complexe et le contentieux y relatif est impacté par ce caractère. Cette complexité est tirée d'abord, de la multitude de sources législatives dont relève le contentieux fiscal. En effet le contentieux est régi à la fois par le code des procédures, le code général des impôts, le traité OHADA et la loi portant organisation judiciaire. Ensuite, le contentieux fiscal est subdivisé en plusieurs types de contentieux selon que le conflit élevé porte sur la détermination de l'impôt, de son recouvrement ou que l'action de l'administration fiscale a causé des dommages pouvant ouvrir droit à réparation. Il s'agit donc du contentieux de l'assiette ou contentieux de liquidation, du contentieux de recouvrement et du plein contentieux. Enfin, la complexité du contentieux fiscal tient aussi au fait que pendant longtemps, il y a eu un partage de compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif, de sorte que les contribuables ont du

mal à savoir lequel des juges à saisir selon le type de contentieux auquel ils font face.

Une réforme attribuant la compétence exclusive au juge administratif quel que soit le type de contentieux laisse subsister néanmoins des zones d'ombre. En effet, alors le code général des impôts prescrit que la juridiction de compétence est le tribunal de résidence du requérant, la loi portant organisation parle de la juridiction du ressort du service des impôts. Dans le même temps, l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution reste applicable en ce qui concerne les voies d'exécution relatives au contentieux fiscal, alors même que le juge administratif n'est pas un juge reconnu par le traité OHADA.

## **2- Difficultés d'application de la loi portant bail à usage d'habitation quant au contenu de « La juridiction statuant en matière des référés »**

Un constat alarmant est fait que le contentieux du bail à usage d'habitation constitue un confort au preneur indélicat en raison du délai anormalement long que prend ledit contentieux.

Le contentieux relatif au bail à usage domestique pose le problème de savoir si le juge des référés a-t-il

pouvoir pour condamner au paiement de loyers dans un bail à usage d'habitation ? La réponse n'est pas tranchée, tant elle varie d'un juge à un autre et d'une personne à une autre parmi les acteurs de la justice.

Il est aussi évident qu'il existe une difficulté à déterminer la compétence du juge en ce qui concerne le contentieux du bail à usage domestique en raison des dispositions législatives peu intelligibles telles que «***Le président du tribunal statuant en la forme de référés***».

Il faut préciser que la terminologie le président statuant en la forme des référés n'est pas une invention des Huissiers de justice. Il faut faire une distinction entre le juge des référés et le président du tribunal statuant en la forme des référés.

Aucune circulaire du Garde des Sceaux ne peut attribuer des compétences à une juridiction en l'absence d'une disposition législative.

Il est donc envisagé d'élever le débat en termes de contentieux pour voir les différentes postures à adopter par les différents juges de première instance, d'appel et de cassation.

Des approches de solutions ont été proposées, notamment l'observance d'une célérité du juge de

fond, par l'adoption d'une procédure rapide.

Il est possible de s'inspirer du droit OHADA pour appliquer les dispositions du bail à usage professionnel qui allient à la fois la question de référé (expulsion) et la question de fond (résiliation du contrat, condamnation au paiement et même en dommages-intérêts).

Une juridiction spécialisée en matière de baux est également envisageable.

## **CONCLUSION**

En définitive, il est aisé de retenir que le temps de la justice fait appel à concilier la problématique de respecter le délai raisonnable et la nécessité de prendre du temps pour rendre une décision de qualité, afin d'éviter une justice expéditive.

L'élargissement de la rencontre Cour suprême et juridictions du fond à d'autres acteurs du monde judiciaire est la preuve que la justice est une et indivisible.

Le temps judiciaire et le temps de justice sont des concepts différents. Il faut que chacun des acteurs et non seulement les magistrats, tire sa part de responsabilité dans la lenteur de

la justice. Il faut aussi que la politique joue sa part dans la récrimination. Il est vrai qu'il y a des problèmes non négligeables, mais il faut reconnaître aussi qu'il y a eu des avancées. Si le diagnostic ne varie pas, la solution se trouve en chacun des acteurs.

En pratique des goulots d'étranglement liés entre autres aux difficultés d'ordre matériel, financier, humain jalonnent l'office des professionnels de justice.

Les participants n'ont pas manqué de faire des approches de solutions et des recommandations ont été formulées en direction de qui de droit pour la crédibilité qui doit être attachée aux décisions de justice dans un Etat de droit.

## 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 10ème rencontre Cour suprême, juridictions du fond et les auxiliaires de justice tenue au Tribunal de 1ère instance de 2ème 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.

##### **✓ Des 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 plateforme 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.***

### **III- CEREMONIE DE CLOTURE**



## DISCOURS DE CLOTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME A L'OCCASION DE LA DIXIEME RENCONTRE TRIMESTRIELLE ENTRE LA COUR SUPREME, LES JURIDICTIONS DU FOND ET LES AUXILIAIRES DE JUSTICE



Les gens de justice que nous sommes, auront une fois de plus, deux jours durant, administré la preuve éclatante de ce qu'ils nourrissent pour la justice béninoise, de grandes ambitions ; des ambitions frappées du sceau de la performance, de l'efficacité et de l'efficiency, gages de confiance ainsi que de sécurité juridique et judiciaire qu'ils doivent au justiciable béninois.

Oui ! La plus grande salle d'audience du tribunal de première instance de deuxième classe d'Aplahoué aura été le témoin privilégié et le réceptacle de fructueux débats au cours desquels nous nous sommes regardés dans le miroir de nos pratiques professionnelles respectives.

Les légitimes attentes qui sont celles de la plus haute Juridiction béninoise en matière administrative et judiciaire pour la compagnie judiciaire de notre pays auront ainsi été comblées. Je puis donc, sans risque de me tromper, affirmer que chaque magistrat, chaque avocat, chaque notaire, chaque huissier, chaque com-

missaire-pri-  
seur et chaque greffier repart du chef-lieu du département du Couffo, plus outillé que par le passé et à même de faire une parfaite restitution des acquis pédagogiques tirés de la 10e rencontre Cour suprême, juridictions du fond et auxiliaires de justice.

- ✓ **Madame la Représentante Résidente de la Fondation Friedrich Ebert Stiftung ;**
- ✓ **Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême ;**
- ✓ **Mesdames et messieurs les membres de la Cour suprême ;**
- ✓ **Monsieur le Représentant du Bâtonnier de l'Ordre National des Avocats ;**
- ✓ **Mesdames et messieurs les Présidents et représentants des Ordres professionnels de la justice ;**
- ✓ **Mesdames et messieurs les magistrats des Cours et Tribunaux ;**
- ✓ **Distingués invités ;**
- ✓ **Mesdames et Messieurs ;**

La participation massive des magistrats et auxiliaires de justice à la

10e rencontre qui s'achève constitue pour moi et pour l'ensemble des hauts juges de la Cour suprême, une source de légitime fierté qui nous conforte dans l'idée que cette activité scientifique est non seulement d'une grande pertinence mais qu'elle est promise à un très bel avenir.

Si l'édition qui prendra fin dans quelques instants, est un succès, nous le devons à la réunion de plusieurs conditions cumulatives. Les commodités matérielles couplées avec la programmation pédagogique de grande qualité ont permis l'atteinte des résultats dont je me satisfaisais plus haut. C'est donc le lieu pour moi de remercier tout particulièrement les autorités politico-administratives du département du Couffo, les premiers responsables de la Cour d'appel d'Abomey et l'ensemble des principaux animateurs du Tribunal de Première Instance de Deuxième Classe d'Aplahoué qui ont "mis les petits plats dans les grands" pour faire de nos assises, une occasion franche de dialogue direct et sincère entre professionnels de la justice.

Le temps de la justice est là et il n'est que temps, il n'est que grand temps ! Le rapport général de nos travaux qui vient d'être adopté, a rendu compte avec une grande fidélité, des pertinentes contributions et recommandations formulées à l'issue de la

présentation des thématiques d'une prégnante actualité proposées par les acteurs du monde judiciaire que nous sommes.

Je m'en voudrais à cette étape de mon allocution de clôture, de ne pas saluer les différents communicateurs qui ont ouvert nos travaux par des prolégomènes, de vastes introductions à nos échanges, fruits de leur science et de leur pratique professionnelle avérée. J'adresse par ailleurs, mes félicitations à nos deux collègues rapporteurs qui ont eu la lourde charge de graver dans le marbre, les travaux de la présente session d'accompagnement pédagogique.

### **Qu'avons-nous en réalité convenu de graver dans le marbre ?**

Vous vous attendez et vous aurez raison, que je vous dise que le traitement des dossiers judiciaires dans des délais raisonnables constitue désormais pour chacun de nous, un impératif catégorique auquel il s'astreint plus que par le passé. Il revient donc à chaque corps professionnel de la justice d'établir sinon des contrats d'objectif du moins des feuilles de route personnalisées pour davantage redorer le blason et travailler au lustre de la maison justice.

### **Mesdames et messieurs,**

Comment terminer mes propos conclusifs sans renouveler à

madame la Représente-Résidente de la Fondation Friedrich Ebert, l'expression de notre entière satisfaction en ce qui concerne le fructueux partenariat qui lie son institution à la Cour suprême dans le cadre de l'accompagnement pédagogique des gens de justice.

Nos remerciements vont également d'une part, à la Chancellerie qui a autorisé la participation des magistrats des juridictions du fond et d'autre part, aux ordres professionnels qui ont dépêché leurs représentants aux assises d'Aplahoué.

- ✓ Madame la Représentante Résidente de la Fondation Friedrich Ebert Stiftung ;
- ✓ Monsieur le Procureur Général près la Cour suprême ;
- ✓ Mesdames et messieurs les membres de la Cour suprême ;
- ✓ Monsieur le Représentant du Bâtonnier de l'Ordre National des Avocats ;
- ✓ Mesdames et messieurs les Présidents et représentants des Ordres professionnels de la justice ;
- ✓ Mesdames et messieurs les magistrats des Cours et Tribunaux ;
- ✓ Distingués invités ;
- ✓ Mesdames et Messieurs ;

Je forme le vœu que nos rencontres continuent de présenter un intérêt manifeste pour chacun de nous dans son office et dans la charge qui est la sienne au service de la consolidation de l'Etat de droit, de démocratie et du règne du droit au quotidien.

Je voudrais une nouvelle fois, pouvoir compter sur chacun des participants pour une restitution parfaite des acquis pédagogiques tirés de la rencontre d'Aplahoué dans sa juridiction d'attache et dans son office ou à l'occasion de l'exercice de sa charge d'officier ministériel.

C'est sous le double signe de cette exhortation et de cette confiance en le meilleur devenir du service public de la justice dans notre pays, que je voudrais déclarer ce jour, vendredi 29 juillet 2022, clos les travaux de la 10e rencontre Cour suprême, magistrats des juridictions du fond et auxiliaires de justice.

Vive la magistrature et les ordres professionnels au service de l'Etat de droit !

Vive la justice béninoise du 21e siècle !

Et par-dessus tout, vive la République !

Je vous remercie de votre bienveillante attention.

***Victor Dassi ADOSSOU***

## TABLE DES MATIERES

<b>PREFACE</b> .....	<b>3</b>
MOT DE BIENVENUE DU PRESIDENT DU TPI D'APLAHOUE.....	7
MESSAGE DE LA REPRESENTANTE RESIDENTE DE LA FONDATION FRIEDRICH-EBERT .....	9
ALLOCUTION DU GARDE DES SCEAUX, MNISTRE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION .....	11
DISCOURS D'OUVERTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME.....	14
LE TEMPS DE LA JUSTICE, par Rémy Yawo KODO, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême.....	20
<b>I- LE TEMPS, PREALABLE NECESSAIRE A LA JUSTICE .....</b>	<b>22</b>
<b>II- LE TEMPS, FACTEUR DE CREDIBILITE DE LA JUSTICE .....</b>	<b>23</b>
DELAIS DE JUGEMENT DE QUELQUES DOSSIERS A LA COUR SUPREME .....	34
LE DELAI RAISONNABLE ET LES DYSFONCTIONNEMENTS DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE, par Claude Dieu-donne MONTCHO, Procureur général près la Cour d'appel de Parakou .....	37
<b>I- LE DELAI RAISONNABLE, UN PRINCIPE DIRECTEUR DE L'ACTIVITE JUDICIAIRE.....</b>	<b>39</b>
<b>II- LE DELAI RAISONNABLE UN PRINCIPE MALAISE DE L'ACTIVITE JUDICIAIRE .....</b>	<b>42</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>46</b>
MISE EN ETAT DES DOSSIERS FRAPPES DE POURVOI EN CASSATION ET LEUR TRANSMISSION, par Calixte DOSSOU-KOKO et Paul D. ASSOGBA, Greffiers à la Cour suprême .....	48
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>49</b>
<b>I- MECANISME DE SAISINE DE LA JURIDICTION DE CASSATION .....</b>	<b>49</b>

<b>II- LES CONTRAINTES ET APPROCHES DE SOLUTIONS LIEES A LA SAISINE MATERIELLE DU JUGE DE CASSATION .....</b>	<b>55</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>56</b>
LE CONTENTIEUX FISCAL : DU PARTAGE DES COMPÉTENCES AU MONOPOLE DU JUGE ADMINISTRATIF, par Étienne-Marie FIFATIN, Président de section à la Chambre administrative de la Cour suprême .....	57
<b>I- UNE COMPÉTENCE INITIALEMENT CONCURRENTTE .....</b>	<b>58</b>
<b>II- UN BLOC DE COMPETENCE CONFORTATIF POUR LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF .....</b>	<b>61</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>67</b>
DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PORTANT REGIME JURIDIQUE DU BAIL A USAGE D’HABITATION DOMESTIQUE TENANT A LA COMPETENCE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL STATUANT EN LA FORME DE REFERE, par Simplicie DAKO, Huissiers de justice .....	68
<b>I- COMPETENCE D’ATTRIBUTION DIVERSIFIEE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL EN MATIERE DE BAIL A USAGE D’HABITATION DOMESTIQUE.....</b>	<b>69</b>
<b>II- APPROCHE DE SOLUTION A LA DIFFICILE APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI RELATIVEMENT A LA COMPETENCE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL STATUANT EN LA FORME DE REFERE .....</b>	<b>72</b>
LE CONTENTIEUX RELATIF AUX TERRES DONT L’ÉTAT EST PRESUME PROPRIETAIRE, par Jacques HOUNSOU – Docteur en droit, Président de la Cour d’appel d’Abomey. ....	76
INTRODUCTION .....	76
<b>I- L’INDIFFÉRENCE DE LA CONFIRMATION DE DROITS FONCIERS AU PROFIT DE PARTICULIERS SUR DES TERRES APPARTENANT À L’ÉTAT .....</b>	<b>78</b>
<b>II- LE RÈGLEMENT DES ATTEINTES AUX DROITS FONCIERS DE L’ÉTAT.....</b>	<b>80</b>

<b>CONCLUSION .....</b>	<b>82</b>
LE COMMISSAIRE-PRISEUR A L'EPREUVE DE LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE EN REPUBLICQUE DU BENIN, par Franck-Carlos ASSOGA, Président de la Chambre des Commissaires-priseurs du Bénin .....	84
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>84</b>
<b>I - ENCADREMENT JURIDIQUE APPROXIMATIF .....</b>	<b>85</b>
<b>II- DU TRAUMATISME DU COMMISSAIRE-PRISEUR DANS L'EXERCICE DE SA PROFESSION .....</b>	<b>87</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>89</b>
LE NOTAIRE ET LES REFORMES FONCIERES, par Koffi Inès Alain ALOHOU, Notaire .....	90
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>90</b>
<b>I- L 'INTERVENTION DU NOTAIRE EN TANT QU'ACTEUR CLE DES REFORMES ... .....</b>	<b>91</b>
<b>II - LA SUBSISTANCE DE CERTAINES DIFFICULTES LIEES AUX PROCEDURES FONCIERES. ....</b>	<b>94</b>
<b>B- RAPPORT GENERAL DE LA 10ème RENCONTRE TRIMESTRIELLE .....</b>	<b>96</b>
<b>I- LE RESPECT DES OBLIGATIONS PROFESSIONNELLES .....</b>	<b>99</b>
<b>II- L'ASSURANCE D'UNE SECURITE JURIDIQUE ET JUDICIAIRE AUX JUSTICIABLES .....</b>	<b>103</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>107</b>
RECOMMANDATIONS .....	107
<b>II- CEREMONIE DE CLOTURE .....</b>	<b>112</b>
DISCOURS DE CLOTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME A L'OCCASION DE LA DIXIEME RENCONTRE TRIMESTRIELLE ENTRE LA COUR SUPREME, LES JURIDICTIONS DU FOND ET LES AUXILIAIRES DE JUSTICE .....	114



