

Prof. Dr. Ulrike Bick
Juge à la Cour administrative fédérale/Leipzig

Rapport de séjour d'études à la Cour suprême de Porto-Novo/Bénin

Dans le cadre du programme d'échange de magistrats de l'AIHJA, j'ai été accueillie pour un séjour d'études du 9 au 20 juillet 2018 à la Cour suprême (ci-après « la Cour ») de Porto Novo/Bénin. Cette dernière se compose principalement de trois chambres : la chambre administrative, la chambre judiciaire et la chambre des comptes. À l'instar du système français, la Cour comprend également un parquet général. Chaque chambre est présidée par un président dont le rôle est comparable à celui des présidents de chambre à la Cour administrative fédérale d'Allemagne. Il dirige les débats et les délibérés.

La Cour est dirigée par un président qui est nommé par le président de la République pour un mandat de cinq ans, qui n'est renouvelé qu'une seule fois (art. 133 de la Constitution). Depuis 2011, la présidence de la Cour est assurée par Ousmane Batoko.

Pendant mon séjour, j'ai été prise en charge par la chambre administrative qui est la plus importante chambre de la Cour. Elle compte huit juges (six hommes et deux femmes, dont une professeur et un professeur) et deux assistants tandis que les deux autres chambres ne comptent respectivement que six et trois juges. Le parquet général est composé de quatre juges. S'y ajoute le personnel non judiciaire dont il ne m'a malheureusement pas été possible d'obtenir le nombre exact. C'était d'ailleurs également le cas pour mes questions concernant le nombre des dossiers, la durée des procédures etc. Il m'a été indiqué que rien que dans la chambre administrative, le nombre des affaires en instance s'élevait, selon des estimations approximatives, à environ 1 600. Toutefois, j'ai eu que la Cour ne disposait pas de système statistique. Il semble que l'enregistrement des dossiers s'effectue encore manuellement. Apparemment, la Cour a entre-temps embauché un informaticien pour s'en charger.

Au début, j'ai été étonnée d'apprendre que la chambre administrative est la plus grande chambre de la Cour. Cela tient probablement à plusieurs facteurs : D'une part, la chambre est également juge en premier et dernier ressort (contentieux électoral) alors que la chambre judiciaire n'assume que les fonctions de juge de cassation. D'autre part, les chambres administratives au niveau des juridictions de première instance et d'appel n'ont été mises en place qu'en 2017. Enfin, je suppose que c'est justement la chambre administrative qui – à l'instar du modèle français – est chargée d'exercer pour le compte de la Cour les fonctions de conseiller de l'Assemblée nationale et du Gouvernement conformément à la Constitution (art. 132).

1. Bref aperçu de la juridiction administrative au Bénin

a) Cour suprême

J'ai passé la plupart de la première semaine à la Cour suprême où j'ai assisté à deux pré-délibérations et à deux audiences, respectivement en contentieux électoral (audience électorale) et en contentieux ordinaire (audience ordinaire).

Certaines des affaires jugées ont donné lieu à une discussion approfondie sur les incidents emportant extinction de l'instance. Il convient de noter à cet égard que les affaires faisant l'objet de ces deux audiences étaient en général pendantes depuis 10 à 12 ans déjà. Par exemple, un maire destitué de son poste est depuis longtemps député de l'Assemblée nationale. Mes observations sur les différentes hypothèses d'extinction de l'instance ont connu un grand intérêt. Les juges présents ont été partagés sur la question de savoir si les différents incidents mettant fin à l'instance en droit béninois (notamment le recours sans objet et le non-lieu) sont ou non comparables à ceux qui existent en droit allemand.

Dans la deuxième semaine, j'ai assisté à plusieurs réunions de la chambre administrative : l'une portait sur la sélection des affaires pendantes à transférer aux chambres administratives des tribunaux de première instance mises en place au milieu de l'année 2017, l'autre sur l'avenir de la consignation que chaque requérant est tenu de payer. Cette dernière s'élève à environ 23 euros, ce qui correspond à pas moins d'un tiers du revenu minimum et me semble assez élevé eu égard au principe de la gratuité de la justice. En règle générale, la somme consignée est restituée au requérant lorsque ce dernier obtient gain de cause. Par contre, lorsqu'il perd le procès, la somme d'argent revient au Trésor public. À ce sujet, il y a eu un vif débat sur la question de savoir s'il ne conviendrait pas que la décision sur la restitution appartienne toujours, ou du moins dans les cas difficiles (p. ex. extinction de l'instance), au juge et non pas au greffier. Les avis ont été partagés.

Au cours des deux semaines, plusieurs échanges ont eu lieu sur des sujets intéressants abordés sous l'angle du droit comparé. Ces échanges portaient entre autres sur les différences en ce qui concerne la formulation du dispositif (au Bénin, contrairement à l'Allemagne, le jugement statue dans son dispositif sur la recevabilité du recours) et le déroulement du prononcé (au Bénin, personne ne se lève pour le prononcé) ainsi que sur des questions similaires à l'égard des juridictions supérieures (la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg et la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) à Abidjan).

b) Tribunal de Cotonou

J'ai eu l'opportunité de m'entretenir avec le président du Tribunal de Cotonou qui, comme déjà mentionné, est depuis 2017 compétent non seulement en matière pénale et civile, mais pour la première fois également en matière administrative. Le tribunal compte au total 22 juges. L'année dernière, le nombre des affaires en instance s'élevait à environ 2 000 dont environ 400 ont été réglées.

Le président a fait état des difficultés majeures rencontrées au début en raison de l'absence d'une formation préalable. Mais l'on y aurait entre-temps remédié en suivant un séminaire de deux semaines au tribunal administratif de Paris. En plus,

l'on se serait familiarisé avec ce sujet à titre personnel. En général, la procédure administrative contentieuse aurait posé moins de problèmes que le fond, ce dernier n'ayant autrefois joué qu'un rôle marginal dans la formation universitaire. Toutefois, ceci aurait changé de sorte que les futurs collègues seraient probablement mieux préparés.

2. Bref aperçu de la juridiction constitutionnelle au Bénin

De plus, j'ai assisté, à ma propre demande, à deux audiences devant la Cour constitutionnelle, à savoir une audience plénière et une audience de mise en état. Il convient de noter à cet égard qu'aux termes de l'article 115 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est composée de sept membres dont quatre sont nommés par l'Assemblée nationale et trois par le président de la République pour un mandat de cinq ans (renouvelable une seule fois).

Il y a quelques semaines seulement, tous les membres de la Cour constitutionnelle ont été renouvelés. Présidée par Joseph Djogbénou, ancien ministre de la Justice et proche du Président Talon, elle se compose actuellement de six hommes et d'une femme. En quelques semaines, son nouveau président a introduit plusieurs modifications qui ont toutes pour but d'accélérer les procédures et de renforcer la transparence. À titre d'exemple, il est pour la première fois autorisé de filmer les audiences dont l'enregistrement sera ensuite diffusé sur le site Internet de la Cour constitutionnelle. En outre, il a instauré une nouvelle procédure, à savoir la procédure de mise en état, empruntée à la procédure civile.

Des sujets d'ordre constitutionnel ont été abordés à plusieurs reprises lors de mon séjour. Cela tient essentiellement à deux facteurs :

- D'une part, le gouvernement Talon avait envisagé de faire passer une réforme constitutionnelle qui, il y a quelques semaines seulement, a échoué à atteindre les 4/5e de la majorité parlementaire requise en vertu de l'article 155 de la Constitution. Surtout dans les milieux juridiques, mais aussi au sein du public intéressé par la politique, un débat animé est en cours sur la question de savoir si le Président Talon restera quand même fidèle à son idée et essayera de faire passer la réforme des règles de procédure si possible encore avant la fin de la présente législature, ou s'il abandonnera son projet.¹ La réforme constitutionnelle a pour but les quatre amendements suivants (qui sont, à mon avis, des points tout à fait positifs à première vue) :

1. Suppression de la peine de mort
2. Instauration d'une « discrimination positive » à l'égard des femmes
3. Regroupement (couplage) des élections

¹L'on sait aujourd'hui que le Président Talon suspend sa réforme constitutionnelle « pour une durée indéterminée », ce qui a été communiqué le 1er août 2018 par le magazine Jeune Afrique <http://www.jeuneafrique.com/608929/politique/benin-patrice-talon-suspend-sa-reforme-constitutionnelle-pour-une-duree-indeterminee/>.

4. Création d'une Cour des Comptes

- D'autre part, la Cour constitutionnelle renouvelée a révisé le 28 juin 2018 (DCC-18-141) une décision n'ayant été rendue qu'en janvier 2018 par la précédente mandature de la Cour constitutionnelle (DCC-18-001) en matière de droit de grève reconnu par l'article 31 de la Constitution.

3. Autres points du programme

La partie technique de mon séjour a été complétée par une réception à l'Ambassade allemande, un déjeuner à la résidence de l'ambassadeur allemand, un entretien avec le directeur de la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) et une visite à l'Université d'Abomey-Calavi où j'ai pu assister à l'examen final d'un étudiant en master.

4. Résumé

Malgré la courte durée de mon séjour, le programme varié m'a donné un très bon aperçu de la situation actuelle des juridictions administrative et constitutionnelle au Bénin.

En résumé, j'ai passé deux semaines vraiment intéressantes qui m'ont permis de vivre de nouvelles expériences que je n'aurais jamais eues sans le programme d'échange. Mon accueil à la Cour a été extrêmement chaleureux. Tous les audiences et délibérés m'ont été ouverts, j'avais mon propre bureau ainsi qu'un chauffeur privé et même le week-end, ma prise en charge était assurée. Par exemple, le président de chambre m'a invitée à son village où nous avons rendu visite au roi et puis, le soir, participé à la fête du village de vaudou qui se tient annuellement. En plus, j'ai eu l'occasion de visiter les principaux sites touristiques du Bénin du sud, notamment la Route des Esclaves de Ouidah.

Leipzig, 1^{er} août 2018