



REPUBLIQUE DU BENIN

Fraternité – Justice – Travail

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**

# **LA COUR SUPREME ET LES JURIDICTIONS DU FOND**

## **7<sup>ème</sup> RENCONTRE**

*Cotonou, Siège de la Cour d'appel, les 28 et 29 novembre 2019*

# *Les Actes*

*Direction de la Documentation et des études  
Secrétariat Général*



# *SOMMAIRE*

## **SOMMAIRE**

### ***I- CEREMONIE D'OUVERTURE***

**MOT DE BIENVENUE DU PRESIDENT DE LA COUR D'APPEL DE COTONOU**

**ALLOCUTION DU Dr. Hans-Joachim PREUSS, REPRESENTANT RESIDENT DE LA FONDATION FRIEDRICH EBERT**

**DISCOURS DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION**

**DISCOURS D'OUVERTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME**

### ***II- TRAVAUX DE LA RENCONTRE***

**« Accès à la justice : droits et attentes des justiciables », Etienne FIFATIN, Président de section à la Chambre administrative de la Cour suprême**

**« L'exécution de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers », Alexis A. METAHOU, Procureur Général près la Cour d'Appel de Parakou**

**« Les réformes judiciaires : cas des sessions criminelles des tribunaux de première instance », Jacques HOUNSOU, Président de la Cour d'appel d'Abomey et Olushegoun TIDJANI-SERPOS, Procureur de la République près le TPI de Ouidah.**

**« Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) du Bénin face aux formats et normes des CSM africains et du monde: quelles garanties pour les magistrats », Christian A. ATAYI, Magistrat, 4<sup>ème</sup> substitut du procureur général près la Cour d'appel de Cotonou**

**« Echanges à bâtons rompus sur les dispositions des articles 276 et suivants du code pénal et les notions de délicatesse, de convenance de son état, d'obligation de prudence, de faute disciplinaire », Florentin GBODOU, Magistrat, Président du TPI de Porto-Novo**

**« Revue de la mise en œuvre des recommandations issues des rencontres Cour suprême–juridictions du fond », Régine ANAGONOU LOKO, Magistrat, Secrétaire générale de la Cour suprême**

**RAPPORT GENERAL**

### ***II- CEREMONIE DE CLOTURE***

**DISCOURS DE CLOTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME**

**TABLE DES MATIERES**

## *I- CEREMONIE D'OUVERTURE*



## **MOT DE BIENVENUE DU PRESIDENT DE LA COUR D'APPEL DE COTONOU**

- **Monsieur le Premier Président de la Cour Suprême ;**
- **Monsieur le Garde des Sceaux,**
- **Monsieur le Procureur Général près la Cour Suprême ;**
- **Madame et Messieurs les Présidents de chambre de la Cour Suprême**
- **Mesdames et Messieurs les conseillers de la Cour Suprême**
- **Messieurs les Avocats Généraux près la Cour Suprême**
- **Madame et Messieurs les chefs de juridictions et de Parquets**
- **Monsieur le Bâtonnier de l'ordre des Avocats du Bénin ou son représentant ;**
- **Monsieur le Représentant-Résident de la Fondation Friedrich-Ebert ;**
- **Mesdames et Messieurs pris en vos rangs et grades ;**
- **Chers collègues.**

Le mot de bienvenue qu'il incombe traditionnellement au chef de la juridiction hôte de prononcer m'offre le grand honneur et l'immense plaisir de m'adresser aux sommités, oui à vous les sommités de la justice béninoise prises en vos grades et qualités respectives de vous souhaiter, en mon nom personnel et en celui de tout le personnel de la Cour d'Appel de Cotonou une cordiale et chaleureuse bienvenue en ces lieux. La Cour d'Appel de Cotonou est honorée du choix porté sur elle pour accueillir à son siège, les 28 et 29 novembre 2019, la septième (7<sup>ème</sup>) édition de la rencontre de la Cour Suprême et des juridictions du fond de la République du Bénin.

A l'occasion, je tiens à exprimer ma profonde gratitude à Monsieur le Président de la Cour Suprême et, à travers lui, à tous les membres du bureau de la Cour Suprême pour avoir bien voulu accepter d'organiser la présente rencontre à la Cour d'Appel de Cotonou.

Je n'oublie pas la Fondation Friedrich-Ebert pour son appui constant à la tenue régulière des présentes rencontres.

Mes remerciements s'adressent également à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation.

Enfin, en vous renouvelant Monsieur le Premier Président de Cour Suprême, ma reconnaissance pour le choix de la Cour d'Appel de Cotonou, je souhaite plein succès à nos travaux.

Je vous remercie.

# **ALLOCUTION DU Dr. Hans-Joachim PREUSS, REPRESENTANT RESIDENT DE LA FONDATION FRIEDRICH EBERT**

- **Monsieur le Président de la Cour suprême,**
- **Monsieur le Ministre de la Communication et de la Poste, représentant du  
Garde des Sceaux,**
- **Mesdames et messieurs en vos qualités, grades et titres respectifs,**

La Fondation Friedrich Ebert est honorée d'être associée à la septième rencontre entre la Cour suprême et les juridictions de fond. Depuis 25 ans, la Fondation appuie 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.

Nous soutenons cette initiative pour l'exemple de gouvernance démocratique qu'elle suggère : faire le point de l'action menée, en critiquer la mise en œuvre, en extraire les leçons apprises et surtout à capitaliser de l'expérience acquise pour mieux agir.

Nous à la Fondation, nous sommes admiratifs de cette démarche. 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 toute société démocratique qui se veut pérenne.

## **Monsieur le Président, mesdames et messieurs,**

Dans beaucoup d'Etats dans le monde, quand le citoyen a peur, quand il a des doutes, c'est vers la Justice, vers les hommes de droit, en priorité les magistrats qu'il se tourne... Quand leur regard, leurs actes et leurs verdicts rassurent vers le droit et le juste, le citoyen se met encore à espérer. J'ai l'impression qu'ils sont nombreux au Bénin qui souvent, presque tous les jours se tournent vers vous.

Quelles réponses leur donnez-vous ? Quelles réponses leur donnerez-vous ? Je n'en ai pas le talent et je n'ai pas eu l'immense chance d'être juge. Donc je ne peux répondre. C'est à vous de le faire.

Nous à la Fondation, nous voulons croire que cette rencontre aidera très modestement à mieux formuler ces réponses. Dans cette démarche, la Fondation Friedrich Ebert s'honore

et, surtout, se sent utile d'être à vos côtés, vous qui faites, et j'allais dire, vous qui êtes l'Etat de droit démocratique.

Fructueuses réflexions à vous !

Je vous remercie.

# **DISCOURS DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION**

- **Monsieur le Président de la Cour Suprême,**
- **Monsieur le procureur Général près la Cour Suprême,**
- **Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des avocats,**
- **Distingués magistrats pris en vos titres, rangs et grades,**
- **Mesdames et messieurs.**

Permettez-moi d'abord de vous dire combien je suis heureux de vous voir aussi nombreux, rassemblés pour cette septième rencontre : Cour Suprême-Juridictions du fond.

Votre présence aussi massive témoigne de l'intérêt que vous portez à ce rendez-vous entre la Cour Suprême et les juridictions du fond.

La diversité des participants à ces échanges, j'en suis convaincu, contribuera à l'intérêt des discussions.

Les thèmes qui ont été choisis cette année pour cette rencontre sont non seulement d'une brûlante actualité mais désormais de plus en plus débattus tant par les professionnels du droit que par nos concitoyens.

Durant deux jours, vous aurez à réfléchir sur les thèmes aussi divers que variés comme :

- 1- Accès à la justice : droits et attentes des justiciables ;
- 2- L'exécution de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers ;
- 3- Les réformes judiciaires : Cas des sessions criminelles des tribunaux de première instance ;
- 4- Le Conseil Supérieur de la magistrature (CSM) du Bénin face aux formats et normes des CSM africains et du monde : quelles garanties pour les magistrats ;
- 5- Echanges à bâtons rompus sur les dispositions des articles 276 et suivants du code pénal et les notions de délicatesse, de convenance de son état, d'obligation de prudence, de faute disciplinaire.

Ces thèmes s'imposaient à nous de manière impérieuse et je me réjouis que nous ayons choisi d'en faire l'objet de débat. En effet, les questions liées à la justice constituent de plus en plus l'une des préoccupations majeures de nos concitoyens voire une question de développement exigeant des actions immédiates et concertées.

Mesdames et messieurs,

Jean-Jacques ROUSSEAU disait : « Il n'y a pas de véritable action sans volonté »

C'est dans cet esprit d'engagement soutenu et d'une volonté renouvelée de faire la différence face au désarroi de toutes celles et tous ceux qui souffrent au quotidien des dysfonctionnements répétés de la justice que je vous encourage à mener au cours des deux jours que dureront vos échanges, des débats ouverts et inspirés en vue d'en tirer des conclusions riches en enseignements pour notre action de demain à la grande satisfaction des différents usagers du service public de la justice.

Je voudrais enfin que de ces échanges qui, à mon avis, seront empreints d'une grande convivialité, sortent de bonnes résolutions et recommandations.

Je vous remercie de votre attention.



## **DISCOURS D'OUVERTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME**

La Cour suprême, placée au sommet de la pyramide judiciaire, a décidé, dès 2012, d'instituer un cadre d'échanges périodiques, pour discuter de l'office du juge, analyser les forces et faiblesses de l'œuvre de justice mais aussi partager les grandes orientations et tendances jurisprudentielles de la haute Juridiction avec les juges du fond.

Cette initiative garde toute sa pertinence, en ceci qu'elle a pour ambition de créer les conditions nécessaires, dans notre pays, d'une justice de qualité. L'enjeu en effet, est de mettre résolument l'appareil judiciaire national au diapason des exigences de l'Etat de droit.

La tenue effective, à compter de ce jour, de la septième rencontre entre les magistrats de la Cour suprême et leurs collègues des juridictions du fond, constitue, à n'en point douter, une des manifestations supplémentaires de l'attachement de la Cour suprême et de l'adhésion de la Chancellerie à une approche, à une gestion intégrée, participative et collaborative des questions touchant au fonctionnement efficient de la maison Justice.

Je m'en voudrais donc de ne pas exprimer mes chaleureux remerciements à tous ceux qui ont rendu possible, la présente édition de ce dialogue judiciaire que nous avons initié au lendemain de ma prise de fonction en 2011, en bonne intelligence avec la Chancellerie.

Au chapitre des remerciements, nous voulons dire toute la gratitude des magistrats de la République à notre partenaire technique et financier depuis la 1ère édition, la Fondation Friedrich EBERT pour sa précieuse contribution à la tenue de toutes nos rencontres.

Monsieur le Représentant-Résident de la Friedrich Ebert Stiftung,

Nous adressons à votre Fondation, nos sentiments de profonde gratitude pour son implication technique et financière dans la réussite de ces rencontres, depuis leur première édition.

Nous voulons nous réjouir de la qualité jamais démentie du partenariat entre nos deux institutions.

Après nos sessions à la Cour suprême à Porto-Novo, aux sièges des Cours d'appel de Parakou et d'Abomey, aux tribunaux de première instance de Natitingou, de Lokossa et d'Abomey-Calavi, nous voici réunis, ce matin, dans cette salle d'audience de la Cour d'appel de Cotonou, pour procéder à l'ouverture officielle de la septième édition des rencontres trimestrielles, que dis-je, rencontre désormais annuelle entre la Cour suprême et les juridictions du fond.

Nous voudrions exprimer nos remerciements en direction du Président de la Cour d'appel de Cotonou et tous les collègues de son ressort territorial qui n'ont ménagé aucun effort pour la bonne tenue de ladite rencontre, au siège de leur Juridiction d'appel.

C'est donc avec un réel plaisir, qu'au nom des membres de la Cour suprême et en mon nom propre, je voudrais souhaiter la chaleureuse et confraternelle bienvenue à vous tous ici présents et vous remercier d'avoir, en dépit de vos contraintes professionnelles, fait le déplacement de Cotonou.

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation ;

Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats ;

Mesdames et Messieurs les magistrats des Cours et Tribunaux de la République ;

**Honorables invités ;**

**Mesdames et Messieurs ;**

La Cour d'Appel de Cotonou est, ainsi que j'aime à le rappeler, une juridiction chargée d'histoire qui, pendant plus d'un demi-siècle, a forgé à elle seule, sous le contrôle certes de la Cour suprême, toute la jurisprudence nationale.

La Cour d'Appel de Cotonou fut en effet jusqu'à ces dernières années, la seule juridiction d'appel de la République et a été par conséquent, au carrefour de

multiples procédures contentieuses frappées d'appel et émanant de chacun des huit tribunaux de première instance que comptait alors la République.

Réceptacle de tant de procédures, posant des questions de droit les unes aussi complexes que les autres, la Cour d'Appel de Cotonou fut un haut lieu de débats juridiques de belle facture, animés aussi bien par des Magistrats que par des Avocats, tous de grande réputation professionnelle.

Toutes les formes de grande délinquance que notre société, en proie avec ses contradictions a pu générer, ont été jugées en ces lieux, à travers les sessions nationales de la Cour d'Assises.

Les plus belles péroraisons, les plus beaux réquisitoires et les plaidoiries les plus flamboyantes de l'histoire de la République, ont été prononcés devant cette Cour.

Le droit judiciaire béninois, tant dans sa beauté que dans les interrogations qu'il a suscitées, s'est donc construit, au fil des années, dans l'emblématique salle d'audience de la Cour d'appel de Cotonou dont est héritière celle qui nous accueille aujourd'hui.

Je m'en voudrais donc, Mesdames et Messieurs, en une circonstance aussi solennelle, de ne pas avoir une pensée pour toutes les femmes et pour tous les hommes, Magistrats, Avocats, Greffiers, Huissiers, Notaires, personnel judiciaire à divers niveaux, qui ont fait la fierté de cette juridiction hier à compétence nationale.

Je voudrais tout particulièrement sublimer l'action de ces hauts magistrats qui ont eu l'honneur de diriger cette Cour et encourager tous ceux qui, aujourd'hui, ont pris la relève à la tête de cette emblématique juridiction d'appel.

Honorables participants,

Mesdames et messieurs,

L'Etat de droit et de démocratie, ne saurait, vous en convenez bien volontiers, s'accommoder d'une justice inaccessible, imprévisible, illisible dans ses décisions, rendues dans des délais anormalement longs.

Une telle justice est aux antipodes de l'idéal démocratique, gravé dans le marbre par les Pères fondateurs du Renouveau démocratique et les Architectes de notre Constitution. C'est ce qui fonde, au plan philosophique, les rencontres entre la Cour suprême et les juridictions du fond.

Ainsi, deux jours durant, nous aurons l'occasion d'échanger, de manière critique mais féconde, sur les différentes thématiques contenues dans le document de déroulement pédagogique de nos travaux. Ainsi que je l'ai souhaité et qu'ils en ont pris l'habitude désormais, des magistrats des juridictions du fond ont été également chargés de faire des présentations introductives de nos débats.

Je saisis l'opportunité de cette cérémonie d'ouverture pour remercier et surtout féliciter, d'ores et déjà, nos jeunes collègues qui ont accepté spontanément de partager avec nous, les fruits de leurs recherches et réflexions, relativement aux thèmes de communications proposés.

Nous innovons, cette année, en procédant, une fois épuisées les thématiques retenues au programme de déroulement, à une revue de l'ensemble des recommandations formulées depuis 2012, afin d'en mesurer l'impact.

C'est le lieu pour moi de nous inviter, tous autant que nous sommes, à une grande assiduité aux travaux proprement dits de notre rencontre. Je sais pouvoir compter sur la concentration des uns et des autres pendant les présentations. Vous me permettrez par conséquent, de vous demander de faire montre de beaucoup d'attention, parce que nos concitoyens n'auront véritablement confiance en l'Etat de droit et en ce système démocratique qui le porte, que si ces derniers étaient soutenus par une justice forte, indépendante et efficace.

Je voudrais compter sur vous tous, magistrats de la République et avocats, ici présents, pour mutualiser les acquis pédagogiques de notre septième session. C'est à ce prix que ce forum judiciaire national conservera toute sa pertinence et son intérêt, afin de faire de la justice béninoise, une Institution véritablement républicaine, au service de la consolidation de l'Etat de droit et de démocratie.

C'est sur cette conviction forte, cette foi en la grandeur de la justice de notre pays que je voudrais déclarer, ce jour, jeudi 28 novembre 2019, dans ce prétoire

de la Cour d'appel de Cotonou, solennellement ouverts, les travaux de la septième rencontre entre la Cour suprême et les magistrats des juridictions du fond.

Vive le dialogue des juges au service de l'Etat de droit et de démocratie !

Vive la Justice béninoise du 21ème siècle !

Et par-dessus tout, Vive la République !

Je vous remercie de votre bienveillante attention !

**Ousmane BATOKO**



## *II- TRAVAUX DE LA RENCONTRE*



# **« Accès à la justice : droits et attentes des justiciables », Etienne FIFATIN, Président de section à la Chambre administrative de la Cour suprême**

## **INTRODUCTION**

Dans le processus de réalisation de l'Etat de droit auquel aspirent les citoyens, la justice joue un rôle éminemment important en tant que régulatrice des conflits entre les différents animateurs de la vie sociopolitique et économique. Il est essentiel que dans un Etat de droit, les citoyens aient accès à la justice pour faire valoir leurs droits et obtenir, le cas échéant, la sanction par le juge de leur violation.

Le droit à la justice est consacré par la Constitution et diverses dispositions légales. Il s'agit d'un impératif de l'Etat de droit.

Il faut dire que l'accès à la justice recouvre une réalité très large ; large parce qu'il touche à la carte judiciaire, au fonctionnement et à l'organisation des juridictions, aux aspects économiques, culturels, psychologiques, temporels et autres.

Je propose d'analyser l'accès à la justice en me limitant délibérément aux aspects qui touchent à l'office du juge.

Dans le cadre de mon intervention, l'accès au juge s'entend de l'accès à tous les magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet.

Les problèmes liés à l'accès à la justice et aux droits des justiciables ayant été souvent débattus dans différentes instances tant nationales qu'internationales, l'on peut s'interroger sur l'actualité et la pertinence du sujet.

En vérité, il suffit de se convaincre que de tous les professionnels de la justice, le magistrat est celui dont la fonction reste soudée, si non confondue-à la justice grand "J".

La manière dont il assure son office donne le reflet, l'image d'une bonne ou mauvaise qualité de la justice.

Dès lors, dans un contexte de forte judiciarisation où les besoins de justice sont de plus en plus pressants et où les citoyens sont de plus en plus exigeants vis-à-vis des principaux

acteurs que sont les magistrats, il est nécessaire et pertinent, lorsque l'occasion se présente, que ces derniers s'interrogent, se mirent dans leur propre miroir pour s'auto-évaluer.

C'est donc vers le juge, premier acteur de la justice, pris dans ses fonctions, sa conduite et ses actes que je nous invite à tourner le regard.

Mais avant, il apparaît nécessaire de rappeler le contexte de la problématique de l'accès au juge.

## **I. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES FONDAMENTAUX**

La Constitution du 11 décembre 1990 a proclamé dans son préambule la détermination du peuple béninois à « *créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle* ».

Le droit au juge fait également partie des droits fondamentaux de la personne garantis par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et les Instruments Internationaux de protection des droits humains. L'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose en son point 1 :

« *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :*

*a) le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ;*

*b) le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente ;*

*c) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ;*

*d) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale ».*

Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques énonce, en ce qui le concerne, de façon très explicite que « *tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de*

*justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ».*

Le droit d'accès qui découle des dispositions ci-dessus et des principes universels de façon générale ne souffre alors d'aucune polémique. Il convient cependant d'en rappeler ici quelques aspects.

### **Le droit à la contradiction**

Le juge doit, en toutes circonstances, observer lui-même le principe de la contradiction. Aucune partie ne peut être jugée sans avoir été entendue ou appelée.

Il est fait défense au juge de fonder sa décision sur des faits qui ne sont pas dans le débat.

Dans le même sens, le juge ne peut retenir, dans sa décision, les moyens, les explications et les documents invoqués ou produits par les parties que si celles-ci ont été à même d'en débattre contradictoirement.

### **Le droit à la défense**

Le droit à la défense des justiciables constitue un principe sacro-saint d'une bonne justice.

Le juge doit s'assurer dans son office que les droits de la défense sont convenablement respectés, y compris la possibilité de se faire assister par un défenseur de son choix.

### **L'obligation de statuer sur tout le litige et rien que le litige**

Le juge doit se prononcer sur tout ce qui est demandé et seulement sur ce qui est demandé. On dit qu'il doit statuer omnia petita. Il est par conséquent interdit de statuer infra petita ou ultra petita.

### **Le droit d'accéder aux décisions de justice**

L'accès au juge suppose également que le justiciable accède aux motivations et à la décision elle-même.

### **Le droit d'accès à la teneur des décisions à travers les motivations :**

La loi fait obligation au juge de motiver sa décision ; cela consiste pour lui, à faire connaître par écrit, les considérations de fait et de droit qui l'ont conduit à la solution retenue.

Les motivations des décisions judiciaires constituent un élément essentiel de l'activité des juridictions et permettent aux plaideurs d'exercer, le cas échéant, leur recours devant les juridictions supérieures.

### **Le droit de disposer des décisions rendues par le juge :**

Il ne suffit pas d'une décision bien motivée, encore faudrait-il en disposer matériellement et à temps, aux fins d'exécution.

### **Le droit à la présomption d'innocence**

Toute personne est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente. Dans son attitude et ses propos, le juge doit, tant que la décision n'est pas rendue, s'abstenir de donner au justiciable l'impression que la cause est entendue.

### **Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable**

La Cour Constitutionnelle du Bénin a rappelé à de nombreuses occasions que le droit d'être jugé dans un délai raisonnable fait partie des droits de la personne humaine.

Ce principe est décliné par l'article 523 du code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes, qui fixe des délais pour la reddition des décisions par le juge. Ainsi, « 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 cas de force majeure, le délibéré ne pourra être prorogé plus de deux fois. »

Au total, la responsabilité du juge dans la mise en œuvre du droit des justiciables à une justice de qualité est importante.

Mais, confrontés à la réalité, les principes sus rappelés trouvent-ils un écho favorable ?

Le regard sur l'office du juge et l'image qu'il renvoie dans l'opinion publique comble-t-il les attentes des justiciables ? Attentes d'une justice égale pour tous et accessible à tous, attentes d'une justice rapide et efficace, attentes d'une justice crédible et rassurante.

Quel est l'état de la promesse du pacte démocratique entre le citoyen et sa justice, pour ne pas dire, entre le citoyen et son juge ?

## **II - ACCES AU JUGE A L'EPREUVE DES PRATIQUES JUDICIAIRES**

En dépit du dispositif constitutionnel et des textes subséquents, force est de reconnaître que l'idée de l'effectivité de l'accès au juge n'est pas la chose la mieux partagée. L'attente des justiciables d'une justice véritablement accessible ne peut être comblée qu'à travers la manière dont la justice est rendue. Elle passe pour l'essentiel par les règles résultant du serment du magistrat dont l'observance permet de combler les attentes des justiciables.

Quelles en sont donc les conditions ?

### **L'attention et la délicatesse**

Le magistrat entretient conformément à son statut des relations empreintes de délicatesse avec les justiciables et les auxiliaires de justice par un comportement respectueux de la dignité des personnes et par son sens d'écoute.

Le magistrat doit veiller à entretenir avec tous, des relations empreintes de délicatesse, à travers un comportement attentif et respectueux de la dignité humaine.

Le magistrat doit s'abstenir d'utiliser, dans ses écrits comme dans ses propos en juridiction, à l'audience ou dans la vie civile, des expressions ou commentaires déplacés, condescendants, vexatoires ou méprisants vis-à-vis des justiciables.

La courtoisie et la probité intellectuelle inspirent le magistrat dans ses rapports avec tous les professionnels de la justice, agents du secrétariat et du greffe, avocats, collègues magistrats, justiciables et la presse.

S'il est amené à s'adresser à un collègue, un subordonné ou un justiciable, il le fait avec discrétion, dans le respect des règles de courtoisie.

Le magistrat fait-il toujours preuve de cette délicatesse ?

## **Le magistrat doit préserver son honneur et faire preuve de dignité**

Le magistrat se comporte conformément à son statut, en toutes circonstances et en tous lieux, de façon à manifester son sens de l'honneur et de dignité.

La dignité impose au magistrat de veiller à ce que, ni l'exercice de sa profession, ni son comportement personnel ne mettent en péril son image ou celle de la justice.

A l'audience ou en son cabinet lorsqu'il statue, le magistrat adopte un comportement de nature à donner la meilleure image possible de l'Institution.

Avons-nous l'impression que ces règles sont respectées et que leur mise en œuvre est rassurante pour les justiciables ?

## **Il doit agir avec diligence**

Le magistrat a l'obligation de traiter les affaires dont il est saisi dans un délai raisonnable.

Il respecte scrupuleusement les horaires des audiences et veille à rendre ses décisions entièrement bien rédigées à la date indiquée.

Peut-on raisonnablement affirmer l'effectivité de l'accès au juge si le pensionné qui saisit la justice au sujet de la liquidation de son droit à pension, ne voit sa requête examinée qu'après plusieurs années, voire après son décès ?

Les retards notoires et répétés dans la prise des audiences, les renvois à des dates éloignées, même justifiés par l'engorgement des rôles, sont-ils de nature à assurer un bon accès au juge ?

## **Il est attendu du juge l'indépendance et l'impartialité**

Conformément aux dispositions de la Constitution et à la loi portant statut de la magistrature, les magistrats sont indépendants.

Les magistrats sont libres de toute influence ou pression.

De mon point de vue, l'indépendance du magistrat est juridictionnelle. Elle ne s'étend donc pas au domaine organisationnel et administratif. Le magistrat reste donc administrativement soumis au respect de sa hiérarchie.

Le magistrat a, comme tout citoyen, le droit au respect de sa vie privée. Cependant, il s'abstient d'afficher des relations ou d'adopter un comportement public de nature à faire naître un doute sur son indépendance.

L'impartialité est, au même titre que l'indépendance, un élément essentiel de la confiance du public en son juge.

Le juge doit avoir à l'égard des justiciables une attitude empreinte de neutralité. Il ne doit par conséquent laisser transparaître ses sentiments personnels vis-à-vis des personnes impliquées dans les causes dont il a à connaître.

L'expression de la colère par un juge, face à certains écarts manifestes de conduite d'un justiciable, n'est-elle pas de nature à faire douter de son impartialité ?

### **L'intégrité**

Elle recouvre les obligations de probité, de désintéressement et d'incorruptibilité.

Le devoir d'intégrité implique pour le magistrat une exigence générale d'honnêteté morale et intellectuelle.

Il ne peut faire usage de sa qualité pour obtenir pour lui-même, ses proches ou ses relations, des faveurs ou des avantages de quelque nature que ce soit.

Le magistrat ne doit accepter aucun don, service ou prestation, ni aucun geste de nature à porter atteinte à son impartialité, son indépendance ou à faire douter de son intégrité.

### **La loyauté**

Le magistrat consacre son temps professionnel aux fonctions dans lesquelles il est investi.

Le magistrat exerce ses fonctions avec loyauté envers les justiciables, les auxiliaires de justice et envers ses collègues dans le respect de l'indépendance juridictionnelle de chacun, de leurs attributions, de leurs devoirs et de leur compétence.

Il doit se garder de tout a priori et ne fonder ses décisions que sur les éléments contradictoirement débattus.

## **La réserve et la discrétion**

L'obligation de réserve est une attitude de retenue et d'abstention que dictent la prudence et la modération.

Cette obligation impose donc aux magistrats de s'exprimer de façon prudente et mesurée, de s'abstenir de toute expression excessive qui serait de nature à faire douter de leur impartialité ou à porter atteinte au crédit et à l'image de l'institution judiciaire et des juges.

Il ne critique pas, même à l'intérieur de la juridiction, encore moins dans les médias (réseaux sociaux compris) les décisions juridictionnelles de ses collègues dont l'analyse relève de l'exercice normal des voies de recours.

Le magistrat, individuellement, ne communique pas directement avec la presse sur les affaires pendantes devant les juridictions.

Cependant, le magistrat du parquet peut rendre publics des éléments objectifs d'une procédure, dès lors qu'il ne porte aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues.

Le magistrat met tout en œuvre pour ne pas heurter dans l'exercice de ses fonctions et dans sa vie privée, la confiance que les justiciables placent en lui et en la justice en général.

Les critiques ouvertes, les appréciations hors prétoires sur des affaires pendantes ou jugées, la diffusion ou le relai d'informations, de paroles, d'images ou autres éléments attentatoires aux autres données personnelles et à la vie privée sur le forum de l'UNAMAB sont-ils rassurants pour les justiciables ?

## **Le respect de la légalité**

Le juge ne peut, sous peine de déni de justice, s'abstenir d'appliquer la loi au nom d'une idée qu'il se fait de la justice et qui relève de ses convictions personnelles.

Le magistrat dit le droit dans le délai prévu, quelles que soient les éventuelles imperfections, contradictions ou lacunes de la loi.

## **L'abstention, la récusation, le renvoi pour cause de suspicion légitime et la prise à partie**

Dans le cadre des préoccupations liées à l'accès au juge, il peut paraître surprenant, singulier, d'aborder les notions d'abstention (Arts 423 et 424), de récusation (Arts 425 et suivants et 962), de renvoi pour cause de suspicion légitime (Arts 440 et suivants) et de prise

à partie (967 et suivants) prévues par le code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes.

L'examen attentif des réalités que recouvrent ces notions et la philosophie qui les sous-tend permettent de retenir qu'elles ont pour dénominateur commun une défiance dans l'impartialité d'un juge ou d'une formation collégiale.

Or, il doit être clair pour tous que le concept « accès au juge » recouvre également un aspect psychologique qui implique un pacte tacite de confiance entre le juge et les plaideurs.

Certes, les voies de recours ordinaires et même extraordinaires existent. Néanmoins, si des éléments objectifs ou même subjectifs font douter de l'impartialité du juge, alors l'accès psychologique au juge pose problème et devrait l'amener à en tirer les conséquences en toute sérénité.

Toutes les conditions évoquées ci-dessus sont attachées à l'office du juge.

Il existe cependant d'autres conditions nécessaires, voire indispensables, dont la mise en œuvre dépend en définitive du magistrat en raison des droits et des pouvoirs que lui confèrent ses attributions. A ce titre, on peut retenir l'accueil des justiciables.

### **L'accueil des justiciables**

A l'instar des autres administrations publiques, la justice, disons les juridictions elles aussi, sont des prestataires de service public. La qualité de l'accueil des usagers est un élément déterminant de leur performance et un indice de satisfaction.

Les officiers de justice, les greffiers et autres agents employés au secrétariat administratif ou judiciaire du parquet du procureur de la République ou du Procureur général, au secrétariat du Président du tribunal, dans les différents services du greffe, dans les cabinets d'instruction, etc. sont les premières personnes avec lesquelles les justiciables ont le plus de contact physique.

L'accès au juge, condition d'une justice de qualité, ne saurait être une réalité que si en ce qui concerne l'accueil des usagers, les collaborateurs font preuve, sans discrimination, de courtoisie, de respect et de professionnalisme dans l'accomplissement de leurs tâches.

Et c'est au magistrat qu'il appartient, dans sa sphère de compétence, de s'assurer de la bonne qualité de l'accueil des usagers du service public de la justice.

Pouvons-nous affirmer avec certitude que nous sacrifions toujours à cette obligation de contrôle ou de supervision ?

C'est au respect de toutes les conditions ci-dessus que s'évalue l'accessibilité au juge.

S'agissant d'une introduction à une causerie, je souhaiterais attirer l'attention sur les préoccupations suivantes :

Quelle perception le public a-t-il en ce qui concerne son accès au juge ?

Avons-nous le sentiment que les attentes des justiciables sont comblées au regard de la manière dont les magistrats exercent leur office ?

Quels sont les difficultés et les contraintes objectives des magistrats dans les juridictions relativement à la question d'accès au juge ?

Quelle est la responsabilité des chefs de juridictions et quel rôle peuvent-ils jouer pour assurer aux justiciables un accès convenable au juge ?

## **EN GUISE DE CONCLUSION:**

Je dirai que notre combat pour une justice accessible aux citoyens doit passer nécessairement par un diagnostic courageux de nos propres comportements.

Nous devons sortir de l'autodéfense pour mettre à plat nos problèmes et les analyser surtout au regard de nos pratiques et de notre vécu quotidien.

Mon vœu profond, mesdames et messieurs les magistrats, est que nos échanges apportent aux uns et aux autres des enseignements utiles et que de nos discussions résultent des conclusions qui auront, je l'espère, un impact positif sur nos pratiques et sur l'accès effectif à la justice par nos concitoyens.

# « L'exécution de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers », Alexis A. METAHOU, Procureur Général près la Cour d'Appel de Parakou

## INTRODUCTION

Très souvent en matière pénale, le juge condamne le contrevenant, le prévenu et l'accusé non seulement à des peines privatives de liberté mais aussi à des peines pécuniaires comprenant les amendes, les frais de justice et les dommages-intérêts. Ces condamnations pécuniaires qui émanent des juridictions répressives sont prononcées aussi bien au profit de l'Etat que des particuliers.

Si l'Etat est bénéficiaire des amendes, des frais de justice et de dommages-intérêts, le particulier quant à lui ne bénéficie que des dommages-intérêts, les amendes et les frais étant toujours prononcés au profit du Trésor.

Pour contraindre le condamné à des peines pécuniaires à s'exécuter le plus diligemment possible, le législateur a prévu la mesure de contrainte par corps.

Ainsi, à défaut d'exécution volontaire par le condamné, le particulier bénéficiaire de la décision s'adresse au Procureur de la République qui met en œuvre sous certaines conditions la procédure de contrainte par corps.

Dans le cadre de cette présentation, nous nous limiterons à l'exercice de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers au regard des débats que cette procédure suscite entre les praticiens du droit que nous sommes.

Certains pensent que pour faire incarcérer dans une maison d'arrêt ou prison civile un condamné, débiteur d'une dette, aux fins de recouvrement de créances (Dommages-intérêts) au profit d'un particulier, il faut que ce dernier (la partie civile) constitue entre les mains du régisseur de la maison d'arrêt ou de la prison civile une provision d'aliments.

Pour d'autres, une provision d'aliments n'est pas nécessaire tirant argument des dispositions du code de procédure pénale qui prévoit en son article 836 alinéa 3 « La contrainte par corps exercée à la requête et dans l'intérêt des particuliers est mise à la charge du Trésor Public ».

Il résulte de l'application littérale de cette disposition ci-dessus rappelée que l'argent du contribuable sera utilisé pour remplir les poches d'un particulier sans aucune contribution de ce dernier aux coûts de capture et de séjour carcérale du délinquant, débiteur contre qui la contrainte par corps a été exécutée.

**Faut-il appauvrir les caisses de l'Etat au profit d'un particulier qui n'est pas bénéficiaire d'un régime d'assistance judiciaire ?**

**Recouvrer une créance pour un particulier avec les moyens de l'Etat ne conduirait-il pas à un appauvrissement sans cause du Trésor public ?**

Voilà autant de questionnements qui, à notre avis, justifient la réticence jusque-là observée pour la mise en œuvre de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers dont la procédure est peu connue et moins usitée.

En inscrivant au programme de nos échanges, le thème "*L'exécution de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers*", la haute Juridiction a vu juste. Il s'agit d'un thème d'actualité et de grandes préoccupations au niveau des juridictions du fond.

Le présent exposé sur la thématique vise à introduire les débats à travers l'origine de la contrainte par corps et les conditions de sa mise en œuvre dans l'intérêt des particuliers (I) et la mise en œuvre proprement dite (II).

## **I. LA CONTRAINTE PAR CORPS DANS L'INTERET DES PARTICULIERS: ORIGINE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.**

Il est important de cerner la notion de la contrainte par corps et son évolution dans le temps avant d'examiner les conditions devant précéder à son recours dans l'intérêt des particuliers.

### **A. Origine de la contrainte par corps et son évolution dans le temps.**

La contrainte par corps est une mesure d'exécution attachée de plein droit aux condamnations pécuniaires prononcées par les juridictions répressives ou civiles comme conséquence d'une infraction déjà reconnue par un tribunal répressif. Cette mesure tend essentiellement à forcer le délinquant par la menace d'une incarcération à s'acquitter de sa dette.

Il s'agit d'une mesure d'exécution légale pour être prévue par la loi notamment la loi 2012-15 du 18 mars 2013 portant code de procédure pénale en république du Bénin en ses articles 826 à 845.

La contrainte par corps était d'usage courant dans les civilisations les plus anciennes. Elle était usitée en droit romain comme le procédé normal d'exécution forcée contre la personne du débiteur réduit en servitude.

Le créancier impayé avait la possibilité de se saisir de la personne physique de son débiteur en faisant des apparitions sur des marchés locaux pour qu'une caution se présente et accepte de payer pour lui. A défaut de caution, le débiteur devenait l'esclave de son créancier qui l'emploie jusqu'à épuisement de son dû. Ce procédé avait cours jusqu'au moyen âge et l'Etat en avait le monopole pour assurer le règlement de ses créances.

La barbarie et/ou l'inefficacité économique de la mise en esclavage des débiteurs en vigueur dans l'empire romain fut à l'origine d'un édit pris en 118 avant Jésus-Christ pour instituer une action sur les biens du débiteur (la vente des biens). Cette mesure est l'une des premières dissociations entre la personne du débiteur et la dette.

Mais ces usages furent abrogés en 1629 par une ordonnance royale pour instaurer la prison pour dette.

La première réglementation de ce procédé d'exécution en droit français est apparue par l'ordonnance de 1670 avec de brèves suspensions en 1793 et 1848. La réforme majeure est celle de la loi du 22 juillet 1867 qui a supprimé la contrainte par corps en matière civile, commerciale et contre les étrangers tout en la maintenant en matière criminelle, correctionnelle et de simple police.

Cette loi<sup>1</sup> fait obligation pour les particuliers demandant la contrainte par corps de pourvoir à l'alimentation du détenu sous peine d'élargissement. Et la consignation alimentaire était fixée à dix mille (10 000) F pour trente jours.

Le fait que les frais d'arrestation et d'alimentation du débiteur prisonnier étaient à la charge du créancier particulier, l'efficacité de la mesure de contrainte par corps dans l'intérêt

---

<sup>1</sup> Art 6 et 7 de la loi du 22 juillet 1867 in répertoire de droit criminel et de procédure pénale, Paris Jurisprudence Générale Dalloz.1953, P 488

du particulier était discutée et a conduit à sa suppression avec l'avènement de l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le code de procédure pénale de 1958 en France qui dispose en son article 749 « Lorsqu'une condamnation à l'amende, ou aux frais ou à tout autre paiement au profit du Trésor Public, est prononcée pour une infraction n'ayant pas un caractère politique et n'emportant pas peine perpétuelle, par une juridiction répressive, celle-ci fixe, pour le cas où la condamnation demeurerait inexécutée, la durée de la contrainte par corps dans les limites sous dessous prévues.

Lorsque la contrainte par corps garantit le recouvrement de plusieurs créances sa durée est fixée d'après le total des condamnations ».

Cette législation sur la contrainte par corps est celle en vigueur en France depuis 1959 même si de nos jours en France, l'on parle de contrainte judiciaire au lieu de contrainte par corps avec l'avènement de la loi n°2004 du 09 mars 2004.

Le législateur Béninois depuis les indépendances jusqu'à ce jour n'a pas cru devoir supprimer du code de procédure pénale la contrainte par corps au profit des particuliers.

Est-ce une omission lors du vote de loi n°2012-15 du 18 mars 2013 portant code de procédure pénale en République du Bénin ? Ou bien le législateur a fait l'option de faire survivre une pratique très critiquée depuis la nuit des temps ? Si oui, ne doit-on pas alors subordonner sa mise en œuvre aux conditions prévues par la loi du 22 juillet 1867 et reprises dans la circulaire du 30 octobre 1902 du Ministre de la justice, laquelle circulaire précise « **Les particuliers doivent toujours la consignation, sauf dispense dans le cas où la partie civile aurait obtenu l'assistance** » (Bull. min. Just 1962. 269).

#### **B. Les conditions d'exercice de la contrainte par corps**

L'application de la contrainte par corps obéit à des conditions. Les articles 826, 827, 836 et 843 du code de procédure pénale précisent les conditions les plus importantes que nous évoquerons ici.

- L'application de la contrainte par corps est interdite en matière d'infractions ayant un caractère politique ;

- Elle est également interdite pour les condamnations emportant une peine privative de liberté perpétuelle ;
- Elle ne peut ni être prononcée contre un mineur âgé de moins de 18 ans accomplis à l'époque des faits ni contre les personnes qui ont commencé leur soixantième année au moment de la condamnation ;
- Elle ne s'applique pas non plus aux héritiers du débiteur en raison du principe de la personnalité qui caractérise les condamnations pénales ;
- Pour des raisons d'humanité, la contrainte par corps ne peut être exercée simultanément contre le mari et la femme ;
- Enfin, l'exécution de la contrainte par corps suppose un jugement ou un arrêt devenu définitif ;
- Il faut aussi que les délais de prescription de la peine ne soient pas arrivés à expiration ;
- Et que le condamné ne se soit pas volontairement acquitté de son dû.

Lorsque ces conditions sont réunies, le bénéficiaire de la décision ayant prononcé la mesure peut mettre en œuvre la contrainte par corps, mais comment ?

## **II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONTRAINTE PAR CORPS**

Les individus contre lesquels la contrainte a été prononcée peuvent en prévenir ou en faire cesser les effets soit en payant, soit en consignat une somme suffisante pour éteindre la dette.

En cas de défaillance, le bénéficiaire de la décision formalise la procédure d'incarcération du condamné (A) qui a le droit d'exercer un recours contre l'ordre d'incarcérations (B).

### **A. Les formalités d'incarcération**

Les formalités à accomplir pour l'incarcération diffèrent selon qu'il s'agit de condamnations prononcées au profit de l'Etat ou de condamnations au profit de particuliers.

Dans le cadre de notre thème, ce sont les formalités devant être accomplies par les particuliers qui nous intéressent.

L'article 836 alinéa 1 du Code de procédure pénale du Bénin dispose « *les jugements et arrêts contenant des condamnations en faveur des particuliers sont exécutés à la diligence de ceux-ci, à compter du jour où ils sont devenus définitifs* ».

Il ressort de cette disposition que ce sont les créanciers eux-mêmes qui agissent. Les ayants droit peuvent se substituer à leur auteur pour exercer cette action, qu'il s'agisse d'héritiers, de donataires, de cessionnaire de la créance ou de tiers subrogés conformément à la loi.

L'arrestation du condamné, débiteur et son incarcération supposent au préalable :

- Un commandement de payer resté sans effet ;
- Une requête d'incarcération adressée au Procureur de la République du ressort du Tribunal qui a rendu la décision ou au Procureur Général compétent en vue d'obtenir les réquisitions nécessaires à l'exercice de la contrainte par corps. Si le débiteur était déjà détenu le créancier fait une recommandation sur écrou ;
- La consignation d'aliments et de frais d'arrestation si la partie civile n'est pas pourvue d'assistance judiciaire. L'obligation de fournir les aliments au débiteur dont le créancier sollicite l'incarcération est une prescription de la loi du 22 juillet 1867 reprise par la lettre circulaire du 30 octobre 1902 du Ministre de la Justice.

S'agissant des frais d'arrestation, c'est par la circulaire du 24 juin 1904 que le Ministre de la Justice a prescrit cette obligation de consigner au greffe du Tribunal de Première Instance, une somme jugée suffisante par le Ministère Public pour couvrir tous les frais auxquels l'arrestation peut donner lieu (prime de capture, frais de transfèrement, d'escorte et autres dépenses accessoires).

Il convient de souligner que relativement à l'obligation de consignation d'aliments et de frais d'arrestation, les dispositions de l'article 836 alinéas 3 du code de procédure pénale du Bénin créent une difficulté. En effet le texte dispose « *La contrainte par corps exercée à la requête et dans l'intérêt des particuliers est mise à la charge du trésor public* ». L'article 600 du code de procédure pénale de 1967 abrogé comportait également cette disposition.

Au regard de cette disposition de l'article 836alinéa 3, l'obligation de consignation d'aliments et de frais d'arrestation qui est classiquement connue semble être supprimée par le législateur béninois. Mais la question est discutable car le recouvrement d'une créance par un particulier ne saurait appauvrir les caisses du Trésor Public si ce particulier n'est pas pourvu d'assistance judiciaire.

Au Sénégal, le code procédure pénale en vigueur en son article 715 exige une justification préalable de la consignation au greffe de la maison d'arrêt avant d'obtenir du Parquet territorialement compétent les réquisitions d'incarcération. Le créancier verse la somme de mille (1000) F par jour au débiteur prisonnier.

La législation du Bénin n'est pas claire sur la question. A défaut de supprimer la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers comme c'est le cas en France, il conviendrait en cas de son maintien de l'assortir d'une obligation de consignation par la partie civile d'une somme d'argent, aux fins d'alimentation du débiteur incarcéré. Le taux de la consignation sera naturellement précisé.

En l'état actuel de notre législateur sur la question, que devons-nous faire?

**Le juge n'a pas le pouvoir de contrôler la qualité d'une règle de droit mais il a l'obligation d'en assurer une juste application.**

Et, de ce point de vue, tout en restant attaché au principe d'interprétation stricte en matière pénale, une lecture croisée de tous les alinéas de l'article 836 situe le contexte d'assistance judiciaire dans lequel la contrainte par corps exercée à la requête et dans l'intérêt des particuliers est mise à la charge du Trésor public.

La Cour d'Appel de Parakou par Arrêt n°01/RCM du 04 juillet 2019 a adopté cette position dans une procédure d'exécution de contrainte par corps en prononçant la nullité de l'ordre d'incarcération du parquet d'instance de Parakou pour divers motifs dont celui de défaut de consignation d'aliments.

Il s'agit d'une position critiquable et critiquée mais audacieuse pour amener le législateur à revoir la question de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers au regard de l'évolution du droit.

Lorsque le Procureur de la République compétent reçoit la requête, il vérifie toutes les conditions préalables ci-dessus décrites et s'assure de l'identité du requérant et rend exécutoire la demande d'incarcération en adressant les réquisitions aux agents de la force publique chargés de l'exécution des mandats de justice. Ceux-ci sont tenus de respecter les règles d'exécution des mandats de justice fixées par les articles 134 et 139 du code procédure pénale à savoir les heures et lieux d'arrestation.

Les réquisitions se présentent sous forme de mandat. Un formulaire type est proposé en annexe de ce document.

Au moment de l'exécution de l'ordre d'incarcération ou du mandat d'incarcération, l'Agent chargé de la force publique doit avertir le débiteur de son droit de paiement immédiat entre ses mains de la somme due pour éviter l'arrestation et la possibilité qui lui est offerte pour élever une contestation par voie de référé devant le Président du Tribunal. Il dresse procès-verbal de tout pour compte rendu au Procureur de la République.

## **B. Les recours contre l'ordre d'incarcération**

La procédure de contrainte par corps obéit à des règles et conditions bien définies.

Le débiteur peut contester la validité de son arrestation ou de son incarcération et dans ces cas il se pourvoit immédiatement en référé devant le Président du Tribunal de Première Instance du lieu d'arrestation (Art 838 et 839) du code de procédure.

Il peut se pourvoir en référé s'il le requiert avant même l'arrestation dès qu'il reçoit le commandement à fin de contrainte et dans ce cas il est conduit aussitôt devant le magistrat à peine de nullité de l'emprisonnement et de dommages-intérêts et amende à l'encontre de l'Agent qui omettrait d'obéir à cette réquisition<sup>2</sup>

Le Juge des référés a la faculté de renvoyer devant la juridiction compétente pour être statué dans les formes et conditions prévues par les articles 726 et 790 du code procédure pénale. S'il statue dès à présent, il contrôle l'identité du débiteur, apprécie la régularité de forme des pièces qui permettent d'exécuter l'arrestation et recherche si quelque circonstance

---

<sup>2</sup> (Loi du 17 avril 1832) in répertoire de droit criminel et de procédure pénale, Paris Jurisprudence Générale Dalloz.1953, P 490

faisant obstacle à l'arrestation ne s'est pas produite depuis le jugement<sup>3</sup>. Le juge des référés n'a pas à examiner le mérite de la condamnation et est sans qualité pour en ordonner un sursis à exécution. Il ne peut que maintenir l'arrestation ou ordonner la mise en liberté<sup>4</sup>.

Le débiteur contre qui la contrainte a été exécutée, est conduit dans la maison d'arrêt, si possible dans un quartier spécial de la maison d'arrêt du lieu d'arrestation ou à défaut, dans celle du lieu voisin.

La contrainte par corps peut prendre fin avant le délai fixé dans l'ordre d'incarcération.

Il en est ainsi lorsque le créancier consent à une remise de dette ou reçoit paiement de la somme due. La contrainte prend fin également lorsque le débiteur consigne une somme suffisante pour couvrir la somme due. Et dans ce cas, le débiteur incarcéré est immédiatement mis en liberté.

Si pour une cause quelconque, la contrainte par corps a pris fin, elle ne pourra plus être exercée ni pour les mêmes ne sommes ni pour les condamnations antérieures à son exécution, à moins que ces condamnations n'emportent une contrainte plus longue que celle déjà subie ; la première incarcération doit toujours être déduite de la nouvelle.

Lorsque l'exécution de la contrainte par corps va se révéler infructueuse, le créancier n'a plus d'autres choix que de recourir à la voie d'exécution ordinaire de décision de justice.

## **CONCLUSION**

La contrainte par corps est une voie d'exécution des condamnations pécuniaires. Sa mise en œuvre est enfermée dans les conditions strictes et obéit à une procédure rigoureuse dont la méconnaissance conduit par voie de référé à l'annulation pure et simple de l'ordre d'incarcération et par voie de conséquence à la mise en liberté du débiteur.

Face à son inefficacité à assurer le recouvrement de la créance et le souci de protection des droits de l'homme et des libertés individuelles, certains pays dont la France ont dû supprimer la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers pour ne la maintenir qu'en ce qui concerne les condamnations prononcées en faveur de l'Etat.

---

3 (Paris 18 octobre 1946 D 1947. 23).In répertoire de droit criminel et de procédure pénale, Paris Jurisprudence Générale Dalloz.1953, P 490.

4 (Req 15 juin 1909 D. P. 1909. 1. 527 ; Rêq proc gén. Beaudouin). in répertoire de droit criminel et de procédure pénale, Paris Jurisprudence Générale Dalloz.1953, P 409.

**« Les réformes judiciaires : cas des sessions criminelles des tribunaux de première instance », Jacques HOUNSOU, Président de la Cour d'appel d'Abomey et Olushegoun TIDJANI-SERPOS, Procureur de la République près le TPI de Ouidah.**

## **INTRODUCTION**

L'avènement du régime actuel a été marqué par une forte dynamique de réformes et d'innovations législatives.

Ces Réformes ont porté sur tous les aspects de la vie nationale, de l'ordre constitutionnel aux rapports entre particuliers tant sur le fond que sur la procédure et l'organisation judiciaire, par exemple :

- Loi n°2018-16 portant Code pénal ;
- Nouvelle loi portant statut de la magistrature (Abrogée) ;
- Loi n° 2018-02 modifiant et complétant la loi organique n° 94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature.

Plus récemment encore : loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la république du Bénin.

Au plan purement judiciaire, les réformes ont entre autres porté sur :

- La modification de la composition du conseil supérieur de la magistrature (Loi n°2018-02 du 02 juillet 2018) ;
- La modification de l'organisation judiciaire par.....
- La création des tribunaux et cours d'appel de commerce (Loi N° 2016-15 du 28 juillet 2016) ;
- La création de la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) (Loi n° 2018-13 du 02 juillet 2018) ;
- Le vote et la promulgation du code pénal (Loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018) ;
- La modification de la procédure, notamment pénale par l'avènement du double degré de juridiction en matière de crimes (Loi n° 2018-14 du 02 juillet 2018).

La présente communication portera sur :

- le contenu et l'application de la réforme ;
- les difficultés d'application de la réforme et les propositions de solution.

## **I- CONTENU ET APPLICATION DE LA REFORME**

### **A- Contenu de la réforme**

La loi n°2018-14 a apporté :

- la suppression des Cours d'assises et par conséquent, la compétence donnée aux tribunaux de première instance de statuer en matière criminelle ;
- la fin du recours aux jurés ;
- l'institution d'un double degré de juridiction en matière criminelle ;
- le remplacement de la chambre d'accusation par la chambre de l'instruction ;
- la composition de la formation de jugement en matière criminelle est de cinq (05) juges professionnels tant en première instance qu'en appel ;
- la saisine du tribunal statuant en matière criminelle, à titre principal par l'ordonnance de clôture du juge d'instruction et, en cas d'appel, par l'arrêt de la chambre de l'instruction confirmant l'ordonnance attaquée ;
- L'absence remarquée de dispositions transitoires ;
- Le code pénal pour sa part, a provoqué l'apparition d'infractions et/ou de peines nouvelles, soit plus sévères, soit plus douces.

### **B. Application de la réforme**

Pour la mise en œuvre de la REFORME, les procureurs généraux près les cours d'appel ont reçu par courrier, instruction du Garde des Sceaux, de retourner tous les dossiers DE CRIMES aux procureurs de la république de leurs ressorts respectifs.

En exécution de cette instruction, lesdits dossiers ont été renvoyés par la voie administrative (transmission par courrier), sans qu'il soit tenu compte de leur état. En effet, il fallait différencier entre :

- les dossiers non encore enrôlés par devant l'ancienne chambre d'accusation ;
- les dossiers pendants par devant cette chambre ;
- les dossiers ayant déjà fait l'objet d'un arrêt de mise en accusation et en attente d'enrôlement à une session d'assises ou renvoyés à une session ultérieure.

C'est dans ce contexte que plusieurs tribunaux de première instance ont tenu et/ou se préparent à tenir leur première session criminelle qu'il conviendra d'évaluer en temps opportun.

D'ores et déjà, la réforme telle que mise en œuvre, n'a pas manqué de générer des difficultés dans sa mise en œuvre et dont quelques-unes seront exposées dans la deuxième partie.

## **II- DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME ET PROPOSITIONS DE SOLUTION**

La présentation des difficultés de mise en œuvre de la réforme (A) sera suivie des propositions de solutions (B) pour assurer autant que faire se peut, l'efficacité de la réforme.

### **A- Difficultés de mise en œuvre de la réforme**

Les difficultés sont de deux ordres à savoir :

- techniques – purement juridiques – (A-1-)
- organisationnelles (A-2-)

A-1- Difficultés d'ordre technique:

#### **1-1- La question transitoire de l'enrôlement des dossiers « retournés » des parquets généraux**

L'absence de dispositions transitoires dans la loi n° 2018-14 et le renvoi par la voie administrative des dossiers des parquets généraux vers les parquets d'instance ont créé une difficulté majeure, quoique transitoire : la légalité de la saisine du tribunal de première instance statuant en matière criminelle.

Un comité chargé de réfléchir à l'organisation des sessions criminelles a été mis sur pied. Dans son cahier de charges, figurait l'impératif d'écarter définitivement l'éventualité d'une

ultime session d'assises pour évacuer le stock de toutes les affaires en état de recevoir jugement.

L'une des parades trouvées par ledit comité a été **la proposition controversée d'un réquisitoire aux fins d'enrôlement par devant le tribunal statuant en matière criminelle**, de tous les dossiers revenus des parquets généraux.

Cette formule du réquisitoire aux fins d'enrôlement a été envisagée pour parer à une difficulté mais en a généré une série d'autres, dont l'indignation de nombreux collègues et de certains avocats qui en ont contesté (à juste titre) la légalité.

Cependant, cette question deviendra sans objet, dès que le lot des dossiers revenus des parquets généraux aura été évacué du rôle des sessions criminelles des tribunaux de première instance.

## **1-2- La portée de l'acte de saisine : est-il purgé de tous ses vices ?**

Qu'il s'agisse de l'ordonnance du juge d'instruction portant renvoi devant le tribunal de première instance statuant en matière criminelle ou de l'arrêt de la chambre de l'instruction confirmant ladite ordonnance, il se pose la question technique de sa force, une fois, la juridiction de jugement saisie.

Une approche pourrait être de considérer qu'en l'absence de dispositions expresses de la loi sur la question, on peut à tout le moins considérer que cette ordonnance ou cet arrêt a acquis force de chose jugée, du fait même de l'absence de recours (appel ou pourvoi en cassation, selon qu'il s'agisse de l'ordonnance ou de l'arrêt).

## **1-3- Les peines plus douces introduites par le nouveau code pénal**

A ce sujet, les principes généraux de droit, relatifs à l'applicabilité de la loi pénale plus douce doivent prévaloir.

Toutefois au niveau de certaines juridictions, ce principe n'a pas été pris en compte.

### A-2- Les difficultés d'ordre organisationnel

Le Comité mis sur pied par le Garde des sceaux s'est tout le temps débattu entre le triptyque : légalité, finalité ou réalisme ?

## **2-1- généralités (1)**

Les difficultés liées à l'organisation matérielle de sessions criminelles des TPI ont consisté en :

- l'impossibilité absolue pour certaines juridictions d'organiser lesdites sessions du fait du personnel : nombre insuffisant et empêchement ;
- le recours par les Présidents de cours d'appel au renflouement des effectifs de magistrats du siège et même de greffiers, sur une base légale non explicite ;
- le refus par le délégué du contrôleur financier et par conséquent par les comptables des juridictions de couvrir, au moins les frais de déplacement des magistrats et greffiers ayant effectué le déplacement pour renforcer les effectifs limités.

## **2-1- généralités (2)**

Des coûts redondants, pour une réforme annoncée comme censée réduire les charges liées aux sessions d'assises aujourd'hui supprimées.

Un débat sur la nature des sessions criminelles : activités ordinaires ou extraordinaires? Audience tenue sans désemparer, restauration.

La polémique créée au niveau des magistrats du siège par la correspondance du Garde des Sceaux, ordonnant la tenue des sessions criminelles et l'empiètement des sessions sur la période des vacances judiciaires

## **2-2- Les actes préparatoires au sein des juridictions**

On peut citer :

- les convocations ;
- l'exécution des ordonnances de prise de corps ;
- la reprographie et les certifications ;
- la formation des collègues et la dissémination de la réforme.

## **2-3- les partenaires extérieurs**

Les difficultés liées au barreau sont :

- organisation interne et relations interprofessionnelles ;

- demande d'un délai de deux semaines pour préparer efficacement l'exercice des droits de la défense ;
- communication des pièces de la procédure exigées par la loi ;
- incidents à l'audience, ayant ralenti le déroulement des sessions, voire conduit au report d'au moins l'une d'elles ;
- Les huissiers ;
- Les media ;
- La sécurité.

## **B- Propositions de solutions**

### **1- Au niveau juridictionnel**

Comme solutions, nous avons :

- la réponse diligente de la juridiction supérieure saisie du recours (cour d'appel, puis cour suprême), afin de redresser les incohérences et imperfections.
- préparation des sessions criminelles des cours d'appel ;
- la part du Barreau du Bénin.

### **2- Au niveau législatif, administratif et financier**

A ce niveau, nous avons :

- prise de connaissance par le Garde des Sceaux, des rapports des sessions ;
- relecture et adaptation de la loi N°2018-14 aux réalités des juridictions chargées de l'appliquer ;
- statut des formations criminelles : des activités exceptionnelles à rémunérer en conséquence ;
- des activités que l'on gagnerait à fédérer au siège des cours d'appel, comme cela se fait déjà pour la justice juvénile ;
- redéfinition des termes de rémunération : la refonte du décret n° 2012-143 du 07 juin 2012 portant réglementation des frais de justice criminelle, correctionnelle et de police, modifié

en son article 43 par le Décret n° 2012-435 du 19 novembre 2012 avec la participation des acteurs principaux que sont les magistrats.

## **CONCLUSION**

La réforme est souhaitable. Elle est insuffisamment accompagnée aux plans législatif, réglementaire et financier et donc elle est perfectible.

Pour réussir cette réforme du jugement des crimes, suivons Nicolas BOILEAU qui nous conseille ce qui suit :

*« Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage ; polissez-le sans cesse et le repolissez ; ajoutez quelquefois et souvent effacez [...] »*

Merci.

# « Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) du Bénin face aux formats et normes des CSM africains et du monde: quelles garanties pour les magistrats », Christian A. ATAYI, Magistrat, 4<sup>ème</sup> substitut du procureur général près la Cour d'appel de Cotonou

## INTRODUCTION

Un Etat démocratique, un Etat de droit où sont célébrés et respectés les libertés individuelles et droits fondamentaux, où règne la règle de droit, repose sur une justice institutionnelle libre et véritablement indépendante.

L'indépendance de la justice est un pilier essentiel de l'organisation d'une société démocratique marquée par une séparation effective des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Au Bénin, l'indépendance du pouvoir judiciaire est un principe constitutionnel consacré par *l'article 125 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution* qui, en *son article 127* fait en outre, du Président de la République, assisté du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), le garant de l'indépendance judiciaire.

Ainsi, le CSM du Bénin, à l'instar de la plupart des CSM des pays de tradition juridique, est et devrait être l'organe institutionnel ayant vocation à assurer, à côté du Président de la République, la garantie de l'indépendance judiciaire.

Cette indépendance ne peut être assurée que dans un contexte où le CSM, de par sa composition, son fonctionnement, ses attributions (missions ou prérogatives), constitue un organe véritablement des autres pouvoirs exécutif et législatif.

Le CSM du Bénin, fruit d' « **une création continue de la République** », réformé par **la loi N°2018-02 du 02 juillet 2018** modifiant et complétant la loi organique 94-027 du 18 mars 1999, en comparaison des normes, formats d'autres CSM ou standards internationaux, constitue-t-il un gage d'indépendance de la justice ? Offre-t-il une protection au magistrat béninois pour le libre exercice de son office?

Ce sont les questions essentielles que suscite cette communication intitulée: « **le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) du Bénin face aux formats et normes des CSM africains et du monde: quelles garanties pour les magistrats** »

En réponse à ces questions, il sera procédé à une étude comparée de la loi du CSM du Bénin avec les lois de quelques pays d'Afrique tels que le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la République du Congo, la République Démocratique du Congo (RDC), le Mali, le Sénégal, le Togo et du monde notamment de la France d'une part, et à confronter nos normes aux standards internationaux d'un CSM indépendant définis par les principaux instruments juridiques internationaux ou régionaux, d'autre part.

D'où l'organisation de cette communication en deux parties :

- une première partie consacrée à la présentation des CSM de certains pays d'Afrique francophone face aux standards internationaux d'un CSM indépendant ;
- une deuxième partie consacrée au nouveau CSM du Bénin : implications sur l'indépendance de la magistrature et les propositions de renforcement de l'indépendance de cette institution.

## **I- LES CSM AFRICAINS ET DU MONDE ET LES STANDARDS INTERNATIONAUX D'UN CSM INDEPENDANT**

Le rôle de « **promoteur et gardien d'une justice indépendante** » du CSM est tributaire de sa composition, de son fonctionnement et de l'étendue de ses fonctions, attributions ou prérogatives au regard des standards internationaux résultant d'importants instruments internationaux à savoir par exemple : *la Déclaration Universelle des droits de l'homme, le pacte international relatif aux droits civils et politiques, les principes fondamentaux des nations-unies relatifs à l'indépendance de la magistrature adoptés par le 7<sup>ème</sup> congrès des Nations-Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985, les principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet adoptés par le 8<sup>ème</sup> congrès des Nations-Unies pour la prévention du crime et le traitement*

*des délinquants de septembre 1990, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Charte Arabe des droits de l'homme, les Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, les principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, 2002, le statut universel du juge, le statut du juge en Afrique, la charte européenne sur le statut des juges, les principes internationaux sur l'indépendance et la responsabilité des juges.*

Aussi, dans le cadre de la première partie de cette communication, la présentation et l'analyse comparative des formats des CSM seront-elles faites par rapport à leur composition et fonctionnement (A) d'une part, et leurs attributions, prérogatives ou missions (B), d'autre part.

### **A- Composition et fonctionnement des CSM**

Les principes fondamentaux issus des instruments internationaux recommandent d'élever au rang d'organe constitutionnel le CSM par des dispositions constitutionnelles consacrant non seulement son existence mais définissant également sa composition, son fonctionnement et ses prérogatives, compétences ou attributions.

Si dans la plupart des Etats, le CSM a été institué par la constitution, sa composition, son organisation, son fonctionnement et sa compétence sont régis souvent par une loi organique à laquelle renvoie la constitution de ces Etats. Cela revient alors à donner aux pouvoirs exécutif et législatif, un large pouvoir en matière judiciaire leur permettant de modifier facilement la composition, le fonctionnement voire les attributions du CSM pour contredire le principe d'indépendance constitutionnelle de la justice ou de la magistrature.

#### a) Composition

La composition d'un CSM doit lui permettre de garantir son indépendance. Cette indépendance dans la composition est fonction de l'archétype des membres (1) et des modalités de leur désignation (2).

Les instruments internationaux s'accordent, sans formellement trancher la question, sur un CSM composé exclusivement ou majoritairement de magistrats (surtout de juges) choisis suivant un principe électif. En cas de composition mixte (magistrats et non magistrats), le Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE) estime que le CSM doit comporter « une

**majorité substantielle** de juges élus par leurs pairs pour éviter toute manipulation ou pression induite ».

#### **1°) L'archétype des membres**

En dehors de la République Démocratique du Congo où le CSM est composé uniquement de magistrats, la quasi-totalité des pays africains et la France ont opté pour une composition mixte où le nombre des membres, leur qualité et origine varient d'un pays à un autre. On note ainsi au sein du CSM des magistrats, des personnalités extérieures à la magistrature et des membres de l'Exécutif. On distingue entre les membres de droit et les autres membres (membres élus ou désignés) ;

Généralement, le pouvoir exécutif au sein du CSM est représenté par le Président de la République et le Ministre de la justice qui sont des membres de droit. Il y a aussi d'autres membres de droit que sont les présidents des cours de cassation, des cours suprêmes, des cours des comptes, des Conseils d'Etat, des cours d'appel ainsi que les procureurs généraux près ces juridictions.

L'examen du cadre normatif de la composition des CSM fait ressortir aisément que dans la plupart des pays que les représentants des magistrats sont moins nombreux que les membres de droit et les personnalités extérieures même si le nombre de magistrats est dominant.

Un pays, le Togo, séduit cependant par la composition de son CSM qui a consacré le retrait de l'exécutif de cet organe composé majoritairement de magistrats élus à l'exception du Président de la cour suprême (7 magistrats sur les 9 membres).

Au Sénégal, quoique l'exécutif soit représenté au CSM par le président de la République et le Ministre de la Justice, il ne comporte pas de personnalités extérieures et est composé en grande partie de magistrats (membres de droit ou élus).

#### **2°) Les modalités de désignation**

Le principe de l'élection des membres du CSM est essentiel pour la désignation des membres du CSM afin de limiter l'influence du pouvoir politique au sein de cette institution.

Force est de constater cependant que dans les divers pays africains, contrairement à la France qui a, à travers la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, mis fin au mode de

désignation présidentielle de tous les membres du CSM, l'admission au sein de cet organe d'une majorité de membres élus tarde à être effective.

En effet, les personnalités dites extérieures sont souvent nommées par le président de la République sur proposition du ministre de la justice ou sur une liste de personnalités proposées par l'Assemblée Nationale ou désignés de façon paritaire entre le Président de la République et le Président de l'Assemblée Nationale (cas de la Côte d'Ivoire) ;

Les représentants du corps de la magistrature au nombre souvent de deux à quatre, sont soit élus par leurs pairs soit nommés par le président de la République sur proposition du ministre chargé de la justice.

Les membres de droit sont, de par leur fonction, ipso facto membres du CSM. Ils ne sont pas élus.

#### b) Fonctionnement

Les règles présidant au fonctionnement des CSM doivent tendre à éloigner davantage l'exécutif de son fonctionnement et lui conférer une indépendance fonctionnelle, organisationnelle ou structurelle et une autonomie de gestion administrative et financière. Le tableau que présentent les CSM africains est loin de satisfaire à cette exigence.

##### 1°) fonctionnement organisationnel et structurel

**Structure** : Les CSM de la plupart des pays africains se réunissent soit en sections ou commissions, (division effectuée en leur sein), soit en plénière ou en Assemblée générale sur convocation de leur président suivant une périodicité donnée. Les textes de certains pays prévoient des réunions en session extraordinaire du CSM à l'initiative de son président ou à la demande d'un certain nombre de ses membres (souvent le tiers).

Le CSM en France comprend trois formations, l'une consacrée aux magistrats du siège, l'autre aux magistrats du parquet ainsi qu'une formation plénière.

**Présidence du CSM** : Les CSM africains sont souvent, présidés par le Président de la République, qui selon les constitutions, est garant de l'indépendance du pouvoir / autorité judiciaire, avec pour premier vice-président le ministre en charge de la justice ou le Président de la cour suprême.

Lorsqu'il siège en formation disciplinaire, le CSM dans certains pays, est présidé par un autre membre, soit par le premier président de la cour de cassation ou le procureur Général près la cour de cassation, soit par le président de la Cour suprême ou le procureur général près cette cour.

En France, le CSM a une présidence bicéphale : la formation du siège et la formation plénière sont présidées par le premier président de la cour de cassation tandis que le procureur général près cette cour préside la formation du parquet.

De très rares pays ont consacré le retrait de l'exécutif de la tête du CSM à l'instar de la France à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. C'est le cas du Togo où le CSM est présidé de droit par le président de la cour suprême, de la République Démocratique du Congo où c'est le président de la cour constitutionnelle qui en est le président.

**Les délibérations :** Les délibérations des CSM requièrent un quorum suivant l'effectif pour leur validité.

Les décisions sont prises, dans la quasi-totalité des pays à la majorité des voix. En cas d'égalité de partage de voix, la voix du président du CSM (souvent le président de la République) est prépondérante.

Il est à noter que contrairement à la plupart de ces pays, le Togo a retenu que les décisions du CSM sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Les délibérations du CSM, suivant les Etats, s'imposent à l'exécutif en matière de nomination et/ou d'avancement des magistrats ou sont de simples recommandations ou avis.

## **2°) Gestion administrative et financière**

L'indépendance effective du CSM doit s'observer à travers les moyens matériels, humains et financiers mis à sa disposition pour son fonctionnement. Il doit jouir d'une véritable autonomie administrative excluant tout rattachement à une autre institution comme la présidence de la République ou le Ministère de la justice.

### **Le siège du CSM**

Un local distinct devrait abriter le CSM pour éviter toute confusion ou tout amalgame avec le ministère de la justice ou la présidence de la République.

Dans la plupart des pays africains, les réunions du CSM sont tenues dans les locaux du ministère de la justice voire de la Présidence de la République auxquels ils sont souvent rattachés.

La plupart des textes organiques ne précisent pas l'existence d'un siège au profit du CSM. Certains CSM n'ont pas de siège. C'est le cas du Togo dont le cadre normatif du CSM reste cependant un bel exemple d'organe indépendant.

### **Le secrétariat du CSM**

Le CSM doit disposer d'un personnel propre afin d'accomplir ses missions en toute indépendance. Il est ainsi recommandé la mise en place d'une structure administrative permanente, un secrétariat permanent avec des critères objectifs de nomination d'un secrétaire permanent et du personnel.

A l'image de la France, la loi organique relative au CSM de la plupart des Etats modernes africains prévoit un secrétariat du CSM dirigé par un magistrat dont l'organisation et les modalités de fonctionnement sont fixées ou non par un décret du Président de la République.

D'autres Etats en revanche, comme le Sénégal n'ont prévu aucune disposition légale dans la loi organique sur le CSM relativement à une telle structure.

### **L'autonomie budgétaire**

Le principe de l'indépendance financière du pouvoir judiciaire implique que le CSM soit doté d'une autonomie budgétaire lui permettant de déterminer et gérer son propre budget répondant à ses besoins. Il peut être aussi envisagé que cette autonomie soit étendue à l'administration des budgets propres des juridictions.

Sur le plan de l'autonomie budgétaire, la situation des CSM africains n'est guère satisfaisante ou reluisante.

Contrairement à leur homologue français où la loi organique prévoit cette autonomie budgétaire en précisant qu'elle est « assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances », les crédits de fonctionnement alloués au CSM sont généralement inscrits au

budget du ministère en charge de la justice. De plus en plus, ces crédits sont inscrits au budget général de l'Etat au titre du CSM sans aucune précision à une autonomie financière.

Cette réticence des Etats à accorder l'autonomie financière au CSM transparaît par exemple dans l'article 48 de la loi organique N° 049-2015/CNT portant organisation, composition, attributions et fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature du Burkina-Faso qui, tout en disposant que le CSM jouit d'une autonomie de gestion et a inscrit ses crédits de fonctionnement au budget de l'Etat, le rattache administrativement à la Présidence de la République.

## **B- Les attributions, missions ou prérogatives des CSM**

Les attributions du CSM définies explicitement dans la constitution et complétées le cas échéant par une loi organique constituent une protection contre toute velléité des pouvoirs exécutif ou législatif à restreindre ou limiter toute compétence de cet organe dans le recrutement, la nomination, la gestion de carrière ou la cessation de fonction des magistrats ainsi que leur discipline sur des critères ou règles prédéfinis. La définition des missions ou prérogatives du CSM, leur étendue ainsi que la manière dont sont accomplies ses missions reflètent le vrai visage de l'indépendance de la justice ou de la magistrature.

L'examen ou l'analyse des différents textes régissant les CSM révèle que ceux-ci exercent des missions principales ou classiques et des missions complémentaires dans la gestion de la magistrature.

### **a) Les missions principales ou classiques**

Le CSM est tout d'abord un organe de gestion de la carrière des magistrats et un organe disciplinaire.

#### **1°) Le CSM, un organe de gestion de la carrière des magistrats**

Le recrutement, la nomination, l'affectation, la mutation, la promotion, le maintien en activité du magistrat, l'honorariat relèvent de la compétence du CSM dans les différents pays africains et en France avec parfois, des spécificités propres à certains pays.

En République de Guinée, la formation plénière statue sur les nominations et les avancements des magistrats tant du siège que du parquet ou de l'administration centrale du ministère de la justice.

Au Mali, le CSM comprend en son sein une formation qui s'occupe de la gestion de la carrière des magistrats. Il veille à l'application des règles de la carrière des magistrats.

Au Niger, les nominations des magistrats du siège et les promotions de grade des magistrats sont prononcées par décret du président de la République, sur rapport du ministre de la justice, après avis conforme du CSM ;

Au Togo, le CSM donne son avis sur le recrutement de tout magistrat sur proposition du Garde des Sceaux, ministre de la justice.

Dans le cas des nominations, les magistrats du siège sont nommés par décret pris en conseil des ministres **sur proposition du CSM** tandis que les magistrats du parquet sont nommés par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du garde des sceaux **après avis du CSM**. Cet avis ne lie pas l'autorité de nomination.

Le CSM du Togo contrôle et arrête chaque année le tableau d'avancement des magistrats.

En République démocratique du Congo, les attributions du CSM en matière de gestion de carrière des magistrats sont plus étendues et laissent penser à une indépendance de cet organe.

Ainsi, le CSM a en charge :

- l'élaboration des propositions de nomination, de mise à la retraite, de révocation, de démission et de réhabilitation des magistrats ;
- la réglementation et l'organisation du recrutement des magistrats et de leur carrière ;
- le pouvoir de décision de la rotation des magistrats sans préjudice du principe de l'inamovibilité ;
- l'organisation et la direction de l'Ecole supérieure de la magistrature et la formation des magistrats ;
- la gestion technique du personnel judiciaire non-magistrat mis à sa disposition et son évaluation et en faire un rapport au gouvernement ;

En France, la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège émet des propositions sur la nomination des hauts magistrats du siège (magistrats du siège de la cour de cassation, premier président de cour d'appel) et des présidents du tribunal de grande instance.

Les autres magistrats du siège sont nommés par le pouvoir exécutif après avis conforme de cette formation.

Pour les nominations de magistrats aux fonctions du parquet y compris les postes hiérarchiques les plus importants, avis est donné par la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

## **2°) Le CSM, un organe disciplinaire des magistrats**

Dans tous les systèmes judiciaires des pays africains et en France, la deuxième fonction du CSM est exercée dans le cadre disciplinaire.

L'indépendance judiciaire n'est préservée et sauvegardée que lorsque cet organe statue loin de toute pression ou influence en conseil de discipline suivant une procédure qu'elle mène sur des fautes disciplinaires préalablement définies par la loi.

Dans la plupart des pays, lorsque le CSM est saisi des faits susceptibles de motiver une poursuite disciplinaire, souvent par le ministre de la justice, il est présidé par le chef de la hiérarchie judiciaire (président de la cour de cassation, président de la cour suprême, président de la cour constitutionnelle ou encore le procureur général près l'une de ces hautes juridictions). C'est le cas par exemple du Niger, de la République centrafricaine, de la Guinée Conakry et du Sénégal ;

Dans certains pays, comme le Sénégal et le Mali, il est distingué au plan disciplinaire, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et celle des magistrats du parquet. Ce modèle choisi est inspiré du système français.

Les décisions du CSM ne sont pas souvent publiées dans les différents pays. Elles peuvent faire l'objet de voies de recours contentieux ou non.

Au Burkina-Faso, les décisions disciplinaires sont susceptibles de recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

Au Sénégal, un recours peut être exercé devant la Cour suprême hors la présence des magistrats de ladite cour ayant connu de l'affaire.

Au Togo, les décisions du CSM en matière disciplinaire ne peuvent être l'objet d'aucune voie de recours sauf possibilité d'une grâce présidentielle.

#### b) Attributions ou missions complémentaires des CSM

Outre leurs attributions classiques et principales, les CSM des divers Etats exercent des attributions complémentaires non moins essentielles dans les domaines intéressant la justice et les magistrats. On peut citer :

##### 1°) Une fonction consultative

Les CSM jouent un rôle d'organe consultatif. Ils sont consultés et donnent des avis sur des questions concernant l'indépendance de la magistrature, le fonctionnement de la justice, la sécurité des magistrats et les règles déontologiques.

Ils sont habilités dans certains pays à faire au Président de la République toute proposition de nature à garantir aux magistrats de bonnes conditions de travail.

En France par exemple, le CSM peut être réunie en formation plénière pour connaître des demandes d'avis formulées, soit par le président de la République, dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, soit par le garde des Sceaux, en matière de déontologie ou de fonctionnement de la justice.

En Guinée, au Burkina-Faso et au Mali, le CSM émet son avis sur toute question concernant l'indépendance de la magistrature.

La fonction consultative n'est pas toutefois exercée par tous les CSM. C'est le cas du Sénégal par exemple qui n'a pas une fonction consultative.

##### 2°) L'exercice du droit de grâce

Certains CSM interviennent dans la procédure d'octroi de grâce. Ils émettent leur avis après un rapport établi par l'un de leurs membres. C'est le cas du Togo par exemple.

##### 3°) Les missions d'informations

Elles sont effectuées par certains CSM en vue de s'enquérir du fonctionnement régulier et efficace de la justice et s'assurer du respect des règles déontologiques par les magistrats.

L'examen comparatif des textes des différents CSM des divers pays confrontés aux standards internationaux, fait apparaître que de plus en plus, l'indépendance de la magistrature voire de la justice est recherchée. Le cadre normatif apparemment récent de ces pays essaie de respecter ces standards internationaux. Quid du Bénin en la matière ? Comment se présente le CSM du Bénin, en comparaison de ces CSM après les récentes réformes dont il a fait l'objet ? Le CSM du Bénin offre-t-il une garantie d'indépendance aux magistrats ?

## **II- LE NOUVEAU CSM DU BENIN: IMPLICATIONS SUR L'INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE ET PROPOSITIONS DE RENFORCEMENT DE L'INDEPENDANCE DE CETTE INSTITUTION**

Un CSM indépendant constitue un enjeu important dans tout processus de renforcement de l'indépendance de la justice voire de la magistrature. Des recommandations issues des rencontres ou séminaires internationaux, invitent les pays à opérer « des réformes hardies de nature à renforcer l'indépendance de ces organes qui doivent être mis au diapason des exigences d'une justice soustraite des pressions politiques, économiques et sociales de tout genre ».

La réforme du CSM tant attendue a vu le jour avec la ***loi n° 2018-02 du 02 juillet 2018 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la Magistrature***. Cette loi a, outre deux innovations mineures, introduit une importante innovation relative à la composition du CSM laissant penser à un nouveau CSM moins indépendant (A). Il apparaît alors judicieux de faire des propositions en vue du renforcement de l'indépendance de cet organe auquel doit tendre normalement toute réforme(B).

### **A- Le CSM issu de la réforme de la loi n°2018-02 du 02 juillet 2018 et ses implications**

La loi n° 2018-02 du 02 juillet 2018 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la Magistrature a d'une part, largement remanié la composition du CSM et a d'autre part, apporté quelques précisions innovatrices relatives au siège et au budget de cette institution. Ces réformes opérées ne restent pas sans incidence sur l'indépendance de cet organe.

a) Les innovations de la loi

Elles apparaissent aux articles 1<sup>er</sup>, 9 alinéa 2 et 10-1 nouveaux de la loi modificative du 02 juillet 2018 et concernent la composition du CSM, son budget et son siège.

**1°) Sur la composition du CSM**

En vertu des dispositions de l'ancien article 1<sup>er</sup> de la loi organique N°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la Magistrature, le CSM était composé de douze membres dont une personnalité extérieure à la justice nommée sur une liste de trois personnes établie par le bureau de l'Assemblée nationale, neuf (09) membres de droit dont deux de l'exécutif à savoir le Président de la République et le garde des sceaux, ministre de la justice respectivement président et deuxième-vice-président, contre simplement deux magistrats (un du parquet et un du siège) élus par leurs pairs en Assemblée Générale des Magistrats.

La loi n°2018-02 du 02 juillet 2018 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la Magistrature a augmenté le nombre des membres du CSM en le faisant passer de douze (12) à dix-sept (17) membres avec l'entrée de deux nouveaux membres de l'exécutif que sont le ministre chargé de la fonction publique et celui chargé des finances qui sont des membres de droit.

Par ailleurs, le nombre de personnalités extérieures à la magistrature passe d'un à quatre (04) nommés ainsi que leurs suppléants par le Président de la République sur une liste de sept (07) titulaires et (07) suppléants désignés par le Bureau de l'Assemblée Nationale conformément à l'article 2 nouveau.

Il apparaît que sur les dix-sept (17) membres qui composent le CSM, huit (08) sont des non-magistrats. Parmi les neuf (09) magistrats membres, seulement deux sont élus par leurs pairs contre sept (07) magistrats, membres de droit.

Cette composition « *inédite* » s'éloigne de tous les standards ou normes internationaux et se démarque de la composition de la plupart des Etats modernes démocratiques ou de droit qui s'accordent sur un CSM majoritairement composé de magistrats élus et ne comportant aucun membre de l'exécutif afin de garantir véritablement et réellement son indépendance.

**2°) Autres innovations opérées par la loi n°2018-02 du 02 juillet 2018 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la Magistrature**

L'article 9 nouveau alinéa 2 dispose que « *les crédits nécessaires au fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature sont fixés par la loi de finances et inscrits au budget de la cour suprême* ».

Désormais, le budget du CSM qui était inscrit au budget de la Présidence de la République est logé au sein du budget de la Cour suprême.

**L'article 10-1 nouveau** fixe le siège du CSM à la Cour suprême contrairement à l'ancien décret qui a renvoyé à un décret du Président de la République pour la fixation du siège.

Comme dans l'ancien texte, il est précisé que le CSM peut se réunir exceptionnellement à la Présidence de la République.

b) Les implications de la réforme

La séparation des pouvoirs implique que seul un organe indépendant notamment de l'exécutif comme le CSM mis en place dans la plupart des pays du monde de système juridique francophone peut gérer la nomination et la discipline des magistrats. La composition du CSM doit être alors à l'abri de toutes les influences pour jouer son rôle de co-garant de l'indépendance de la justice ou de la magistrature (consistant à rendre la justice de manière indépendante et impartiale).

La réforme intervenue sur la composition du CSM au Bénin qui accorde une place prépondérante à des non-magistrats et à des membres dont les modalités de désignation les rattachent à l'exécutif place cet organe sous l'influence dominante de l'Exécutif dont le nombre s'est accru en son sein.

Cela fait courir le risque de l'institution d'une justice dépendante car le pouvoir exécutif profitant de sa main mise sur le CSM peut faire nommer des magistrats serviles, en dehors de tout critère d'objectivité, d'impartialité, de compétence voire de probité et user de procédures disciplinaires pour faire sanctionner des magistrats qui pourraient s'attacher à l'application stricte de la loi au détriment de certains intérêts politiques de l'exécutif.

L'inscription désormais du budget du CSM au budget de la Cour suprême est loin de satisfaire à l'exigence de l'autonomie budgétaire du CSM, gage d'une indépendance réelle. Cette autonomie budgétaire suppose un budget propre du CSM élaboré et mis en exécution par lui.

La tenue de réunion exceptionnelle du CSM à la présidence de la République ne dénote pas d'une indépendance organisationnelle de cette institution à l'égard de l'exécutif notamment du président de la République.

En somme, les réformes récentes du CSM du Bénin ne consolident pas, outre mesure, l'indépendance de la justice. Il s'ensuit que les garanties de protection du magistrat par le CSM ont connu un recul et paraissent fragiles.

Il convient donc de renforcer l'indépendance de cet organe par des mécanismes qui permettent de l'éloigner davantage du joug de l'exécutif.

## **B- Propositions en vue du renforcement du rôle de garant l'indépendance de la justice du CSM**

L'examen comparatif des CSM des pays ne permettent pas de conclure à l'existence d'un cadre légal-type applicable à l'ensemble des CSM ou d'un modèle type de CSM.

Cependant, il paraît absolument nécessaire et primordial de bâtir le CSM, quant à sa composition, son organisation et ses prérogatives en conformité avec les standards internationaux et les dispositions des instances internationales et régionales qui ont défini un cadre, peut-on dire, légal.

Ainsi, les propositions, lesquelles ne sont pas exhaustives, que nous formulons dans le cadre de la présente communication pour un CSM du Bénin véritablement indépendant s'appuient sur ces standards internationaux.

Elles consistent à :

- préciser dans la constitution du Bénin la composition du CSM déjà, instituée par la Constitution afin d'éviter toute réforme modificative de cette composition par une procédure simple et facile d'adoption de lois ordinaires par l'exécutif ;

- fixer de façon exhaustive les attributions, l'organisation et le fonctionnement du CSM dans la constitution ;
- conférer une réelle autonomie administrative, organisationnelle, fonctionnelle, financière et budgétaire au CSM ;
- conférer le caractère exécutoire de toutes les décisions du CSM, sous réserve de celles pouvant faire l'objet de voie de recours devant une juridiction supérieure.

## **CONCLUSION**

Le CSM qui, à travers sa composition et ses attributions, devrait garantir la protection du magistrat dans son office de rendre la justice en toute indépendance et impartialité, est considéré comme un sujet du pouvoir exécutif. De nombreuses critiques sont formulées à son encontre relativement aux nominations et aux décisions disciplinaires.

Il est à souhaiter que des initiatives constitutionnelles, législatives et administratives soient engagées en vue de protéger et renforcer l'indépendance judiciaire par des réformes du statut du CSM et de ses prérogatives. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'indépendance de la justice, quelles que soient les règles pour la garantir est d'abord une prise de conscience personnelle des hommes qui animent cette institution.

***Merci pour votre attention!!!***

**« Echanges à bâtons rompus sur les dispositions des articles 276 et suivants du code pénal et les notions de délicatesse, de convenance de son état, d'obligation de prudence, de faute disciplinaire », Florentin GBODOU, Magistrat, Président du TPI de Porto-Novo**

Depuis bientôt une décennie, la cour suprême, dans son rôle de garant du fonctionnement de la justice,<sup>5</sup> a imaginé, conçu et mis en place un creuset de réflexion et de partage sur les bonnes pratiques, les expériences et sur les préoccupations touchant à la qualité du service public de la justice. Ainsi, dans une sorte de dialogue entre les institutions et au-delà, un dialogue entre les juges, les magistrats de la Cour suprême et ceux des juridictions de fond se donnent rendez-vous chaque année pour apprécier dans un langage emprunté aux vertus de la science ou du "plus grand livre du monde" selon les expressions de René Descartes, le chemin judiciaire arpenté au cours des douze mois d'exercice écoulé de cette délicate et combien exaltante fonction, celle de dire le droit. L'édition de cette année, la septième qui se tient du 28 au 29 novembre 2019, nous offre l'occasion d'«échanger, à bâtons rompus, sur les dispositions des articles 276 et suivants du Code pénal et les notions de délicatesse, de convenance aux devoirs de son état, d'obligation de prudence, de faute disciplinaire ».

Mesdames et messieurs, que comprendre par ces lignes ?

Un historien romain né vers 59 avant Jésus Christ avait écrit, en effet : « Un bon magistrat doit soutenir courageusement la dignité de sa charge, dans les cas difficiles »<sup>6</sup>. Etymologiquement, magistrature signifie charge ; c'est-à-dire, trancher des litiges en faisant application de la loi. Décider de la fortune, de la liberté et de la vie des hommes. Mais, les mutations profondes du rôle du magistrat dans notre société ont fait désormais de lui un acteur majeur de la démocratie et de l'Etat de droit. Son rôle s'est considérablement amplifié non seulement parce que la demande de justice s'est quantitativement accrue mais aussi parce

---

5 Article 131 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée et complétée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019.

6 Citation de [Tite-Live](#) ; Les maximes et sentences - 1<sup>er</sup> s. ap. J.-C.

qu'elle a changé de nature de sorte que l'on peut s'accorder avec Julie JOLY-HURARD<sup>7</sup> pour affirmer qu' *«on ne demande plus seulement uniquement au juge de dire le droit, de faire du syllogisme juridique. Il doit encore interpréter, argumenter, comparer, lorsque ce n'est pas compléter la loi ; il doit tout à la fois se parer de sa robe de juge lorsqu'il s'agit de trancher et de décider, de faire montre d'autorité ; mais savoir aussi s'en défaire lorsqu'il s'agit d'écouter et de conseiller... »*<sup>8</sup>.

Cette charge, le magistrat doit la porter dans la dignité. Une dignité à toute épreuve, une dignité de tous les jours qui doit se manifester au plan institutionnel, dans les relations du pouvoir judiciaire qu'incarne le magistrat avec les autres pouvoirs exécutif et législatif mais aussi au plan fonctionnel et individuel.

L'opinion publique se préoccupe du comportement des magistrats. Elle a, à leur égard, des exigences proportionnelles à l'étendue de leur pouvoir sur les personnes, sur leurs droits, sur leurs libertés. Choisir d'être magistrat, *« c'est inévitablement accepter le regard public sur l'exercice de ses fonctions, c'est consentir à rendre compte d'un comportement individuel et collectif, c'est admettre que le for intérieur ne suffit pas à établir l'éthique de l'action de juger »*<sup>9</sup>, rappelle justement l'ancien premier président de la cour de cassation française Guy CANIVET.

Condamné sans recours à être digne en toutes circonstances, le magistrat est soumis au respect d'un ensemble de règles déontologiques dont la violation peut être constitutive de faute disciplinaire et dans certains cas, engager sa responsabilité pénale. Ainsi, les articles 276 et suivants du code pénal traitent de l'empiètement des autorités administratives et judiciaires et sont une illustration de ce que la violation d'une règle déontologique peut entraîner, au-delà de la sanction disciplinaire, une sanction pénale.

Le terme déontologie fait référence à l'ensemble de principes et règles éthiques qui gèrent et guident une activité professionnelle. Ces normes sont celles qui déterminent les devoirs minimums exigibles des professionnels dans l'accomplissement de leur activité.

---

7 Maître de Conférence à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

8 Julie JOLY-HURARD, La responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats, in Revue internationale de droit comparé ; Année 2006, 58-2, pp. 439-475

9 Guy CANIVET, Déontologie..... déontologies ? La persévérance est une forme de courage in Lettre de l'ENM, oct, 2005, p.4

Les principes déontologiques imposés aux magistrats dont ceux de délicatesse, de convenance aux devoirs de leur état et d'obligation de prudence trouvent leur origine dans plusieurs textes que sont : la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 modifiant et complétant la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin, la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin et la loi n°2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature en République du Bénin.

La faute disciplinaire est définie par l'article 57 de la loi n°2001-35 du 21 février 2003 comme tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité.

L'infraction d'empiètement des autorités administratives et judiciaires peut trouver sa source lorsqu'elle est constituée à l'égard d'un magistrat dans la violation de plusieurs principes déontologiques tels que : l'obligation de délicatesse, de convenances aux devoirs de son état et de prudence.

Pour mieux cerner les contours de ce thème, l'approche classique d'un plan bipartite sera adoptée. Il sera ainsi examiné dans une première partie, les éléments constitutifs des infractions couvertes par les dispositions ciblées puis dans une seconde, les articulations entre ces infractions et les notions déontologiques de délicatesse, de convenance aux devoirs de son état, d'obligation de prudence et de faute disciplinaire.

## **I. LES INFRACTIONS PREVUES PAR LES DISPOSITIONS DES ARTICLES 276 ET SUIVANTS DU CODE PENAL**

Quatre articles se partagent le champ des infractions soumises à la réflexion. Elles sont réunies sous la section IV titrée : De l'empiètement des autorités administratives et judiciaires prévue au chapitre IV intitulé : des crimes commis par le chef de l'état, les membres du gouvernement et autres agents publics. Ce chapitre est traité sous le titre I : Des crimes et délits contre la chose publique tiré du livre deuxième ayant pour titre : des crimes, des délits et leur répression.

Deux infractions se dégagent de ces dispositions : la forfaiture et l'immixtion dans le fonctionnement de la justice.

Que comprendre par forfaiture et immixtion dans le fonctionnement de la justice et quels sont leurs éléments constitutifs. Mais avant, quel est leur fondement ?

### **A. Fondement et évolution**

Les infractions regroupées sous la section intitulée empiètement des autorités administratives et judiciaires de la loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin et visent à protéger et à sanctionner la violation du principe de la séparation des pouvoirs. La méfiance des révolutionnaires à l'égard des juges va les inciter à interdire aux tribunaux de connaître des affaires de l'administration par la loi des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 Fructidor an II. Ces deux lois proclament que les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Elles interdisent aux tribunaux de l'ordre judiciaire de connaître des litiges intéressant l'administration et les actes émis par le pouvoir exécutif ou législatif.

La loi des 16 et 24 août 1790 disposait en effet, en son article 13 : *« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions »*.

Au Bénin, avant l'adoption de la loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018, le code pénal applicable en Afrique Occidentale Française (décret du 06 mai 1877) avait prévu, en ses articles 127 à 131, l'empiètement des autorités administratives et judiciaires.

Dans ces dispositions relatives à l'empiètement des autorités administratives et judiciaires, l'article 127 de l'ancien code pénal a disposé : « Sont coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique,

*1. Les juges, les procureurs généraux ou de la République, les substituts, les officiers de police, qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif, soit par des règlements contenant des dispositions législatives, soit en arrêtant ou en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées ;*

*2. Les juges ou procureurs généraux ou de la République, substitués, les officiers de police judiciaire qui auraient excédé leurs pouvoirs, en s'immisçant dans les matières attribuées aux autorités administratives, soit en faisant des règlements sur ces matières, soit en défendant d'exécuter les ordres émanés de l'administration ou qui, ayant permis ou ordonné de citer des administrateurs pour raison de l'exercice de leurs fonctions, auraient persisté dans l'exécution de leurs jugements ou ordonnances, nonobstant l'annulation qui en aurait été prononcée ou le conflit qui leur aurait été notifié ».*

Ces mêmes dispositions étaient prévues par les articles 127 et suivants de l'ordonnance royale du 09 septembre 1816 contenant la nouvelle édition du code pénal français.

En effet, les articles 127 à 131 de l'ancien code pénal en vigueur au Bénin, n'étaient qu'une transposition de la législation française de 1816, avec un réaménagement des peines applicables.

De ces dispositions, se dégage le crime de forfaiture reprochable aux magistrats et officiers de police.

Étymologiquement, une forfaiture est une action accomplie en dehors des règles édictées. Elle est en droit, l'infraction dont un fonctionnaire, un agent public, un magistrat ou une personne investie d'une mission de service public, se rend coupable dans l'exercice de ses fonctions en commettant des crimes ou délits qui violent les devoirs essentiels de sa charge.

A l'origine, elle est prévue par le code du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) de la République française qui est le premier à avoir donné au terme forfaiture un sens précis. Il en a fait une faute grave de nature professionnelle, c'est-à-dire une faute commise dans l'exercice de ses fonctions et dont seuls les juges pouvaient se rendre coupables. Si une sanction était alors prononcée à l'encontre des magistrats coupables de forfaiture, ces juges perdaient notamment tout droit de remplir une fonction quelle qu'elle soit ou un emploi public pendant une durée de vingt ans.

Ainsi, par exemple, le refus d'appliquer la loi officiellement constatée était un crime de forfaiture.

En 1810, les rédacteurs du code pénal français élargirent le terme de forfaiture à un certain nombre d'infractions d'une particulière gravité (prévarication, concussion, corruption, ...) et étendirent cette dernière qualification à tous les fonctionnaires.

Le crime de forfaiture a été ensuite étendu aux magistrats et officiers de police judiciaire à travers les dispositions de l'ordonnance royale du 09 septembre 1816.

Ce terme de forfaiture a été ensuite abrogé le 1<sup>er</sup> mars 1994 par le code pénal français, bien qu'il fût, en fait, une qualification générale qui embrassait un ensemble d'infractions dont seulement certaines faisaient l'objet d'une incrimination spéciale.

Le 10 mars 2017, en France, une proposition de loi visant à rétablir le délit de forfaiture dans le code pénal français a été initiée par le député Frank MARLIN<sup>10</sup>.

Quant à l'évolution de la notion au Bénin, le nouveau code pénal béninois a repris en son article 276, les anciennes dispositions relatives à la forfaiture commise par les magistrats et officiers de police judiciaire.

Mais à la différence de la législation antérieure, la loi n°2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal vient apporter la précision sur les officiers de police visés par l'ancien article 127 point 1°, en mentionnant clairement les "officiers de police judiciaire". Aussi, relativement à la peine, la forfaiture des magistrats et officiers de police judiciaire est-elle désormais punie de réclusion criminelle de cinq (05) ans à dix (10) ans.

Par ailleurs, on peut remarquer que le législateur de 2018 a élargi le domaine de l'empiètement des autorités administratives et judiciaires en prévoyant les actes d'immixtion dans le fonctionnement de la justice aux articles 278 et 279 du nouveau code pénal.

## **B. Les éléments constitutifs des infractions de forfaiture et d'immixtion dans le fonctionnement de la justice**

Ces infractions sont prévues par les articles 276 à 279 de loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin et pourraient même être résumées par le vocable forfaiture.

---

<sup>10</sup> [www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion4588.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion4588.asp)  
(consulté le 05/11/2019 à 18h14)

L'article 276 prévoit et punit les empiètements des autorités judiciaires dans les domaines réservés aux pouvoirs législatif et exécutif.

L'article 277 sanctionne les immixtions des autorités administratives dans des domaines réservés au pouvoir législatif tandis que les articles 278 et 279 répriment les immixtions des autorités administratives dans l'exercice du pouvoir judiciaire.

Avant d'aller plus en avant dans la présentation des éléments constitutifs des infractions prévues sous cette section, une remarque générale s'impose : les immixtions reprochées aux magistrats et aux officiers de police judiciaire dans des domaines réservés aux pouvoirs exécutif et législatif sont plus durement sanctionnées que celles des autorités administratives dans le fonctionnement de la justice. Pour des faits de même nature, l'infraction prend une qualification criminelle lorsqu'elle est commise par un magistrat ou un officier de police judiciaire mais demeure un simple délit lorsque l'auteur n'a pas cette qualité. Il apparaît ainsi que la qualité de magistrat est une circonstance aggravante.

En effet, l'article 276 du Code pénal fait de l'immixtion du magistrat une forfaiture punie de la réclusion criminelle de cinq (05) à dix (10) ans tandis que l'ingérence des autorités administratives dans des droits et intérêts relevant des tribunaux est punie, aux termes de l'article 278, d'une peine d'emprisonnement de deux (02) mois à trois ans (03) ans et que l'immixtion dans le fonctionnement de la justice prévue à l'article 279 n'est sanctionnée que d'une peine d'emprisonnement allant de six (06) mois à douze (12) mois.

### **Empiètement commis par les magistrats et les Officiers de Police Judiciaire**

➤ **Elément légal** : L'empiètement commis par les magistrats est prévu et puni par les articles 276 du nouveau code pénal qui dispose : « *Sont coupables de forfaiture et punis de la réclusion criminelle de cinq (05) ans à dix (10) ans :*

*1. Les juges, les procureurs généraux ou de la République, les substituts, les officiers de police judiciaire qui se sont immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif, soit par des règlements contenant des dispositions législatives, soit en arrêtant ou en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées ;*

2. *Les juges ou procureurs généraux ou de la République, substitués, les officiers de police judiciaire qui ont excédé leurs pouvoirs, en s'immisçant dans les matières attribuées aux autorités administratives, soit en faisant des règlements sur ces matières, soit en défendant d'exécuter les ordres émanés de l'administration ou qui, ayant permis ou ordonné de citer des administrateurs pour raison de l'exercice de leurs fonctions, ont persisté dans l'exécution de leurs jugements ou ordonnances, nonobstant l'annulation qui en aurait été prononcée ou le conflit qui leur aurait été notifié ».*

➤ **La qualité de l'auteur** : il faut que l'auteur des faits soit une autorité judiciaire notamment un magistrat (juge, procureur général, procureur de la République ou substitut) ou un officier de police judiciaire ;

➤ **L'élément matériel** : il consiste en des actes d'immixtion qualifiés par le législateur de forfaiture et caractérisés par :

#### ***Immixtion dans le législatif***

- 1- Ediction des règlements contenant des dispositions législatives ;
- 2- L'arrêt ou la suspension de l'exécution d'une ou plusieurs lois ;
- 3- Les délibérations sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées ;

#### ***Immixtion dans les attributions de l'autorité administrative***

- 1- L'édiction des règlements sur les matières relevant des matières administratives ;
- 2- La défense d'exécuter des ordres émanés de l'administration ;
- 3- L'exécution des jugements ou ordonnances contre les administrateurs cités en justice à raison de l'exercice de leurs fonctions, nonobstant l'annulation de ces décisions ou le conflit qui aurait notifié ;

➤ **L'élément intentionnel** : l'autorité judiciaire en cause doit avoir eu l'intention de s'immiscer dans l'exercice des autres pouvoirs.

#### **Empiètement commis par les autorités administratives**

➤ **L'élément légal**: cette infraction a pour fondement, les dispositions des articles 277, 278 et 279 du code pénal.

En effet, l'article 277 dispose en ces termes : « *Les préfets, maires et autres administrateurs qui se sont immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif comme il est dit à l'article 276 du présent code ou qui se sont ingérés de prendre des arrêtés généraux tendant à intimé des ordres ou des défenses quelconques à des cours ou tribunaux, sont punis de la détention criminelle à temps de cinq (05) ans à dix (10) ans* ».

Quant à l'article 278, il prévoit que « *Les préfets, maires et autres administrateurs qui ont entrepris sur les fonctions judiciaires en s'ingérant de connaître des droits et intérêts privés du ressort des tribunaux et qui après la réclamation des parties ou de l'une d'elles, ont néanmoins tranché l'affaire avant que la juridiction compétente ait statué, sont punis d'une peine d'emprisonnement de deux (02) mois à trois (03) ans et d'une amende de cinq cent mille (500.000) francs CFA au moins et de cinq millions (5.000.000) de francs CFA ou plus ou de l'une de ces deux peines seulement* ».

➤ **La qualité de l'autorité administrative** qui doit être, un préfet, un maire ou tout autre administrateur, à l'exclusion des autorités administratives centrales ;

➤ **Elément matériel** : il exige un certain nombre d'actes consistant en :

### ***Immixtion dans l'exercice du pouvoir législatif***

- 1- Ediction des règlements contenant des dispositions législatives<sup>11</sup> ;
- 2- L'arrêt ou la suspension de l'exécution d'une ou plusieurs lois ;
- 3- Les délibérations sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées ;

### ***Immixtion dans les affaires judiciaires***

1- la prise d'arrêtés généraux ayant pour but d'intimer des ordres ou des défenses aux cours ou tribunaux ;

2- l'ingérence dans les affaires privées<sup>12</sup> relevant des tribunaux allant jusqu'à les trancher en dépit de la réclamation de l'une des parties et avant que la juridiction compétente ait statué.

---

<sup>11</sup> Le législateur béninois à l'instar de son homologue français du 12 février 1810 a également entendu sanctionner les maires pour les arrêtés pris en méconnaissance de l'article 98 de la constitution du 11 décembre 1990, modifiée et complétée par la loi 2019-40 du 07 novembre 2019.

<sup>12</sup> L'article sous analyse a consacré l'expression droits et intérêts privés qui selon Emile GARCON, s'entendent de toutes les contestations dont la loi a réservé la décision au pouvoir judiciaire.

### ➤ **L'élément intentionnel :**

Exige un fait positif, avoir conscience qu'en prenant l'arrêté général pour intimer des ordres ou défenses aux cours et tribunaux, on s'immisce dans les attributions du pouvoir judiciaire. Il n'est pas exigé que les arrêtés pris soient ou non suivis d'effet.

**Commentaire :** A en croire Emile Garçon, cet élément intentionnel a souvent fait défaut. Ce qui expliquerait qu'aucune poursuite criminelle n'a jamais été exercée contre les Maires bien que le Conseil d'Etat ait annulé d'innombrables arrêtés comme statuant sur des matières législatives<sup>13</sup>. Il conclut pour cette raison que cette disposition n'a pas grand intérêt pratique.

### **Illustrations :**

- Au Bénin, certains maires, se prévalant des dispositions des articles 427 et suivants du code foncier et domanial<sup>14</sup> ont mis sur pied une commission de gestion foncière chargée, est-il dit, de règlement des litiges domaniaux. Créant ainsi un conflit d'attribution avec les tribunaux compétents. Il s'agit à n'en point douter d'agissement qui tombe sous le coup de l'article 278 du C.P.

- Le Préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral a, en effet, par lettre du 1<sup>er</sup> juin 2009 fait injonction aux commandants des compagnies d'Allada et de Cotonou de se référer à lui avant toute exécution forcée des décisions de justice donnant lieu à expulsion, d'autre part, précise que son avis préalable est nécessaire pour préserver l'ordre et la tranquillité publique. Cette lettre a été déférée à la censure de la cour constitutionnelle qui a conclu que la décision du préfet contenue dans la lettre ci-dessus mentionnée, viole la constitution<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Emile GARCON, Code Pénal annoté, tome 1, Recueil Sirey, Paris 1952, 501.

<sup>14</sup> « Il est créé dans chaque commune, une instance consultative dénommée : commission de gestion foncière (CoGeF). Elle assiste le Maire dans la gestion des questions foncières »

<sup>15</sup>Décision DCC 12-125 du 07 juin 2012 de la cour constitutionnelle

## ***Les autres cas d'immixtion dans le fonctionnement de la justice***

➤ **Elément légal** : Les actes d'immixtion visés ici trouvent leur fondement dans les dispositions de l'article 279 du code pénal qui dispose :

*« Constitue une immixtion dans le fonctionnement de la justice, notamment :*

- 1. toute pression de quelque nature que ce soit exercée sur un juge en charge d'un dossier ;*
- 2. toute entrave, tout ordre donné, toute artifice, toute déclaration, toute manifestation publique de nature à influencer le cours normal d'une instance ou tendant à empêcher ou à retarder l'exécution d'une décision de justice.*

*Toute immixtion dans le fonctionnement de la justice est punie d'un emprisonnement de six (06) mois à douze (12) mois et d'une amende de cinquante mille (50.000) francs CFA à cinq cent mille (500.000) francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement ».*

➤ **Elément matériel** : Il s'agit de :

1. toute pression de quelque nature que ce soit exercée sur un juge en charge d'un dossier ;
2. toute entrave, tout ordre donné, toute artifice, toute déclaration, toute manifestation publique de nature à influencer le cours normale d'une instance ou tendant à empêcher ou à retarder l'exécution d'une décision de justice.

Bien que le code pénal ait défini les actes constitutifs d'empiètement des autorités administratives et judiciaires, le contenu des notions de pression et d'entrave n'est pas clairement défini par le législateur.

En se référant à la doctrine française, on note que relativement aux **pressions** exercées sur un juge, elles sont caractérisées par les violences, les pressions par publication de commentaires, la corruption de magistrat, le trafic d'influence dans le but d'obtenir une décision favorable d'un magistrat<sup>16</sup>. Il s'agit également des menaces ou tout acte d'intimidation<sup>17</sup>. Toutefois, elle fait une distinction entre la pression par commentaires punissable et les critiques non répréhensibles.

---

16 Jean LARGUIER, Philippe Comte et Stéphanie FOURNIER, « Droit pénal spécial », Dalloz, 15<sup>ème</sup> éd., 2013, pp. 368-369.

17 Michel VERON, « Droit pénal spécial », éd., SIREY, 14<sup>ème</sup> édition, p. 430.

En effet, pour certains auteurs, critiquer un jugement pour des motifs de droit ne saurait être considéré comme une pression à l'égard de la Cour chargée d'examiner un appel ou un pourvoi en cassation<sup>18</sup>.

S'agissant des **entraves au bon fonctionnement de la justice**, elles sont imputables tantôt aux autorités judiciaires, tantôt aux tiers.

Dans le premier cas, on peut retenir par exemple le déni de justice, la révélation d'informations<sup>19</sup>.

Alors qu'en France, les dispositions actuelles du code pénal ne limitent pas les entraves aux autorités administratives, celles de l'article 279 du nouveau code pénal béninois sont applicables aux seules personnes visées par la section relative à l'empiètement des autorités administratives et judiciaires.

- **Illustration :**

Affaire M.P c/ député X qui a exercé des pressions sur un juge du tribunal de première instance de première classe de Parakou en charge du dossier d'un de ses protégés. Il a été condamné et a exécuté sa peine.

Les infractions et leurs éléments constitutifs une fois cernés, il importe de rechercher le comportement ou la conduite du magistrat constitutif de manquement à certaines règles déontologiques en lien avec ces deux infractions.

## **II. ARTICULATION DES ARTICLES 276 ET SUIVANTS DU C.P AVEC LES NOTIONS DE DELICATESSE, DE CONVENANCE DE SON ETAT, D'OBLIGATION DE PRUDENCE, DE FAUTE DISCIPLINAIRE.**

Il s'agira d'apprécier les notions déontologiques de délicatesse, de convenance de son état, d'obligation de prudence, de faute disciplinaire en lien avec les infractions ci-dessus exposées. Il sera exposé, outre leurs applications illustratives, d'abord, les notions de délicatesse, de convenance à l'état du magistrat et d'obligation de prudence **(A)**, ensuite celle de faute disciplinaire **(B)**.

---

18 Michel VERON, « Droit pénal spécial », éd., SIREY, 14<sup>ème</sup> édition, p. 430.

19 Christophe ANDRE, « Droit pénal spécial », Dalloz, 2<sup>ème</sup> éd., 2013, p.417.

## **A. Avec les notions de délicatesse, de convenance à l'état du magistrat et d'obligation de prudence**

### 1. La délicatesse

Elle est, selon le grand dictionnaire Larousse illustré<sup>20</sup>, le caractère d'une personne délicate. Cet adjectif dérivé du latin *délicatus* est synonyme, 1- d'une grande finesse. 2- qui manifeste de la fragilité. 3- qui exige de subtilité ; complexe. 4- qui fait preuve de la sensibilité, de tact.

Le projet de guide béninois de déontologie n'a pas expressément défini la délicatesse. Il lui a néanmoins consacré quatre articles déclinés en obligations.

Selon le manuel de déontologie des magistrats du Sénégal, « *La délicatesse s'entend de toute l'attention que le magistrat doit accorder aux justiciables, à ses collaborateurs, aux auxiliaires de justice et aux interlocuteurs de l'institution judiciaire.*

*Elle suppose prévenance, courtoisie, sérénité, bienveillance, mesure, retenue, écoute et savoir-faire »<sup>21</sup>.*

Pour docteur Gilbert Comlan AHOUCANDJINOUC, « *La délicatesse oblige le juge à observer en toutes choses la bienséance, la retenue, les bonnes manières. Ainsi, le juge évite les excès et les passions. Il doit se contenir face à toutes situations et demeurer modéré, sage et responsable, en tout et partout »<sup>22</sup>.*

Le contenu du principe suppose que le magistrat doit s'abstenir d'utiliser, dans ses écrits comme dans ses propos, des expressions ou commentaires déplacés, condescendants, vexatoires ou méprisants.

Abondant dans le même sens, Guy CANIVET et Julie Joly-HURARD<sup>23</sup> soutiennent que la délicatesse et la dignité peuvent se manifester de manière beaucoup plus subtile, à travers le comportement du juge, c'est-à-dire « le verbal, le gestuel, l'intonation de la voix, bref, tout ce qui n'est pas codifiable parce que trop évanescent, en apparence trop personnel et trop

---

20 Sous dir. Isabelle JEUGE-MAYNART : Le Grand dictionnaire Larousse illustré 2015, Sappi, 2014, Italie

21 Manuel de déontologie des magistrats du Sénégal, Lexis Nexis S.A, 2017, Paris, 82.

22 AHOUCANDJINOUC Gilbert, in communication sur « La déontologie et l'éthique des juges et du personnel judiciaire de la haute Cour de justice. », 21

23 La déontologie des Magistrats, Guy CANIVET, Julie Joly-HURARD

spontané mais qui, dans la réalité pratique, se révèle d'une grande importance » explique Antoine GARAPON.

La délicatesse est donc une notion très large et pourrait englober nombre de règles déontologiques. Sur les 38 décisions contenues dans le recueil des décisions disciplinaires du C.S.M<sup>24</sup>, plus de deux tiers de celles de condamnation font référence au manquement aux devoirs de délicatesse ou de convenance de son état.

### **Illustrations :**

- Pour le C.S.M. du Sénégal, « *commet un manquement aux devoirs de son état et à la délicatesse le magistrat qui, en violation de la réglementation sur les marchés publics, ne respecte pas les règles de mise en concurrence dans la construction du siège de l'institution qu'il dirige* »<sup>25</sup>.

- Pour le projet de guide de déontologie des magistrats du Bénin,

« Commet un manquement à l'obligation de délicatesse, notamment :

- le magistrat qui se montre ouvertement méprisant à l'audience envers les justiciables ou tout autre acteur de la justice ;

- le magistrat qui divulgue les résultats du délibéré auquel il a participé ou qui, après avoir participé au délibéré, s'abstient de se présenter à la date retenue pour le prononcé de la décision ;

- le magistrat qui rabroue le greffier ou les justiciables en pleine audience ou qui refuse, sans motif, aux avocats de s'exprimer ;

- le membre d'une composition collégiale ou le représentant du ministère public qui sort d'une audience sans avoir obtenu préalablement la décision de suspension du président, sauf cas de force majeure ».

L'obligation de délicatesse va souvent de pair avec une autre :

---

<sup>24</sup> Conseil Supérieur de la Magistrature du Bénin, Recueil des décisions disciplinaires (1993-2018), 1<sup>ère</sup> édition.

<sup>25</sup> Manuel de déontologie des magistrats du Sénégal, OP. Cit., 85.

## 2. La convenance aux devoirs de son état.

Celle-ci assure d'ailleurs l'effectivité de celle-là<sup>26</sup>. L'expression n'est définie nulle part<sup>27</sup>. Mais pour Bentham, la convenance est une nouvelle théorie des devoirs, qui consiste pour tout individu, à faire ce qui est convenable de faire ou, à tout le moins à savoir ce qu'il convient de faire en toute occasion pour accroître son bonheur et, ce faisant, accroître le bonheur de la collectivité, somme des bonheurs individuels.

Selon la charte européenne sur le statut des juges en son article 5-1, la notion de convenance est une notion qui a double effet, elle vise d'une part, le comportement visible du magistrat (dans sa vie professionnelle comme dans sa vie privée) et d'autre part, sa manière de juger.

Pour Guy CANIVET la convenance suppose le comportement professionnel du magistrat qui regroupe approximativement avec les exigences statutaires c'est-à-dire faire preuve d'honneur, de délicatesse et de dignité, de loyauté et de compétence professionnelle. Il doit, en tout, respecter les devoirs de son état ainsi que le secret professionnel. À cela s'ajoutent les devoirs d'impartialité et de légalité, corollaires de l'indépendance du juge.

L'état qui convient et qui est exigé du magistrat se trouve, selon docteur Comlan AHOUANDJINO, contenu dans la formule de son serment. Il écrit, en effet : Le magistrat jure *« de se conduire en tout comme un digne et loyal magistrat...Il s'engage ainsi à observer dans sa vie familiale et sociale, dans ses relations personnelles, dans sa vie professionnelle, et dans ses fonctions, et en tous temps et en tous lieux, donc partout, et en toutes circonstances, une conduite irréprochable empreinte de dignité et de loyauté.*

*La dignité du juge lui impose dans sa fonction et dans sa vie privée et dès lors, l'oblige à éviter toute situation qui est de nature à l'entacher et/ou à corner ou dégrader l'image de la justice et sa crédibilité auprès des observateurs et des justiciables...*

*La loyauté l'oblige à être juste, droit, franc, sincère. Ainsi, le magistrat ne doit pas tordre le cou au droit. Il doit éviter toutes les formes de falsification et de fraudes à la loi, tel par*

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> La définition de chacun des termes de l'expression pourrait aider à sa compréhension. Convenance selon S. BISSARDON, vient de l'infinifit convenir. Avec l'auxiliaire avoir et la préposition à : ce mot a le sens d'« être approprié, plaire ».Etat : signifie, selon le dictionnaire Grand Larousse illustré : 1- manière d'être physique ou moral d'une personne. 2- sa situation sociale ou professionnelle...

*exemple, le non respect du principe du contradictoire. Il doit alors respecter tous les devoirs de son état, et être sincère, exempt de mauvaise foi»<sup>28</sup>.*

## **Illustrations :**

### **Loyauté**

Le CSM du Bénin a jugé que : « *Les renvois abusivement excessifs, les prolongations de délibérés pendant des années, sont constitutifs de faute disciplinaire ;*

- *Le temps considérable mis par le juge sans vider ses délibérés dans certaines affaires plus anciennes que d'autres qui ont connu plus promptement un règlement, est de nature à entacher la loyauté et la dignité du magistrat et par conséquent à porter atteinte aux termes de son serment. »<sup>29</sup>.*

- Le magistrat qui fait des commentaires négatifs sur l'institution judiciaire dans les lieux publics ou à travers des moyens de diffusion publique.

- Est passible de poursuite disciplinaire, le magistrat du parquet à qui il est reproché le défaut de compte rendu à ses supérieurs hiérarchiques<sup>30</sup>.

- Le magistrat doit, dans l'appel des affaires, tenir compte des usages du barreau et de la situation des personnes qui comparaissent détenues.

- Le magistrat du Parquet qui, de manière outrancière, commente à l'audience la décision rendue et clame son intention de la contester.

- Le magistrat qui, au cours d'une audience, tient des propos à caractères raciste ou stigmatisant<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> AHOUANDJINO Comlan Gilbert, Op Cit., pp 20-21.

<sup>29</sup> CSM. D. Décision n° 19/307.

<sup>30</sup> Projet de guide de déontologie des magistrats du Bénin, Op. Cit., 19.

<sup>31</sup> CSM, Manuel de déontologie des magistrats du Sénégal, Op. Cit., 85.

- **Dignité et honneur :**

• Selon la jurisprudence du C.S.M. du Sénégal, « *A un comportement indigne, le magistrat qui se met torse nu dans un bar en proférant des grossièretés à l'endroit du public présent* ».

• Le magistrat, dans ses relations avec ses collègues, doit éviter de les appeler en public par un surnom qui peut entacher leur honorabilité.

• Le magistrat doit veiller à la solennité de l'audience et éviter qu'elle ne se transforme en un spectacle de nature à porter atteinte à la dignité.

• Le CSM. du Bénin a décidé : « *Le fait pour un magistrat du parquet de classer pour poursuites inopportunes, ou de les garder sans aucune orientation jusqu'à l'intervention du Procureur Général, est une faute disciplinaire,*

*Cette manière de traiter les dossiers avec légèreté par le magistrat, fait obstacle au cours normal de la justice et traduit sur le plan professionnel une négligence coupable génératrice d'abus graves et de retard pouvant entraîner la prescription de l'action publique.*

*Ces agissements du magistrat constituent un manquement aux "convenances de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité" ... »<sup>32</sup>.*

• Est également constitutif d'un manquement aux convenances de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, le fait pour un magistrat « *de ne pas faire preuve de la réserve compatible avec son état, en ce que consulté par son supérieur hiérarchique, il a répondu par des énonciations qui ne lui avaient pas été demandées, et de surcroît disproportionnées à la lettre de consultation du Garde des Sceaux, son supérieur hiérarchique* »<sup>33</sup>.

### 3. L'obligation de prudence

Aucun des documents de déontologie des magistrats n'a traité de « l'obligation de prudence ». Le groupe de mots "la prudence" a néanmoins été abordé par le guide pour les magistrats non pas en termes d'obligation déontologique mais comme qualité d'un magistrat<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> CSM. D. Décision n° 04/195

<sup>33</sup> CSM. D. Décision n° 21/507

<sup>34</sup> Conseil supérieur de la justice, Guide pour les magistrats, CSJ, Bruxelles, 2012, 22

C'est pourquoi, il paraît judicieux de centrer l'analyse sur le sens du mot prudence. Selon le dictionnaire petit Larousse illustré, prudence vient du latin prudentia qui signifie prévoyance, sagesse, connaissance. En un premier sens, Vocabulaire juridique définit la prudence comme une qualité, plus précisément une vertu faite de prévoyance, (clairvoyance, lucidité, capacité de voir) et de modération (aptitude à se refréner, maîtrise, autolimitation) ; comportement conforme à cette norme. En un second sens, elle est synonyme de sagacité, circonspection, modération, expérience, sagesse, savoir-faire.<sup>35</sup>

Pour Serge GUINCHARD, la prudence est l'attitude d'une personne qui agit de manière à éviter les erreurs, les risques. Il renvoie à la circonspection, elle-même synonyme de réserve. Il établit ainsi une proximité entre l'obligation de réserve et l'obligation de prudence.

L'article 77 du projet de guide de déontologie des magistrats du Bénin, invite expressément le magistrat à faire preuve de sagesse par sa connaissance des réalités et du droit et par son comportement raisonnable, juste et prudent. Ce comportement doit le conduire « à écarter l'outrance et l'extravagance dans l'exercice de ses fonctions, sans pour autant afficher de la timidité ou de la paralysie ». Le magistrat prudent combine sa connaissance du droit et celle des circonstances particulières de l'affaire, de manière raisonnée, tout en conservant un sens pratique commun.

Au demeurant, la prudence que le magistrat doit obligatoirement cultiver lui interdit des conclusions trop hâtives à partir de considération d'ordre général. C'est donc une qualité, un repère, un bouclier susceptible de le préserver contre la forfaiture ou l'immixtion dans le pouvoir législatif ou exécutif, même lorsqu'il fait œuvre d'interprétation des normes applicables. A ce propos, l'article 59 du guide de déontologie des magistrats du Bénin paraît plus péremptoire au sujet de l'immixtion du pouvoir judiciaire dans les attributions du pouvoir législatif lorsqu'il dispose : « *Il appartient au magistrat d'interpréter la loi. Toutefois, il ne peut en aucun cas se substituer au législateur.* » Il va plus loin à travers l'article 60 : « *Le respect de la légalité est permanent et s'impose à tout magistrat dans les limites de ses attributions*»

Le Guide pour les magistrats va plus loin encore en soufflant que « *La prudence guide le magistrat tant dans sa vie professionnelle que dans sa vie privée, pour maintenir la*

---

<sup>35</sup> Sous-dir, CORNU (Gérard), Vocabulaire juridique, 12<sup>e</sup> édition, P.U.F, 2019, Paris, 830.

*confiance du public dans le système judiciaire et les tribunaux* »<sup>36</sup>. Toutefois, prévient l'auteur, comme toute personne, le magistrat a droit au respect de sa vie privée. Son obligation de prudence ou réserve « *ne s'oppose pas à ce qu'il mène une vie sociale normale: il lui suffit de se comporter avec discernement et précaution pour éviter de porter atteinte à la dignité de ses fonctions ou à sa capacité de les exercer* »<sup>37</sup>.

### **Illustration**

Selon le CSM du Bénin, caractérise le manquement du magistrat à son devoir de prudence et partant, aux convenances de son état de magistrat et est, dès lors, constitutif de la faute disciplinaire, le fait pour un magistrat de s'impliquer dans une affaire de placement illicite d'argent avec des taux d'intérêt hors du cadre légal.

En somme, le manquement à l'une des règles déontologiques ci-dessus exposées postule la commission d'une faute disciplinaire.

### **B. Avec la notion de faute disciplinaire**

La faute disciplinaire du magistrat est définie en droit béninois par l'article 57 de la loi n°2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature en République du Bénin comme tout manquement aux devoirs de l'état de magistrat, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité. Serge GUINCHARD a complété cette définition en ajoutant : « la violation grave et délibérée d'une règle de procédure assurant une garantie essentielle des droits des parties »<sup>38</sup>.

Telle est aussi la position soutenue par le CSM du Bénin dans la plupart de ses décisions<sup>39</sup>.

Cette définition est, cependant, critiquée comme manquant de lisibilité, dans la mesure où elle fait référence à des concepts relativement abstraits et exprimés en termes très généraux.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Conseil supérieur de la justice, Ibid., 22.

<sup>37</sup> Ibid., 13. Voire dans le même sens : CDP, 9 octobre 1987 : Il ne s'agit ni d'une obligation au silence, ni d'une obligation au conformisme. Son but est de préserver « la dignité, l'impartialité et l'indépendance de la magistrature » (CSM, 9 avril 1993).

<sup>38</sup> Sous-dir : GUINCHARD (Serge), Lexique des termes juridiques, Dalloz, 2016, Paris

<sup>39</sup> A titre illustratif, confère, CSM. D. Décisions n° 01/193, 02/293, 06/296, 16/206, 17/107, 21/507, 25/109....

<sup>40</sup> Soutenance de Evangeline PERSONENI, 7 juin 2007, la déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire

L'imprécision des termes permet au Conseil supérieur de la magistrature de définir le contenu (voire de lui en donner un) et d'engager une réflexion sur la déontologie.

Pour ce faire, le C.S.M appelle l'éclairage du serment que prête le magistrat lorsqu'il entre en fonction. Ce serment fait rappeler certaines qualités indissociables à la fonction de juger. Lorsqu'il prête serment, le magistrat s'engage, publiquement et officiellement à respecter scrupuleusement les diverses règles d'ordre moral qui y sont édictées. Julie Joly-HURARD citée plus haut, estime à juste titre que « Le serment constitue une expression de l'éthique qui doit guider les pratiques professionnelles des magistrats ». Dans l'exercice de ses fonctions, le magistrat ne peut en aucun cas être relevé de son serment.

Il est donc évident que tout comportement qualifié de fautif à l'endroit d'un magistrat, l'expose aux sanctions disciplinaires. Selon la loi portant statut de la magistrature, un magistrat poursuivi en même temps pour plusieurs faits ne pourra écoper que l'une des sanctions prévues à l'article 58.

Cependant, des incertitudes demeurent quant à l'indétermination de la faute et de la sanction. Des contours trop flous de la définition de la faute confèrent à la répression un caractère plus ou moins aléatoire. En effet, les preuves peuvent être difficiles à avancer. Les pouvoirs du CSM sont donc assez larges pour en apprécier.

En Italie par exemple, la jurisprudence du CSM italien a permis de déterminer cinq fautes professionnelles :

- manquements à l'obligation d'exactitude,
- manquements à l'obligation de moralité,
- manquements à l'obligation de diligence,
- manquements à l'obligation d'impartialité,
- manquements à l'obligation de réserve.

S'agissant du Canada, en 1992 et 1994, deux résolutions, l'une de l'Association des juges des Cours Supérieures, l'autre du CCM, réclament la mise en place de guides de conduite rigoureusement distincts du système disciplinaire. Après quatre ans de travaux et de réflexion, les « Principes de déontologie judiciaire » sont publiés et comprennent cinq grandes

valeurs qui sont l'intégrité, l'indépendance, la diligence, l'égalité et l'impartialité dont la violation est constitutive de faute disciplinaire.

Pour ce qui est du Bénin en matière de codification des fautes disciplinaires susceptibles d'être reprochées aux magistrats, l'attente ne sera plus très longue dans la mesure où l'avant-projet du code de déontologie est en voie d'adoption au parlement.

Le code de déontologie des magistrats en France énumère les trois cas justifiant une sanction disciplinaire, à savoir : le manquement à ses devoirs, le fait de se conduire de façon «indigne» et de mettre en danger le prestige de l'ordre judiciaire.

Les sanctions susceptibles d'être prononcées pour fautes disciplinaires dans la loi béninoise sont de deux ordres à savoir : les sanctions de premier degré et les sanctions de second degré.

Susceptible d'être sanctionné au plan disciplinaire pour violation de principes déontologiques, le magistrat peut également engager sa responsabilité pénale dans certains cas. Une parfaite illustration nous est fournie par l'infraction d'empiètement des autorités administratives et judiciaires en débat.

Il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si la poursuite du chef de forfaiture ou d'immixtion dans les pouvoirs législatif ou exécutif peut se doubler une poursuite au plan disciplinaire.

Sans exclure cette éventualité, Emile GARÇON rapporte : «il n'existe pas de décisions judiciaires ayant prononcé des condamnations contre des magistrats du chef de l'article 127 du C.P., l'équivalent de l'article 276 du C.P. béninois. Par contre, deux arrêts de la Cour de cassation ont fait application du principe qui y est contenu pour casser certaines décisions judiciaires »<sup>41</sup>. Dans ces deux cas, le Garde des Sceaux a saisi la cour de cassation pour faire annuler le jugement entrepris. La saisine d'une instance disciplinaire n'est pas rapportée.

Le CSM du Bénin a, quant à lui, affirmé l'autonomie des répressions pénales et disciplinaires en jugeant qu'« *En raison des différences de finalités des deux ordres de répression, leurs conceptions respectives de la faute ne sont pas superposables et*

---

<sup>41</sup> GARÇON (Emile), Code pénal annoté, tome 1, Recueil de Sirey, 1810, Paris, 499

*l'autonomie des fautes pénales et disciplinaires implique qu'un même fait bien qu'indifférent au regard du droit pénal, puisse être constitutif d'une faute disciplinaire et inversement, qu'un fait pénalement qualifié ne soit pas, pour cette seule raison, disciplinairement répréhensible.*

*...ainsi, l'autorité disciplinaire peut condamner alors même qu'il y aurait relaxe ou acquittement au pénal, ou inversement, dire n'y a lieu à sanction disciplinaire alors qu'il y aurait eu condamnation au pénal*

*En revanche, l'appréciation portée par le juge répressif sur la matérialité des faits reprochés ne peut être contredite ou remise en cause par le juge disciplinaire, même si le CSM, statuant disciplinairement, apprécie librement les faits ; il est lié par l'autorité absolue de la chose jugée s'attachant aux constatations de fait contenues dans les décisions définitives des juridictions pénales»<sup>42</sup>.*

MORET-BAILLY et TRUCHET Didier sont plus affirmatifs : « *Les procédures disciplinaires sont tout à fait indépendantes des autres procédures (civiles, administratives, pénales ou autres procédures disciplinaires) engagées à propos des mêmes faits. Il est donc possible de cumuler les sanctions disciplinaires avec d'autres sanctions, voire les sanctions disciplinaires entre elles...* »<sup>43</sup>.

## **CONCLUSION**

Le magistrat est un fonctionnaire particulier. Son serment l'astreint au respect de nombreux principes déontologiques. La violation de ces principes condensés ou concentrés dans la formule de son serment peut être constitutive à son égard de faute disciplinaire qui peut même se doubler d'une faute pénale. Le thème proposé à la réflexion met en exergue deux infractions visant à sanctionner au plan pénal, le manquement au principe de la séparation des pouvoirs consacrés par la constitution béninoise. La sévérité de la sanction pénale du magistrat coupable de ces infractions en comparaison des peines applicables pour des faits de même nature reprochés aux tiers confirme le niveau élevé de vertu attendue de ce fonctionnaire.

---

<sup>42</sup> CSM. D. Décision n° 25/109

<sup>43</sup> MORET-BAILLY et TRUCHET Didier, *Déontologie des juristes*, P.U.F, 2010, Paris, 228.

Les organisateurs de la 7<sup>ème</sup> édition de la rencontre Cour suprême et juridictions de fond ont été une fois encore très inspirés en faisant projeter les phares de la réflexion sur ces dispositions du nouveau code pénal. L'essentiel à retenir, le magistrat doit solidement s'accrocher au respect des règles déontologiques protégeant sa profession en général. Il est spécialement appelé à la stricte observance de celles de délicatesse, de prudence et de convenance aux devoirs de son état. Lesquelles se trouvent, en quelque sorte, au confluent des autres obligations déontologiques.

On pourrait même spéculer en voyant dans la résurgence de ces règles un rappel insistant du magistrat à ces obligations déontologiques transversales avec à la clé la menace d'une sanction pénale si jamais sa culpabilité était établie. Il y a lieu de douter que cette remise au goût du jour de dispositions supprimées sous d'autres cieux parce que désuètes, doublée de la nécessité de mettre à la disposition du conseil supérieur de la magistrature et des magistrats un guide de déontologie et un recueil des décisions du C.S.M soit innocente ou une initiative ex nihilo.

## **« Revue de la mise en œuvre des recommandations issues des rencontres Cour suprême–juridictions du fond », Régine ANAGONOU LOKO, Magistrat, Secrétaire générale de la Cour suprême**

### **MOT INTRODUCTIF A LA REVUE**

En tant que plus haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire, la Cour suprême a, ainsi que nous le savons, un rôle pédagogique de premier plan à jouer, à l'endroit de tous les animateurs de la Justice.

De même, il est nécessaire que le fonctionnement de la justice aide à ce que le citoyen retrouve confiance en ses institutions et dans la vie démocratique.

Dans cette optique, la justice doit être mieux comprise, plus facilement accessible, quand les autres modes de régulation sociale ont échoué.

Pour mieux cerner les contours de cette noble entreprise, faire un bon diagnostic et apporter les solutions techniques ou pédagogiques aux dysfonctionnements connus et identifiables, la haute juridiction, ensemble et de concert avec le Ministère de la Justice, a initié, depuis 2012, des rencontres périodiques entre les magistrats de la Cour suprême et ceux des Cours et Tribunaux de la République.

Au cours des dites rencontres périodiques, les principaux animateurs des juridictions du fond et les hauts magistrats de la Cour suprême ont pu, depuis six (06) éditions déjà, échanger, à travers plusieurs thématiques, sur les conditions d'exercice de leur office. L'objectif essentiel ayant été de trouver les voies et moyens pour enrayer les maux qui sont de nature à entraver le bon fonctionnement du service public de la justice.

Ces rencontres auront ainsi été des cadres d'échanges d'expériences entre juridictions, avec le concours des hauts magistrats dont l'expérience et l'expertise se seront révélées précieuses dans cette entreprise d'accompagnement pédagogique.

Les différentes éditions des rencontres, cadres privilégiés de dialogue direct entre juges, auront ainsi été autant d'occasions pour les magistrats du fond, de mieux s'imprégner de la mission d'unification du droit et d'harmonisation de la jurisprudence puis de mettre en

application les tendances, orientations et évolutions jurisprudentielles de la Cour suprême, dans l'exercice de leur office.

Après six (06) éditions de cette rencontre, il est apparu nécessaire de marquer un temps d'arrêt pour jeter un regard rétrospectif sur le chemin parcouru, notamment à travers l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations issues desdites assises. Et ceci constitue une réponse apportée à une préoccupation exprimée par des magistrats lors de la collecte des thématiques retenues pour nourrir les travaux de la 7<sup>ème</sup> rencontre.

Il a été également jugé pertinent de trouver, dans une démarche prospective, les voies et moyens pour inscrire résolument les rencontres dans une logique de succès pédagogique.

C'est tout le sens de la dernière présentation inscrite au programme de déroulement pédagogique de notre 7<sup>ème</sup> rencontre.

L'objectif poursuivi par le présent exercice est de :

- mesurer le niveau de réalisation des attentes formulées par les participants aux différentes sessions ;
- mettre en lumière les avancées ;
- identifier les goulots d'étranglement ;
- échanger enfin avec les principaux animateurs des Cours et Tribunaux, à l'effet d'identifier, dans une approche participative, les solutions aux dysfonctionnements persistants.

Cet exercice se donne donc pour ambition de dégager avec vous, les grands enseignements et d'identifier, à travers les recommandations qu'il plaira de formuler dans le cadre des présents travaux, les leviers à même de mieux impacter les futures rencontres entre la Cour suprême, les juridictions du fond et le Barreau, ceci, pour une meilleure plus-value pédagogique.

A cet effet, suivra, dans un instant, une présentation de l'ensemble des recommandations, édition par édition. Il sera ainsi loisible à chacun, d'observer sur les différents tableaux, les points ci-après :

- la nature de la recommandation,
- le destinataire de ladite recommandation,

- la réponse y apportée, à travers la colonne observations.

## POINT DES RECOMMANDATIONS ISSUES DES RENCONTRES ENTRE LA COUR SUPREME ET LES JURIDICTIONS DU FOND DEPUIS 2012

<b>AU TITRE DE L'ANNEE 2012</b>		
Rencontre des 20 et 21 septembre 2012 au siège de la Cour suprême à Porto-Novo		
<b>THEMES</b> : La déontologie du magistrat – Le management des juridictions)		
Recommandations	Destinataire de la <sup>44</sup> recommandation	Observations
La publication des décisions du CSM, même dans l'anonymat, par le biais d'un bulletin semestriel ou annuel	Non déterminé (ND)	Recueil des décisions du CSM achevé et en instance de publication.
L'élaboration d'un répertoire des fautes disciplinaires courantes	ND	Guide de déontologie des magistrats achevé et en instance de publication.
L'amélioration des conditions de travail (création des restaurants dans les tribunaux, organisation des activités divertissantes)	ND	
L'allocation de prime d'habillement aux magistrats pour leur permettre de s'habiller décentement	ND	
La formation continue aux règles déontologiques	ND	
La délocalisation de la rencontre dans un cadre plus ouvert, rencontre qui impliquera un plus grand nombre de magistrats et qui portera sur des thèmes de réflexion plus pointus	ND	Depuis l'édition 2012, la Rencontre a été successivement délocalisée aux sièges des Cours d'appel de Parakou et d'Abomey, et des Tribunaux de première instance de Natitingou, de Lokossa et d'Abomey-Calavi.  Des thématiques diversifiées et techniques ont été traitées.
L'organisation des séances de restitution des résultats de la rencontre dans les juridictions du fond	ND	
Le renforcement de l'enquête de moralité lors du recrutement et de la fin de la formation des auditeurs de justice	ND	
Octroi aux conseillers et substituts généraux des Cours d'appel, d'avantages supérieurs ou au moins égaux à	ND	Adoption et entrée en vigueur

<sup>44</sup> Au départ, les recommandations n'avaient pas toujours de destinataires ciblées.

ceux des présidents et procureurs de la République des tribunaux de première instance		du décret n° 2017-227 du 12 avril 2017 fixant des mesures incitatives exceptionnelles au profit des personnels magistrats, des personnels non magistrats des Cours d'appel et de la Chancellerie du Ministère de la Justice et de la législation.
Résolution de la question de l'affectation des greffiers, conducteurs de véhicules administratifs et autres agents sans consultation et avis des chefs de juridiction	ND	
Augmentation des budgets alloués aux juridictions, détachement de ces budgets de celui du ministère chargé de la justice et dotation des juridictions d'un service financier pour la gestion desdits budgets	ND	Les juridictions sont dotées de subventions, donc de budgets autonomes depuis plusieurs années.
Prise d'une circulaire d'application sur le décret allouant des avantages aux greffiers des juridictions, en attendant son abrogation	Garde-des Sceaux	
Implication des procureurs de la République par les chefs de juridiction, dans le fonctionnement des juridictions comme dans la gestion du budget	Chefs de juridictions	
Mettre « fin à l'empirisme dans la gestion des tribunaux pour renouer avec la technique » - Formation pour tout magistrat appelé à de nouvelles fonctions en général et pour les chefs de juridiction et de parquet en particulier	ND	
Dialogue entre les chefs de juridiction et le ministère de la Justice	Garde-des-Sceaux	
Recrutement des greffiers en nombre suffisant	Garde-des Sceaux	
Intégration rapide et affectation des auditeurs de justice en fin de formation	Garde-des Sceaux	
<b>AU TITRE DE L'ANNEE 2013</b>		
(Rencontre des 12 et 13 août 2013 au siège de la cour d'appel de Parakou)		
<p><b>THEMES : Le regard attentionné du président du tribunal ou de la cour d'appel sur le fonctionnement de sa juridiction – Le contrôle administratif de la production judiciaire par le président de la juridiction : étendue et limites – La cour d'appel et le fonctionnement des juridictions de son ressort territorial – L'information du public par le parquet sur une procédure judiciaire pendante : étendue et limites – Causerie sur la question du relâchement des comportements par les magistrats)</b></p>		
<b>Recommandations</b>	<b>Destinataire de la recommandation</b>	<b>Observations</b>
Respect des fondamentaux, notamment la règle de préséance, les critères de compétence et d'exemplarité	Conseil supérieur de la magistrature	

dans la nomination des chefs de juridiction		
Elaboration d'un code de conduite ou d'un compendium pour les magistrats	<b>Conseil supérieur de la magistrature</b>	<b>Guide de déontologie des magistrats achevé et en instance de publication.</b>
Dotation des cours d'appel de moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission d'inspection dans les tribunaux de leur ressort	<b>Gouvernement</b>	
Mise à la disposition des présidents des tribunaux de première instance des moyens adéquats afin d'assurer le bon fonctionnement de leurs juridictions	<b>Gouvernement</b>	
Organisation de la formation continue des magistrats en général et du recyclage de ceux d'entre eux appelés à changer de fonction judiciaire	<b>Gouvernement</b>	
Opérationnalisation de l'inspection générale des services judiciaires	<b>Gouvernement</b>	
Sensibilisation des populations sur les textes de loi et les procédures judiciaires	<b>Cour suprême et la chancellerie à travers la DLCS</b>	
Organisation d'un séminaire ou d'une rencontre sur le thème « La justice, la politique et l'argent »	<b>Cour suprême</b>	<b>Exposé d'une communication intitulée « La justice, la politique et l'argent » à la Rencontre tenue les 25 et 26 février 2015 au siège de la Cour d'appel d'Abomey.</b>
Publication des arrêts des cours d'appel	<b>Cour suprême</b>	
Organisation de réunions périodiques dans les juridictions pour débattre de certaines questions de procédure ainsi que des difficultés rencontrées par des collègues dans l'exercice de leur mission	<b>Les « magistrats eux-mêmes »</b>	
Invitation des officiers de police judiciaire (OPJ) par les procureurs de la République au devoir de se conformer aux prescriptions légales dans leurs procédures et leurs interventions dans la presse	<b>Les « magistrats eux-mêmes »</b>	
<b>AU TITRE DE L'ANNEE 2015</b>		
(Rencontre des 25 et 26 février 2015 au siège de la cour d'appel d'Abomey)		
<b>THEMES : La justice, la politique et l'argent – Le magistrat dans son office face aux pressions politiques – Le magistrat face au phénomène de la corruption – L'indépendance du parquet vis-à-vis de la chancellerie dans une procédure judiciaire pendante : étendue et limites – Causerie sur les questions relatives à l'impartialité, à la dignité et à la probité du magistrat)</b>		
<b>Recommandations</b>	<b>Destinataire de la recommandation</b>	<b>Observations</b>
Le contrôle effectif par les chefs de juridiction du travail de leurs collaborateurs en vue d'identifier à temps les atteintes aux règles déontologiques	<b>Magistrats</b>	
Organisations de réunions périodiques dans les juridictions	<b>Magistrats</b>	

pour débattre des dysfonctionnements éventuels		
Mise en place d'un mécanisme d'évaluation par les pairs	<b>Magistrats</b>	
Publication des décisions du Conseil supérieur de la magistrature	<b>Conseil supérieur de la magistrature</b>	Recueil des décisions du CSM achevé et en instance de publication.
Ouverture de la saisine du CSM à d'autres autorités que le Garde-des-Sceaux	<b>Conseil supérieur de la magistrature</b>	
Mise en place d'un mécanisme pouvant permettre au CSM de résister aux pressions politiques	<b>Conseil supérieur de la magistrature</b>	Loi n° 2018-02 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi organique n° 94-027 du 18 mars 1999 relative au CSM. L'évolution de la composition du CSM, issue de cette loi semble aller à l'inverse des conclusions du rapport de 2013 sur l'état de la justice au Bénin et la perception des justiciables, qui souhaitait une réduction de l'influence du pouvoir exécutif au niveau du CSM.
Organisation entre la Cour suprême et la Cour constitutionnelle de rencontres pour harmoniser leurs points de vue	<b>Cour suprême</b>	
Publication des actes des rencontres trimestrielles	<b>Cour suprême</b>	Les Actes de la 6 <sup>ème</sup> Rencontre sont publiés et en cours de distribution. La publication des Actes des Rencontres précédentes fait l'objet de discussions avec un partenaire financier.
Accompagnement à la retraite des magistrats, des indemnités	<b>Gouvernement</b>	
Réorganisation de la composition du CSM à fin d'en exclure autant que possible les personnalités politiques	<b>Gouvernement</b>	Loi n° 2018-02 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi organique n° 94-027 du 18 mars 1999 relative au CSM.
Exécution des décisions de justice	<b>Gouvernement</b>	
Mise en application des propositions des assises de Bohicon sur l'indépendance des magistrats du parquet	<b>Gouvernement</b>	

## AU TITRE DE L'ANNEE 2015

(Rencontre des 26 et 27 novembre 2015 au siège du tribunal de première instance de deuxième classe de Natitingou  
**THEMES** : L'administration des cours et tribunaux par le ministère de la justice : étendue et limites au regard des dispositions de l'article 125 de la Constitution du 11 décembre 1990 – Les contrariétés de décisions entre les juridictions du fond – Effectivité des contentieux administratifs et des comptes devant les juridictions du fond – La mise en œuvre des poursuites des infractions relatives aux comptes de campagne électorale – La jurisprudence nationale en droit bancaire)

Recommandations	Destinataire de la recommandation	Observations
Exercice en tout temps, dans l'esprit des dispositions de l'article 125 de la Constitution du 11 décembre 1990, de la tutelle administrative du ministère de la justice sur les cours et tribunaux	Non déterminé	
Non immixtion de l'Exécutif dans le Judiciaire, à l'occasion de l'administration des cours et tribunaux	ND	
Mise à la disposition des cours et tribunaux des moyens suffisants en ressources humaines, techniques, matérielles et financières pour l'accomplissement en toute indépendance de leur mission.	Gouvernement	
Elaboration, en liaison étroite avec les cours et tribunaux, du plan de travail annuel du ministère chargé de la justice	ND	
Réforme en profondeur du Conseil supérieur de la magistrature.	ND	La loi n° 2018-02 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi organique n° 94-027 du 18 mars 1999 relative au CSM a introduit une réforme du CSM.
Dotation des cours et tribunaux de budgets conséquents	ND	
Création en urgence de l'Ecole nationale de la magistrature en vue notamment de la formation continue des magistrats	ND	Adoption et entrée en vigueur du décret n° 2018-178 du 16 mai 2018 portant approbation des statuts de l'Ecole de formation des professions judiciaires (EFPJ)
Organisation régulière dans les juridictions, des concertations sur les interprétations divergentes de certaines dispositions légales susceptibles de conduire à des contrariétés de décisions	Présidents des tribunaux	
Exercice du pouvoir d'administration tout en assurant l'accompagnement pédagogique des magistrats et autres	Présidents des tribunaux	

membres des juridictions		
Exercice du pouvoir de contrôle des tribunaux de leur ressort	Présidents des cours d'appel	
Organisation des modules de concertation des magistrats sur les questions d'interprétations divergentes des dispositions légales	Ministère chargé de la justice	
Mise en place des mécanismes techniques de diffusion des jugements et arrêts	Ministère chargé de la justice	
Fixation des juridictions du fond sur le sens des dispositions légales objets d'interprétations divergentes	Cour suprême	
Publication régulière des arrêts	Cour suprême	Des recueils des arrêts de la chambre administrative et de la chambre judiciaire de la Cour suprême sont en cours d'élaboration.  Les arrêts du contentieux des élections locales des années 2003 et 2008 ont été publiés.
Initiation rapide d'une concertation entre les présidents des tribunaux de première instance, les présidents des cours d'appel et la cour suprême, sur l'opérationnalisation des chambres administratives des juridictions du fond	Non déterminé	Les chambres administratives des juridictions du fond ont été opérationnalisées.
Reddition par la chambre des comptes de la Cour suprême de son rapport de vérification des comptes de campagne dans les meilleurs délais, à compter de la date de proclamation des résultats des élections, pour permettre la mise en mouvement de l'action publique par le procureur de la République compétent dans le délai annuel requis	Chambre des comptes de la Cour suprême	
Révision à moyen terme de la loi électorale de façon à ce que la computation du délai annuel de prescription puisse courir à compter du jour où le procureur de la République compétent a été effectivement saisi du rapport de vérification par le parquet général près la Cour suprême	ND	
Formation régulière des magistrats sur les questions spécifiques liées au droit bancaire avec l'appui technique de l'association professionnelle des banques	ND	
Spécialisation des magistrats dans le domaine bancaire	ND	
<b>AU TITRE DE L'ANNEE 2017</b>		
(Rencontre des 7 et 8 décembre 2017 au siège du tribunal de première instance de deuxième classe de Lokossa <b>THEMES : L'obligation de réserve du magistrat – Apport de la police technique et scientifique dans les investigations judiciaires – La liquidation de la succession, clé de voûte d'un règlement successoral réussi)</b>		
<b>Recommandations</b>	<b>Destinataire de la recommandation</b>	<b>Observations</b>
Toilettage du cadre légal de police scientifique et technique	Non déterminé	
Mise à disposition des parquets de la nouvelle carte sécuritaire indiquant les unités de police et de gendarmerie abritant un service de police scientifique et technique	ND	

Approvisionnement des agents de la police scientifique et technique en kits	ND	
Harmonisation de la démarche procédurale conformément aux dispositions légales, en matière de désignation de liquidateur de succession	ND	
<b>AU TITRE DE L'ANNEE 2018</b>		
(Rencontre des 12 et 13 décembre 2018 au siège du tribunal de première instance de deuxième classe d'Abomey-Calavi)		
<b>THEMES : La problématique de la détention provisoire au regard de la jurisprudence de la chambre judiciaire de la Cour suprême – La présomption d'innocence et la notion de représentation – La nouvelle architecture de l'organisation judiciaire de la République du Bénin – La cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) : compétence matérielle et place dans l'organisation judiciaire du Bénin – Relations entre le chef de juridiction (ordonnateur) et le comptable pour une saine exécution du budget de la juridiction)</b>		
<b>Recommandations</b>	<b>Destinataire de la recommandation</b>	<b>Observations</b>
Invitation des acteurs concernés par la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) à organiser une assise pour déterminer la compétence de cette juridiction et fixer tous les acteurs judiciaires sur ce qui relève de la compétence de cette cour et ce qui relève de la compétence des juridictions de droit commun	Non déterminé	
Prise des mesures nécessaires pour la tenue effective de la rencontre Cour suprême – juridictions du fond de façon trimestrielle, à défaut de façon semestrielle	ND	
Elaboration de manuels de procédure en matière d'exécution des budgets des juridictions	ND	
Organisation de séminaires de formation sur la gestion des budgets des juridictions regroupant ordonnateurs et comptables, toutes les fois qu'il y a redéploiement des magistrats ( <b>chefs de juridictions</b> )	ND	
<b>AU TITRE DE L'ANNEE 2019</b>		
(Rencontre des 28 et 29 novembre 2019 au siège de la Cour d'appel de Cotonou)		
<b>THEMES : La problématique de la détention provisoire au regard de la jurisprudence de la chambre judiciaire de la Cour suprême – La présomption d'innocence et la notion de représentation – La nouvelle architecture de l'organisation judiciaire de la République du Bénin – La cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) : compétence matérielle et place dans l'organisation judiciaire du Bénin – Relations entre le chef de juridiction (ordonnateur) et le comptable pour une saine exécution du budget de la juridiction)</b>		
Prise des mesures nécessaires pour la tenue effective de la rencontre Cour suprême – juridictions du fond de façon trimestrielle, à défaut de façon semestrielle	ND	
Elaboration de manuels de procédure en matière d'exécution des budgets des juridictions	ND	
Organisation de séminaires de formation sur la gestion des		

budgets des juridictions regroupant ordonnateurs et comptables, toutes les fois qu'il y a redéploiement des magistrats ( <b>chefs de juridictions</b> )	ND	
---	----	--

## **RAPPORT GENERAL**

La septième (7<sup>ème</sup>) rencontre entre la Cour suprême et les juridictions du fond s'est tenue à la Cour d'appel de Cotonou du jeudi 28 au vendredi 29 novembre 2019.

Elle a réuni, pendant les deux jours d'échanges, les acteurs de la haute Juridiction en matière administrative, judiciaire et des comptes, et ceux des juridictions du fond autour de thématiques d'intérêt pratiques et actuelles dans la consolidation d'une justice de qualité.

Le présent rapport consacré à ces journées est structuré autour de trois (03) principaux points :

- La cérémonie d'ouverture ;
- Les communications et échanges ;
- Les recommandations.

### **I. LA CEREMONIE D'OUVERTURE**

Démarrée à 09 heures 10 minutes, la cérémonie d'ouverture de la septième rencontre entre la Cour suprême et les juridictions du fond a été marquée par quatre (04) allocutions qui ont successivement reconnu l'opportunité de ces assises tant dans l'harmonisation des pratiques au sein des juridictions du fond que dans l'édification d'un Etat de droit et de démocratie auquel aspire la République du Bénin.

Le Président de la Cour d'appel de Cotonou, monsieur Arsène DADJO a, dans son mot de bienvenue, témoigné à la Cour suprême et à la Chancellerie, la gratitude de sa juridiction qui accueille cette rencontre avec l'espoir de pleine réussite des travaux.

A sa suite, le représentant résident de la Fondation Friedrich Ebert, Dr. Hans-Joachim PREUSS, dont l'institution constitue un partenaire financier privilégié dans la tenue effective de cette rencontre, a réaffirmé son attachement à la promotion des valeurs de droits de l'homme au Bénin et son soutien pour les initiatives de renforcement de la démocratie. « *Nous soutenons cette initiative pour l'exemple de gouvernance démocratique qu'elle suggère : faire*

*le point de l'action menée, en critiquer la mise en œuvre, en extraire les leçons apprises et surtout à capitaliser l'expérience acquise pour mieux agir »*, a-t-il déclaré tout en affirmant son admiration et son engagement à soutenir la démarche des rencontres de la Cour suprême et des juridictions du fond.

Le Ministre de la Communication, monsieur Alain OROUNLA, représentant le Ministre de la Justice et de la Législation, a rappelé que les questions liées à la justice sont des questions majeures exigeant des actions immédiates et concertées. Dans son allocution, il a salué la qualité des thèmes retenus pour animer la rencontre et a souhaité des débats ouverts et riches pour des conclusions profitables à la Justice.

Monsieur Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême du Bénin a, dans ses propos d'ouverture, situé l'assise entre la Cour suprême et les juridictions du fond dans un contexte de cadre d'échanges périodiques de discussion sur l'office du juge, d'analyse des forces et faiblesses de l'œuvre de justice et de partage des grandes orientations et tendances jurisprudentielles. Il s'agit pour lui, à travers cette activité, de créer les conditions nécessaires d'une justice de qualité au Bénin et de mettre résolument l'appareil judiciaire au diapason des exigences de l'Etat de droit. Il a eu des mots de gratitude particulière à l'endroit du partenaire technique et financier, la Fondation Friedrich Ebert, pour son implication constante et régulière dans la tenue et la réussite des rencontres entre la Cour suprême et les juridictions du fond depuis la première édition. L'occasion a aussi été saisie par celui-ci pour sublimer la vie de plus d'un demi-siècle de la Cour d'appel de Cotonou à travers le caractère emblématique de l'institution, la qualité des acteurs successifs qui l'ont animée ainsi que la flamboyance de ses productions, bréviaires d'une riche jurisprudence nationale.

Il a par ailleurs, souhaité pour les deux journées d'activités, des échanges critiques mais féconds sur les différentes thématiques pour l'édification d'une justice de qualité. Il a enfin réaffirmé que l'Etat de droit et de démocratie ne saurait s'accommoder d'une Justice inaccessible, imprévisible, illisible dans ses décisions et rendues dans des délais anormalement longs.

Après la cérémonie protocolaire d'ouverture de la rencontre, les travaux proprement dits ont démarré et ont été marqués par les différentes communications et échanges.

## II- LES COMMUNICATIONS ET ECHANGES

Au cours des deux journées d'échange, six (06) communications ont été présentées. Il s'agit de :

- Accès à la justice : droits et attentes des justiciables ;
- L'exécution de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers ;
- Les réformes judiciaires : cas des sessions criminelles des tribunaux de première instance ;
- Le Conseil Supérieur de la magistrature (CSM) du Bénin face aux formats et normes des CSM africains et du monde : quelles garanties pour les magistrats ;
- Echanges à bâtons rompus sur les dispositions des articles 276 et suivants du code pénal et les notions de délicatesse, de convenance de son état, d'obligation de prudence, de la faute disciplinaire ;
- Revue de la mise en œuvre des recommandations issues des rencontres Cour Suprême-Juridictions du fond.

### 1<sup>ère</sup> JOURNEE :

La première journée a été marquée par quatre communications.

La première portant sur le thème « *Accès à la justice : droits et attentes des justiciables* » a été présentée par monsieur Etienne FIFATIN, Président de section à la Chambre administrative de la Cour suprême, avec pour modérateur, monsieur Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême.

A titre introductif, le communicateur a rappelé que dans un Etat de droit, la justice joue un rôle important en tant qu'institution de régulation des conflits entre les personnes. Il précise que le droit d'accès à la justice est consacré par la Constitution ainsi que par les lois subséquentes, et qu'il recouvre une réalité très large. Pour limiter ses propos, il a choisi les aspects de la thématique touchant à l'office du juge, notamment à l'accès à tous les magistrats qu'ils soient juges du siège ou magistrats du parquet. Il justifie cette orientation par le fait d'une part, que le magistrat est celui dont la fonction reste soudée voire confondue à la justice et, de

ce fait, la manière dont il assure son office reflète l'image bonne ou mauvaise de la justice, et d'autre part, en raison du contexte actuel de forte judiciarisation où les citoyens deviennent de plus en plus exigeants vis-à-vis des magistrats.

Afin de mieux exposer ses idées, le communicateur a adopté une démarche bipartite, procédant en premier lieu à un rappel des fondamentaux du droit d'accès à la justice, ensuite, à un rapprochement desdits fondamentaux des pratiques judiciaires pour les éprouver.

Au titre du rappel des fondamentaux de l'accès à la justice, le communicateur a, au prime abord, successivement évoqué les dispositions contenues dans le préambule de la Constitution du 11 décembre 1990, de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ainsi que du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il a par la suite, relevé les principes universels d'une bonne justice qui ont trait à la thématique. Il s'agit du droit à la contradiction, du droit de la défense, de l'obligation de statuer sur tout le litige et rien que le litige, le droit d'accéder aux décisions de justice qui recouvre le droit des justiciables de disposer de la teneur des décisions de justice autant dans la motivation du juge que matériellement, le droit à la présomption d'innocence et enfin, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable.

A la suite de ce rappel des règles en la matière, le communicateur s'est interrogé sur leur réalité surtout sur les questions du pacte démocratique entre le citoyen et sa justice, de l'office du juge et l'image qu'il renvoie à l'opinion publique et des attentes d'une justice rapide, efficace et crédible.

Cette problématique a été traitée dans la seconde partie de sa communication à travers l'exploration des conditions d'un accès effectif au juge par le prisme du serment du magistrat.

A ce sujet, il a rappelé huit conditions tenant à l'attention et à la délicatesse que doit observer tout magistrat dans son office, à l'obligation pour le magistrat de préserver son honneur et faire preuve de dignité, à l'obligation du magistrat d'agir avec diligence en traitant les affaires dans un délai raisonnable et en respectant scrupuleusement les horaires des audiences, à l'indépendance et à l'impartialité du juge telle qu'elles résultent de la Constitution et de la loi portant statut de la magistrature, à l'intégrité du magistrat qui recouvre les

obligations de probité, de désintéressement et d'incorruptibilité, à la loyauté qui implique pour lui de fonder ses décisions sur des éléments contradictoirement débattus devant lui, à l'obligation de réserve et de discrétion impliquant la retenue et l'abstention que dictent la prudence et la modération, et enfin, au respect de la légalité consistant pour le juge, sous peine de déni de justice, de s'abstenir d'appliquer la loi quelles que soient ses éventuelles imperfections, contradictions ou lacunes.

A ces conditions, le communicateur a ajouté les situations de récusation, d'abstention, de renvoi pour cause de suspicion légitime et de prise à partie à l'égard des magistrats.

Il aborde enfin la question de l'accueil des justiciables qui constitue un élément déterminant de l'accès à la justice. Il souligne à ce sujet qu'il revient au magistrat, dans sa sphère de compétence de veiller à la bonne qualité du service public de la justice à l'égard des usagers, par ses collaborateurs.

En guise de conclusion, le communicateur a, après avoir indiqué la nécessité pour les magistrats de sortir de l'autodéfense et de procéder à une analyse courageuse de leurs pratiques quotidiennes, souhaité que les échanges aient un impact positif sur l'accès effectif des citoyens à la justice.

Au terme de cette communication, le modérateur, en la personne du Président de la Cour suprême, a indiqué la nécessité de prendre en compte l'aspect physique de l'accessibilité des citoyens à la justice en ce qu'une bonne partie de la population béninoise est très éloignée géographiquement des tribunaux. A ce sujet, le Président de la Cour suprême du Bénin a précisé qu'il s'agit surtout des populations habitant à plus de cent (100) kilomètres des juridictions qui sont situées dans les chefs-lieux tels que le TPI d'Abomey pour Ouéssè-Wogoudo et le TPI de Parakou pour Kalalé-Nikki. Il a alors souhaité que cette réalité soit prise en compte afin que les justiciables soient mieux traités et qu'une formule soit trouvée pour les recevoir rapidement lorsqu'ils sont convoqués dans les tribunaux.

Quant à la deuxième communication intitulée, « *l'exécution de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers* », elle a été développée par le Procureur Général près la Cour d'appel de Parakou, monsieur Alexis METAHOU et le Procureur de la République près le Tribunal de première instance d'Abomey-Calavi, monsieur Boni KPEGOUNOU, avec pour

modérateur, le Procureur Général près la Cour suprême du Bénin, monsieur Onésime MADODE.

Afin de mieux faire saisir le contenu de leur exposé, les communicateurs sont partis du fait que les juridictions répressives prononcent des peines pécuniaires telles que les amendes, les frais de justice et des dommages-intérêts au profit aussi bien de l'Etat que des particuliers. Ils soulignent que les deux premiers types de sanctions pécuniaires sont prononcés au bénéfice de l'Etat alors que la dernière ne profite qu'au particulier. La contrainte par corps a, dès lors, été prévue pour contraindre la personne condamnée à s'exécuter avec diligence soit volontairement, soit à la demande du bénéficiaire qui s'adresse au procureur de la République. A ce niveau, les communicateurs ont choisi de limiter leur intervention à l'exercice de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers en ce que son application soulève l'épineux problème de l'appauvrissement du Trésor Public au profit d'un particulier non bénéficiaire du régime de l'assistance judiciaire.

Ils ont alors organisé leur exposé autour de deux axes :

I- La contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers : origines et conditions de mise en œuvre ;

II- La mise en œuvre de la contrainte par corps ;

Sur le premier point, ils sont partis des origines de la contrainte par corps pour présenter son évolution dans le temps avant de préciser les conditions de sa mise en œuvre. Ainsi, la contrainte par corps telle qu'elle est prévue aujourd'hui au Bénin à travers les dispositions des articles 826 à 845 de la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant code de procédure pénale, était-elle d'usage courant dans les civilisations les plus anciennes. Elle fut utilisée en droit romain comme le procédé normal d'exécution forcée contre la personne du débiteur par le créancier qui avait la possibilité de la réduire en esclavage jusqu'à épuisement de sa créance si personne n'offrait de caution sur le marché pour la racheter.

Les communicateurs ont donc fait remarquer que malgré l'évolution des choses en France, le législateur béninois a maintenu dans le code de procédure pénale, la contrainte par corps au profit des particuliers et se sont interrogés sur le point de savoir s'il ne valait pas

mieux subordonner sa mise en œuvre au préalable d'une consignation d'aliment telle que prévue par d'autres législations.

Ils ont par la suite, présenté les conditions de la contrainte par corps qui suppose avant tout, une décision judiciaire devenue définitive, des délais de prescription de la peine non expirés et un condamné qui ne s'est pas acquitté de sa dette.

Sur le second point de leurs interventions, les communicateurs ont indiqué les conditions d'extinction de l'exécution de la contrainte par corps et de déclenchement de la procédure d'incarcération à la diligence du créancier avec les voies de recours qui s'offrent au débiteur.

Relativement à l'obligation de consignation d'aliment et de frais d'arrestation qui a ses origines dans une circulaire française du ministère de la justice et qui connaît une survivance au niveau des dispositions de l'article 715 du code de procédure pénale du Sénégal, ils ont reconnu son inexistence dans le droit béninois à travers les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 836 du code de procédure pénale applicable au Bénin. Néanmoins, le débat sur le risque d'appauvrissement de l'Etat étant réel, les communicateurs ont soumis à la réflexion des participants l'arrêt n° 01/RCM du 04 juillet 2019 rendu par la cour d'appel de Parakou ayant prononcé l'annulation d'un ordre d'incarcération émis par le parquet près le tribunal de première instance de Parakou pour divers motifs dont celui de défaut de consignation d'aliments.

Les communicateurs ont donc proposé et soumis à l'appréciation de l'assistance un formulaire-type de réquisitions d'incarcération qu'ils ont intitulé « *Mandat d'incarcération* » que le procureur de la République va transmettre à l'agent chargé de la force publique pour exécution.

Selon eux, cet ordre d'incarcération est susceptible de recours devant le président du tribunal de première instance du lieu d'arrestation statuant en la forme de référé, lequel n'a pas compétence pour examiner le mérite de la condamnation ou pour en ordonner un sursis à l'exécution et ne saurait que maintenir l'arrestation ou ordonner la mise en liberté.

Ces deux premières communications ont été suivies de débats très enrichissants qui témoignent de l'intérêt que revêtent les thématiques ainsi traitées.

Les préoccupations soulevées par les participants ont porté sur les deux thèmes présentés.

S'agissant de la première thématique, l'assistance a voulu être éclairée sur la façon dont le procureur de la République peut objectivement présenter au public les affaires encore pendantes, et sur la récusabilité du magistrat du parquet. Elle est également intervenue sur les difficultés liées entre autres, à l'exécution des décisions de justice, à la réduction des jours des déferrements dans les parquets d'instance, à l'ignorance des règles de procédure par les justiciables et aux moyens relativement faibles dont dispose la police judiciaire.

En ce qui concerne la deuxième communication, les interventions de l'assistance sont essentiellement relatives à la terminologie de mandat ou de réquisitions que doit emprunter l'ordre d'incarcération émis par le parquet d'instance, au lieu où le débiteur sera conduit (maison d'arrêt ou prison civile), au point de départ de la peine de contrainte par corps, et à l'exigence ou non du préalable des frais d'aliments à payer par le débiteur en détention.

Ces interventions appuyées par les réponses de chaque communicateur ont contribué à entrevoir des pistes de solutions face aux problèmes soulevés. Les magistrats ont été exhortés à l'auto-maîtrise et à la retenue. Les magistrats du parquet ont été appelés à une planification de la convocation des justiciables suivant des horaires décalés les uns par rapport aux autres, afin d'éviter de les maintenir en attente au tribunal jusqu'à des heures tardives. En ce qui concerne le titre de l'ordre d'incarcération, les débats ont convergé vers l'usage du terme de « *réquisitions d'incarcération* » au lieu de « *mandat d'incarcération* » pour l'exécution de la procédure de la contrainte par corps.

### ✓ **Les acquis des deux premières communications**

Il est acquis, à travers les débats ayant eu lieu sur la première communication que l'accès à la justice est fortement tributaire des bons comportements des magistrats.

Sur la deuxième communication, il a été retenu l'usage du terme « *Réquisitions d'incarcération* » au lieu de « *Mandat d'incarcération* » pour désigner l'ordre d'incarcération

qu'émet le procureur de la République compétent lors de l'exécution de la contrainte par corps. Il a été aussi admis que la consignation d'aliments ne doit plus être exigée au créancier lors de l'exécution de la contrainte par corps d'autant que cette consignation n'est pas prévue en droit béninois. Enfin, il a été proposé, dans le cadre d'une relecture plus globale des textes, la suppression de la contrainte par corps.

La troisième communication portant sur le thème « *Les réformes judiciaires : cas des sessions criminelles des tribunaux de première instance* » a été développée par un panel de trois communicateurs constitué de magistrats et d'avocat, avec comme modérateur monsieur Victor D. ADOSSOU, Président de la Chambre administrative de la Cour suprême.

Messieurs Jacques HOUNSOU, premier Président de la Cour d'appel d'Abomey, Olushegun TIDJANI-SERPOS, Procureur de la République près le Tribunal de première instance de Ouidah et Maître Maximin CAKPO-ASSOGBA, avocat au barreau du Bénin, ont fait, à l'aune des nouvelles dispositions légales et de la première expérience des tribunaux statuant en matière criminelle, une lecture critique de la réforme judiciaire relative à l'institution de sessions criminelles dans les tribunaux de première instance avant d'entrevoir quelques pistes d'amélioration.

Dans leur exposé, messieurs Jacques HOUNSOU et Olushegun TIDJANI-SERPOS ont d'entrée, situé la réforme dans son contexte, à travers les deux principales lois qui la portent, la loi 2018-14 modifiant et complétant la loi portant code de procédure pénale et la loi n° 2016-16 portant code pénal. Ils ont également évoqué les motivations qui l'avaient soutendues. Ils ont ensuite présenté le contenu de cette réforme marquée essentiellement par la suppression des Cours d'assises, la compétence des tribunaux pour connaître des faits criminels, l'institution du double degré de juridiction en matière criminelle et la professionnalisation de la composition de la juridiction de jugement ainsi que des décisions criminelles.

En outre, abordant les difficultés que pose la mise en œuvre de cette réforme, essentiellement liées aux nouvelles dispositions légales et à l'absence de dispositions transitoires, les communicateurs ont mis en relief les difficultés d'ordre technique et celles d'ordre organisationnel et matériel.

Il résulte de leur développement que sur le plan technique, le recours à la formule du réquisitoire d'enrôlement comme acte de saisine des tribunaux statuant en matière criminelle s'agissant des affaires antérieurement pendantes devant la chambre d'accusation ou objet d'arrêts de renvoi, la portée de l'ordonnance de renvoi devant le tribunal statuant en matière criminelle, l'entrée en vigueur d'un nouveau code pénal instituant des peines différentes ou plus douces, les difficultés de composition régulière du tribunal au regard de l'effectif du personnel magistrat et des causes d'empêchement, le recours à une ordonnance du président de la Cour d'appel pour faire intervenir des magistrats officiant dans une juridiction pour compléter les formations d'autres juridictions, sont pour les uns, dépourvus de cadre légal, et pour les autres, objet à de réflexions plus élaborées.

Sur le plan organisationnel et matériel, ils ont relevé le risque d'accroissement des charges financières pour le budget de l'Etat contrairement aux objectifs visés par la réforme, les problèmes de logistique, les difficultés relationnelles avec les autres acteurs et auxiliaires de justice.

Pour conclure, les panelistes ont ébauché quelques pistes d'amélioration consistant à appliquer aux sessions criminelles, le modèle des sessions juvéniles qui se tiennent au siège des Cours d'appel. Ils ont par ailleurs, invité la chancellerie à prendre connaissance des différents rapports des tribunaux sur la session criminelle puis envisager une relecture des textes.

Maître Maximin CAKPO-ASSOGBA, en ce qui le concerne, a présenté le tableau des points de désaccord survenus lors des sessions criminelles entre les chefs de juridiction et le barreau du Bénin. Ces discordances, selon lui, ont trait au délai raisonnable de transmission des dossiers criminels au Bâtonnier de l'ordre des avocats, aux fins de commission d'office d'avocats, la commission d'un avocat par accusé, la constitution d'avocat par la victime de viol, et la disparité des actes de saisine des tribunaux criminels. Il a justifié, sur ces différentes questions procédurales, la position du barreau dont la finalité est de préserver les droits de la défense.

Les échanges qui ont fait suite à cette communication sont surtout caractérisés par un partage d'expériences vécues, de ressentis relatifs à la mise en œuvre par chaque juridiction

de la réforme des sessions criminelles devant les tribunaux. Il résulte substantiellement des débats que les difficultés observées sont fondamentalement liées au défaut de transfert de compétence dans l'organisation d'une session criminelle par les cours d'appel et le recours à des mesures administratives pour la résolution de problèmes purement techniques.

### ✓ **Les acquis de la troisième communication**

Il est fondamentalement ressorti de cette troisième communication ainsi que des échanges qui l'ont suivi, la nécessité d'une relecture du code de procédure pénale ainsi que du code pénal dans le sens de déterminer les options devant permettre une meilleure organisation et une bonne tenue des sessions criminelles dans les tribunaux de première instance.

Il a également été retenu, des séances d'échanges périodiques destinés à permettre l'harmonisation des points de vue entre les chefs de juridictions et les parquets d'instance avec les auxiliaires de justice et autres partenaires de la justice sous la coordination de la chancellerie.

Par la suite, les participants ont eu droit à la quatrième et dernière communication de la première journée portant sur le thème : « *Le Conseil Supérieur de la magistrature (CSM) du Bénin face aux formats et normes des CSM africains et du monde : quelles garanties pour les magistrats* ». Elle est présentée par monsieur Christian A. ATAYI, substitut du Procureur Général près la Cour d'appel de Cotonou avec pour modérateur monsieur Innocent Sourou AVOGNON, Président de la Chambre judiciaire de la Cour suprême.

Le communicateur, après avoir posé les fondements constitutionnels et légaux de l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que le rôle que devrait jouer le CSM dans la garantie de cette indépendance, a procédé à une étude comparative entre le CSM du Bénin et ceux de certains pays africains notamment francophones à la lumière des normes et standards internationaux. Pour ce faire, il a structuré sa présentation en deux parties :

- Les CSM africains et du monde et les standards internationaux d'un CSM indépendant ;

- Le nouveau CSM du Bénin : implications sur l'indépendance de la magistrature et propositions de renforcement de l'indépendance de cette institution.

Sur le premier point, le communicateur a présenté les standards internationaux qui pour lui, doivent constituer des repères ou des critères d'évaluation des CSM. Ainsi, il a passé au crible de ces standards, l'institution des CSM qui doivent être érigés en organe constitutionnel, la composition et le profil de ses membres qui doivent être majoritairement des magistrats élus, leur fonctionnement qui doit être régi par des règles tendant à une indépendance et à une autonomie organisationnelle et fonctionnelle, puis enfin une gestion administrative et financière autonome.

Sur le second point relatif à l'examen du CSM du Bénin, il s'est interrogé sur les garanties d'indépendance qu'offre le nouveau CSM du Bénin issu de la loi 2018-02 du 02 juillet 2018. Pour y répondre, il a présenté les innovations majeures de cette loi : une composition qu'il qualifie d'inédite avec dix-sept (17) membres dont seulement deux (02) magistrats élus et huit (08) membres émanant du pouvoir exécutif et des personnalités extérieures ; le fait que le siège de l'institution soit logé à la Cour Suprême avec la possibilité de tenir des réunions à la Présidence de la République ; enfin, son budget logé au sein du budget de la Cour Suprême.

Cet état de chose, selon lui, ne confère pas en réalité à l'organe une autonomie financière et présente un risque certain d'atteinte à l'indépendance de la Justice.

Il en conclut que les implications de la réforme portent atteinte à l'indépendance du CSM et que les garanties d'indépendance du magistrat ont connu un sérieux recul. Il a suggéré de trouver les mécanismes nécessaires pour sortir le CSM du Bénin du joug de l'exécutif. A cet effet, il a formulé quelques propositions consistant notamment à préciser dans la Constitution du Bénin, la composition du CSM, à y fixer ses attributions de façon exhaustive et lui conférer par ailleurs, une réelle autonomie administrative, organisationnelle, fonctionnelle et budgétaire.

Les échanges autour de cette communication particulièrement ovationnée par les participants, ont été marqués par l'intervention du Président de la Cour Suprême qui a réaffirmé la légitimité des plaintes contre la composition actuelle du CSM au regard des

standards internationaux. Toutefois, ce dernier a jugé qu'il y avait matière à garder espoir au regard du fonctionnement du nouveau CSM.

### ✓ **Acquis de la quatrième communication**

Il est acquis de cette quatrième communication, la suggestion de l'intégration et de la précision dans la Constitution, de la composition, des attributions et du fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature du Bénin en vue du respect des impératifs d'indépendance et d'autonomie exigés suivant les standards et normes internationaux.

### **2<sup>ème</sup> JOURNEE :**

La seconde journée de la rencontre a été ponctuée par la présentation de deux (02) communications.

La première communication de cette journée a porté sur le thème « *Echanges à bâtons rompus sur les dispositions des articles 276 et suivants du Code pénal et les notions de délicatesse, de convenance de son état, d'obligation de prudence, de faute disciplinaire* » présentée par le Président du Tribunal de première instance de première classe de Porto Novo en la personne de monsieur Florentin GBODOU, avec la modération de monsieur Gilles Antonio d'ALMEIDA, Conseiller technique juridique du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation.

Introduisant son exposé, le communicateur a procédé à une clarification d'ordre terminologique et a ainsi précisé qu'être magistrat, c'est accepter d'assumer les charges que portent les règles déontologiques dont la violation peut être constitutive de faute disciplinaire et dans certains cas, engager sa responsabilité pénale, telle qu'il résulte des dispositions des articles 276 et suivants du code pénal traitant de l'empiètement des autorités administratives et judiciaires. Il a, à ce titre, rappelé les principaux textes relatifs aux principes déontologiques imposés aux magistrats dont ceux de délicatesse, de convenance aux devoirs de leur état et d'obligation de prudence. Selon lui, l'infraction d'empiètement des autorités administratives et judiciaires peut trouver sa source, lorsqu'elle est constituée à l'égard d'un magistrat, dans la violation de plusieurs principes déontologiques tels que : l'obligation de délicatesse, de

convenances aux devoirs de son état et de prudence. Afin d'être bien perçu dans sa présentation, il l'a structurée autour de deux axes :

- Les infractions prévues par les dispositions des articles 276 et suivants du code pénal
- Articulation des articles 276 et suivants du C.P avec les notions de délicatesse, de convenance de son état, d'obligation de prudence, de faute disciplinaire.

Le premier axe de la présentation a porté sur l'exposé des infractions de forfaiture et de l'immixtion dans le fonctionnement de la justice qui peut être reprochées au magistrat et qui sont regroupées sous la section intitulée « *empiètement des autorités administratives et judiciaires* » de la loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin.

Selon le communicateur, ces infractions visent à protéger et à sanctionner la violation du principe de la séparation des pouvoirs. Il a fixé l'origine de ces infractions dans le code pénal applicable en Afrique Occidentale Française. Après les avoir défini, le communicateur a rappelé que la forfaiture a été abrogée en France le 1<sup>er</sup> mars 1994 par le code pénal français. Retraçant son évolution au Bénin, il précise que l'infraction est étendue aux magistrats et aux officiers de police judiciaire.

Il a fait ressortir les éléments constitutifs desdites infractions en leurs éléments légal, matériel et intentionnel, tout en rappelant que les dispositions des articles 276 à 279 du code pénal en vigueur constituent le siège légal de ces infractions. Il a, par ailleurs, précisé les comportements incriminés et a finalement, indiqué que l'élément moral procède de la conscience qu'a le magistrat de s'immiscer dans l'exercice des autres pouvoirs. Après avoir illustré ses propos par des actes concrets posés par certains maires, préfets et députés, il a amorcé le second axe de sa présentation par l'appréciation des notions déontologiques de délicatesse, de convenance de son état, d'obligation de prudence, de faute disciplinaire en lien avec les infractions étudiées.

Ce second axe de son exposé a été consacré à la clarification et à l'illustration des termes de délicatesse, de convenance aux devoirs de l'état de magistrat, à la loyauté, à l'obligation de prudence et à la notion de faute disciplinaire.

Dans une approche comparative avec la situation dans d'autres pays, il a relevé l'imprécision et le caractère abstrait de ces termes et s'est interrogé sur le point de savoir si la poursuite du chef de forfaiture ou d'immixtion dans les pouvoirs législatif ou exécutif peut se doubler d'une poursuite au plan disciplinaire.

Pour conclure ses propos, il a rappelé que le magistrat est un fonctionnaire particulier que son serment astreint au respect de nombreux principes déontologiques dont ceux de délicatesse, de prudence et de convenance aux devoirs de son état.

Les débats menés autour de cette communication ont essentiellement porté sur la question de l'existence ou non d'un observatoire au Bénin pour le suivi du respect des domaines constitutionnellement répartis aux pouvoirs, sur la nécessité de la dépenalisation de la faute d'immixtion reprochée au juge, sur les limites du juge dans son office et sur l'obligation de prudence qui, de plus en plus, est devenue un motif de sanction disciplinaire infligée au magistrat.

#### ✓ ***Acquis de la cinquième communication***

Il a été retenu de cette communication ainsi que des échanges qui ont suivi, la suggestion de la dépenalisation de l'infraction d'immixtion dans les pouvoirs législatif et exécutif qui peut être reprochée au magistrat en ce que son maintien dans l'ordonnement juridique n'est pas de nature à favoriser une justice efficace, de qualité et crédible.

La dernière communication de ces deux journées de travaux, présentée par madame Régina ANAGONOU-LOKO, Secrétaire Générale de la Cour suprême, a porté sur la revue de la mise en œuvre des recommandations issues des rencontres Cour suprême-Juridictions du fond et a été modérée par monsieur Ousmane BATOKO, Président de la Cour suprême.

La communicatrice dans ses propos liminaires, a rappelé le rôle pédagogique de la Cour suprême à l'endroit de tous les animateurs de la Justice et la genèse des rencontres Cour suprême-Juridictions du fond. Ces rencontres, a-t-elle fait observer, auront été des

cadres d'échanges d'expériences entre juridictions, avec le concours des hauts magistrats dont l'expérience et l'expertise se sont révélées précieuses dans cette entreprise d'accompagnement pédagogique. Elle assure qu'après six (06) éditions, il est apparu nécessaire de marquer un temps d'arrêt pour jeter un regard rétrospectif sur le chemin parcouru, notamment à travers l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations issues des dites assises.

Selon la communicatrice, les objectifs poursuivis par cet exercice sont substantiellement de mesurer le niveau de réalisation des attentes formulées par les participants aux différentes sessions, de mettre en lumière les avancées et d'identifier les difficultés de mise en œuvre.

Pour atteindre donc ces objectifs, elle a opté dans sa présentation, pour une démarche interactive, aux fins de dégager les grands enseignements et d'identifier les leviers à même de mieux impacter les futures rencontres. A cet effet, elle a offert une vue panoramique de l'état des différentes recommandations édition par édition, à travers différents tableaux, renseignant sur le destinataire de chaque recommandation et la réponse y apportée.

Les échanges qui ont suivi cette communication se sont focalisés sur le format actuel du CSM, sur les règles régissant la gestion du budget de ce Conseil, sur la conception d'un tableau de synthèse permettant d'avoir une vue nette des recommandations non encore exécutées, celles exécutées ou en cours d'exécution et sur la mise en place d'un comité de suivi des dites recommandations.

Les débats ont pris fin sur les propos du Président de la Cour suprême sur ce que la composition actuelle du CSM n'est pas dépourvue de toute garantie pour les intérêts de la magistrature, ceci surtout grâce au profil, à la qualité et au courage de ses membres ainsi qu'au sens de l'écoute du Chef de l'Etat, Président du CSM.

#### **✓ *Acquis de la sixième communication***

Il est ressortit à la fin des échanges autour de cette dernière communication, la mise en place d'un tableau de synthèse permettant d'avoir une vue précise des recommandations non

encore exécutées, celles exécutées ou celles en cours d'exécution de 2012 à 2019. Il a été acquis la mise en place d'un comité pour le suivi de ces recommandations.

### **III- LES RECOMMANDATIONS**

Il se dégage des différentes communications et des débats nourris au cours de la septième rencontre entre la Cour suprême et les juridictions du fond, quelques recommandations :

- La relecture du code de procédure pénale dans le sens :
  - de rectifier ou améliorer les réformes relatives à la tenue des sessions criminelles dans les tribunaux de première instance ;
  - d'aménager la contrainte par corps au profit des particuliers dans le sens d'une mise en œuvre qui évite à l'Etat la charge des ressources de recouvrement au profit des particuliers.
- L'organisation d'ateliers d'échanges entre les chefs de juridiction et de parquet et le barreau du Bénin en vue de l'harmonisation des points de vue sur le rôle ou la contribution de chaque corps à l'organisation des sessions criminelles ;
- Un plaidoyer pour l'institution d'un Conseil Supérieur de la Magistrature indépendant, respectant les standards internationaux et dont la composition, les attributions et le fonctionnement sont précisés dans la Constitution ;
- L'installation de certains tribunaux de première instance de deuxième classe prévus par la loi d'organisation judiciaire pour faciliter le rapprochement de l'office du juge des justiciables ;
- La proposition d'un tableau de synthèse pour une vue précise des recommandations non encore exécutées, celles exécutées ou en cours d'exécution de 2012 à 2019 ;
- La mise en place d'un comité de suivi de ces recommandations ;
- L'accélération du processus d'acquisition des fournitures de bureau au profit des juridictions, à défaut, sortir le ministère de la justice et de la législation ainsi que les juridictions du processus des achats groupés à l'instar de certains ministères comme le ministère de la santé, celui des enseignements primaire, secondaire et du supérieur.

La septième rencontre entre la Cour Suprême et les juridictions du fond a pris fin par une cérémonie de clôture présidée par le président de la Cour suprême.

*Fait à Cotonou, le 29 novembre 2019.*

**LE RAPPORTEUR GENERAL**

**LE RAPPORTEUR GENERAL ADJOINT**



## *II- CEREMONIE DE CLOTURE*



## **DISCOURS DE CLOTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME**

La justice, ainsi que vous le savez, constitue l'épine dorsale de l'Etat de droit et de démocratie en construction chez nous au Bénin. L'ambition légitime que nourrissent à cet effet, les principaux animateurs de la compagnie judiciaire, est celui de l'avènement d'une justice plus performante, plus efficiente qui garantisse aux justiciables, confiance et sécurité aussi bien juridique que judiciaire.

Les rencontres désormais annuelles Cour suprême-Juridictions du fond et Barreau, participent de cette approche et a pour philosophie, le souci d'armer les acteurs éminents du secteur public de la Justice, sur les plans intellectuel et moral.

Nos travaux, dans cette historique, emblématique et prestigieuse Cour d'appel de Cotonou, auront été marqués du sceau de la grande conscience professionnelle des magistrats et avocats qui officient dans les Cours et Tribunaux de la République.

A cet égard, est-ce bien utile et pertinent de relever cette évidence qui saute aux yeux ? Oui. Nos discussions franches de ces deux derniers jours auront été à la hauteur de nos légitimes attentes et nous confortent dans notre ambition, celle d'être à la hauteur des exigences liées à la noblesse et à l'austérité de l'office du juge.

Je voudrais, par conséquent, au moment où les rideaux s'en vont tomber sur lesdits travaux, dire tous nos remerciements à Monsieur le Président de la Cour d'appel de Cotonou, au Procureur général près ladite Cour et à l'ensemble des magistrats de son ressort territorial pour leur parfaite implication dans la réussite de notre 7ème rencontre.

Chacun de nous a été sensible à la qualité de l'accueil et aux agréables commodités pratiques mises à la disposition des participants par la première des Cours d'appel de la République.

Ainsi, pendant deux jours, nous aurons travaillé sans désespérer et œuvré de manière opiniâtre. Nos séances d'hier et de ce jour, nous ont permis d'avoir de longs et riches échanges sur les différentes thématiques proposées par le comité chargé de la préparation

intellectuelle de notre rencontre. La qualité de ces échanges est pour moi, l'expression de tout l'intérêt que chaque participant porte à ce dialogue inter judiciaire.

Je me satisfais, une fois de plus, du haut degré d'exigence, de la grande conscience professionnelle des principaux animateurs des Cours et Tribunaux de notre pays ; toute chose qui constitue pour chacun de nous, une source de légitime fierté. Ma satisfaction est d'autant plus grande, que je peux voir la compagnie judiciaire prendre à cœur toute la partition qu'elle se doit de jouer dans l'œuvre collective d'une bonne administration du service public de la justice.

- **Monsieur le Représentant du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme,**

- **Madame la chargée de programme à la Friedrich Ebert Stiftung,**

- **Monsieur le représentant du Bâtonnier de l'Ordre des Avocats,**

- **Monsieur le Procureur général près la Cour suprême,**

- **Messieurs les Présidents de Chambre de la Cour suprême,**

- **Mesdames et Messieurs les Conseillers et Avocats généraux de la Cour suprême,**

- **Mesdames et Messieurs les magistrats des Cours et Tribunaux de la République,**

- **Honorables invités,**

- **Mesdames et Messieurs,**

Je m'en voudrais, à cette étape de mes propos, de ne pas remercier et féliciter les différents collègues qui ont eu la charge d'introduire nos débats pour la qualité de leur contribution au renforcement de nos capacités d'intervention, aux plans juridique et judiciaire.

Le rapport général de nos travaux vient d'en rendre fidèlement compte de même qu'il a mis en lumière, les recommandations issues de notre cadre annuel de concertation, édition 2019.

Nos travaux, je l'ai dit plus haut, ont été féconds et j'ai la ferme conviction qu'ils contribueront à pérenniser la noblesse du service public plus qu'éminent qu'est la Justice.

- **Honorables invités,**

- **Mesdames et Messieurs,**

Si nos assises présentent l'intérêt qu'unaniment nous saluons, nous le devons, au plan technique et financier, au Gouvernement et à notre partenaire stratégique, la Friedrich Ebert Stiftung, communément appelée Fondation Friedrich Ebert.

**Madame la chargée de programme,**

Je voudrais réitérer devant vous, l'expression de la sincère gratitude de la Cour suprême pour l'appui déterminant, appréciable et apprécié de votre Institution, à la tenue de nos rencontres annuelles dont la septième du genre, s'en va prendre fin dans les instants à venir.

Notre attachement à la pérennité du fructueux partenariat qui unit si heureusement nos deux structures, ne fait désormais l'ombre d'aucun doute. Nous savons d'ores et déjà, pouvoir compter sur votre appui, en 2020, pour la tenue de la huitième rencontre Cour suprême-Juridictions du fond et Barreau.

**Monsieur le représentant du Bâtonnier,**

Notre gratitude va aussi à l'endroit du Conseil de l'Ordre dont les représentants ont pris une part active aux travaux qui s'achèvent. Chacun d'entre nous aura mesuré tout l'intérêt de leur bénéfique présence.

Cet état de fait est également une légitime source de fierté. Fierté tirée de la conviction profonde que chaque fois, toutes les fois que la grande famille judiciaire de notre pays se retrouve dans un creuset d'échanges, elle le fait dans l'optique d'un meilleur fonctionnement de la maison Justice, au BENIN.

**Mesdames et Messieurs les participants,**

Engageons-nous, alors, en hommes et femmes responsables, c'est-à-dire respectueux des lois, règlements et institutions de la République, à mutualiser la plus-value pédagogique de la présente session.

Je voudrais, en cela, compter sur l'appui et la confiance de tous les acteurs et animateurs de la Justice que vous êtes.

- **Honorables invités,**
- **Mesdames et Messieurs,**

Je fonde un grand espoir à voir les fruits tirés de la présente rencontre, mis au service de l'œuvre de justice, ceci, au bénéfice exclusif du justiciable et du peuple béninois souverain au nom de qui, nous disons le droit dans nos prétoires.

C'est à présent le lieu et le moment pour moi, de souhaiter à chacun d'entre vous qui venez d'être armés, outillés aussi bien intellectuellement que moralement, un bon retour dans sa Juridiction d'attache pour travailler à l'œuvre de justice avec abnégation, fermeté, ouverture d'esprit. Je vous invite surtout à ne jamais oublier de vous comporter en tout, en dignes et loyaux magistrats ou avocats.

C'est, sous le signe de cette double note d'exhortation et d'encouragement à faire rayonner la justice que je déclare, ce jour, vendredi 29 novembre 2019, clos, les travaux de la septième rencontre entre la Cour suprême, les juridictions du fond et le Barreau national.

Vive la Magistrature qui œuvre à la grandeur et à la noblesse de l'office du juge!

Vive la Compagnie judiciaire au service de la consolidation de l'Etat de droit !

Vive la Justice béninoise du 21ème siècle !

Je vous remercie !

***Ousmane BATOKO.***

# TABLE DES MATIERES

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>3</b>
<b>I- CEREMONIE D'OUVERTURE .....</b>	<b>4</b>
<b>MOT DE BIENVENUE DU PRESIDENT DE LA COUR D'APPEL DE COTONOU .....</b>	<b>6</b>
<b>ALLOCUTION DU Dr. Hans-Joachim PREUSS, REPRESENTANT RESIDENT DE LA FONDATION FRIEDRICH EBERT.....</b>	<b>7</b>
<b>DISCOURS DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION .....</b>	<b>9</b>
<b>DISCOURS D'OUVERTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME .....</b>	<b>12</b>
<b>II- TRAVAUX DE LA RENCONTRE .....</b>	<b>18</b>
<b>« Accès à la justice : droits et attentes des justiciables », Etienne FIFATIN, Président de section à la Chambre administrative de la Cour suprême .....</b>	<b>20</b>
INTRODUCTION.....	20
I. <b>RAPPEL DU CONTEXTE ET DES FONDAMENTAUX .....</b>	<b>21</b>
Le droit à la contradiction .....	22
Le droit à la défense.....	22
L'obligation de statuer sur tout le litige et rien que le litige .....	22
Le droit d'accéder aux décisions de justice.....	22
Le droit d'accès à la teneur des décisions à travers les motivations :.....	23
Le droit de disposer des décisions rendues par le juge :.....	23
Le droit à la présomption d'innocence.....	23
Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable .....	23
II - <b>ACCES AU JUGE A L'EPREUVE DES PRATIQUES JUDICIAIRES.....</b>	<b>24</b>
L'attention et la délicatesse .....	24
Le magistrat doit préserver son honneur et faire preuve de dignité.....	25
Il doit agir avec diligence.....	25
Il est attendu du juge l'indépendance et l'impartialité.....	25
L'intégrité .....	26
La loyauté.....	26
La réserve et la discrétion .....	27
Le respect de la légalité.....	27
L'abstention, la récusation, le renvoi pour cause de suspicion légitime et la prise à partie.....	27
L'accueil des justiciables .....	28
<b>EN GUISE DE CONCLUSION: .....</b>	<b>29</b>
<b>« L'exécution de la contrainte par corps dans l'intérêt des particuliers », Alexis A. METAHOU, Procureur Général près la Cour d'Appel de Parakou.....</b>	<b>30</b>
INTRODUCTION.....	30
I. <b>LA CONTRAINTE PAR CORPS DANS L'INTERET DES PARTICULIERS: ORIGINE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE. ....</b>	<b>31</b>
A.    Origine de la contrainte par corps et son évolution dans le temps.....	31
B.    Les conditions d'exercice de la contrainte par corps .....	33
II. <b>LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONTRAINTE PAR CORPS .....</b>	<b>34</b>
A.    Les formalités d'incarcération .....	34
B.    Les recours contre l'ordre d'incarcération .....	37
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>38</b>
<b>« Les réformes judiciaires : cas des sessions criminelles des tribunaux de première instance », Jacques HOUNSOU, Président de la Cour d'appel d'Abomey et Olushegoun TIDJANI-SERPOS, Procureur de la République près le TPI de Ouidah.....</b>	<b>39</b>
INTRODUCTION.....	39
I- <b>CONTENU ET APPLICATION DE LA REFORME .....</b>	<b>40</b>
A- Contenu de la reforme.....	40
B. Application de la réforme .....	40

II- DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME ET PROPOSITIONS DE SOLUTION .....	41
A- Difficultés de mise en œuvre de la réforme .....	41
A-1- Difficultés d'ordre technique:.....	41
<b>1-1- La question transitoire de l'enrôlement des dossiers « retournés » des parquets généraux .....</b>	<b>41</b>
1-2- La portée de l'acte de saisine : est-il purgé de tous ses vices ?.....	42
1-3- Les peines plus douces introduites par le nouveau code pénal .....	42
A-2- Les difficultés d'ordre organisationnel .....	42
2-1- généralités (1).....	43
2-1- généralités (2).....	43
2-2- Les actes préparatoires au sein des juridictions.....	43
2-3- les partenaires extérieurs.....	43
B- Propositions de solutions.....	44
1- Au niveau juridictionnel .....	44
2- Au niveau législatif, administratif et financier .....	44
CONCLUSION.....	45

**« Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) du Bénin face aux formats et normes des CSM africains et du monde: quelles garanties pour les magistrats », Christian A. ATAYI, Magistrat, 4<sup>ème</sup> substitut du procureur général près la Cour d'appel de Cotonou .....46**

INTRODUCTION.....	46
I- LES CSM AFRICAINS ET DU MONDE ET LES STANDARDS INTERNATIONAUX D'UN CSM INDEPENDANT.....	47
A- Composition et fonctionnement des CSM.....	48
a) Composition .....	48
1°) L'archétype des membres.....	49
2°) Les modalités de désignation.....	49
b) Fonctionnement.....	50
1°) fonctionnement organisationnel et structurel.....	50
B- Les attributions, missions ou prérogatives des CSM .....	53
a) Les missions principales ou classiques .....	53
1°) Le CSM, un organe de gestion de la carrière des magistrats .....	53
2°) Le CSM, un organe disciplinaire des magistrats.....	55
b) Attributions ou missions complémentaires des CSM.....	56
1°) Une fonction consultative .....	56
2°) L'exercice du droit de grâce .....	56
3°) Les missions d'informations.....	56
II- LE NOUVEAU CSM DU BENIN: IMPLICATIONS SUR L'INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE ET PROPOSITIONS DE RENFORCEMENT DE L'INDEPENDANCE DE CETTE INSTITUTION .....	57
A- Le CSM issu de la réforme de la loi n°2018-02 du 02 juillet 2018 et ses implications.....	57
a) Les innovations de la loi .....	58
1°) Sur la composition du CSM .....	58
2°) Autres innovations opérées par la loi n°2018-02 du 02 juillet 2018 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la Magistrature.....	59
b) Les implications de la réforme .....	59
B- Propositions en vue du renforcement du rôle de garant l'indépendance de la justice du CSM .....	60
CONCLUSION.....	61

**« Echanges à bâtons rompus sur les dispositions des articles 276 et suivants du code pénal et les notions de délicatesse, de convenance de son état, d'obligation de prudence, de faute disciplinaire », Florentin GBODOU, Magistrat, Président du TPI de Porto-Novo .....62**

I. LES INFRACTIONS PREVUES PAR LES DISPOSITIONS DES ARTICLES 276 ET SUIVANTS DU CODE PENAL .....	64
A. Fondement et évolution .....	65
B. Les éléments constitutifs des infractions de forfaiture et d'immixtion dans le fonctionnement de la justice.....	67
II. ARTICULATION DES ARTICLES 276 ET SUIVANTS DU C.P AVEC LES NOTIONS DE DELICATESSE, DE CONVENANCE DE SON ETAT, D'OBLIGATION DE PRUDENCE, DE FAUTE DISCIPLINAIRE.....	73
A. Avec les notions de délicatesse, de convenance à l'état du magistrat et d'obligation de prudence.....	74
1. La délicatesse.....	74
2. La convenance aux devoirs de son état.....	76
3. L'obligation de prudence .....	78

B. Avec la notion de faute disciplinaire .....	80
CONCLUSION.....	83
<b>« Revue de la mise en œuvre des recommandations issues des rencontres Cour suprême–juridictions du fond », Régine ANAGONOU LOKO, Magistrat, Secrétaire générale de la Cour suprême .....</b>	<b>85</b>
MOT INTRODUCTIF A LA REVUE .....	85
POINT DES RECOMMANDATIONS ISSUES DES RENCONTRES ENTRE LA COUR SUPREME ET LES JURIDICTIONS DU FOND DEPUIS 2012 .....	87
<b>RAPPORT GENERAL.....</b>	<b>95</b>
I. LA CEREMONIE D’OUVERTURE.....	95
II- LES COMMUNICATIONS ET ECHANGES .....	97
III- LES RECOMMANDATIONS.....	111
<b>II- CEREMONIE DE CLOTURE.....</b>	<b>114</b>
DISCOURS DE CLOTURE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME.....	116
TABLE DES MATIERES.....	120