AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE JUDICIAIRE DE LA COUR SUPRÊME

ANNEE 2024-2025

ALLOCUTION DE MONSIEUR Saturnin Djidonou AFATON
Procureur général près la Cour suprême

Monsieur le Premier Président de la Cour suprême ;
Madame et messieurs de la Cour ;

Conformément à votre ordonnance n°2024-021/PCS/SG/DRICI/S du 31 juillet 2024 fixant la date de l'audience solennelle de la rentrée judiciaire de la Cour suprême au titre de l'année 2024-2025, nous voici rassemblés en ce jour vendredi 18 octobre 2024 pour satisfaire à cette tradition qui donne à nouveau d'interroger l'institution judiciaire, ses pratiques, ses certitudes mais aussi ses insuffisances.

Instant empreint de symbolisme qui perdrait de son lustre, de sa solennité sans la marque d'attention de nos invités, leur permanence de fidélité à laquelle nous sommes très sensibles.

Aussi voudrais-je me permettre avant vous, monsieur le Président de la Cour suprême, même je suis convaincu que vous le ferez plus amplement avec la dextérité d'orfèvre qu'on vous connait, (**je voudrais me permettre disais-je**) de souhaiter la bienvenue et d'adresser mes chaleureuses

salutations à tous nos invités qui ont bien voulu prendre de leur temps pour nous accompagner en cette circonstance.

Madame la Vice-Présidente de la République, la Cour suprême se réjouit de l'immense honneur de votre présence à l'occasion de cette rentrée judiciaire, en représentation de monsieur le Président de la République, Chef du Gouvernement, Président du conseil supérieur de la Magistrature et vous prie de lui témoigner l'expression de notre profonde reconnaissance.

Nous demeurons attentifs au message que vous voudriez bien nous délivrer sur la thématique de la rentrée judiciaire ainsi que vous nous y avez accoutumés.

Veuillez accepter, Madame la Vice-Présidente de la République, qu'à l'honneur de votre présence réponde toute l'étendue de notre gratitude.

Mes civilités et remerciements émus vont aussi à mesdames et messieurs les représentants des institutions de la République, à toutes les hautes personnalités, autorités gouvernementales et ministérielles ici présentes qui ont bien voulu nous apporter le témoignage de l'intérêt porté aux activités de la justice en général et à celles de la Cour suprême en particulier.

Je voudrais distinguer et saluer la présence de maître Yvon DETCHENOU, en ses qualités de Garde des Sceaux, ministre de la justice et de la législation, en charge des relations avec

les institutions, deuxième vice-président du conseil supérieur de la Magistrature.

Messieurs les anciens présidents et procureurs généraux près la Cour suprême ;

Mesdames et messieurs les magistrats honoraires, magistrats à la retraite et magistrats des juridictions du fond ;

Mesdames et messieurs les présidents et membres des ordres professionnels de la justice ;

Madame et messieurs les directeurs généraux des écoles et instituts de formation (EFPJ, ERSUMA, Faculté de droit…) ;

Mesdames et messieurs les membres du Conseil supérieur de la magistrature ;

Mesdames et messieurs les membres du corps diplomatique et assimilés, autorités politiques, administratives, religieuses, leurs Majestés et notables ;

Mesdames et messieurs, en vos grades, qualités et rangs respectifs ;

Soyez très chaleureusement remerciés de votre présence.

Qu'il me soit permis de saluer la présence de messieurs le premier président et du procureur général près la Cour suprême du Sénégal, juridiction avec laquelle la Cour suprême du Bénin partage un idéal commun de justice.

En associant les autres membres de la délégation, je voudrais les remercier très cordialement pour le symbole

d'amitié et de fraternité que constitue leur présence à cette audience solennelle ;

Enfin, j'exprime toute mon attention à nos concitoyens qui suivent cette audience en ligne sur divers canaux digitaux et leur dis nos remerciements pour l'intérêt qu'ils portent ainsi à la Cour suprême.

Monsieur le président de la Cour suprême ;
Madame et messieurs les membres de la Cour ;

Après l'agréable devoir d'expression de gratitude à nos invités, je voudrais m'acquitter d'un autre devoir, douloureux, cette fois-ci et qui m'oblige à avoir une pieuse pensée pour quatre de nos illustres aînés qui ont œuvré au sein de cette Cour pour une bonne justice et que l'année judiciaire écoulée a vu disparaître. Je veux nommer Raoul Hector OUENDO, ancien procureur général, André LOKOSSOU, ancien avocat général puis conseiller à la chambre administrative, Jocelyne ABOH KPADE, ancienne présidente de la chambre des comptes et Jean Stanislas SANTANNA, ancien conseiller à la chambre judiciaire.

Leur rendre hommage c'est aussi, au-delà des usages, acquitter une dette de reconnaissance.

Honorables invités ;
Mesdames et Messieurs ;

L'institution judiciaire est le mécanisme privilégié de régulation de la vie en société. Elle est le lieu public d'expression, de défense et de satisfaction des droits et

libertés de toute nature, subjectifs ou objectifs, individuels ou collectifs, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Aux termes de la Constitution de la République du Bénin, la justice est rendue au nom du peuple souverain. Il s'ensuit que la source du pouvoir de juger est politique et la gouvernance démocratique de la justice caractérisée par l'ouverture, la transparence nous fait obligation de rendre compte du fonctionnement de l'institution judiciaire. Cette audience solennelle de rentrée offre ainsi l'opportunité de faire savoir les résultats de l'activité juridictionnelle à la Cour suprême au cours de l'année judiciaire écoulée, soit sur la période du 15 octobre 2023 au 15 octobre 2024.

S'il est l'une des composantes de la Cour suprême, le parquet général dont j'ai l'honneur de porter la voix est l'institution spécifique du ministère public investie de la mission de défense de la loi, de sauvegarde du droit et de l'intérêt général. Il veille à l'interprétation et à l'application correcte de la loi ainsi qu'à la cohérence de la jurisprudence, au moyen des conclusions, réquisitions ou avis.

Le parquet général près la Cour suprême du Bénin dans la période sous référence, était composé de cinq (05) magistrats dont le procureur général, deux (02) premiers avocats généraux, deux (02) avocats généraux, deux (02) auditeurs à savoir, un magistrat de carrière et un administrateur civil, un (01) greffier, deux (02) attachés des

services administratifs, un (01) secrétaire adjoint des services administratifs et un (01) préposé des services administratifs, soit un effectif total de douze (12) fonctionnaires.

La production juridictionnelle du parquet général près la Cour suprême se présente comme suit :
-Stock initial en début de rentrée judiciaire 2023-2024 : zéro (00) dossier ;

-Nombre de dossiers communiqués par la chambre administrative : 56 dossiers ;
-Nombre de conclusions rendues : 56 conclusions, avec un délai moyen de traitement de six (06) jours alors même que la loi impartit le délai de deux (02) mois ;
-Nombre de dossiers communiqués par la chambre judiciaire : 718 dossiers ;
-Nombre de conclusions rendues : 718 conclusions, avec un délai moyen de traitement de neuf (09) jours là où la loi prévoit deux (02) mois pour la matière civile et un (01) mois quant à la matière pénale.

Au total, **774** conclusions ont été produites au profit des deux chambres réunies, soit un taux d'augmentation de 34% par rapport à l'année précédente.

A la présente rentrée le parquet général près la Cour suprême affiche à nouveau **zéro (00) dossier en stock.**

Après deux années judiciaires successives couronnées des mêmes succès, il convient de dire modestement que le parquet général près la Cour suprême du Bénin joue à satisfaction sa partition et tient bien sa place de sentinelle. Nous pouvons alors convenir que les fondements de la tradition ***« zéro dossier en stock de fin d'année judiciaire »*** sont posés, avec avis donné aux présents et aux futurs animateurs d'avoir à s'y conformer**.**

A cet égard, nous devons une fière chandelle au magistrat hors hiérarchie, Onésime Gérard MADODE, procureur général dont le leadership éclairé et la capacité managériale ont permis l'atteinte de ces résultats. Il a dignement rendu son tablier pour faire valoir ses droits à la retraite à partir du 1er octobre dernier.

De même, par dévouement, compétence et conscience professionnelle, les premiers avocats généraux et avocats généraux y ont pris toute leur part ainsi que le personnel dont la disponibilité n'a jamais été prise en défaut.

Merci à toute cette équipe de vaillants soldats de la loi, au service des citoyens.

Monsieur le premier président de la Cour suprême ;
J'aurais manqué à un devoir de reconnaissance si je passais sous silence votre regard bienveillant sur le parquet général, vos témoignages incessants à son endroit et votre constante sollicitude qui ont constitué un viatique pour persévérer dans l'effort entrepris. Les marxisants d'une

certaine époque ne disaient-ils pas à raison "lorsque la ligne juste est tracée, les cadres décident de tout" ?

Monsieur le président, Merci. Que le Seigneur et les mânes de nos ancêtres vous fortifient.

Honorables invités ;
Mesdames et Messieurs ;

La thématique soumise à notre réflexion en cette rentrée judiciaire, c'est bien "La justice administrative : enjeux et perspectives ». Elle semble de mon point de vue s'inscrire dans la veine de la redevabilité. Du moins, c'est sous ce prisme que je vous propose de l'aborder, avec le risque assumé de privilégier la satisfaction des besoins du citoyen au plaisir intellectuel des juristes. Que m'en excusent les éminents enseignants de droit présents dans cet aréopage !!!

Faisant un bref commentaire sur " la gouvernance démocratique de la justice", René CAPITANT, ancien ministre de la justice de France écrivait :

« De la justice, on attend qu'elle rassure. Le plus souvent, elle inquiète. C'est que, chargée de régler les conflits qui nous déchirent, elle nous renvoie l'image des dysfonctionnements de notre société. Il y a pire, lorsque l'image que renvoie la justice est celle de ses propres dérèglements ».

René CAPITANT a parlé en termes de "dérèglements", mais où en sommes-nous, s'agissant de la justice administrative au Bénin ? quels enjeux et pour quelles perspectives ?

Mais avant d'aborder les enjeux, intéressons-nous à un postulat : c'est que les citoyens ne saisissent pas la justice pour une partie de plaisir. Ils ne le font généralement qu'en situation de détresse, d'intérêts compromis ou en danger, de droits bafoués, de contestations, de litiges de tout genre pour lesquels ils attendent de l'institution judiciaire la réponse requise en temps utile. Celle-ci étant censée constituer un rempart !!!

Mais pourquoi la justice administrative et à quoi sert-elle ?

Dans l'exercice de ses missions destinées à la satisfaction des besoins collectifs (réalisation des infrastructures, les équipements, la santé, l'éducation, la police, le maintien de l'ordre public, de la tranquillité et de sécurité des citoyens ainsi que de la salubrité de l'espace public …) l'administration met en œuvre ses prérogatives de puissance publique qui ne riment pas toujours avec les intérêts des administrés, ceux des particuliers qui peuvent à l'occasion être menacés ou même se retrouver atteints. Mais aussi, dans les sociétés organisées, au-dessus des intérêts individuels et collectifs les plus sérieux, se trouve l'intérêt général, le droit supérieur pour une nation d'assurer son existence et de défendre son indépendance et sa sérénité.

Il en survient incontestablement le duel entre l'administration (***le pot de fer***) et l'administré (***le pot de terre***), pour emprunter l'expression de feu DOSSOUMON Samson, ancien conseiller à la chambre administrative de la Cour suprême. Le juge compétent pour connaître de tels contentieux est le juge administratif.

La justice administrative est donc la justice due au citoyen par l'Administration dans l'exercice des nombreux pouvoirs que lui confère un Etat moderne, sur la base des principes fondamentaux de continuité, d'égalité et d'équité.

Le contentieux administratif n'est que l'épiphénomène pathologique de l'insatisfaction vis-à-vis les décisions prises par le pouvoir exécutif ou les différents services publics dans l'exercice de leurs missions d'intérêt général.

Ainsi, en parallèle de la justice judiciaire qui traite les crimes, délits ou les différends entre personnes privées, la justice administrative juge les litiges qui impliquent les décisions de l'administration. La justice administrative protège les citoyens, entreprises ou associations des abus ou erreurs de l'administration. Elle veille à ce que l'administration respecte le droit et notamment les libertés fondamentales de chacun.

Lorsqu'elle juge qu'une décision de l'administration est illégale, elle a le pouvoir, selon le type de saisine, de la suspendre, de l'annuler de manière rétroactive, de l'abroger pour l'avenir, d'imposer à l'administration

d'autres mesures voire de la condamner à verser des indemnités.
L'office du juge administratif lui permet, dans une pédagogie assortie de contraintes, d'accompagner l'administration en lui indiquant le chemin qu'elle aurait dû emprunter. « Juger l'administration c'est encore administrer », disait le conseiller d'Etat extraordinaire et ancien président de la Cour de cassation de France Henrion de Pansey, un érudit de son époque.

De toute évidence, les défis que doit relever la justice administrative doivent avant tout viser à répondre aux besoins des justiciables. Une justice efficace doit, en premier lieu, être une justice rendue en temps utile.

Mesdames et Messieurs ;
Distingués invités ;

Il convient à présent d'explorer l'état des lieux avant de chuter par les perspectives.

Dans un élan de rapprochement de la justice du justiciable, la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire de la République du Bénin a étendu la carte judicaire de notre pays par la création de vingt-huit (28) tribunaux et trois (03) cours d'appel. Elle a alors, entre autres innovations, supprimé le monopole de la chambre administrative de la Cour suprême, dans le règlement du contentieux administratif, en créant désormais une

chambre administrative par tribunal de première instance et par cour d'appel.

En vertu de cette loi, pour contester une décision des autorités administratives locales (maires, préfets ministres ou chefs des services déconcentrés de l'Etat ou d'établissements publics…), il suffit de s'adresser au tribunal territorialement compétent. La décision rendue par cette juridiction est contestable devant la cour d'appel territorialement compétente, en sa chambre administrative et, le cas échéant, la décision rendue par cette cour peut faire l'objet de pourvoi devant la chambre administrative de Cour suprême.

Mais lorsqu'il s'agit de contester une mesure portant grief prise par le gouvernement, une autorité administrative indépendante ou organisme administratif à caractère juridictionnel, il faudra saisir directement la chambre administrative de la Cour suprême.

L'obligation positive de l'Etat, qui participe de l'accès au juge s'étendant de la saisine de la juridiction à l'exécution de la décision, est de faire exécuter la décision lorsqu'elle ne peut plus être contestée.

L'opérationnalisation des chambres administratives dans les juridictions du fond a commencé à prendre corps en 2017 où certaines procédures résiduelles leur ont été transmises par la Cour suprême : le TPI Cotonou a reçu 88 dossiers, TPI Porto-Novo 14 dossiers, TPI Abomey-Calavi 15

dossiers, TPI Ouidah 01 dossier, TPI Pobè 01 dossier, TPI Natitingou 02 dossiers, TPI Lokossa 03 dossiers, TPI Savalou 01 dossier et TPI Abomey 04 dossiers.

Mais à l'issue de leurs tournées d'accompagnement pédagogique visant le renforcement des capacités techniques des animateurs des juridictions du fond dans la conduite des procédures de contentieux administratif, les membres de la chambre administrative de la Cour suprême ont pu constater :

- Un stock non négligeable de procédures dans les tribunaux de Cotonou (562 dossiers), d'Abomey-Calavi (167 dossiers dont certains sont en cours de transfert à la cour spéciale des affaires foncières), de Porto-Novo (52 dossiers) et de Parakou (13 dossiers) ;
- la faible capacité de prise en charge des dossiers par les magistrats des formations de jugement et du ministère public, en ce qu'il y a des tâtonnements à toutes les étapes de la procédure ;
- en dépit des formations assurées à l'initiative du ministère en charge de la justice et de la législation à l'ensemble des magistrats et greffiers alors en fonction entre 2018 et 2020, le contentieux administratif apparaît aux yeux de ceux-ci comme une matière insaisissable et rébarbative, ce qui les amène à donner priorité aux contentieux relevant du juge judiciaire dans lesquels ils semblent être plus à l'aise ; dès lors le contentieux administratif passe pour être le parent pauvre de l'activité juridictionnelle ;

- dans une juridiction que pour des raisons de décence nous n'allons pas nommer, un dossier que le président a dit avoir communiqué depuis 2020 au parquet ensemble avec le rapport pour ses conclusions, lesquelles n'ont pas été prises à la date du 07 juin 2023, lors du passage de la délégation de la Cour suprême, soit depuis trois (03) ans environ ;
- un effectif réduit des acteurs par rapport à la charge du travail. Les tribunaux de première instance de première classe de Cotonou et de Porto-Novo font figure d'exemple en la matière **:** des magistrats, en raison de la pénurie de personnel, officient à la fois comme juge d'instruction, juges de jugement dans diverses matières et comme juges administratifs**,** ce qui impacte la productivité notamment s'agissant du contentieux administratif ;

Le point récent des stocks de dossiers se présente comme suit :

- ✓ Au tribunal de première instance de première classe de Cotonou : 537 dossiers, 08 vidés, 105 au rapport, 04 au parquet en attente de conclusions et 426 en instruction et une seule audience tenue par chacune des trois chambres depuis juin 2023.
- ✓ Dans le ressort de la cour d'appel de Parakou : 35 dossiers dont 09 vidés.
- ✓ Dans le ressort de la cour d'appel d'Abomey : 44 dossiers, 11 vidés et 30 en instruction.

Au regard de ce tableau panoramique peu reluisant et à la limite du déni de justice, on ne peut s'empêcher de

conclure que la justice administrative est dans la dérégulation, dans le déni.

C’est pourquoi, en guise de perspectives, quelques suggestions correctives peuvent être esquissées :
D’abord, il faudra réinventer une administration plus juste : il s’agit moins en effet de lutter contre l’inertie ou contre les réticences administratives que d’expliciter de manière anticipée les conséquences énormes que peut engendrer une annulation contentieuse et favoriser la prévention des litiges portés devant le juge.

Il faudrait que les fonctionnaires et autres personnes en charge de l’exercice de la puissance publique soient, le cas échéant, dans de bonnes dispositions pour la reconsidération administrative de leurs décisions lorsqu’ils en sont requis par les citoyens administrés.

A cet égard, tout service administratif pourrait se doter d'un mécanisme d’autocontrôle de la légalité de ses décisions sous le contrôle de l'autorité hiérarchique censée être plus compétente et plus expérimentée. Cela favoriserait l’identification des causes d’erreurs, la réparation des injustices dénoncées et la cohérence dans les décisions.

En somme, le processus décisionnel de l’administration pourrait inclure les moyens d'améliorer la qualité des décisions, gage de prévention à l'égard des contestations

qui donnent ouverture à la saisine des tribunaux administratifs.

Ensuite, il faudra prendre les mesures tendant à améliorer l'accessibilité tant physique qu'intellectuelle des justiciables à la justice administrative, en initiant toute action visant à leur faire savoir qu'ils peuvent faire juger par un tribunal administratif tout acte pris par un service de l'Etat qui leur porte grief. Cela participe de l'approfondissement de l'État de droit au sein duquel doivent toujours s'équilibrer la protection des droits individuels et la sauvegarde de l'intérêt général.

En outre, il faudra assurer la bonne répartition des moyens humains et matériels et financiers sur l'ensemble des juridictions du fond en prenant en compte le volume d'affaires dont elles ont la charge.

Enfin, la résorption des stocks de dossiers devant les juridictions de première instance de Cotonou, Porto-Novo et Abomey-Calavi appelle des solutions hardies et novatrices qui nécessitent qu'on y réfléchisse. Pour ma part, je suggère qu'au moyen de dispositions législatives, dérogatoires et transitoires n'excédant pas une période de deux (02) ans, la chambre administrative de la Cour suprême, en marge de ses attributions de juge de cassation, reprenne la main en ce qui concerne le contentieux administratif, pour en connaître en premier et dernier ressort concurremment avec les juridictions du fond.

Pendant ce temps, une attention particulière devra être portée sur les conditions et mesures destinées à assurer la spécialisation des magistrats en contentieux administratif afin de faire fonctionner à plein régime la justice administrative à l'issue de la période de transition ci-dessus indiquée.

Pour conclure, je crois pouvoir affirmer que le rôle du juge administratif, par sa défense de la légalité et sa protection des droits fondamentaux des individus, n'est rien de moins qu'un garant de l'Etat de droit.

Je requiers qu'il vous plaise, **Monsieur le Premier Président de la Cour suprême**, déclarer qu'il a été satisfait à la rentrée judiciaire de la Cour suprême, année 2024-2025.