

# Le juge, le droit et la politique au Bénin

par Arsène-Joël ADELOUI\*

Il peut paraître surprenant voire provocateur d'entreprendre une réflexion sur un lien probable entre « le juge, le droit et la politique » dans la mesure où à première vue est désigné « juge » celui qui est chargé de dire le droit, tout le droit et rien que le droit. En ce sens, le juge ne se préoccuperait pas des affaires politiques et ne ferait pas la politique. Cette manière d'appréhender les choses est sans doute la mission attendue de tout juge, d'un bon juge. Mais dans la réalité, il n'en est pas toujours ainsi. En effet, le juge dans la quasi-totalité des Etats de démocraties modernes, est confronté à une double réalité. Il est animé à la fois par le souci d'accomplir avec exemplarité sa mission de « *bouche de la loi* » mais aussi par l'obligation de tenir compte des réalités politiques de son environnement qui le façonnent, le modulent et orientent sa perception du droit. Ce constat, bien que classique, reste toujours d'actualité.

Le juge des Etats africains sortis de la nuit des dictatures bien que réhabilité par des mutations démocratiques des années 1990 reste toujours un personnage soumis, dominé plus par la politique que le droit. Pourtant, on avait cru que naissait un renouveau de la justice, fruit d'un juridisme naissant au détriment du politisme.<sup>1</sup> La doctrine notamment africaine avait déjà fustigé cette situation dont l'issue paraît toujours incertaine, voire infructueuse. Le sentiment pessimiste qui s'en dégage est notamment partagé par Alioune Badara FALL qui observe que : « *Quelle que soit la manière dont on envisage le problème du juge en Afrique, on ne peut éviter de partir d'un constat malheureusement bien amer : le juge africain, et par là même la justice en Afrique, est en « panne ». Ce constat n'est pas nouveau et a déjà été établi par de nombreux observateurs qui ont cherché, par de remarquables études, à découvrir les causes et à tenter de trouver des remèdes à ce phénomène... Le constat d'un juge et d'une justice qui ne « fonctionnent » pas constitue un phénomène qui persiste et qui ne semble pas trouver une issue proche* ». Le constat est bien celui d'une justice en procès, en perte de vitesse qui méconnaît la thèse de la séparation des pouvoirs développée par Montesquieu dans son ouvrage « *De l'Esprit des lois* ».<sup>2</sup> Bien que tranchée en théorie, la séparation des pouvoirs ne l'est pas encore avec grande satisfaction en pratique. Des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, il semble que c'est le pouvoir judi-

\* Agrégé des Facultés de droit, Maître de conférences des Universités de Cames, Université d'Abomey-Calavi (BENIN.).

1 Le juridisme s'entend de la force absolue du droit alors que le « politisme » nie cette force du droit. Ces deux termes ont été empruntés à Dominique Rousseau analysant la controverse doctrinale née avec la crise du droit constitutionnel et le triomphe de la science politique. Lire au besoin D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 7<sup>ème</sup> édit., Paris, Montchrestien, 2006, pp.481-486.

2 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Folio, Essais, Gallimard, 1995.

ciaire qui continue de subir plus de pressions que les deux premiers.<sup>3</sup> Or, l'importance du pouvoir judiciaire n'est plus à démontrer dans les Etats. La raison est bien simple : le juge est le baromètre de l'Etat de droit et de la démocratie. La place qu'il occupe est non négligeable au sein des institutions de l'Etat. Pour le professeur Philippe Ardant, « *le juge ne doit avoir d'ordres à recevoir ni du parlement ni du gouvernement (...). Son indépendance est une garantie fondamentale pour les citoyens. Pour eux, dans leur vie quotidienne, c'est le plus important des trois pouvoirs, ils sont les premiers intéressés à ce qu'il ne soit pas soumis aux deux autres. Son indépendance et son autorité sont plus essentielles encore dans les périodes où (...) le législatif et l'exécutif sont contrôlés par la même majorité (le « fait majoritaire »)* ».<sup>4</sup> On en déduit que l'indépendance de la justice ne se discute pas. C'est la garantie offerte pour dire le droit dans toute sa plénitude. L'indépendance de la justice, selon Dominique Rousseau, est « *la garantie pour les citoyens que ceux qui font profession de les juger, de les informer, de les soigner ou de les former sont en situation d'exercer leur métier à l'abri de toutes pressions, il est la garantie pour les citoyens de leur propre liberté et, partant, il est le principe sans lequel les citoyens ne pourraient accorder leur confiance aux institutions judiciaires...* ».<sup>5</sup> Cette indépendance s'apprécie selon quatre éléments cumulatifs. Elle se mesure à l'existence d'une formation propre à la fonction de juger; à la qualité des procédures de nomination des magistrats; aux conditions d'exercice des fonctions juridictionnelles et à la qualité du régime disciplinaire des magistrats.<sup>6</sup>

Selon la doctrine, l'indépendance de la justice a fait l'objet de deux conceptions opposant les auteurs anglophones à ceux francophones.

Pour les partisans de la conception anglophone revendiquée par les Etats-Unis, l'indépendance est organique. Ce qui sous-entend une distinction du pouvoir judiciaire des pouvoirs exécutif et législatif selon le principe de la séparation des pouvoirs développé par Montesquieu. En ce sens, le mode d'élection des juges s'apparente à celui du chef de l'Etat ou des parlementaires. Pour les auteurs francophones, l'indépendance est fonctionnelle. Ce qui veut dire que la fonction des juges est appréhendée comme un service public rattaché au pouvoir exécutif sauf qu'il existe un statut des magistrats qui accordent des garanties exceptionnelles d'indépendance à l'égard du gouvernement. Ce statut renseigne à la fois sur la nomination, la gestion de la carrière et le régime disciplinaire des magistrats. C'est le

3 Montesquieu lui-même aurait pu affirmer la nullité du pouvoir judiciaire dans sa thèse de la séparation des pouvoirs avant de reconnaître plus tard sa distinction de l'exécutif et du législatif. Il affirme : « *Des trois puissances, celle de juger est nulle* », in *De l'esprit des lois*, op.cit., t. I, p.133.

4 Ph. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 12<sup>ème</sup> édition, 2000, p. 52.

5 D.ROUSSEAU, « Indépendance de la justice », in J. ANDRIANTSIMBOVINA (dir.), *Dictionnaire des Droits de l'homme*, 1<sup>ère</sup> édit., Paris, PUF, 2008, p.515.

6 D.ROUSSEAU, « Indépendance de la justice », op.cit., pp.515-519.

système pratiqué surtout en France qui a d'ailleurs refusé l'appellation de pouvoir judiciaire au profit « d'autorité judiciaire ».<sup>7</sup>

Entre ces deux systèmes, les Etats africains se sont alignés. En effet, il est à observer que si la préférence va vers le système fonctionnel où est instituée « *une Cour suprême quelque peu, organiquement autonome. Ainsi, partout, et sous réserve de quelques Etats qui ne distinguent pas les magistrats des autres fonctionnaires, s'est manifestée la volonté du législateur africain d'assurer aux juridictions, un minimum d'indépendance du moins celui qui semblait compatible avec l'efficacité de la politique gouvernementale* ».<sup>8</sup>

Le cas du Bénin est illustratif à ce sujet. En effet, depuis le renouveau démocratique des années 1990, l'indépendance de la justice est considérée comme chose acquise. A cet effet, l'article 125 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 dispose que « *le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif* ». Cette disposition est renforcée par la loi n°2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature. La volonté du constituant est donc de détacher l'indépendance de la justice de l'appendice des autres pouvoirs. Cette indépendance est au sens large incarnée par les cours et tribunaux prévus à cet effet.<sup>9</sup> Mais de façon stricte, il s'agit ici prioritairement des magistrats de la Cour suprême qui sont tous des hommes du métier à la différence des membres de la Cour constitutionnelle et de la Haute cour de justice qui au regard de la provenance de leurs membres ne sont pas tous des magistrats de profession.<sup>10</sup> Il s'ensuit que c'est sur ces magistrats professionnels qu'il convient d'axer prioritairement cette étude.

La question qui préoccupe porte bien sur l'indépendance de la justice ou plus précisément du juge appelé à servir le droit tout en tenant compte des réalités politiques. En réalité, le juge peut-il servir le droit en ignorant les réalités politiques ou doit-il le faire en prenant en compte ces dernières? Le dilemme dans lequel se situe sa mission constitue la trame de cette réflexion.

A vrai dire, l'indépendance de la justice n'échappe pas complètement au contrôle de l'exécutif puisque de façon constitutionnelle le « *Président de la République est garant de*

7 L'expression « autorité judiciaire » est issue du droit Français. Pour une partie de la doctrine, c'est sous la Présidence Roger Latournerie que cette appellation a été préférée au pouvoir judiciaire pour montrer qu'il s'agit d'une autorité publique. Voir F.HOURQUEBIE, *Le pouvoir juridictionnel en France*, Paris, LGDJ, 2010, p.17.

8 A.CHABI, *L'indépendance du pouvoir judiciaire dans la constitution béninoise du 11 décembre 1990*, Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies en droits de la personne et la démocratie, Université Nationale de Bénin, Faculté de droit et de sciences politiques, 1999-2000, pp.3-4.

9 Voir article 125.2 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 : « *Il est exercé par la Cour suprême, les Cours et les tribunaux créés conformément à la présente constitution* ».

10 Aux termes de l'article 115 de la constitution béninoise, « *la cour constitutionnelle est composée de 7 membres dont ...trois magistrats ayant une expérience de quinze années au moins dont deux sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et un par le Président de la république...* » et aux termes de l'article 135, « *la haute cour de justice est composée des membres de la Cour constitutionnelle, à l'exception de son Président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la cour Suprême* ».

*l'indépendance de la justice* ». <sup>11</sup> Cette obligation constitutionnelle peut donner lieu à deux séries d'interprétation. D'une part, le Président de la République veille au strict respect des garanties offertes aux magistrats pour le bon accomplissement de leur mission; d'autre part, le Président de la République peut aussi arrimer cette indépendance sur ses attentes personnelles surtout que c'est lui qui préside le Conseil supérieur de la magistrature <sup>12</sup> et nomme les magistrats de la République. <sup>13</sup> Ce qui constituerait une immixtion dans les fonctions judiciaires. Cette double façon d'appréhender l'indépendance du juge montre bien les deux facettes de la justice au Bénin. L'indépendance ainsi consacrée peut souffrir d'une crise d'effectivité. Selon que le juge sert le droit, rend la justice aux justiciables, sa posture est celle d'un juge fidèle (A). En revanche, dans l'hypothèse d'une absence, d'une insuffisance voire d'un sacrifice de service public de la justice, le juge se retrouve dans la posture de l'infidèle (B).

## **A. UN JUGE FIDÈLE**

La fidélité d'un juge s'apprécie dans le respect des textes qui président à sa nomination. Il est un serviteur du droit et un protecteur des droits et libertés.

### *I. Un serviteur du droit*

Le service demandé au juge est de dire le droit dans toute sa plénitude. Ce service ne peut être atteint qu'à deux conditions lorsque l'indépendance de la justice est avérée et des garanties sont offertes.

#### **1. Une indépendance avérée**

L'indépendance de la justice est un principe constitutionnel prévu à l'article 125 précité de la constitution béninoise. Cette indépendance est renforcée par l'article 126.2 de la même constitution qui dispose que « *les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi* ». Ce qui insinue que les juges n'ont d'obligation qu'à l'égard de la loi. L'indépendance de la justice peut être comprise de deux manières : l'indépendance des juridictions et l'indépendance des juges.

S'agissant de l'indépendance des juridictions, elle est une expression du principe déjà contenu dans la constitution et que mentionne par ailleurs la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 en son article 26 : « *Les Etats ont le devoir de garantir l'indépendance des tribunaux* ». Si l'indépendance de la justice est incarnée par le pouvoir judiciaire, il existe un certain nombre de textes qui participent à la concrétisation de cette

11 Art. 127.1 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

12 Art. 1<sup>er</sup> de la loi organique n°94-027 du 15 juin 1999 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature.

13 Art. 129 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

indépendance en droit positif béninois. Parmi ces textes, on peut entre citer entre autres, la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, la loi 2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature; la loi organique n°94-027 du 15 juin 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature; la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême; la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême, etc.

Au Bénin, il est confié au pouvoir judiciaire de s'occuper par excellence de l'indépendance de la justice. Et aux termes de l'article 2.2 de la loi portant organisation judiciaire, le pouvoir judiciaire est « *exercé par la Cour suprême, les cours et tribunaux conformément à la constitution* ». On en déduit que l'indépendance de la justice est le fait de ces juridictions avec au sommet la Cour suprême. Cela étant, il ne faut pas perdre de vue que l'indépendance dont il est question est le fait uniquement de ces juridictions puisqu'il existe en dehors d'elles, deux autres juridictions dont les activités participent également au respect de l'indépendance de la justice : il s'agit de la Cour constitutionnelle et de la Haute cour de justice qui ne sont pas dans l'organigramme du pouvoir judiciaire à quelque niveau que ce soit aux termes des dispositions de la constitution béninoise en vigueur.<sup>14</sup>

En définitive, on peut retenir qu'au Bénin, il y a trois juridictions suprêmes qui incarnent chacune à sa manière l'indépendance de la justice : la Cour suprême, la Haute cour de justice et la Cour constitutionnelle. L'indépendance des juridictions suppose celle des juges. Ce qui sous-entend que les textes qui affirment l'indépendance des juridictions sont également ceux qui consacrent l'indépendance des juges. A ce titre, la loi organique du 15 janvier 1999 portant Conseil supérieur de la magistrature et celle relative au statut des magistrats de 21 février 2003 retiendront plus l'attention.

Le Conseil supérieur de la magistrature(CSM) peut être défini comme un organe de surveillance, de veille de l'indépendance des magistrats dominé de bout en bout par le pouvoir exécutif. En effet, dans sa composition comme dans son fonctionnement, l'œil du président de la République plane sur cet organe. Cette omniprésence montre bien que l'indépendance des juges dépend de la volonté de l'exécutif. Il n'est pas exagéré de tenir un tel propos au regard de la disposition de l'article 127 de la constitution du 11 décembre 1990 qui énonce que le « *Président de la République est garant de l'indépendance de la justice. Il est assisté par le conseil supérieur de magistrature* » qui statue comme « *conseil de discipline des magistrats* ». <sup>15</sup>

La composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement du CSM sont prévus par la loi organique<sup>16</sup> n°94-027 du 15 juin 1999. Le CSM assiste, conseille et consulte le Président de la République. En effet, aux termes de l'article 11 de la loi de CSM, le conseil supérieur de la magistrature a pour attribution d'assister le président de la

14 Voir Titre VI de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

15 Art. 128.1de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

16 Voir art.128.2 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

République dans sa mission de garant de l'indépendance de la justice; celui-ci le consulte sur toutes les questions concernant l'indépendance et la sécurité des juges. Il statue comme conseil de discipline des magistrats, donne son avis pour la nomination des magistrats et étudie les dossiers de grâce avant de les transmettre avec son avis motivé au président de la République. C'est encore lui qui donne son avis pour la nomination des présidents de chambre et des conseillers de la Cour suprême.<sup>17</sup>

Le CSM est composé de 12 membres dont 9 membres de droit et 3 membres nommés.<sup>18</sup> Mais le législateur insiste sur leur indépendance en mentionnant d'une part, que leur fonction est « incompatible avec l'exercice d'un mandat parlementaire, les professions d'avocat ou d'officiers publics ou ministériels »;<sup>19</sup> et d'autre part, que « le droit à l'avancement et à la promotion de tout magistrat membre du Conseil supérieur de la magistrature ne doit subir aucune restriction ni retard du fait de cette appartenance, et qu'il ne peut sans son accord exprès et préalable faire l'objet d'une mutation ».<sup>20</sup>

Au regard de la provenance de certains membres dont huit(8) nommés par le Président de la République, du budget de l'institution qui est calqué sur celui de la présidence,<sup>21</sup> du fonctionnement de l'administration qui n'échappe pas au contrôle de l'exécutif,<sup>22</sup> de la convocation des réunions et de la fixation de l'ordre du jour par le Président de la République,<sup>23</sup> la question se pose de savoir si l'indépendance des magistrats n'est pas un trompe-l'œil. Sur cette inquiétude, la Cour constitutionnelle semble apaiser les esprits en se réfugiant derrière l'esprit de l'article 127 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990. En effet, pour la Haute juridiction, l'indépendance du pouvoir judiciaire ne « saurait s'analyser comme un isolement dudit pouvoir...chacun des trois pouvoirs dans sa sphère de compétence, tout en exerçant de façon indépendante ses attributions, établit des relations fonctionnelles avec les autres ».<sup>24</sup>

17 Voir art.15 de la loi sur le CSM.

18 Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 12 février 1999. Sont désignés comme membres de droit le Président de la République, qui assure la présidence de l'institution; le Président de la Cour Suprême, premier Vice-Président du CSM; le garde des sceaux, ministre de la justice, deuxième vice-président; les trois présidents de chambre de la Cour suprême, le procureur général près la Cour suprême, le Président de la Cour d'Appel et le procureur général près la cour d'Appel (membres). Au titre des membres nommés, nous avons une personnalité extérieure à la magistrature, nommée en raison de ses qualités intellectuelles et morales avec un suppléant sur une liste de trois personnes, établies par le bureau de l'Assemblée nationale; et deux magistrats dont un du parquet désignés avec deux suppléants par l'assemblée générale des magistrats parmi les magistrats ayant dix (10) ans d'expérience personnelle.

19 Art. 4 de la loi du 12 février 1999.

20 Art. 5 de la loi du 12 février 1999.

21 Art. 9 de la loi du 12 février 1999.

22 Art. 7 de la loi du 12 février 1999.

23 Art. 10.2 de la loi du 12 février 1999.

24 Cour Constitutionnelle du Bénin, DCC 97-015 du 10 mars 1995.

En outre, c'est dans la loi portant statut de la magistrature qu'est réaffirmée cette indépendance. L'article 4 de ladite loi est formel lorsqu'il dispose : « *les magistrats du siège sont indépendants. A cet égard, ils règlent les affaires dont ils sont saisis conformément à la loi. Ils ne doivent être l'objet d'aucune influence, incitation, pression, menace ou intervention indue, directe ou indirecte, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit* ». Les magistrats sont ainsi invités à exercer leur fonction en toute liberté et quiétude sans immixtion ou pression pouvant venir de partout. Les interférences éventuelles dans les dossiers pendants ou en instruction sont ainsi visées. Ce qui suppose que le non-respect de ces obligations professionnelles expose des contrevenants à des sanctions pénales.<sup>25</sup> La question se pose de savoir si la quiétude recherchée est toujours garantie

## 2. Des garanties offertes

Les garanties offertes à la fonction de juger sont de deux sortes. Les unes concernent la personne du juge et les autres portent sur le fonctionnement des juridictions.

Les garanties liées à la personne du juge portent sur les principes des incompatibilités, de l'inamovibilité et de l'impartialité.

S'agissant des incompatibilités, c'est un principe qui s'applique d'abord au Président de la Cour suprême conformément à l'article 133.3 de la Constitution du 11 décembre 1990. En effet, « *les fonctions du Président de la Cour suprême sont incompatibles avec la qualité de membre de gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, et toute autre activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale* ». Ensuite, de façon large, cette incompatibilité concerne tous les magistrats qui ne doivent pas cumuler à la fois une fonction judiciaire et toute autre fonction au regard du statut de la magistrature. L'objectif ici recherché est de rendre impartiale l'activité dont les magistrats ont la charge. L'inamovibilité et l'impartialité constituent deux autres principes liés à la personne du juge.

Tout d'abord, l'inamovibilité est un principe constitutionnel<sup>26</sup> défini comme la « *situation juridique de celui qui, investi d'une fonction publique, ne peut être révoqué, suspendu, déplacé ou mis à la retraite prématurément sauf faute disciplinaire ou raison de santé et, en pareil cas dans les conditions et les formes prévues par la loi* ».<sup>27</sup> Ce sont les articles 23 et 24 du statut de la magistrature qui se rapportent à l'inamovibilité des magistrats du siège. En effet, ces magistrats ne peuvent recevoir d'affectation nouvelle, même en avancement sans leur consentement préalable. L'idée de rendre inamovible la fonction de magistrat de siège est d'éviter les atteintes à leur indépendance et les risques de pression du fait de l'éloignement éventuel de leur lieu de travail. La Cour constitutionnelle béninoise confirme

25 L'article 3.4 de la loi portant organisation judiciaire en république du Bénin énumère ces sanctions qui varient d'un emprisonnement de six(6) à douze(12) mois et d'une amende de cinquante mille(50.000) à cinq cent mille(500.000)F ou e l'une de ces deux peines seulement.

26 Art. 126.2 : « *Les magistrats du siège sont inamovibles* ».

27 CORNU, G., Vocabulaire juridique, Paris, PUF, 2011, p.525.

cette compréhension de l'indépendance des magistrats du siège en ces termes : « *le respect du principe de l'immovibilité exige que le magistrat ait été individuellement consulté à la fois sur les nouvelles fonctions qui lui sont proposées et les lieux précis où il est appelé à les exercer...les éléments de cette consultation constituent les conditions de la procédure minimale exigée pour la garantie de l'indépendance des magistrats du siège* ». <sup>28</sup>

L'immovibilité des magistrats est renforcée par l'obligation d'impartialité qui pèse sur eux. L'impartialité est définie comme « *l'absence de parti pris, de préjugé, de préférence, d'idées préconçues, exigence consubstantielle à la fonction juridictionnelle dont le propre est de départager des adversaires et toute justice et équité* ». <sup>29</sup> L'impartialité d'un juge se comprend lorsqu'il se montre neutre à l'égard des parties en procès. A leur entrée en fonction, les magistrats font le serment ci-après : « *Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la constitution et des lois, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne donner aucune consultation à titre privé, de ne prendre aucune position publique sur les questions relevant de la compétence de la cour ou du tribunal, et de me conduire en tout en digne et loyal magistrat* ». Ce serment loin d'être une simple formalité contraint plutôt les magistrats à exécuter leur fonction avec professionnalisme, loyauté et sans parti pris.

Hormis ces garanties, il y en a d'autres qui gouvernent l'organisation des juridictions. Ces principes qui concernent notamment le fonctionnement et la composition des juridictions sont prévus notamment dans la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, laquelle est complétée à la fois par la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême du Bénin et la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la cour suprême.

Le fonctionnement des juridictions de droit commun est calqué sur le principe de double degré de juridiction. Par cette expression, on entend l'existence d'une juridiction de premier degré et d'une autre de deuxième degré qui peut être saisie successivement par un plaignant qui n'a pas obtenu satisfaction devant la première. Ce sont les tribunaux d'instance qui font office de juridiction de premier degré qui statuent en fait et en droit en rendant des décisions appelées jugements. Alors que la Cour d'appel fait office de juridiction de deuxième degré dont les décisions s'appellent arrêts. L'architecture de l'organisation judiciaire au Bénin est différente du modèle français qui comporte les tribunaux de première instance, de grande instance, les Cours d'appel et la Cour de cassation. Au Bénin, la Cour suprême, qui apparaît en quelque sorte comme l'équivalente de la Cour de cassation en France, est la plus haute juridiction de l'Etat qui statue en dernier ressort en matière administrative, judiciaire et des comptes et dont les décisions sont insusceptibles de recours. <sup>30</sup> Bi-

28 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC n°97-033 du 10 juin 1997.

29 G.CORNU, op.cit., p.519.

30 Art. 131 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.



en que consacré par les textes, ce principe de double degré de juridiction admet des assouplissements liés à la volonté du législateur et des parties au procès.<sup>31</sup>

Le législateur fait échec au principe de double degré de juridiction aux termes de l'article 51 de la loi portant organisation judiciaire au Bénin qui dispose qu'en matière civile et commerciale, les tribunaux de première instance connaissent en dernier ressort des actions personnelles et mobilières jusqu'à la valeur de deux cent mille(200.000) francs en principal et cinquante mille(50.000) en revenus annuels calculés en rente. Ils statuent en premier ressort dans tous les autres cas, à charge d'appel devant la cour d'appel.

Mieux, le même législateur donne la possibilité aux parties de renoncer à utiliser ce principe d'appel même si la décision offrait cette voie. Cette possibilité est prévue à l'article 13.4 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes du Bénin lequel invite le juge à agir en amiable compositeur, c'est-à-dire à statuer en équité. En substance, l'article dispose : « *le litige né, les parties peuvent aussi, dans les mêmes et sous la même condition, conférer au juge la mission de statuer amiable compositeur; sous réserve d'appel si elles n'y ont pas spécialement renoncé* ».

En ce qui concerne la composition des juridictions, le principe retenu est celui de la collégialité conformément à l'article 42 de la loi portant organisation judiciaire au Bénin. Ce qui permet de considérer que les décisions doivent être l'émanation de plusieurs juges. Ce principe, qui admet la règle du collège des juges et la confrontation des idées avant la prise de toute décision, favorise un enrichissement mutuel des idées et participe à une bonne administration de la justice. Mais il est loin d'être un principe rigide puisque sa mise en œuvre dépend de l'effectif numérique des magistrats qui reste un sujet à caution. C'est ce que précise d'ailleurs l'article 42 précité qui mentionne : « *...Toutefois, si l'effectif numérique des magistrats de la juridiction ne le permet pas, ce tribunal peut siéger en formation unique* ». C'est pour cette raison que la tendance aujourd'hui milite en faveur du jugement en formation unique ou le recours au juge spécialisé.<sup>32</sup>

Toutes ces garanties offertes contribuent à faire du juge un meilleur protecteur des droits et libertés.

## II. Un protecteur des droits et libertés

Il est classique de constater que la protection des droits et libertés est de la compétence du juge constitutionnel habilité par la constitution du 11 décembre 1990 en ses articles 114 et 117. Mais il ne s'agit pas d'une compétence exclusive. Puisque les autres juges administratif et judiciaire l'accompagnent dans ce processus à l'occasion de leur office. Mais de

31 G.K.ARAWO, La gouvernance de la justice au Bénin, Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en Démocratie et Gouvernance, Université d'Abomey-Calavi, Chaire Unesco, 2008-2009, pp.32 et ss.

32 Se référer notamment à la loi n°2012-15 du 17 décembre 2012 portant code de procédure pénale en République du Bénin et à la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes.

façon singulière, la protection du juge administratif retiendra plus l'attention du fait du rôle croissant que joue désormais le juge administratif en matière de protection des droits fondamentaux. En effet, l'intervention du juge administratif se manifeste principalement à deux niveaux : l'accès des plaignants au juge et l'assistance du juge au cours de l'instruction.

### 1. L'accès au juge des plaignants

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 fait de l'accès à la justice un droit fondamental du justiciable.<sup>33</sup> Le droit à la justice est ainsi défini comme le droit reconnu à tout citoyen de s'adresser librement à la justice pour la défense de ses intérêts, même si sa demande doit être déclarée irrecevable ou mal fondée.<sup>34</sup> « *L'accès à la justice est comme un moyen d'accès au droit...Il permet à toute personne qui y a un intérêt légitime et qui présente la qualité éventuellement requise, d'accéder à une juridiction pour qu'elle statue sur une prétention* ». <sup>35</sup> C'est comme l'affirme Pierre Couvrat, « *le droit au juge et le droit au droit* ». <sup>36</sup> Ce dédoublement se ramène à l'accès au juge qui se justifie dans l'institution judiciaire par le fait que le juge y joue un rôle central.<sup>37</sup> En effet, c'est le juge qui applique le droit et sans lui ou son service, le justiciable ne peut accéder au droit. Le fait de savoir que le juge dit le droit est un signe de satisfaction car il permet à toute personne intéressée d'« *obtenir une décision juridictionnelle qui lui assure la garantie de ses droits, le respect et la sécurité de sa personne et de ses biens* ». <sup>38</sup> Mieux, le droit au juge doit « *permettre une accessibilité constante dans le temps à l'obtention de la justice; c'est aussi lui conférer une accessibilité générale dans l'espace quel que soit l'endroit où elle est sollicitée; c'est enfin garantir une égalité de traitement pour tous par elle* ». <sup>39</sup> Les principes que dégage l'accès à la justice sont entre autres le droit pour tous de saisir le juge, ce qui sous-entend que toute personne en situation identique peut saisir le juge compétent. La justice suppose le respect du principe de l'égalité entre les citoyens d'un même pays. L'accès au juge s'entend aussi de l'accès au juge impartial et indépendant, ce qui participe à la recherche de l'objectivité de la décision à rendre. C'est aussi le droit à la défense pour tout justiciable qui a intérêt dans une affaire, ce qui participe au respect du principe de la contradiction. L'accès au juge

33 L'article 26 dispose : « L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale ».

34 G.CORNU, Vocabulaire juridique, ...p.10.

35 J-M.COULON, « Le droit d'accès à la justice », in R.CABRILLAC, M-A FRISON-ROCHE et Th. REVET (dir.), Libertés et droit fondamentaux, 7<sup>ème</sup> édition., Paris, Dalloz, 2001, p.441.

36 COUV RAT, P., L'accès à la justice et ses obstacles, in L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, ...p.258.

37 ADIGBLI, V., L'accès à la justice, mémoire de DEA, option Droits de l'homme et démocratie, FASJEP/ Chaire Unesco, 1998-1999, p.13.

38 RENOUX, T.S., et SENATORE, A., « Droit au juge », in GAUDIN, H (dir.), Dictionnaire des droits de l'homme...p.305.

39 COUV RAT, P, p.258.

doit être générale, ce qui suppose que la justice doit être de proximité, proche des justiciables et qu'il n'y aura pas de zone privilégiée par rapport à d'autres.<sup>40</sup>

La mise en œuvre de ces principes peut s'opérer de deux manières lorsque le juge administratif concerné tient compte à la fois des règles de forme et de fond.<sup>41</sup>

Dans l'hypothèse des règles de forme, le juge administratif assouplit les conditions de saisine qui peuvent porter par exemple sur le recours administratif préalable, le respect du délai contentieux et l'aide juridictionnelle

La règle du recours préalable est une exigence légale qui fait obligation à tout plaignant de tenter de régler son affaire au préalable en se retournant vers l'auteur de l'acte ou vers son supérieur hiérarchique. Bien que cette exigence soit réaffirmée dans le code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes,<sup>42</sup> elle connaît aujourd'hui beaucoup d'assouplissements<sup>43</sup> par souci de protéger le requérant. Dans plusieurs affaires,<sup>44</sup> le juge administratif a fait échec à l'obligation de ce recours en déclarant recevables les recours portés à sa connaissance. Il en est particulièrement ainsi dans l'affaire qui a opposé le Collectif des Enseignants au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche scientifique(MESRS). Alors que le MESRS n'est ni l'auteur de l'acte ni le supérieur hiérarchique, le juge a déclaré recevable le recours adressé contre lui en arguant que : « ...l'autorité la mieux informée est bien celle de qui émane la proposition de nomination et qui, par surcroît est chargée de l'exécution de la décision...ce qu'atteste son contreseing;...que c'est à bon droit que le requérant a adressé son recours administratif préalable au ministre de l'éducation supérieure et de la recherche scientifique, autorité la

40 Il importe toutefois de noter que le contenu du droit d'accès à la justice fait l'objet d'appréciations différenciées. Pour J.M.Coulon, sont privilégiés le droit au recours, le droit au jugement et le droit à l'exécution.(Voir l'article précité, pp.446-448.).

41 Il importe de souligner que l'accès au juge est parfois taillé sur mesure. Il est très étroit, difficile lorsqu'on est en face du juge de l'excès de pouvoir. Les conditions de recevabilité sont draconiennes, nombreuses, complexes et difficiles à remplir. Les conditions de recevabilité sont nombreuses parce qu'elles sont au moins au nombre de sept et sont relatives à la nature administrative de l'acte, à la qualité du requérant pour ester en justice et son intérêts pour agir, aux formes et formalités de la requête, à l'exigence de recours administratifs préalables, au respect des délais, à l'absence de recours parallèles. Ces conditions sont complexes parce que les notions qu'elles comportent le sont. Voir notamment R.DEGNI-SEGUI, Les droits de l'homme en Afrique noire francophone (Théories et réalités), Abidjan, 1998, p.84.

42 Voir art. 837.2 du Code : « avant de se pourvoir contre une décision individuelle, le demandeur doit présenter un recours hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision... ».

43 SALAMI, I.D., « Le recours pour excès de pouvoir : contribution à l'efficacité du procès administratif au Bénin (1990-2010) », Revue Togolaise des Sciences juridiques, n°000, 2011, p.110.

44 On peut lire avec intérêt les arrêts n°08/CA du 01<sup>er</sup> février 2001, Atta Boniface c/Ministre de l'intérieur, de la sécurité et de l'Administration territoriale; n°32/CA du 19 juillet 2001, Toze Jean et autres c/Ministre de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale; n°69/CA du 7 juillet 1999, Institut de formation et de gestion sociale et Ecole Loyale c/ Ministère de l'Education nationale et de la recherche scientifique, etc.

*mieux informée* ». <sup>45</sup> Le recours administratif préalable n'est non plus exigé en cours d'instance, à l'encontre d'un permis d'habiter lorsque l'autorité administrative a déjà délivré un autre permis d'habiter sur la même parcelle d'habiter. <sup>46</sup> Dans ces différents cas, on constate que le juge saisi vient à la rescousse du citoyen pour lui éviter un massacre de son droit d'accès au juge. Il est également attentionné lorsqu'il s'agit de vérifier le délai contentieux.

Alors que le délai pour excès de pouvoir ne doit pas excéder deux mois à compter de la publicité ou de la notification, le juge fait une interprétation souple de ce délai qu'il apprécie souverainement, et n'est plus automatiquement frappé de forclusion. <sup>47</sup> Cette souplesse du juge est très remarquable lorsqu'il déclare recevable un recours qui date de plus de vingt huit années dans une affaire d'expropriation de parcelle qui a porté préjudice au sieur Karim da Silva. <sup>48</sup> D'autres décisions analogues de non-respect du délai contentieux <sup>49</sup> montrent que la largesse du juge administratif vise à protéger au mieux les droits des requérants dans un litige.

En ce qui concerne l'aide juridictionnelle, elle est prévue dans les articles 8, 9 et 10 de la loi 2004-20 et l'article 931 de la loi n° 2008-07 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes. Cette aide est indispensable pour toute *« personne dépourvue de ressources suffisantes d'exercer ses droits en justice en la laissant bénéficier d'une remise des frais dus au trésor, d'une dispense de certains frais et d'une prise en charge totale ou partielle, par l'Etat, des honoraires des auxiliaires de justice »*. <sup>50</sup> L'octroi de cette aide relève de la discrétion de la commission chargée de l'attribuer et a pour finalité de réaliser un procès équitable et un accès effectif de tous à la justice.

Dans le fond, l'accompagnement du juge administratif se fait par un double contrôle de la légalité externe et de la légalité interne. La légalité externe consiste pour le juge à vérifier si l'autorité qui a pris l'acte litigieux est compétente et si son acte est respectueux de la légalité. Ce faisant, le juge sanctionne les irrégularités qu'il serait amené à constater et qui pourraient léser les droits des administrés. A titre illustratif, le juge administratif a annulé un décret pris en conseil des ministres pour vice de procédure parce que ledit décret n'a pas requis son avis obligatoire. <sup>51</sup>

La légalité interne poursuit quant à elle deux objectifs, c'est-à-dire qu'elle vérifie si l'acte querellé ne viole pas la loi et s'il n'y a pas un détournement de pouvoir. La violation

45 Arrêt n°97-07 du 15 mai 1998, collectif des Enseignants de l'ENA c/MESRS.

46 Arrêt n°35/CA du 06 juillet 2000, Hoirs Hounkpevi Blaise c/Préfet de l'Atlantique et Autres.

47 Voir notamment art.31.2 et art.32.6 de la loi n°2004-20 du 17 août 2004 portant règles de procédure applicables devant les juridictions de la Cour suprême.

48 Arrêt n°48/CA du 18 décembre 1998, da Silva urbain Karim c/Etat béninois.

49 Voir notamment Arrêt n°58/CA du 13 décembre 2001, Mounier Jean c/ Etat béninois Samuel Zodéhogan; Arrêt n°37/CA du 17 mars 2005, Kouletio Sèvi Sedoga Sédufio c/MJS; Arrêt n°40/CA du 20 septembre 2001, Nagnonhou Lucien c/ Etat béninois.

50 G.CORNU, Vocabulaire juridique, op., pp.50-51.

51 Arrêt n°76/CA du 4 novembre 1999, Abissinti Raphaël et Somissou Léopold Antoine c/ Etat béninois.

de la loi se fait le plus souvent en méconnaissance du principe de la hiérarchie des normes. C'est le cas de l'annulation d'un arrêté du ministre de la fonction publique qui a été pris en ignorant l'existence d'une ordonnance.<sup>52</sup> Pour ce qui est du détournement de pouvoir, l'auteur de l'acte litigieux l'a fait en poursuivant d'autres objectifs que ceux prévus par la loi. Le juge n'a pas hésité à annuler un tel acte dans l'affaire Yahouedeou Agnès épouse Leke pour ne pas léser la requérante.<sup>53</sup>

Le constat qui se dégage de toutes ces décisions c'est que le juge se porte garant des droits des requérants, ce qui participe du respect de leur droit d'accès à la justice. Aussi, est-il important de voir comment il est accompagné au cours de l'instruction

## 2. L'assistance du juge au cours de l'instruction

L'instance, est selon G.Cornu, « *la suite des actes et délais d'une procédure engagée devant une juridiction à partir de la demande introductive jusqu'au jugement ou aux autres modes d'extinction de l'instance* ». <sup>54</sup> L'instance est une étape très importante dans la procédure au cours de laquelle les droits du requérant peuvent être brimés. La conduite de l'instruction en contentieux administratif apparaît ainsi particulière puisqu'il s'agit d'une procédure dirigée de bout en bout par le juge et non les parties. La procédure administrative est spécifique en raison de son caractère à la fois inquisitorial,<sup>55</sup> contradictoire,<sup>56</sup> écrit,<sup>57</sup> semi-secret et dépourvu d'effet suspensif de la décision incriminée.

C'est dans la recherche de l'établissement de la preuve que l'assistance du juge se fait le plus remarquée. Bien entendu, le principe est connu la charge de la preuve incombe au demandeur selon la formule *actori incumbit probatio*. Tout en reconnaissant au demandeur d'apporter la preuve de ses allégations, il n'est pas évident pour lui d'apporter toujours toute la preuve. Le juge administratif béninois emboîte le pas au Conseil d'Etat français pour suppléer le requérant dans l'insuffisance des moyens de preuve à apporter face à l'administration. Dans une affaire en date du 15 février 1974, le juge déclare : « *considérant que, malgré toutes les investigations(demandes au Ministère de la santé, consultation du dossier administratif du requérant), il n'a pas été possible de connaître la date à laquelle Maouignon a reçu notification de la décision et du titre d'affectation attaqués; qu'il appartient à l'administration de prouver la date de notification de l'acte querellé, faute de quoi le délai prescrit par la loi ne court pas contre le requérant* ». <sup>58</sup> L'intervention du juge apparaît

52 Arrêt n°4/CA du 05 mai 1994, Agnikpe Nicolas c/Ministre du travail et des affaires sociales.

53 Arrêt n°005/CA du 1<sup>er</sup> février 2001, Agnès Yahouédéhou épouse Leke c/ Préfet de l'Atlantique et une autre.

54 G.CORNU, op.cit., p.552.

55 Art. 12 de la loi n°2004-20 du 17 août 2004.

56 Art. 18 de la loi n°2004-20 du 17 août 2004.

57 Art. 2 de la loi n°2004-20 du 17 août 2004.

58 Arrêt du 15 février 1974, Docteur Gilbert Maouignon c/ Ministre de la Santé publique, Ministre de l'Economie et des Finances.

ici judiciaire puisqu'il cherche à accompagner le requérant dans la recherche de moyens de preuve supplémentaires sans lesquels son procès pourrait souffrir. C'est en quelque sorte une manière de freiner la toute-puissance de l'administration face à l'administré qui se trouve dans une posture de faiblesse. Si le juge est présent dans la recherche des moyens de preuve, il l'est aussi en ce qui concerne la maîtrise de la durée de l'instruction. L'instruction ne doit pas être anormalement longue. Selon l'article 830 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et de comptes, il est fixé un délai de deux (02) mois aux parties pour produire leurs mémoires. Mais ce délai peut être abrégé et apprécié souverainement par le juge.<sup>59</sup> Dans l'affaire Monteiro célestin c/Etat béninois,<sup>60</sup> le juge a assisté le plaignant dans la maîtrise de la durée de l'instruction. Lorsque le non-respect du délai est le fait du requérant ou de l'administration, le juge dispose de la latitude d'apprécier les cas qui lui sont soumis pour ne pas léser les droits des justiciables.<sup>61</sup> Toute instruction finit par un jugement de l'affaire et le juge est encore au chevet des justiciables. Il leur doit de rendre des décisions justes et équitables.

Il est à remarquer que la prise en compte de tous ces éléments fait du juge administratif un serviteur loyal du droit. Mais il lui arrive de s'écarter de cette mission parce que éprouvé par les faits. Il devient ainsi un juge infidèle.

## **B. UN JUGE INFIDELE**

On ne devrait pas être surpris lorsque l'on parle des infidélités du juge puisqu'en tant qu'être humain, il est vulnérable, susceptible d'erreurs et de maladresses. Ce qui est intéressant à savoir c'est que le juge du fait de la fonction qu'il exerce est exposé. Il subit des contraintes de toutes sortes, des pressions qui dénaturent sa personne et sa fonction. Si les unes sont dépendantes de lui, les autres lui sont extérieures.

### *I. Les infidélités liées à la personne du juge*

Lorsque Montesquieu affirmait que le juge est la bouche de la loi, rien ne pouvait présager qu'il ne resterait pas fidèle à sa mission de dire le droit dans toute sa plénitude. Hier comme aujourd'hui, le juge continue de subir les attrait du pouvoir et l'influence de l'argent ce qui l'enchaîne et l'oblige à rendre des décisions superficielles, biaisées et orientées. La figure du juge béninois semble plus apparaître dans la politique et la corruption.

59 Voir art. 12.5 de la loi n°2004-20 du 17 août 2007.

60 Arrêt n°33/CA du 04 juin 2010, Monteiro Célestin c. Etat béninois.

61 Voir à titre illustratif arrêt n°26/CA du 15 avril 1999, Tchedjou Agbessi A. Houessoumin c/ Le maire de la commune de Houéoussou et Préfet de l'Atlantique, arrêt n°63/CA du 17 mars 2005, Yacouba Abdoulaye c/Préfet de l'Atlantique et Arrêt n°29/CA du 19 juillet 2001, Goussanou Salomon c/Préfet de l'Atlantique.

## 1. Un juge politique

Il n'est pas nouveau de s'intéresser aux relations entre le juge et la politique. Les juges, qu'ils soient internes (constitutionnel, administratif ou judiciaire), régionaux ou internationaux sont tous dans le viseur du pouvoir. La doctrine est abondante sur les inflexions du juge dans la politique.<sup>62</sup> Le cas qui intéresse est celui des magistrats du pouvoir judiciaire lesquels sont saisis par la politique en raison de certains éléments.

Tout d'abord, la situation des juges vis-à-vis du pouvoir reste tributaire de leur statut.<sup>63</sup> En effet, dans la quasi-totalité des Etats africains, les magistrats sont sous l'emprise directe ou indirecte des autorités politiques.<sup>64</sup> Au Bénin, le Conseil supérieur de la magistrature,<sup>65</sup> créé par la loi organique n°94-027 du 15 juin 1999, est l'organe qui lie les magistrats au pouvoir politique. Ce lien s'explique aisément par la composition de cet organe dominée par les membres nommés et présidés par le Président de la République. La provenance de certains membres n'est pas un gage suffisant d'indépendance et d'impartialité pour la prise des décisions qui seront qu'on le veuille ou non influencée par la volonté du Président de la République ou de celle du Président de la Cour suprême ou du garde des sceaux, Ministre de la justice qui sont d'ailleurs d'importantes personnalités nommées par le Président de la République. Tous les membres qui siègent dans cet organe sont considérés comme des alliés du Président de la République qui peuvent être pour lui des acteurs politiques à manipuler à son goût. Analysant les cas africains de l'indépendance des juges et voyant la position dominante qu'occupe habituellement le président de la République au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature, André Cabanis et Michel Louis Martin ont affirmé qu' « ...il convient d'observer la présence dans nombre de textes d'une disposition ambiguë consistant à présenter le chef de l'Etat comme garant de l'indépendance de la magistrature. L'on ne sait trop comment interpréter cette formule dans la mesure où le Président la République est susceptible dans certains cas d'apparaître moins comme un protecteur naturel

62 F.BASTIEN, le juge, le droit et la politique, *Revue Française de droit Constitutionnel*, 1990, 1, pp. 49-69; C.CASTANO, « L'exception d'inconstitutionnalité : la contrainte du droit, la force du politique », *Revue Française de Droit constitutionnel*, 1990, 4, pp.631-649; A.BADARA FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », in J-Y MORIN, *Les défis des droits fondamentaux*, Actes des 2<sup>ème</sup> journées scientifiques du Réseau Droits fondamentaux de l'AUF, 29 septembre – 02 octobre 1999, pp.309-346; J-M.BRETON, « L'égalité et Etat de droit : statut et perception du juge de l'administration en Afrique noire francophone. Contribution à une réflexion transversale », in J-Y. MORIN, *les défis des droits fondamentaux*, op.cit., 389-421;

63 J-M BRETON, op.cit., p.399.

64 A.BADARA FALL, op.cit., p.329.

65 Cet organe est un héritage de la France qui n'a jamais voulu qu'il y ait un pouvoir judiciaire séparé totalement de pouvoir exécutif. C'est pour cette raison que l'autorité judiciaire a été préférée. Voir à ce sujet G.MASSON, *Les juges et le pouvoir*, Paris, ed.MOREAU/Syros, 1977, pp.258 et s.

*que comme un adversaire potentiel, peut-être même parmi les plus dangereux, de l'indépendance de la magistrature ».*<sup>66</sup>

Ensuite, la nomination des magistrats qui relève en dernier ressort de la compétence du Président de la République<sup>67</sup> peut être exploitée par ce dernier pour positionner les magistrats qui lui sont favorables ou approuvent sa politique. Il n'est pas surprenant de constater que les juges qui désapprouvent ou gênent les actions du gouvernement soient le plus souvent neutralisés par des affectations non respectueuses des textes en vigueur. Sous le gouvernement du Président Yayi Boni, la nomination de certains juges a été parfois interprétée de punitive. A plusieurs reprises, le syndicat des magistrats a contesté des nominations de certains magistrats pour non-respect des textes en vigueur et a menacé d'entrer en grève pour manifester son mécontentement.<sup>68</sup> En effet, le pouvoir politique cherche par tous les moyens à s'immiscer dans l'exercice de la justice.<sup>69</sup> La situation qui a conduit l'Union Nationale des Magistrats du Bénin à entrer effectivement en grève est celle de la suspension des décisions de justice sur les litiges domaniaux décidée en conseil des Ministres du 12 octobre 2007. En réponse aux plaintes des victimes, le Président de la République a cru devoir bien faire en interdisant provisoirement l'exécution des décisions de justice qui conduisent à des démolitions de maisons. Mais les magistrats ont considéré cette décision comme étant une immixtion de l'exécutif dans le judiciaire et demandé son retrait pur et simple au risque d'entrer en grève.<sup>70</sup> Saisie sur la constitutionnalité de cette décision gouvernementale, la Haute juridiction a déclaré que le relevé n°35 des décisions prises en conseil des Ministres le 12 octobre 2007 est contraire à la Constitution du 11 décembre 1990 en ce qui concerne l'exécution des décisions de justice.<sup>71</sup>

Enfin, la politisation de la justice peut se faire remarquer au niveau des décisions rendues ou à rendre qui doivent refléter une certaine volonté du pouvoir. Deux affaires sont illustratives à ce sujet. L'affaire de l'empoisonnement du Président Yayi Boni, et l'affaire Sébastien Ajavon dans Cocaïne pure.

Dans l'affaire dénommée tentative d'empoisonnement du Président de la République et de coup d'Etat, le juge d'instruction Angelo Houssou, qui a rendu une ordonnance de non-lieu le vendredi 17 mai 2013 confirmée par la suite par la Cour d'appel de Cotonou, a subi des menaces ouvertes du pouvoir exécutif. Les menaces qui ont conduit notamment à re-

66 ACABANIS et M. L.MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Bruylant-Academia, PUR, 2010, p.151.

67 Voir l'article 15 de la loi sur le Conseil Supérieur de la Magistrature.

68 L'Union Nationale des Magistrats du Bénin (UNAMAB) a réagi notamment contre les nominations intervenues en conseil des ministres le 18 décembre 2013. Elle considère ces nominations non respectueuses des textes applicables et ont déclenché une série de mouvements de grève.

69 A.BADARA FALL, *op.cit.*, p.332.

70 Voir Journal Le Matinal du 25 octobre 2007 in [http://www.sonangnon.net/actualités/2007/octobre/intlematinal2510\\_3.php](http://www.sonangnon.net/actualités/2007/octobre/intlematinal2510_3.php).

71 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 07-175 du 27 décembre 2007 relative à l'exécution des décisions de justice.



streindre sa liberté de mouvement et le placer en résidence surveillée, ont fini par contraindre l'intéressé à fuir du territoire pour se réfugier aux Etats-Unis d'où il a écrit un mémorandum retraçant les péripéties de sa persécution et de son départ de Cotonou.<sup>72</sup> Dans ce dossier, le pouvoir du Président Yayi Boni en voulait ouvertement à ce juge qui a osé rendre une décision en sa défaveur annulant les poursuites judiciaires à l'encontre du riche homme d'affaires Patrice Talon le premier suspect dans ce dossier et l'actuel Président de la République du Bénin.<sup>73</sup>

Cette décision courageuse nous enseigne que les juges qui tiennent tête au pouvoir sont poursuivis et neutralisés.

Dans une autre affaire qu'il convient de dénommer «Cocaïne pure » impliquant l'homme d'affaires Sébastien AJAVON, la position du pouvoir exécutif dans ce dossier a été ambiguë et fait l'objet de commentaires suspectant une immixtion subtile qui serait de nature à freiner les ambitions présidentielles du riche homme d'affaires venu en troisième position au premier tour de l'élection présidentielle de 2016 et ayant soutenu le Président Talon au second tour des élections contre le candidat Lionel ZINSOU. En effet, Monsieur Sébastien AJAVON a été interpellé le Vendredi 28 octobre 2016 par la gendarmerie Maritime de Wxlacodji à Cotonou pour affaire de 18 kilogrammes de cocaïne pure qui auraient été retrouvés dans l'un des conteneurs de la société Cajaf Common SA dont il est le Président Directeur Général. Après 8 jours de garde à vue, il a été entendu, jugé et libéré au profit du doute.<sup>74</sup> En réalité, l'arrestation et la détention de Monsieur AJAVON ont donné lieu à beaucoup de supputations. La première lecture que soutiennent les magistrats du parquet défendant les intérêts du pouvoir, c'est que Monsieur AJAVON serait réellement impliqué et encourrait une peine de 10 ans d'emprisonnement ferme. La Conférence de presse donnée par le Procureur de la République sur cette affaire<sup>75</sup> ainsi que la position du gouvernement dans la conduite de ce dossier apparaissaient cacher quelque chose. En effet, au détour d'une conférence de presse le mardi 08 novembre 2016, le Garde des sceaux, Ministre de la justice Joseph DJOGBENOU a fini par livrer de façon caricaturale la position du gouvernement en ces termes: « *...Sur les priorités en matière de justice pénale, les parquets seront sans état d'âme lorsqu'il s'agira de réprimer les crimes de sang, lorsqu'il s'agira de réprimer les atteintes contre les personnes vulnérables, les femmes, les enfants, lorsqu'il s'agira de réprimer la criminalité économique et lorsqu'il s'agira de réprimer le trafic du stupéfiant. Je veux vous dire très clairement que les instruc-*

72 A.HOUSSOU, Bref mémorandum sur ma persécution et mon départ du Bénin, in Le quotidien La Nouvelle Tribune, double n°2702 et 2703 du vendredi 23 décembre 2013, pp.11 et ss.

73 Le Président Patrice Athanase Guillaume TALON est investi Président de la République depuis le 06 avril 2016 pour un mandat de cinq(5) ans renouvelable une seule fois.

74 Lire au besoin «Bénin : Sébastien Ajavon interpellé par la gendarmerie pour affaire de drogue », p. 06; « Bénin/justice : un vendredi décisif pour Sébastien Ajavon », pp14-16 in Tout sur l'affaire Ajavon, Les éditions Hounto-Ada, nov.déc 2016.

75 « Affaire Sébastien Ajavon : le procureur se prononce enfin sur l'enquête », in Tout sur l'affaire Ajavon, Les éditions Hounto-Ada, nov.décembre 2016, pp.32-33.

tions ont été données et je confirmerai ces instructions dans le sens de l'absence de tolérance sur ces instructions. Cela est la politique pénale du gouvernement. Chaque gouvernement a sa politique pénale et nous allons davantage asseoir cela et davantage mettre en place cette politique pénale ». Cette déclaration du garde des sceaux, qui est d'ailleurs diversement interprétée, est perçue comme une manière voilée de ternir l'image de Monsieur AJAVON qui aurait tenu lui-même des propos quelque peu désobligeants à l'égard du gouvernement.<sup>76</sup> La deuxième lecture que l'on fait de cette arrestation, c'est que l'objectif poursuivi par le pouvoir de sanctionner un allié politique qui devient gênant pour le pouvoir n'a pas abouti puisque AJAVON n'a pas été condamné.

Ces différents cas montrent bien que la politisation de la justice est avérée et très subtile. A. Badara Fall le confirme en ces termes : « la politisation de la justice est plus insidieuse et s'organise de façon beaucoup plus subtile, car elle devient alors protéiforme ce qui a pour effet de renforcer son caractère néfaste. Ainsi, elle apparaît soit à travers la crainte éprouvée par certains magistrats, de se voir infliger des sanctions de toutes natures, soit à travers l'intime et indéfectible conviction d'autres magistrats, selon laquelle les décisions de justice ne devraient pas entraver des décisions administratives ou gouvernementales qui iraient dans un sens prétendument favorablement au développement politique et économique ».<sup>77</sup> La politisation est d'ailleurs le propre de tous les juges quels qu'ils soient. Le juge constitutionnel se retrouve plus dans cette posture et confirme la thèse selon laquelle le juge est assis entre le droit et la politique. Pour Bastien dont l'étude a porté sur la trilogie le juge, le droit et la politique, « ... le rôle du Conseil constitutionnel sera défini comme politique du fait de la position qu'il occupe, par nécessité plus que par volonté, car « contrôlant les pouvoirs publics et même si son activité et ses méthodes sont de nature juridique, la portée de ses décisions a souvent et inévitablement un caractère politique. Plus largement, si l'on considère que « par la nature même des choses, la justice constitutionnelle est comme un miroir où se reflète-fragmentaire sans doute mais fidèle- l'image des luttes politiques suprêmes d'un pays- qu'elle a précisément pour effet de transformer en dernière analyse en litiges de droit », le rôle du Conseil sera politique parce qu'il est le « reflet des luttes politiques ». Mais s'il peut avoir un rôle politique, ce n'est pas pour autant un organe politique ».<sup>78</sup>

76 Dans un entretien qu'il a accordé au journal « Le Monde » du lundi 15 novembre 2016, Monsieur Sébastien AJAVON, l'une des forces principales de la coalition de la « Rupture » a accusé TALON de mauvaise foi. En substance, il affirme : « Nous avons un accord formel et bien écrit qui n'a pas été respecté : nous devions obtenir le tiers des postes ministériels. Nous n'avons eu que trois petits ministères (agriculture, enseignement secondaire, économie numérique), qui sont gérés depuis la présidence. Pour moi, ce n'est pas une bonne collaboration... Je m'éloigne de la gestion du pouvoir. Je ne sais pas s'il faut l'appeler cela de l'opposition. Je me mets à l'écart. Cela ne veut pas dire que je vais critiquer systématiquement tout ce que ce que Patrice Talon fera. Si ce sont de bonnes choses, je le dirai, sinon, je le dénoncerai ».

77 A. BADARA FALL, op.cit., p.335.

78 F. BASTIEN, « Le juge, le droit et la politique », Revue Française de Droit Constitutionnel, 1990, 1, pp.61-62.

A l'évidence, le juge est politique sinon politisé; mais aussi il est un juge corrompu

## 2. Un juge corrompu

Dans l'opinion publique, le secteur de la justice est souvent présenté comme un « *couvent où seuls les initiés peuvent s'y retrouver* ». <sup>79</sup> Cette image négative de la justice déteint sur la qualité du service public de la justice où l'argent dicte pratiquement sa loi. La justice est si gangrénée que le discours officiel n'hésite pas à parler que d'un corps de corrompus. <sup>80</sup> La corruption dont il s'agit n'épargne aucun secteur de la justice qu'il s'agisse d'agent, de juge, de greffier, d'avocat, de notaire, d'huissier etc. Or, l'article 35 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 prohibe la corruption de tout fonctionnaire sous toutes ses formes. <sup>81</sup> Malgré cette obligation constitutionnelle, la corruption de la justice est un mal endémique au Bénin. Les juges en raison de la délicatesse de leur mission et de la loyauté qu'on attend d'eux sont néanmoins les plus exposés puisque ce sont eux qui disent le droit en rendant des décisions applicables aux justiciables. Ce constat n'est pas démenti par ceux là-même qui sont de la corporation. Dans une interview accordée à Monsieur Joseph H. Gnonlonfoun, Magistrat à la retraite et ancien garde des sceaux du Président Mathieu Kerekou, on retient que: « *Le reproche qu'on accroche au cou des magistrats est qu'ils sont aux ordres des puissances d'argent. Oui, il y a eu et il y a encore des cas. C'est vraisemblable que ce reproche soit mérité si l'on tient compte des victimes que l'argent occasionne ces temps-ci. Quand vous lisez certains jugements vous êtes étonné par ce qui est écrit. Qu'est-ce qui provoque une telle méconnaissance du droit? L'ignorance du droit? la mauvaise formulation? ou l'intéressement? Savez-vous, qu'il n'y a pas si longtemps des juges ont été révoqués?...* ». <sup>82</sup> La corruption des magistrats est indiscutable. Cette corruption se manifeste de plusieurs manières.

Tout d'abord, le principe de l'immovibilité reconnu au juge peut être exploité pour entretenir des réseaux. Ce qui peut permettre d'avoir une mainmise sur un dossier sur une longue durée avec pour conséquence d'obliger les justiciables à rechercher les blocages éventuels. Pour éviter que les dossiers parfois en instruction ne soient classés sans suite, le justiciable est parfois dans la triste obligation de soudoyer le juge d'instruction responsable du dossier.

79 N.BAKO ARIFARI, La corruption quotidienne au Bénin, Etudes et travaux n°43, LASDEL, janvier 2006, p.24.

80 Cf. Discours du chef de l'Etat à l'occasion des 40 ans de la cour suprême (1960-2000) cité par N.BAKO ARIFARI, p.25.

81 L'article 35 dispose : « *Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun* ».

82 Voir « Corruption et dysfonctionnements en milieux judiciaires au Bénin : Témoignage de l'ancien garde des sceaux Joseph H. Gnonlonfoun », in Quotidien Nouvelle expression du 27 janvier 2010 cité par J.DJOGBENOU, Bénin : le secteur de la justice et l'Etat de droit, Une étude d'Afrimap et de l'Open Society Initiative for West Africa, 2010, p.64.

Ensuite, c'est la crainte de voir certains dossiers ne jamais aboutir qui amène les justiciables à anticiper en négociant avec le juge. Les cas d'anticipation sont mieux décrits par Monsieur Arifari Bako qui fait observer que « *comme dans le secteur du transport et de la douane, la prise en otage du temps du justiciable par la lenteur procédurière (les ajournements successifs d'audience dont le juge est le seul maître) est un moyen sûr et efficace pour obliger les justiciables à négocier. Cela devient très vite fonctionnel puisque les acteurs s'attendent déjà à cela. Ils anticipent même souvent : c'est la corruption par anticipation* ». <sup>83</sup>

Il arrive aussi que la corruption se manifeste par des procès arrangés entre les juges et les avocats qui connaissent du dossier. Cette forme de corruption ne laisse aucune marge de manœuvre aux justiciables qui doivent subir. Monsieur Bako Arifari, parle des « *collusions juges-avocats (qui) sont des formes de corruption les plus efficaces, puisque là les justiciables n'ont alors pas de recours. Les procès « arrangés » se manifestent souvent par des absences répétées dans avocats à la barre, à travers des plaidoiries déficientes lorsqu'ils complotent contre leurs propres clients, ou bien par la lenteur excessive ou l'absence d'appel dans les délais* ». <sup>84</sup>

Enfin, la corruption des juges peut venir des autorités politiques au plus haut niveau de l'Etat qui harcèlent les magistrats du parquet pour que le dossier à traiter le soit avec diligence et célérité sans contrevenir les intérêts du pouvoir.

A titre illustratif, l'affaire qui a beaucoup secoué le secteur de la justice est celui « *des frais de justice criminelle* ». Elle est l'expression du niveau très élevé de la corruption des juges au Bénin. Cette situation qui a fait perdre à l'Etat béninois plus de huit milliards de francs CFA <sup>85</sup> n'a pas laissé indifférent le Conseil supérieur de la magistrature qui a été obligé de révoquer plus d'une vingtaine de magistrats impliqués dans cette affaire. <sup>86</sup> Bien que cette révocation des magistrats constitue un exemple pour prévenir d'éventuels cas, la corruption de la justice n'a pas reculé au Bénin en dépit de la situation salariale des magistrats qui s'est considérablement améliorée. <sup>87</sup> Parfois, ce sont les justiciables eux-mêmes qui entraînent les juges dans cette situation. Certains le font pour éviter de purger une peine : la corruption expiatoire; d'autres pour échapper à une condamnation (corruption anticipatoire ou propitiatoire) et d'autres encore pour récompenser un agent judiciaire a posteriori pour service rendu (corruption compensatoire). <sup>88</sup> Les tentatives de résistance des magistrats approchés existent mais ne sont pas jusque-là l'objet de plaintes contre les justiciables corrupteurs. La situation est si pourrie que l'on arrive plus à distinguer le bon grain de l'ivraie.

83 N.BAKO ARIFARI, op.cit., p.28.

84 N.BAKO ARIFARI, idem., p.28.

85 Informations tirées du Quotidien L'œil du peuple, n°758 du 11 février 2004, p.3.

86 K.G.ARAWO, mémoire précité, p.58.

87 Le salaire du magistrat serait passé de 50.000f avant 1990 à 300.000 aujourd'hui pour un débutant.

88 .BAKO ARIFARI, op.cit., p.29.

Car, affirme un magistrat : « Dès que vous voulez appliquer la loi à un contrevenant, ce sont les pressions, les coups de fils, les visites de parents et amis qui vous acculent ». <sup>89</sup>

Les infidélités qui s'attachent à la personne du juge sont renforcées par celles liées à sa fonction de juger qui méritent d'être aussi examinées.

## II. Les infidélités liées à la fonction de juger

Ces infidélités concernent l'emprise de l'exécutif sur le judiciaire et le dysfonctionnement du système judiciaire.

### 1. L'emprise de l'exécutif sur le judiciaire

Le pouvoir judiciaire est-il devenu un appendice de l'exécutif? Telle est la question fondamentale qui se pose face à la tutelle qu'exerce notamment le Ministère de la justice sur le judiciaire. Au regard de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, il ne saurait y avoir de tutelle qui irait dans le sens d'une immixtion de l'exécutif sur le judiciaire dans la mesure où l'indépendance du judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif est chose avérée.

Dans sa décision en date du 07 mai 1997, la Haute juridiction a réaffirmé cette tendance de distinction des fonctions entre le pouvoir judiciaire et l'administration de la justice de façon claire : « il existe au niveau du pouvoir judiciaire deux activités bien distinctes par leur fondement : celle relative au fonctionnement du service judiciaire et celle relative à la réalisation de sa mission de dire le droit avec force de vérité légale dans laquelle aucune autorité ne saurait s'immiscer ». <sup>90</sup> Pourtant, il existe une volonté manifeste de l'exécutif à travers le Ministère de la justice de contrôler régulièrement la fonction judiciaire au point de l'entraver. Cette influence qu'exerce le Ministère de la justice sur la fonction judiciaire se perçoit aussi bien au niveau de la magistrature du siège qu'au niveau du parquet.

Les magistrats du siège bénéficient d'une protection fonctionnelle qui les rend inamovibles. L'objectif visé par le législateur est « d'éviter ... que le gouvernement puisse sanctionner par une mutation désagréable un excès d'indépendance, et préparer par des changements opportuns, en vue du jugement d'un litige qui l'intéresse, une juridiction docile ». <sup>91</sup> La conséquence de cette inamovibilité est que les magistrats en aucun cas ne peuvent faire l'objet d'affectation nouvelle, d'avancement sans leur consentement préalable. <sup>92</sup> Cette volonté du législateur est souvent travestie par des affectations de circonstances non re-

89 Propos d'un magistrat rapportés par W.H.ADOUN et FK.AWOUDO, Bénin : une démocratie prisonnière de la corruption, Investigations sur des faits et scandales de 1990 à 2006, Tome 1, Fondation Friedrich Ebert Stiftung, Editions COPEF, 2006, p.292.

90 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 97-024 du 7 mai 1997.

91 J.RIVERO, Les Libertés publiques, I. Les Droits de l'Homme, Presses Universitaires de France, 1973, p.130.

92 Voir articles 23 et 24 de la loi n°2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature.

spectueuses des textes en vigueur. Sont illustratifs ici les cas d'affectations sous le régime du président Yayi Boni dénoncées par l'UNAMAB.<sup>93</sup> A cela, s'ajoutent les jeux de couloirs auxquels s'adonnent parfois des autorités gouvernementales à l'occasion d'un dossier jugé important. Ce qui est contraire à l'esprit de l'article 4 de la loi portant statut de la magistrature qui dispose que : « *Les magistrats du siège sont indépendants. A cet égard, ils règlent les affaires dont ils sont saisis conformément à la loi. Ils ne doivent être l'objet d'aucune influence, incitation, pression, menace ou intervention indue, directe ou indirecte, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit* ». Le fait de vouloir donner des instructions aux magistrats de siège pour orienter leurs décisions ainsi que les mutations, révocations ou suspensions dont ils peuvent être l'objet constituent des dérives nuisant à leur mission.

Pour ce qui est des magistrats du parquet, même si leur appartenance au corps judiciaire n'est pas contestée, ils ne jouissent pas cependant des mêmes prérogatives que les magistrats du siège. En effet, les magistrats du parquet, en dépit de leur obligation d'impartialité contenue dans leur serment, ne sont pas libres d'initiatives. L'article 6 du statut de la magistrature souligne clairement leur dépendance vis-à-vis du Ministère de la justice : « *Les magistrats du parquet et de l'administration centrale du ministère chargé de la justice sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre chargé de la justice. Ils peuvent être affectés sans avancement par décret pris en conseil des ministres, d'un poste à un autre s'ils en font la demande ou d'office dans l'intérêt du service après avis conforme du Conseil Supérieur de la magistrature* »

La conséquence de cette dépendance est que les magistrats du parquet sont des juges sous ordres. Ils sont sous l'autorité du Ministre de la justice qui peut leur demander d'agir ou de ne pas agir. Il est à craindre qu'ils deviennent de simples agents d'exécution du pouvoir exécutif et ne parviennent plus à se préoccuper effectivement de la défense de l'intérêt général qui justifie leur raison d'être. La proportion de dépendance que prend le ministère public en matière d'administration de la justice conduit certains à les considérer comme « *des agents gouvernementaux, chargés comme tel de requérir la justice, de veiller à l'exécution des lois et au respect de la légalité; le garde des sceaux peut leur ordonner d'agir ou de ne pas agir; ils sont sous sa complète dépendance* ». <sup>94</sup> C'est à travers les règles relatives à la nomination, à l'avancement et à la discipline des magistrats que la subordination du parquet se fait plus remarquer.

93 Le Président de l'UNAMAB, Michel ADJAKA dans un communiqué radio-diffusé et publié sur le net a critiqué la nomination des 131 magistrats faite par le gouvernement en conseil des ministres le jeudi 11 août 2016 pour non-respect des textes qui confortent et renforcent l'indépendance de la justice.

Pour lui, « *ces nominations sont illégales, opaques et peu rationnelles du personnel magistrat* », voir <http://www.beninwebtv.com/2016/08/Benin> consulté le 1er septembre 2016.

94 P.CUCHE et J.VINCENT, Procédure civile et commerciale, 12<sup>éd.</sup> Paris, Dalloz, 1960, p.153.

La nomination du magistrat, qu'il soit du parquet ou du siège, relève de la compétence du chef de l'Etat après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.<sup>95</sup> Etant donné la composition du CSM, la nomination d'un magistrat peut viser à récompenser les proches de l'exécutif, ce qui nuirait au principe de loyauté et d'indépendance.

Pour ce qui est de l'avancement des magistrats, les conditions de sa mise en œuvre sont définies au chapitre IV de la loi portant statut de la magistrature. Il existe une commission d'avancement présidée par le Ministre de la justice ou son représentant pour étudier les dossiers inscrits au tableau d'avancement.<sup>96</sup> Cette présidence qui incombe au Ministre n'est pas anodine. Elle vise en dernier ressort à promouvoir les magistrats « hommes de main ». Etant donné que tous les dossiers doivent lui parvenir, il n'est pas exclu que les tris soient opérés encore que lui-même peut directement noter les magistrats de l'administration centrale.<sup>97</sup> L'avancement est donc perçu comme un moyen pour le gouvernement de tenir le juge à sa merci.<sup>98</sup>

S'agissant du pouvoir disciplinaire des magistrats, il relève de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature qui statue conformément à l'article 128 de la constitution.<sup>99</sup> C'est le CSM qui détermine les sanctions à infliger à tout manquement des magistrats.<sup>100</sup> Mais il arrive que ce canal soit instrumentalisé à des fins inavouées au mépris des règles légales voire constitutionnelles. La Cour constitutionnelle du Bénin qualifie d'arbitraire la suspension de certains magistrats. En effet, elle a jugé qu'« *aux termes des dispositions de l'article 7 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend...b) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix... ».* Dès lors qu'un magistrat n'a pas été mis en mesure d'exercer son droit de défense comme le prescrit la constitution, la décision de suspension le concernant est inconstitutionnelle ».<sup>101</sup>

Enfin, l'emprise du gouvernement se fait remarquer dans les dossiers en cours d'instruction et dans l'exécution des décisions de justice.

Dans une affaire en date du 1<sup>er</sup> septembre 1999,<sup>102</sup> le gouvernement a infiltré la décision de la Cour d'appel. En effet, la Cour d'Appel de Cotonou a procédé à l'annulation de l'exécution provisoire du jugement n°32 du 7 juin 1999 de la 4<sup>ème</sup> chambre civile, de tribunal de première instance de Cotonou, et pendant que l'une des parties attendant la délivrance, de la grosse de l'arrêt en vue de sa mise en exécution, il a reçu une lettre du

95 Art. 15 de la loi relative au Conseil supérieur de la Magistrature.

96 Art. 56 de la loi relative au Conseil supérieur de la magistrature.

97 Art. 52 de la loi relative au Conseil supérieur de la magistrature.

98 A.CHABI, « L'indépendance du pouvoir judiciaire dans la constitution béninoise du 11 décembre 1990 », mémoire précité, p.74.

99 Art. 17 de la loi organique relative au Conseil Supérieur de la Magistrature.

100 Voir notamment Titre IV de la loi portant statut de la magistrature.

101 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 96-021 du 26 avril 1996.

102 Voir Arrêt n°85/2<sup>ème</sup> CCMS/99 du 1<sup>er</sup> septembre 1999. Cette affaire a été citée par A.CHABI, Mémoire précité, p.76.

parquet général près la Cour d'Appel faisant référence, à une séance de travail présidée par le garde des sceaux, demandant à chaque partie de formuler une demande en interprétation, en raison de l'ambiguïté de l'arrêt. Cette lettre précise qu'en attendant l'arrêt interprétatif, le statut qui devra être maintenu.

Cette interférence du garde des sceaux dans la fonction du juge a été portée à la connaissance de la Cour constitutionnelle béninoise qui a jugé « *qu'il découle de cette correspondance qu'il y a immixtion manifeste du garde des sceaux dans le déroulement de la procédure civile en cours; que ce faisant, il a méconnu le principe de l'indépendance et celui de la séparation des pouvoirs; qu'en conséquence, la lettre querellée qui contient des décisions de nature judiciaire, viole la constitution* ». <sup>103</sup>

Dans l'affaire Hamani Tidjani, qui a opposé le Nigéria au Bénin, les personnes impliquées dans ce dossier détenues dans des prisons civiles de Cotonou et de Porto-Novo ont été transférées au Nigéria sans autorisation préalable des autorités judiciaires compétentes au mépris du respect du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire que prône l'article 125 de la Constitution béninoise précitée. <sup>104</sup>

En somme, l'immixtion de l'exécutif entrave le bon fonctionnement du système judiciaire qui n'était pas au beau fixe.

## 2. Le dysfonctionnement du système judiciaire

Les Etats généraux de la justice organisés en novembre 1996 ont fait apparaître l'existence de nombreuses pesanteurs qui entravent la bonne administration de la justice au Bénin. En effet, le service public de la justice est hypothéqué par la négligence de certains paramètres relatifs au statut lacunaire des magistrats, au déficit du personnel, à l'insuffisance des ressources matérielles, etc. Ces insuffisances sont relevées aussi bien par les professionnels de la justice que par les usagers qui sont les bénéficiaires immédiats des prestations de la justice.

Pour les professionnels de la justice, les textes applicables aux magistrats constituent le fond du problème et doivent être actualisés. Sont ainsi visées la loi organique de 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature et celle portant statut des magistrats de 2003. Ces textes qui donnent une marge de manœuvre à l'exécutif ont besoin d'être dépolitisés. Ce qui permettrait de faire du CSM un organe pivot du système judiciaire indépendant de l'exécutif. La politisation à outrance constatée jusque-là dans le processus de nomination des magistrats, l'instruction des dossiers et le prononcé des décisions constituent des entraves sérieuses pour la bonne marche de la justice. A ces incohérences textuelles, s'ajoutent des insuffisances des ressources humaines, financières et matérielles allouées au secteur de la justice.

103 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 00-5 du 26 janvier 2000.

104 F.A.AWO, La corruption dans l'administration publique béninoise : Etat des lieux et perspectives, Mémoire en vue de l'obtention du Diplôme d'Etudes supérieures spécialisées en Démocratie et gouvernance, Chaire Unesco des droits de la personne et de la démocratie, 2007-2008, p.37.



Les ressources humaines de la justice regroupent à la fois le personnel de l'administration publique et celui des professions libérales.<sup>105</sup> Les magistrats font partie intégrante de l'administration publique. Leur cas est saisissant en ce sens que leur faible nombre ne suit pas le rythme de la croissance démographique de la population alors que des départs à la retraite sont régulièrement enregistrés. Selon des études réalisées, le Bénin comptait 194 magistrats en service dans les tribunaux, Cours d'Appel et à la Cour suprême pour une population de 9.983.884 habitants en 2013, ce qui fait un ratio d'un magistrat pour 51.463 habitants. Ce faible ratio est loin d'évoluer puisqu'en 1997, il était de 1 magistrat pour 35.000 habitants avec un effectif total de 152 pour une population estimée à plus de cinq millions d'habitants.<sup>106</sup>

Comme on pourrait le constater, l'absence de magistrats en nombre suffisant induit la finalité recherchée : la qualité et la célérité du procès en prendront forcément un coup.

En ce qui concerne, les ressources financières, il est important de rappeler que le secteur de la justice est central dans la construction de la démocratie et de l'Etat de droit. En tant que tel, il aurait été nécessaire que ce secteur dispose également d'un budget autonome à l'instar de l'exécutif et du législatif qui lui permette de mener à bien ses activités. Le fait de calquer son budget sur celui de l'exécutif le rend toujours dépendant. Ses priorités sont banalisées car les prévisions budgétaires annuelles exprimées ne suivent pas toujours mais tiennent compte de la seule volonté du gouvernement. Dans l'étude réalisée sur « l'état de la justice au Bénin »,<sup>107</sup> il est question par exemple de l'impossibilité pour la Cour d'appel d'organiser effectivement les deux sessions d'assises prévues par la loi<sup>108</sup> faute de moyens.<sup>109</sup> De telles situations de non-organisation des sessions d'assises prévues sont fréquentes dans les juridictions.<sup>110</sup> C'est dans le souci d'amener l'autorité à s'exécuter que les mouvements de grève organisés à l'occasion de non-octroi ou de l'insuffisance des moyens ont permis la mise en application du décret n°2012-143 du 07 juin 2012 portant réglementation des frais de justice criminelle, correctionnelle et de police modifié par le décret n°2012-435 du 19 novembre 2012.

105 K.G.ARAWO, mémoire précité, p.39.

106 Voir F.R.KPENOU et S.AFATON, La justice au service du développement du Bénin, CIPB, Cotonou, 2013, p.8 et « le statut particulier des magistrats et le régime de la magistrature au Bénin », Juriscope, 1997, p.2. Ces sources ont été citées par K.G.ARAWO, op.cit, pp.41.

107 Voir Centre Africa Obota, CREDIJ et Open Society Initiative for West Africa(OSIWA), Rapport sur l'état de la justice au Bénin et perception des justiciables, novembre 2013.

108 C'est ce qui résulte de l'article 251 du code de procédure pénale : « *La tenue des assises a lieu tous les six(6) mois. Le président de la cour d'Appel peut, après avis du procureur général, ordonner qu'il soit tenu une ou plusieurs sessions supplémentaires* ».

109 Les frais à prévoir sont destinés à couvrir les charges du transfèrement des accusés détenus, indemnités des magistrats, greffiers et personnel judiciaire, frais d'avocat (assistance obligatoire), indemnités des témoins et jurés, mobilisation de la force publique, etc.

110 A titre illustratif, en 2013, la Cour d'appel de Cotonou comme celle de Parakou n'ont tenu aucune session d'assises alors que La cour d'Appel d'Abomey a tenu une seule session (avril-mai 2013). Voir K.G.ARAWO, op.cit., p.45.

L'insuffisance des ressources financières emporte celle des ressources matérielles. Celles-ci portent notamment sur l'insuffisance des infrastructures adéquates à l'objectif poursuivi. Les magistrats partagent par exemple des bureaux et sont à l'étroit. Ceci n'est pas une garantie suffisante pour la sérénité et la célérité de l'instruction, des interrogatoires, des audiences. La confidentialité recherchée pour le traitement des dossiers parfois sensibles est ainsi vouée à l'échec.

La situation ainsi décrite par les professionnels de la justice est partagée par les usagers de la justice. Pour ces derniers, il n'y a pas un service public à proprement parler de la justice. La justice est très éloignée des justiciables.<sup>111</sup> Leur perception de la justice est l'expression de la désaffection, voire du mépris qu'expriment au quotidien ces justiciables qui sont déçus des prestations qu'on leur donne. La lenteur dans le traitement des dossiers ou encore le déroulement de la procédure marqués par des renvois interminables de procès ou des actes de corruption subtiles sont autant de tares qui fragilisent le système judiciaire béninois. Face à tous ces dysfonctionnements, des solutions idoines, voire urgentes doivent être recherchées. Ces réformes doivent nécessairement tenir compte de l'actualisation des textes, de la dépolitisation du Conseil Supérieur de la Magistrature, du recrutement d'un grand nombre de magistrats, de l'autonomisation des ressources budgétaires allouées au secteur de la justice, de l'élargissement de la carte judiciaire au Bénin, etc.

## **Conclusion**

Au terme de cette réflexion, il apparaît que la justice au Bénin est loin d'être « *une institution politiquement neutre, structurellement indépendante et moralement intègre* ». <sup>112</sup> La justice est saisie à la fois par le droit et la politique.

La justice est saisie par le droit puisque le juge chargé d'appliquer le droit est tenu de le faire conformément au respect des textes en vigueur. Cette obligation lui est rappelée à sa prestation de serment. Le droit à la justice est pour ainsi dire un droit fondamental reconnu à tout citoyen béninois. Grâce à la reconnaissance de ce droit, tout citoyen peut avoir accès à la justice et défendre sa cause. La réalisation de l'accès à la justice, voire au droit passe nécessairement par l'indépendance et l'impartialité du juge. C'est la prise en compte de ces deux principes qui rend difficile la mission du juge. En effet, le juge peut être saisi par la politique. Deux raisons peuvent le justifier. La première est que le pouvoir judiciaire n'est pas toujours perçu comme un pouvoir autonome, indépendant du pouvoir exécutif. La deuxième raison, est que le juge est une autorité nommée par le Président de la République. A ce dernier, il pense qu'il doit une certaine allégeance ou reconnaissance. Ce qui ne devrait pas être le cas. La situation de dépendance notoire dans laquelle se situent aujourd'hui

111 Le professeur Fabrice Hourquebie pense la même chose : « *La justice en Afrique n'est-elle pas toujours et aujourd'hui ce qui avait été constaté à l'époque : un service public sans services, sans juges et sans justiciables* »?, in F.HOURQUEBIE(dir.), *Quel service public de la justice en Afrique noire francophone*, Bruylant, 2013, p.8.

112 A.BADARA FALL, op.cit., p.312.

la justice vis-à-vis de l'exécutif conduit à penser que le juge sert plus la politique que le droit. La conclusion fatale à laquelle avait abouti en 1966 J.P.Passeron est loin d'être démentie : « *En définitive, la justice en Afrique Noire reste et restera marquée par le régime d'unité de pouvoir qui confie le rôle essentiel au chef de l'Etat, érigé en véritable guide de la nation, animant un parti unique ou dominant, majoritaire à l'Assemblée, et pouvant éliminer sans rencontrer d'obstacles, toute opposition susceptible de nuire à la cohésion nationale, au développement du pays* ». <sup>113</sup> On aurait souhaité que la justice soit maintenant dépolitisée pour une meilleure défense des droits des justiciables au Bénin. A quand cette réforme? Wait and see.

113 J.P.PASSERON, *Le pouvoir et la justice en Afrique noire francophone et Madagascar*, Paris, Pédone, 1966, pp.157 et ss.