



UNIVERSITE  
D'ABOMEY-CALAVI  
(U.A.C)

REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*\*



ECOLE NATIONALE  
D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE  
(E.N.A.M)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION  
DU DIPLOME DE MAGISTRAT

Filière : MAGISTRATURE

Année académique : 2008-2009

THEME

**CONTRIBUTION A LA REDUCTION DU  
NOMBRE DE DOSSIERS DANS LES  
CABINETS D'INSTRUCTION DE COTONOU**

Réalisé et soutenu par :

**Ayédjô Fidèle IKO AFE**

Sous la direction de :

Maître de stage

**Victorine SOSSOUHOUNTO MONGBO**

**Magistrat**

président de la chambre d'accusation

à la Cour d'appel de Cotonou

Directeur de mémoire

**Geneviève BOKO NADJO**

**Magistrat**

procureur de la République près le

Tribunal de première instance de

Cotonou

**Mars 2009**

## **INTRODUCTION GENERALE**

Le pouvoir judiciaire tire son fondement de plusieurs principes dont celui selon lequel, « nul n'a le droit de se faire justice ». Seul l'Etat a la compétence pour rendre la justice. Il le fait à travers le service public de la justice. La justice en tant que service public, comporte l'ensemble des juridictions auxquelles les citoyens doivent s'adresser pour faire prévaloir leurs droits.

Dans le complexe édifice que forment les acteurs de la justice, se situe le juge d'instruction. Figure de proue de la justice pénale, son rôle est de rechercher les auteurs et de rassembler les preuves d'une infraction.

Le juge d'instruction est si important dans le système judiciaire que, certains auteurs<sup>1</sup> l'ont qualifié de l'homme le plus puissant de France à un moment donné. Ceci, en raison de ses larges pouvoirs qui lui permettent de perquisitionner les domiciles privés, d'avoir accès aux comptes bancaires des particuliers, de les mettre sous mandat de dépôt, etc.

Le risque potentiel d'abus lié à l'exercice de tels pouvoirs, a amené le législateur à soumettre l'accomplissement de ses actes, au contrôle du président de la chambre d'accusation.<sup>2</sup>

Le juge d'instruction est saisi soit par le réquisitoire introductif<sup>3</sup> du procureur de la République, soit par la plainte avec constitution de partie civile de la victime d'une infraction.

---

<sup>1</sup> Il s'agit notamment de BALZAC dans son roman *Splendeurs et misères des courtisanes*, cité par PRADEL (Jean) dans *le juge d'instruction*, 1996, Paris, Dalloz, PP 1-97.

<sup>2</sup> Articles 197 à 200 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Le réquisitoire introductif est le mode de saisine le plus usité du juge d'instruction.

Au Bénin, les juges d'instruction reçoivent par an, plusieurs centaines de dossiers. De 745 en 2007, le nombre de réquisitoires introductifs pris par le parquet de Cotonou est passé en 2008 à 945 ; (cf. annexe 1).

Les dossiers correspondant à ces réquisitoires introductifs viennent s'ajouter aux milliers déjà en instruction dans les différents cabinets. En décembre 2007 par exemple, le nombre des dossiers d'information au Tribunal de Cotonou est de 2802;<sup>4</sup> (cf. annexe 2). Pour la même année, le cabinet pour mineurs avait un stock final de 590 dossiers ; (cf. annexe 3).

Au cours de notre stage pratique dans les juridictions de Cotonou,<sup>5</sup> nous avons constaté que la moyenne des dossiers dans les cabinets d'instruction varie entre 400 et 600 dossiers. Ces chiffres effarants révèlent des difficultés au regard de l'objectif visé par l'instruction préparatoire.

Le nombre élevé de dossiers dans les cabinets entraînent malheureusement, une augmentation de la durée de l'instruction et l'enlisement des procédures dû à l'encombrement desdits cabinets. Cette situation d'encombrement et ses corollaires sont si prégnants que cela a fait l'objet de nombreux séminaires, de la part des autorités judiciaires.

En effet, successivement en 1996, 1997 et 2001, des réflexions ont été menées en vue de rationaliser le traitement des dossiers et de parvenir à un nombre raisonnable de dossiers à gérer par les juges d'instruction.

Mais force est de constater que les cabinets d'instruction sont toujours engorgés. Ainsi de 2913 en 2006,<sup>6</sup> le nombre des affaires en instruction dans les cabinets d'instruction de Cotonou est passé à 3413 en 2008 ; (cf. annexe 4).

---

<sup>4</sup> Ce chiffre ne comprend pas le nombre des dossiers dans le cabinet pour mineurs.

<sup>5</sup> Le stage s'est déroulé du 18 février au 1<sup>er</sup> août 2008 à la Cour d'appel de Cotonou et du 4 août 2008 au 16 janvier 2009 au Tribunal de première instance de la même ville.

<sup>6</sup> Soit dix (10) ans après la première réflexion.

Cette situation nous a amené à nous poser des questions sur l'adéquation du nombre de ces dossiers avec les capacités humaines des magistrats instructeurs et surtout sur l'efficacité de leur travail.

Dans le cadre d'une recherche-diagnostic, en vue de réduire sensiblement le nombre de ces dossiers, deux questions essentielles méritent d'être posées :

- Pourquoi et comment l'engorgement s'installe dans les cabinets d'instruction ?
- Quelles solutions envisagées en vue d'une amélioration de la situation relative au nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou ?

La résolution de ces préoccupations doit nous amener à montrer et apprécier les causes de cette situation et à voir les différents axes sur lesquels on doit agir, en vue d'une fluidité dans la gestion des dossiers d'instruction ; d'où le thème: « **Contribution à la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou** » sur lequel nous avons décidé de réfléchir.

Pour parvenir à cet objectif, la présente étude se mènera à travers deux chapitres. Dans un premier temps, nous présenterons le cadre institutionnel et physique de l'étude (chapitre premier). Dans un second temps, nous fixerons le cadre théorique et méthodologique de notre étude, présenterons et analyserons les résultats de nos investigations et proposerons, des approches de solutions et leurs conditions de réussite pour qu'il y ait, moins de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou (chapitre deuxième).

**PREMIER CHAPITRE :**

**CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE,  
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE  
DE LA PROBLEMATIQUE DE LA  
REDUCTION DU NOMBRE DE DOSSIERS  
DANS LES CABINETS D'INSTRUCTION DE  
COTONOU**

Dans ce chapitre, nous présenterons d'abord le cadre institutionnel et physique de l'étude. Ensuite, nous exposerons les observations faites pendant le stage. Elles se résument, aux forces et aux faiblesses des différents maillons, concourant au travail dans les cabinets d'instruction, du TPIPC de Cotonou. Enfin, nous procéderons au ciblage de la problématique.

## **Section I : Cadre institutionnel et physique de l'étude** **et observations de stage**

Avant de présenter les cabinets d'instruction, cadre physique de l'étude, il est utile de rappeler que le stage s'est déroulé du 18 février 2008 au 16 janvier 2009 en deux phases :

- à la Cour d'appel de Cotonou du 18 février au 1<sup>er</sup> août 2008 ;
- au Tribunal de première instance de première classe de Cotonou (TPIPCC) du 04 août 2008 au 16 janvier 2009.

Pour des raisons d'ordre pratique, nous allons faire la présentation du Tribunal de première instance de première classe de Cotonou avant celle de la Cour d'appel. Pour finir, nous exposerons les observations faites au cours du stage.

### **Paragraphe I : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude**

#### **A- Le Tribunal de première instance de première classe de Cotonou**

Le Tribunal de première instance de première classe de Cotonou est créé par la loi n° 64-28 du 9 décembre 1964. Celle-ci a été successivement modifiée par la loi n° 81-004 du 23 mars 1981, elle-même modifiée par la loi n° 90-003 du 15 mai 1990 portant remise en vigueur de la loi n°64-28 du 9 décembre 1964 portant organisation judiciaire. Aujourd'hui, c'est la loi n°

2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin qui fonde l'existence juridique du Tribunal de première instance de première classe de Cotonou.

Il compte dix-neuf (19) juges<sup>7</sup> dont le Président du Tribunal<sup>8</sup> ; le poste de vice-président du Tribunal n'est pas actuellement occupé. Ces magistrats animent trente-neuf (39) chambres de jugement, cinq (05) cabinets d'instruction et un (01) cabinet pour mineurs. Le Tribunal de première instance de Cotonou est compétent en matière pénale, civile, commerciale, sociale et administrative<sup>9</sup> ; (cf. annexe 5).

## **1. Les juridictions d'instruction**

Le fondement juridique de la création de ces juridictions se retrouve dans l'article 38 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin qui dispose : « les tribunaux de première instance comprennent un président, un ou des vice-président(s),<sup>10</sup> **un ou des juges d'instruction**, des juges, un procureur de la République, des substituts, un greffier en chef et des greffiers ».

Pour étudier cette juridiction, nous développerons les questions liées à son organisation puis celles relatives à son fonctionnement.

### **a. Organisation des juridictions d'instruction**

Le juge d'instruction est à lui seul une juridiction. Il est nommé par décret du Président de la République pris en Conseil des ministres sur

---

<sup>7</sup> Il s'agit du nombre de magistrats du siège au moment du stage.

<sup>8</sup> Le président du tribunal de première instance de Cotonou est le chef de la juridiction. Il exerce aussi bien des attributions juridictionnelles qu'administratives. Ainsi, il règle le courrier administratif, fixe les attributions des magistrats du siège, distribue les affaires et surveille le rôle, pourvoit au remplacement à l'audience du juge empêché, convoque l'assemblée générale après avis du procureur de la République, surveille la discipline de la compagnie judiciaire, fixe le règlement intérieur du tribunal. Il est à lui tout seul une juridiction et prend en conséquence des ordonnances sur requête ainsi que des ordonnances de référé.

<sup>9</sup> Les nouvelles chambres administratives ne sont pas encore mises en place.

<sup>10</sup> Le poste de vice-président du TPI de Cotonou, est actuellement vacant car le magistrat qui l'occupait exerce actuellement, les fonctions de procureur de la République près cette juridiction.

proposition du Garde des sceaux, ministre chargé de la Justice. Sa nomination intervient après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)<sup>11</sup>. Il est, aux termes de l'article 4 de la loi 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, juge du siège. A ce titre, il exerce sa fonction en toute indépendance.

En tant que juge du siège, il est inamovible et ne peut donc être muté de son poste, même pour une promotion sans son consentement.

Le juge d'instruction est matériellement compétent, pour instruire les dossiers de crime et de délit. Cette compétence tombe lorsque l'instruction de certaines infractions est expressément soumise, à une juridiction d'instruction spéciale.<sup>12</sup> S'agissant de la compétence territoriale du juge d'instruction, elle s'étend aux infractions commises dans le ressort de son tribunal. Elle s'étend également, à celles commises hors de ce ressort, si l'un des auteurs présumés réside ou a été arrêté dans le ressort de sa juridiction.

En outre, il résulte des dispositions de l'article 39 alinéa 2 du code de procédure pénale, qu'après avis conforme de la cour d'appel, le procureur général peut charger, par voie de réquisition, tout juge d'instruction d'informer sur tout crime ou délit qui lui aura été dénoncé. Il en est de même, lorsque l'infraction, aura été commise hors du ressort de compétence de ce cabinet d'instruction. Il peut aussi, après avis conforme de la Cour d'appel, requérir tout juge d'instruction de continuer, une information commencée par un autre cabinet d'instruction ou par un autre juge d'instruction qu'il dessaisit à cet effet.

---

<sup>11</sup> Article 3 de la loi n°2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature.

<sup>12</sup> Infractions commises par un groupe de personnes dont un mineur, infractions commises par les magistrats, les membres du gouvernement.

Le TPI de Cotonou compte six (06) cabinets d'instruction, dont un cabinet pour mineurs. Cinq (05) des six (06) juges d'instruction informent sur les infractions commises par des majeurs. Le cabinet pour mineurs informe sur des infractions commises par des mineurs ou sur des faits impliquant des mineurs.

Une permanence hebdomadaire est organisée, au niveau des cabinets d'instruction. C'est au cabinet de permanence, que le procureur de la République ou ses substituts, envoie les nouveaux dossiers d'information. Le cabinet pour mineurs, n'est pas concerné par cette permanence.<sup>13</sup>

#### **b. Fonctionnement des cabinets d'instruction**

Le juge d'instruction ne peut se saisir lui-même. Il est saisi, soit par le réquisitoire introductif du procureur de la République, soit par la plainte avec constitution de partie civile de la victime.

A coté de ces procédés ordinaires, le magistrat instructeur peut être également saisi, par l'ordonnance de dessaisissement rendue par un autre juge d'instruction, par l'arrêt de règlement de juges de la Cour suprême, par l'arrêt de la chambre d'accusation.

Une fois saisi, le juge d'instruction procède, conformément à la loi, à tous les actes qui lui paraissent nécessaires à la manifestation de la vérité. Il peut entendre toute personne (témoin, victime, suspect), ordonner des expertises, procéder à des confrontations, à des perquisitions ou à la reconstitution des faits. Il peut également, commettre d'autres juges d'instruction ou des Officiers de Police Judiciaire (OPJ), pour procéder en son lieu et place, à tel ou tel autre acte d'instruction. Il instruit à charge et à décharge.

---

<sup>13</sup> Le cabinet pour mineurs ne fait pas la permanence car il reçoit toutes les procédures impliquant au moins un mineur.

A l'issue de la procédure, le juge d'instruction rend son ordonnance de règlement qui peut être, une ordonnance de non-lieu, une ordonnance de renvoi en police correctionnelle, une ordonnance de transmission de pièces au procureur général.

Après la présentation de la juridiction d'instruction, il convient d'exposer, l'organisation et le rôle du parquet dans l'information judiciaire.

## **2. Le parquet près le Tribunal de première instance de Cotonou**

Le parquet est le nom donné au ministère public attaché à une juridiction de l'ordre judiciaire. Le parquet près le TPI de Cotonou est animé par un (01) procureur de la République et des substituts.

### **a. Attributions du parquet de Cotonou**

La compétence du ministère public s'exerce, dans des domaines de plus en plus divers, et de plus en plus complexes. Les matières qui donnent lieu à l'intervention du parquet, sont groupées en quatre (04) grandes divisions : pénale, administrative, civile et commerciale.

En matière pénale, le ministère public a pour missions essentielles, la direction de la police judiciaire, l'exercice de l'action publique et les réquisitions pour l'application de la loi. Il est représenté auprès de toutes les juridictions répressives. Le ministère public est, le protecteur des intérêts généraux de la société.

Le parquet de Cotonou reçoit aussi bien, des procès-verbaux de déferrement et de renseignements judiciaires que des plaintes et dénonciations. Ces divers documents sont adressés au procureur de la République qui apprécie lui-même, les suites à donner ou les affecte à ses substituts. A cette occasion, le ministère public met en jeu, son pouvoir d'opportunité de la poursuite. Ainsi, le magistrat du parquet peut décider, de

la poursuite ou du classement sans suite, selon que les faits rapportés ont un caractère pénal ou non, ou qu'il existe en l'espèce, une cause d'inopportunité de poursuite.

Dans les autres matières, le ministère public intervient par voie d'action, de réquisitions ou d'avis. Il intervient d'office, dans les cas prévus par la loi et chaque fois que l'ordre public est gravement mis en péril.

b. **Organisation du travail au parquet de Cotonou**

Le procureur de la République est assisté dans l'exercice de sa mission par:

- un (01) secrétariat administratif ;
- un (01) secrétariat judiciaire ;
- un (01) service de l'exécution des peines.

Le secrétariat administratif est animé par: un (01) chef secrétariat, deux (02) secrétaires des greffe et parquet et un (01) assistant des greffe et parquet. Tous les courriers, autres que les plaintes et procès-verbaux (PV) de police ou de gendarmerie, y transitent.

Au cours de notre stage, le secrétariat judiciaire était animé par quatre (04) secrétaires des greffe et parquet. Il est réparti en trois (03) sections (flagrant délit, citation directe et simple police). Il a pour rôle de préparer l'audience pour chaque section.

Le service de l'exécution des peines est, un maillon important de la chaîne pénale. Lorsqu'une décision est rendue, la minute est apprêtée par le greffier d'audience. Une fois la décision enregistrée, le greffier en chef la met à la disposition du service de l'exécution des peines qui prépare, les pièces d'exécution. Le registre tenu, par l'agent du parquet à cet effet, est appelé le Registre d'Exécution des Peines (R E P).

Le procureur de la République près le TPIPCC est, destinataire d'une multitude de plaintes et de procès-verbaux, en provenance pour les premiers des citoyens, et pour les seconds des unités de police et de gendarmerie. Après l'enregistrement des procès-verbaux au registre des plaintes<sup>14</sup>(RP), ceux-ci sont transmis au procureur de la République qui les distribue à ses substituts. Il règle, ceux qu'il a choisi de régler lui-même, de sorte qu'une suite est donnée à tous les courriers reçus.

Les suites possibles à donner aux procès-verbaux sont: le classement sans suite, la poursuite selon la procédure de flagrant délit, celle de la citation directe et enfin, l'ouverture d'une information judiciaire.

Le greffe assiste les cabinets d'instruction dans la conduite de l'information. C'est pourquoi, la description du cadre physique de l'étude portera également, sur l'organisation et le fonctionnement du greffe.

### **3. Le greffe**

C'est un service administratif du tribunal. Il est dirigé par un greffier en chef. Il comprend des greffiers répartis dans les chambres et des greffiers d'instruction. Il comprend également, des secrétaires des greffe et parquet.

Le greffier est le secrétaire du juge, aussi bien dans ses fonctions d'instruction que dans celles de jugement. Il est un élément clé de la procédure judiciaire. Il contribue à authentifier, la plupart des actes de procédure par sa présence et par sa signature.

---

<sup>14</sup> Ce registre comporte plusieurs mentions notamment le numéro RP, la date d'arrivée et l'origine de la plainte ou du procès-verbal, les nom et prénoms du mis en cause et du plaignant, la nature des faits, les diligences du parquet et la date de la première audience.

Les décisions rendues par le Tribunal de première instance de première classe de Cotonou qui sont frappées d'appel sont portées devant la Cour d'appel de Cotonou.<sup>15</sup>

## **B- la Cour d'appel de Cotonou**

La Cour d'appel de Cotonou est, une juridiction du second degré de l'ordre judiciaire. Elle est animée, par un premier président et des conseillers. Aux termes de la loi,<sup>16</sup> la Cour d'appel de Cotonou à l'instar des autres Cours d'appel du Bénin,<sup>17</sup> doit comprendre au moins : une chambre civile moderne et sociale, une chambre administrative, une chambre de droit traditionnel, une chambre correctionnelle, une chambre des comptes, une chambre d'accusation et une chambre commerciale.

Au cours de notre stage, certaines de ces chambres n'étaient pas encore fonctionnelles.<sup>18</sup> Ainsi, conformément à l'ordonnance n°006/2008 du 18 avril 2008 portant composition des chambres, la chambre sociale est distinguée de la chambre de droit moderne qui traite à la fois des affaires civiles et des affaires commerciales. Chaque conseiller préside ou fait partie de la composition d'une ou de plusieurs chambres.

La Cour d'appel de Cotonou est compétente pour connaître d'une part, des recours formés contre les jugements rendus en toute matière, en premier ressort par les Tribunaux de Cotonou, de Porto-Novo et de Ouidah, d'autre part, des recours formés contre les décisions des juges d'instruction du ressort de ces mêmes juridictions, par le biais de la chambre d'accusation.

---

<sup>15</sup> Article 65 de la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin.

<sup>16</sup> Article 61 de la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin.

<sup>17</sup> En dehors de la Cour d'appel de Cotonou, nous avons la Cour d'appel d'Abomey avec pour ressort, territorial les départements du zou, des collines, du mono et du couffo, la Cour d'appel de Parakou avec pour ressort territorial les départements du borgou, de l'alibori, de l'atacora et de la donga.

<sup>18</sup> Il s'agit notamment de la chambre administrative et de la chambre des comptes.

L'ensemble des chambres de la Cour d'appel statue en formation collégiale de trois magistrats.

### **1. La chambre d'accusation**

La chambre d'accusation est, une section de la Cour d'appel composée d'un (01) président et de deux (02) conseillers, désignés pour l'année judiciaire, par le président de ladite Cour.<sup>19</sup> Les fonctions du ministère public auprès d'elle sont exercées par le procureur général ou par ses substituts généraux. Celles du greffe, par un greffier de la Cour d'appel.<sup>20</sup> Elle est saisie, par le réquisitoire du procureur général, de deux catégories de dossiers d'instruction: les dossiers clôturés par une ordonnance de transmission de pièces au procureur général et les dossiers d'instruction frappés d'appel.

La chambre d'accusation contrôle la régularité de l'information. Si certains actes de procédure font défaut, elle prend un arrêt avant-dire-droit, pour ordonner un complément d'information. Elle apprécie les charges, et rend son arrêt en chambre de conseil. Il peut s'agir d'un arrêt de renvoi devant la Cour d'assises, d'un arrêt de renvoi en police correctionnelle, ou d'un arrêt de non lieu.

Le président de la chambre d'accusation dispose, de pouvoirs propres lui permettant, de s'assurer du bon fonctionnement des cabinets d'instruction.

En outre, la chambre d'accusation contrôle les activités de la police judiciaire et donne son avis en matière d'extradition.

### **2. Le parquet près la Cour d'appel de Cotonou**

C'est le représentant du ministère public près la Cour d'appel. Il ne juge pas, mais prend des réquisitions conformes à la loi. Il est donc chargé de

---

<sup>19</sup> Article 169 de l'ordonnance n°25 PR/MJL, portant code de procédure pénale en République du Bénin.

<sup>20</sup> Article 170 de l'ordonnance suscitée.

veiller à l'application de la loi pénale, sur toute l'étendue du ressort de la Cour d'appel de Cotonou. Il a à sa tête, le procureur général. Celui-ci était assisté au moment de notre stage de deux (02) substituts généraux.

Le procureur général est soutenu, dans sa mission, par un secrétariat administratif, un secrétariat judiciaire et un secrétariat particulier.

En plus de ses attributions civiles et pénales, le parquet général surveille les activités des officiers et agents de la police judiciaire, ainsi que celles des auxiliaires de justice. Le procureur général met, les affaires en état et procède à leur enrôlement. Il prépare les dossiers d'assises.

Les différentes structures que nous venons de décrire constituent le cadre d'observation de la procédure de l'information judiciaire. Nous y avons fait divers constats dont nous restituerons la quintessence à travers la présentation de l'état des lieux.

## **Paragraphe II: Observations de stage : Etat des lieux des activités des cabinets d'instruction de Cotonou**

L'état des lieux consiste en la restitution des différents éléments observés au cours de notre stage. Dans le présent cadre, il sera fait par rapport aux activités des principaux organes judiciaires que constituent, les organes de poursuite et d'instruction.

Mais avant cela, nous en ferons autant sur les activités de la police judiciaire, de même que sur celles des services du greffe, qui constituent tous deux, des maillons importants de la chaîne pénale.

## **A- Etat des lieux des activités des officiers de police judiciaire et du contrôle exercé par le parquet**

Bras armé de la justice d'une façon générale et des parquets en particulier, la police judiciaire est exercée aux termes de la loi,<sup>21</sup> sous la direction du procureur de la République. Elle intervient dans le traitement des affaires pénales, à toutes les étapes de la procédure.

A ce titre, le procureur de la République doit faire des descentes régulières dans les différentes unités de police judiciaire pour vérifier l'état d'accomplissement des tâches et surtout pour être informé du « traitement en temps réel des différentes procédures en cours » (ANGIBAUD Brigitte, 1999).

Nous avons constaté que dans la pratique, ce suivi n'est pas effectif. Ceci pose le problème **du relâchement dans la direction de la police judiciaire.**

Au cours de notre passage au parquet de Cotonou, nous avons également observé que les informations contenues dans les procès-verbaux présentés par les unités de police judiciaire, ne sont pas toujours exactes avec la réalité des faits, telle que narrée par les parties concernées. Ce qui pose le problème du **manque de sincérité des procès-verbaux ayant servi à l'ouverture de l'information judiciaire.**

Par ailleurs, certains procès-verbaux subissent une dénaturation volontaire de la part des OPJ. Face à ces procès-verbaux, le parquet ouvre souvent une information judiciaire laissant le soin au magistrat instructeur, de procéder à des investigations. Nous avons aussi observé les risques

---

<sup>21</sup> Article 12 du code de procédure pénale.

## **d'insuffisance de discernement lors de la prise des réquisitoires introductifs.**

N'étant pas souvent en mesure d'accomplir personnellement tous les actes que nécessite l'information judiciaire, les juges d'instruction donnent commission rogatoire aux officiers de police judiciaire (OPJ). Nous avons constaté à ce niveau, que les commissions rogatoires du juge d'instruction ne sont pas toujours exécutées avec diligence. Nous avons donc observé une **absence de diligence de la part des officiers de police judiciaire.**

Des dysfonctionnements ont été également observés au niveau du service des greffes.

### **B- Constats au niveau du service des greffes du parquet et des cabinets d'instruction**

Le greffe du parquet près le Tribunal de première instance de première classe de Cotonou a, entre autres missions, la distribution des procès-verbaux aux substituts pour leur règlement. A la fin du règlement, il réoriente les personnes déférées vers les cabinets d'instruction, en cas de prise de réquisitoire introductif.

L'absence d'un service spécifique d'accueil au TPIPCC, conduit les usagers à s'adresser aux agents du parquet. C'est ce qui occasionne la plupart du temps, l'interruption dont ils sont victimes dans leur travail.

Le dysfonctionnement observé est donc, **l'inexistence d'un service d'accueil et d'orientation des usagers.**

Par ailleurs, la grève du personnel judiciaire non magistrat, y compris les greffiers des cabinets d'instruction et le départ en formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) de la plupart des greffiers, nous a amené à constaté le blocage des activités au sein des cabinets

d'instruction pendant la période des grèves et celui de **l'insuffisance de personnel non magistrat qualifié**.

Au niveau du parquet lui-même, nous avons fait d'autres constats.

### **C- Etat des lieux des activités du parquet de Cotonou**

L'ensemble des procès-verbaux dressés par les services de police judiciaire, est adressé au procureur de la République pour règlement.

D'un point de vue pratique, lorsque le procureur de la République reçoit ces procès-verbaux, il les répartit à l'ensemble de ses substituts. Aussi bien lui-même que ses substituts les lisent et leur donnent une suite judiciaire.

Les dossiers peuvent faire l'objet d'un classement sans suite ou d'un retour aux unités de police judiciaire pour complément d'enquête. Par ailleurs, ils peuvent être orientés suivant les trois principales catégories d'orientation que sont : la citation directe, le flagrant délit, et l'ouverture d'une information judiciaire.

En cas de crime non-flagrant,<sup>22</sup> le procureur de la République ouvre nécessairement une information judiciaire. Par ailleurs, les affaires dans lesquelles sont impliqués des mineurs, sont également orientées en instruction.

En dehors de ces deux cas, la loi ne fait pas obligation au procureur de la République d'ouvrir une information judiciaire. Celui-ci, dispose donc d'une large marge de manœuvre en ce qui concerne l'ouverture de l'information judiciaire.

---

<sup>22</sup> Cependant, le procureur de la République a la possibilité de transmettre directement le dossier au procureur général en cas de crime flagrant.

A cet égard, nous avons remarqué que le parquet requiert l'ouverture d'une information judiciaire pour des dossiers de délit de nature banale,<sup>23</sup> tout simplement parce qu'au nombre des personnes soupçonnées d'avoir commis les faits incriminés, se trouve une au moins qui est en fuite.

Par ailleurs, il le requiert pour des infractions ordinaires, telles l'escroquerie ou l'abus de confiance portant sur des préjudices de faibles montants, tout simplement parce que les personnes mises en cause déclarent ne pas reconnaître les faits, ou contestent les montants mis à leur charge. Parfois même, le parquet requiert l'ouverture de l'information pour ces infractions, tout simplement à cause des montants élevés des préjudices alors même que les mis en cause ont reconnu les faits. Nous avons donc constaté **une insuffisance d'objectivité dans la prise des réquisitoires introductifs.**

Il appert cependant que, ces manières de procéder ne sont pas uniformes au niveau de l'ensemble des membres du parquet, de sorte que d'un substitut à un autre, les critères d'ouverture de l'information varient au gré d'indicateurs propres. Nous avons donc fait le constat, d'**une absence d'harmonisation des critères d'ouverture de l'information judiciaire par le parquet.**

Lorsque le magistrat instructeur a achevé l'information, il transmet le dossier de la procédure au parquet en vue de la prise du réquisitoire définitif.

Parfois, le parquet met un temps anormalement long pour transmettre au juge d'instruction son réquisitoire définitif. Nous avons donc constaté à ce niveau, **un retard dans la prise des réquisitoires définitifs.**

Nous avons relevé aussi des dysfonctionnements, au niveau de l'accomplissement des actes dans les cabinets d'instruction eux-mêmes.

---

<sup>23</sup> Il s'agit des cas d'ouverture d'une information judiciaire pour vol de bœufs ou pour vol de motocyclette.

## **D- Etat des lieux des activités du magistrat instructeur dans son cabinet**

Dès que le juge d'instruction reçoit le réquisitoire introductif du parquet accompagné des procès verbaux, Il instruit à charge et à décharge.

Assisté de son greffier, il procède conformément à la loi, à tous les actes qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité. Il le fait sur sa propre initiative, soit à la demande du procureur de la République, soit à la demande des autres parties. S'il est dans l'impossibilité d'y procéder lui-même, il peut le faire par voie de commission rogatoire.

Lorsque le juge d'instruction reçoit les personnes déférées devant lui, l'acte majeur qu'il pose après la vérification de l'identité est l'inculpation à l'issue de laquelle, il place presque systématiquement les inculpés sous mandat de dépôt.<sup>24</sup> Ce n'est qu'après, qu'il les fait extraire pour les interroger au fond.

Bien que l'ordre d'extraction du juge soit adressé à temps aux autorités compétentes, les détenus ne lui sont pas toujours présentés ou le sont en retard. Ainsi, il n'accomplit pas en temps opportun, les actes dans ses dossiers. A ceci, s'ajoute le problème du matériel bureautique. Celui-ci tombe régulièrement en panne en cours d'usage en raison de sa vétusté. Il en découle que **le juge d'instruction ne dispose pas des moyens performants indispensables à l'accomplissement du travail qu'on attend de lui.**

A ceci il faut ajouter la coupure répétée de l'énergie électrique, qui ralentit le juge dans son travail sans possibilité d'un autre choix. Ceci pose le

---

<sup>24</sup> Par exemple, du 15 au 31 octobre 2007, soixante-douze (72) personnes ont été inculpées et soixante-dix (70) placées sous mandat de dépôt, soit un taux de 97,22%. (Source : Registres des cabinets d'instruction).

problème de **l'inexistence d'un groupe électrogène de relais** pour le Tribunal de Cotonou.

Tous les cabinets d'instruction au TPIPCC, en dehors du cinquième, ont un arriéré important de dossiers.

Au cours de notre passage dans les cabinets d'instruction de Cotonou, nous avons constaté que des dossiers ouverts avant l'arrivée du juge sont encore là jusqu'à son départ du poste. Parfois il n'y a dans certains dossiers que juste l'acte d'inculpation ou les déclarations de l'une des parties.

Nous avons également observé que dans d'autres dossiers, le parquet a pris son réquisitoire sur le règlement définitif depuis des années et, malgré cela le juge n'a pas encore rendu son ordonnance de clôture, encombrant ainsi son cabinet.

Tout ceci pose la question de l'efficacité de la gestion et du suivi des dossiers d'information, qui se traduisent par le problème de **l'absence de contrôle régulier des dossiers par le juge d'instruction.**

Pour instruire ses dossiers, le juge a besoin de poser un certain nombre d'actes. Au nombre de ceux-ci, on a l'interrogatoire de l'inculpé et l'audition des autres parties.

Nous avons constaté que dans certains dossiers, les victimes se constituent partie civile et s'abstiennent de répondre aux autres convocations du juge d'instruction.

Il se pose ainsi, le problème de **difficultés de notification des convocations aux parties** et celui du **manque d'intérêt de la partie civile pour la procédure.**

Par ailleurs, malgré l'envoi par le parquet de dossiers qui n'ont manifestement aucune connotation pénale, le magistrat instructeur s'abstient assez souvent de prendre une ordonnance de refus d'informer. Il en résulte un **faible nombre d'ordonnances de refus d'informer.**

Le cadre dans lequel le travail s'exécute et où nous avons fait le stage pratique, a aussi permis de faire quelques constats significatifs.

### **E- Etat des lieux du cadre général de travail au TPIPCC**

Le cadre de travail au Tribunal de première instance de Cotonou, était très étroit. Elle s'est fait sentir surtout après le déménagement du palais de justice de son ancien site, actuellement en réfection, au site du quartier de Mènantin. Nul n'est épargné, aussi bien le siège que le parquet subit l'exiguïté du cadre de travail.

Pour ce qui est du parquet, en dehors du premier substitut du procureur de la République qui se retrouve seul dans un bureau aux dimensions assez réduites, les autres substituts sont installés à deux dans un même bureau.

Tout le personnel non magistrat (9 agents) partage en tout et pour tout un hall et deux petits bureaux dans lesquels ils exécutent leurs tâches.

La situation n'est guère reluisante au niveau des magistrats du siège, où les juges sont également regroupés deux à deux.

Les greffiers aussi n'échappent pas à ce sort. En effet, ils se retrouvent à plusieurs dans une même salle servant de bureau, avec des dossiers entassés de part et d'autre.

Pour ce qui est des juges d'instruction, en raison du caractère secret de l'information, ils sont installés chacun dans un bureau. Cependant, il faut compter avec les dossiers du Recensement Administratif à Vocation Etat Civil (RAVEC), qui encombrant aussi le local qui leur est destiné.

En un mot, **le cadre de travail au Tribunal de Cotonou est inadéquat.**

Nous avons aussi fait des observations au niveau de la chambre d'accusation.

#### **F- Etat des lieux des activités de la chambre d'accusation**

Juridiction d'instruction de second degré, chargée principalement de réexaminer les procédures d'information judiciaire renvoyées devant elle, sur appel des ordonnances juridictionnelles du juge d'instruction, la chambre d'accusation est la juridiction de contrôle de la régularité des actes du juge d'instruction.

Selon les dispositions de l'article 197 du code de procédure pénale, le président de cette chambre s'assure du bon fonctionnement des cabinets d'instruction en veillant à ce que les procédures ne subissent aucun retard injustifié. Nous avons constaté d'une part que dans la pratique, **le contrôle de cette chambre sur le fonctionnement des cabinets d'instruction est faible** et d'autre part, **l'implication de son président sur le travail du magistrat instructeur est insuffisante.**

Le présent état des lieux a dégagé aussi bien des atouts que des faiblesses au niveau du TPIPCC et de la Cour d'appel de Cotonou.

#### **G- Inventaire des éléments de l'état des lieux**

##### **1- Point des atouts retenus**

De la restitution de nos observations de stage, on peut dégager quatre (4) atouts:

- 1- transmission au procureur de la République de l'ensemble des

procès-verbaux établis, par les unités de police judiciaire ;

2- existence au Tribunal de première instance de première classe de Cotonou, d'une multitude de cabinets d'instruction ;

3- saisine effective du juge d'instruction, en vue de rassembler des éléments de preuves supplémentaires dans certains dossiers ;

4- responsabilisation des substituts du procureur de la République ;

## **2- Point des problèmes retenus**

A la suite de la description des constats de stage, nous pouvons résumer les problèmes en dix-huit (18) points :

- 1- inexistence d'un service d'accueil et d'orientation des usagers ;
- 2- inadéquation du cadre de travail au Tribunal de Cotonou ;
- 3- insuffisance du personnel non magistrat qualifié ;
- 4- manque de moyens<sup>25</sup> performants à la disposition du juge d'instruction ;
- 5- inexistence d'un groupe électrogène de relais ;
- 6- relâchement dans le suivi de la police judiciaire par le parquet ;
- 7- absence de diligence de la part des OPJ ;
- 8- manque de sincérité de certains procès verbaux servant à l'ouverture de l'information judiciaire ;
- 9- absence d'harmonisation de certains critères d'ouverture de l'information judiciaire ;
- 10- lenteur dans la prise des réquisitoires définitifs par le parquet ;
- 11- insuffisance d'objectivité lors de la prise des réquisitoires introductifs ;
- 12- faible nombre des ordonnances de refus d'informer ;
- 13- absence de contrôle régulier des dossiers par le juge d'instruction ;
- 14- désintérêt de certaines parties civiles pour la procédure en cours devant le juge d'instruction;

---

<sup>25</sup> Il s'agit de moyens logistiques notamment le matériel informatique et ses consommables.

- 15- difficultés de notification des convocations aux parties ;
- 16- grèves illimitées du personnel judiciaire non magistrats ;
- 17- faible implication du président de la chambre d'accusation dans le travail du magistrat instructeur ;
- 18- insuffisance de contrôle de la chambre d'accusation sur le fonctionnement des cabinets d'instruction.

L'état des lieux nous a permis de relever les différents problèmes se trouvant à la base du nombre élevé de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou.

Un regroupement par centres d'intérêts de ces problèmes, nous permettra de cibler convenablement la problématique de notre étude.

## **Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude**

Le ciblage de la problématique se fera en deux étapes. Nous procéderons au choix d'une problématique parmi un ensemble de problématiques à identifier (paragraphe1), puis nous déterminerons la vision globale de résolution de cette problématique après l'avoir spécifiée (paragraphe2).

### **Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet**

Pour choisir la problématique de l'étude, nous allons dans un premier temps, identifier les problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage, pour en choisir une et dans un second temps, nous procéderons à la spécification de la problématique choisie.

---

**A- Regroupement des problèmes par centres d'intérêts :  
problématiques possibles**

Une analyse rigoureuse des problèmes énumérés ci-dessus, nous a permis d'identifier les problématiques possibles afin d'en dégager la problématique adaptée à la résolution du sujet. C'est pourquoi nous avons regroupé les différents problèmes par centres d'intérêts, en fonction de la nature de ces problèmes comme le présente le tableau ci-après : (voir page suivante).

**Tableau n°1 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêts**

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	<b>Insuffisance des ressources humaines et matérielles</b>	1- inexistence d'un service d'accueil et d'orientation des usagers ; 2- inadéquation du cadre de travail au Tribunal de Cotonou ; 3- insuffisance du personnel non magistrat qualifié ; 4- manque de moyens performants à la disposition du juge d'instruction ; 5- grève illimitée du personnel judiciaire non magistrat ; 6- inexistence d'un groupe électrogène de relais ;	<b>Gestion efficace des hommes et du matériel</b>	<b>La problématique de la gestion efficace des ressources humaines et matérielles</b>
2	<b>Contribution du parquet à l'information judiciaire</b>	1- relâchement dans la direction de la police judiciaire ; 2- lenteur dans la prise des réquisitoires définitifs ; 3- absence de diligence de la part des OPJ ;	<b>Contribution non optimale du parquet au déroulement de l'information judiciaire</b>	<b>La problématique de la contribution optimale du parquet à l'efficacité de l'information judiciaire</b>
3	<b>Ouverture et gestion des dossiers d'information judiciaire</b>	1- absence de contrôle régulier des dossiers par le juge d'instruction ; 2- faible nombre des ordonnances de refus d'informer ; 3- manque de sincérité de certains procès-verbaux servant à l'ouverture de l'information judiciaire ; 4- insuffisance d'objectivité lors de la prise des réquisitoires introductifs ; 5- absence d'harmonisation de certains critères d'ouverture de l'information judiciaire ; 6- désintérêt de certaines parties civiles pour la procédure en cours devant le juge d'instruction ; 7- difficultés de notification des convocations aux parties ;	<b>Nombre élevé de dossiers dans les cabinets d'instruction</b>	<b>La problématique de la réduction sensible du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction</b>
4	<b>Contrôle de la chambre d'accusation sur l'activité du juge d'instruction</b>	1- insuffisance de contrôle de la chambre d'accusation sur le fonctionnement des cabinets d'instruction ; 2- faible implication du président de la chambre d'accusation dans le travail du magistrat instructeur ;	<b>Caractère non efficace du contrôle de la chambre d'accusation</b>	<b>La problématique de l'efficacité du contrôle des actes du juge d'instruction par la chambre d'accusation</b>

**Source:** Résultat de l'état des lieux.

Les problèmes étant inventoriés et regroupés par centres d'intérêts, les problématiques possibles dégagées, il nous faut à présent, procéder au choix de la problématique de notre étude et à la justification du sujet.

### **B- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet**

Une analyse des différents problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centres d'intérêts, laisse apparaître quatre (04) différentes problématiques importantes. Il faudrait donc en tenir compte pour trouver des solutions idoines aux difficultés que rencontre quotidiennement le juge d'instruction dans l'accomplissement de sa mission. Il s'agit de :

- la problématique de la gestion efficace des ressources humaines et matérielles ;
- la problématique de la contribution optimale du parquet à l'efficacité de l'information judiciaire ;
- la problématique de la réduction sensible du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction ;
- la problématique de l'efficacité du contrôle des actes du juge d'instruction par la chambre d'accusation ;

Il faudrait s'atteler à apporter des solutions à ces quatre différentes problématiques, si l'on entend améliorer le fonctionnement et le rendement des cabinets d'instruction de Cotonou.

Les exigences du référentiel des mémoires, nous impose de nous attaquer à une problématique qui nous paraît pertinente. C'est dans ce cadre que nous avons ciblé, parmi les quatre (4) problématiques identifiées, celle de la réduction sensible du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction.

Cette problématique est prédominante à notre avis en raison du changement de vision qu'elle induirait surtout en ce moment où sous d'autres

cieux,<sup>26</sup> le débat est relancé sur l'opportunité du maintien ou non de ce personnage qu'est le juge d'instruction.

En effet, le juge d'instruction pour accomplir sa mission a besoin de beaucoup de sérénité. Il se trouve que, cette condition n'est pas réalisée dans la mesure où, c'est dans des centaines de dossiers qu'il a à poser des actes aussi bien juridictionnels que d'enquête. Pour ce faire, il n'a comme seul compagnon que son greffier qui ne joue que le rôle de secrétaire.

En cela, l'article 69 du code de procédure pénale en son alinéa 1<sup>er</sup> consacre les pouvoirs dévolus par la loi au magistrat instructeur en disposant : « le juge d'instruction procède conformément à la loi, à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité ».

Comme on peut le voir, les pouvoirs du juge d'instruction ne sont limités que par la loi qui en détermine les conditions d'exercice. Sa mission est de rendre la tâche aisée au juge de jugement de sorte que les affaires qui passeront devant celui-ci soient plus faciles à juger.

Parler de centaines de dossiers dans un cabinet d'instruction fait indubitablement penser à plusieurs difficultés dans le travail du magistrat instructeur ; ces difficultés ne pourront être résolues que par la recherche de solutions appropriées aux problèmes ainsi engendrés.

Le problème général qui se dégage de la problématique de la réduction sensible du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou est le nombre élevé de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou.

De ce problème général, se dégagent sept (7) problèmes spécifiques qui sont :

---

<sup>26</sup> Notamment en France avec l'affaire d'Outreau et le juge Burgeau.

- le manque de sincérité de certains procès-verbaux servant à l'ouverture de l'information judiciaire ;
- l'absence d'harmonisation de certains critères d'ouverture de l'information judiciaire ;
- l'insuffisance d'objectivité lors de la prise des réquisitoires introductifs ;
- le faible nombre des ordonnances de refus d'informer ;
- l'absence de contrôle régulier des dossiers par le juge d'instruction ;
- le désintérêt de certaines parties civiles pour la procédure en cours devant le juge d'instruction;
- les difficultés de notification des convocations aux parties ;

C'est donc dans le souci majeur de participer à la résolution de cet ensemble de problèmes (général et spécifiques) liés à cette problématique que nous avons choisi comme thème : « **Contribution à la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou** ».

En effet, un nombre réduit de dossiers par cabinet d'instruction au niveau du TPIPCC permettrait, au magistrat instructeur, d'accomplir avec beaucoup plus de sérénité son travail et de parvenir à des résultats plus probants.

Ainsi, en choisissant de réfléchir sur la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction, nous avons voulu mettre à la disposition des autorités du ministère de la justice, les résultats de nos recherches pour contribuer, d'une part à l'amélioration de l'image du juge d'instruction et d'autre part à lui permettre d'accomplir son ministère dans des conditions confortables, surtout dans le ressort du Tribunal de première instance de première classe de Cotonou.

Après avoir choisi la problématique de l'étude, formulé et justifié le sujet, nous allons à présent spécifier la problématique et donner la vision globale de sa résolution.

## **Paragraphe 2: Spécification et vision globale de résolution de la problématique retenue**

Il s'agira dans un premier temps, de procéder à la spécification de la problématique (A) et dans un second temps, de déterminer sa vision globale (B).

### **A- Spécification de la problématique choisie**

Plusieurs critiques sont formulées à l'encontre du magistrat instructeur. Au nombre de celles-ci, nous pouvons citer le retard dans l'accomplissement de certains de ses actes et la qualité de certaines de ses ordonnances de clôture. On attend donc du juge d'instruction, l'accomplissement des actes d'instruction de qualité, dans des délais qui respectent le droit des citoyens d'être jugé dans un délai raisonnable.

La conciliation de tous les intérêts en présence à savoir, le respect de l'ordre social et la liberté de l'individu ne peuvent se réaliser que si tous les acteurs qui interviennent sur cette passerelle jouent correctement leur rôle. C'est pourquoi, les conditions d'un meilleur accomplissement des actes du juge d'instruction passent par une réduction du nombre de dossiers dont il a la charge.

La situation du nombre élevé de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou est due selon nous, à la persistance des faits suivants:

- manque de sincérité de certains procès-verbaux servant à l'ouverture de l'information judiciaire (problème spécifique a) ;

- absence d'harmonisation de certains critères d'ouverture de l'information judiciaire (problème spécifique b) ;
- insuffisance d'objectivité lors de la prise des réquisitoires introductifs (problème spécifique c) ;
- faible nombre des ordonnances de refus d'informer (problème spécifique d) ;
- absence de contrôle régulier des dossiers par le juge d'instruction (problème spécifique e) ;
- désintérêt de certaines parties civiles pour la procédure en cours devant le juge d'instruction (problème spécifique f) ;
- difficultés de notification des convocations aux parties (problème spécifique g) ;

Cet état de choses nous conduit à maintenir tous ces problèmes que nous avons relevés.

Toutefois, dans le but de réaliser une symbiose des problèmes spécifiques plus parlants, nous avons opté pour leur fusion selon leur importance et surtout, selon leur impact sur le problème général.

Ainsi, les problèmes spécifiques de faible nombre des ordonnances de refus d'informer (problème spécifique d), de désintérêt de certaines parties civiles pour la procédure en cours devant le juge d'instruction (problème spécifique f) et de difficultés de notification des convocations aux parties (problème spécifique g) ont un tronc commun qui est l'absence d'efficacité dans la gestion des dossiers par le juge d'instruction (problème spécifique n°1). Ce problème spécifique de l'absence d'efficacité dans la gestion des dossiers par le juge d'instruction et celui de l'absence de contrôle régulier des dossiers par le juge d'instruction problème spécifique (e) peuvent être regroupés, sous le problème générique plus englobant, de la purge régulière du cabinet par le juge d'instruction.

Par ailleurs, le manque de sincérité de certains procès verbaux ayant servi à l'ouverture de l'information judiciaire (problème spécifique a), l'absence d'harmonisation de certains critères d'ouverture de l'information judiciaire (problème spécifique b) et l'insuffisance d'objectivité lors de la prise des réquisitoires introductifs (problème spécifique c) peuvent être regroupés à leur tour, pour former le problème spécifique de l'orientation des dossiers par le parquet de sorte que nous n'aurions désormais que deux (2) problèmes spécifiques au lieu de sept (7) à savoir:

- absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction ;
- mauvaise orientation des dossiers par le parquet ;

Le travail du magistrat instructeur, étant à l'instar d'autres magistrats très absorbant, il importe qu'il s'arrête de temps à autre, pour vérifier la viabilité des affaires dont il a la charge, de sorte à éviter un encombrement inutile de son cabinet.

Par ailleurs, le parquet qui a le monopole de requérir l'ouverture d'une information judiciaire, devrait faire en sorte à n'envoyer dans les cabinets d'instruction, que des dossiers qui ont une issue judiciaire viable qui justifie toute la procédure qui entoure et surtout accompagne une information judiciaire.

Au regard de toutes ces considérations, nous retenons les deux problèmes spécifiques ci-après :

- *Absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction (problème spécifique n°1) ;*
- *Mauvaise orientation des dossiers par le parquet (problème spécifique n°2) ;*

De ce fait, la résolution de ces deux problèmes spécifiques qui sont des manifestations évidentes du problème général, relatif au nombre élevé de

dossiers dans les cabinets d'instruction, nous paraît nécessaire pour la résolution de la problématique retenue.

## **B- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée**

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe à présent de préciser la vision globale pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence, le problème général identifié.

A cet égard, notre vision globale de résolution de la problématique de la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou, sera présentée d'une part, par rapport au problème général identifié, et d'autre part, au regard des problèmes spécifiques y relatifs.

Pour finir, nous procéderons à une synthèse des approches génériques identifiées avant de présenter les différentes séquences de résolution de la problématique retenue.

### **1- Vision globale de résolution du problème général**

Rappelons que le problème général est relatif au nombre élevé de dossiers dans les cabinets d'instruction. L'institution du juge d'instruction a pour finalité le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la paix sociale.

La réalisation de ce but est subordonnée à une instruction efficace des dossiers, mais surtout à la maîtrise du flux des dossiers dans les cabinets par le magistrat instructeur.

Nous nous trouvons en terme d'approche générique liée au problème général, au cœur de *la théorie générale de la gestion des dossiers* qui sera présentée sous ses deux (02) principaux aspects, au regard des deux problèmes spécifiques retenus.

## **2- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques**

L'approche générique de résolution des problèmes spécifiques sera abordée, en fonction de chacun des problèmes retenus.

### **a- Approche générique liée au problème spécifique N°1**

Par rapport à ce problème spécifique qui est celui de l'*absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction*, nous pouvons rappeler que la purge du cabinet par le juge d'instruction requiert, la fixation d'objectifs par rapport à l'allègement de son cabinet. Ceci s'apprécie donc en termes de dossiers viables dont la présence au cabinet est nécessaire, d'aisance dans l'accomplissement des actes d'instruction, d'une meilleure qualité des résultats atteints et d'élaboration de plans d'actions nécessaires à la réalisation de ces objectifs.

Cette phase est importante dans l'amélioration des performances du juge d'instruction, d'autant plus qu'on ne peut obtenir une purge régulière du cabinet sans l'élaboration de stratégies destinées à favoriser la sortie des dossiers du cabinet d'instruction et partant, son rendement.

Ainsi, la résolution de ce problème fera référence à une approche basée génériquement sur l'élaboration de stratégies visant la sortie régulière des dossiers du cabinet d'instruction.

### **b- Approche générique liée au problème spécifique N°2**

En ce qui concerne le problème spécifique de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet, il faut souligner que le parquet de par la loi est un organe qui bénéficie du privilège de poursuite et donc, de l'ouverture de l'information judiciaire.

Il joue le rôle d'impulsion de la chaîne pénale. Pour ce faire, il doit d'abord examiner la réalité des faits délictueux commis et, au besoin,

ordonner une enquête préliminaire, dont les résultats lui permettront de connaître plus exactement les circonstances, l'ampleur et la gravité de ces faits.

Mais, cela ne suffit pas. Il importe ensuite qu'il qualifie les faits portés à sa connaissance ; et enfin qu'il recherche si l'action publique est recevable. En d'autres termes, voir s'il n'existe pas des obstacles procéduraux au déclenchement des poursuites.

Pour que cet organe soit un vecteur de régulation des dossiers à envoyer dans les cabinets d'instruction, il lui faut reprendre la police judiciaire en mains, disposer de critères uniformisés d'ouverture de l'information et harmoniser les critères existants. Pour résoudre ce problème spécifique, nous pensons à une approche axée sur les critères d'ouverture de l'information judiciaire.

Les différentes approches génériques retenues et les problèmes spécifiques correspondants peuvent être résumés dans un tableau de synthèse.

### **3- Synthèse des approches génériques identifiées et séquence de résolution de la problématique**

#### **a- Synthèse des approches génériques identifiées**

Le tableau n°2 ci-après présente une synthèse des différentes approches de résolution des problèmes ; (voir page suivante).

**Tableau n°2 : Synthèse des approches génériques par problème**

<b>Problèmes spécifiques</b>	<b>Approches génériques retenues</b>
Absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction.	Approche basée sur l'élaboration de stratégies visant la sortie des dossiers du cabinet d'instruction.
Mauvaise orientation des dossiers par le parquet.	Approche axée sur la maîtrise des critères d'ouverture de l'information judiciaire.

**b- Séquence de résolution de la problématique**

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en deux phases décomposées chacune en cinq (05) étapes.

**Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

- 1- Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- 2- Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
- 3- Construction du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
- 4- Revue de littérature ;
- 5- Méthodologie adoptée ;

**Phase n°2 : Diagnostic et approches de solutions**

- 1- Collecte et traitement des données ;
- 2- Analyse des données et établissement du diagnostic ;
- 3- Approches de solutions ;

- 4- Conditions de mise en œuvre des solutions ;
- 5- Elaboration du tableau de synthèse de l'étude (T.S.E)

Le cadre institutionnel et physique de l'étude présenté, les observations de stage restituées, la problématique choisie et spécifiée, le sujet justifié et la vision globale de résolution de la problématique retenue indiquée, nous aborderons à présent, le deuxième chapitre consacré au cadre théorique de l'étude et aux approches de solutions pour une réduction sensible du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou.

**DEUXIEME CHAPITRE :**

**CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET  
APPROCHES DE SOLUTIONS POUR LA  
REDUCTION DU NOMBRE DE DOSSIERS  
DANS LES CABINETS D'INSTRUCTION DE  
COTONOU**

Ce second chapitre sera consacré d'une part au cadre théorique et méthodologique de l'étude (section 1) ; et d'autre part, à l'enquête de vérification des hypothèses et aux approches de solutions pour la résolution de la problématique retenue (section 2).

## **Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Après avoir précisé les objectifs de l'étude et fait la revue de littérature (Paragraphe I), nous indiquerons la méthodologie suivie (Paragraphe II).

### **Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature**

#### **A- Fixation des objectifs**

Avant de présenter les objectifs de l'étude, il conviendrait de rappeler que le problème général à résoudre est, le nombre élevé de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou. Les problèmes spécifiques y relevant sont : l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction et la mauvaise orientation des dossiers par le parquet.

Ainsi, la fixation de nos objectifs se fera en termes d'objectif général, par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques, liés à chaque problème spécifique. L'objectif général poursuivi à travers cette étude est, de suggérer les conditions d'une réduction sensible du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou.

Plus spécifiquement, les objectifs à atteindre sont au nombre de deux (02). Il s'agit pour le problème spécifique :

N°1 : de proposer des stratégies visant la sortie des dossiers du cabinet d'instruction (objectif spécifique n°1) ;

N°2 : de suggérer les conditions d'une maîtrise des critères d'ouverture de l'information judiciaire (objectif spécifique n°2).

Les objectifs de l'étude fixés, nous passerons maintenant à l'étape de la formulation des hypothèses qui serviront de pistes de recherche en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

## **B- Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude (TBE)**

Les causes et les hypothèses concernent essentiellement les niveaux d'analyse général et spécifiques et sont donc formulées, à partir du problème général et des problèmes spécifiques de leur rang.

Il convient de souligner que les causes que nous présenterons à ce niveau, sont des causes théoriques c'est-à-dire des causes que nous avons soupçonnées comme étant, à la base des différents problèmes. A cet effet, elles pourront être confirmées ou infirmées par nos enquêtes. Elles seront classées par ordre d'importance croissante, au regard de chaque problème spécifique.

### **1- Identification des causes et formulation des hypothèses**

- *Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°1*

Relativement à ce problème, nous avons identifié trois (03) causes possibles à l'issue de nos observations. Il s'agit de :

- la surcharge de travail ;
- l'inadéquation du cadre de travail;
- l'insuffisance d'organisation interne au cabinet ;

Lorsque nous retenons la surcharge de travail du juge d'instruction, cette cause est loin d'expliquer la situation généralisée du nombre élevé de dossiers observée, au niveau de l'ensemble des cabinets d'instruction. Car, presque<sup>27</sup> tous les magistrats instructeurs au Tribunal de première instance de première classe de Cotonou, en dehors de la gestion de leur cabinet, tiennent également au moins une chambre. Ils sont appelés à diverses tâches tant administratives que juridictionnelles. Ce cumul de charges aussi important soit-il, n'est pas suffisant pour justifier l'absence de purge.

L'inadéquation du cadre de travail est caractérisée, par l'exigüité des bureaux et le manque de moyens logistiques permettant au juge d'instruction de mettre en place une planification efficiente. Cette situation constitue une cause plausible ; mais elle ne peut être retenue, pour expliquer l'absence de purge périodique du cabinet en raison de son caractère conjoncturel.

L'insuffisance d'organisation interne au cabinet justifie à notre avis, le problème spécifique à résoudre. En effet, face au défi du nombre de dossiers à gérer<sup>28</sup> et de la surcharge de travail, il convient que le juge d'instruction adopte une méthode efficace de travail.

Par ailleurs, il est apprécié de plus en plus, sur la base des statistiques des dossiers sortis. Au regard de tout ce qui précède, nous pouvons affirmer que l'insuffisance d'organisation interne au sein du cabinet est à la base, de l'absence de purge périodique du cabinet d'instruction. C'est pourquoi, nous émettons l'hypothèse suivante : *l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction est due à l'insuffisance d'organisation interne* (hypothèse spécifique n°1).

---

<sup>27</sup> Il n'y a que le juge du deuxième cabinet d'instruction qui n'anime pas une chambre en dehors de son cabinet.

<sup>28</sup> 2913 en 2006, 3392 en 2007 et 3413 en 2008.

- *Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°2*

A l'analyse du problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet, nous avons relevé de manière théorique trois (3) causes :

- la méconnaissance de la situation exacte des dossiers dans les cabinets d'instruction ;
- la crainte de l'interpellation par la hiérarchie ;
- la surcharge de travail au parquet ;

Le fait de lier la mauvaise orientation des dossiers par le parquet, à la méconnaissance de la situation exacte dans les cabinets d'instruction, n'est pas a priori exact. En effet, cet état de chose ne peut conduire qu'à une stagnation de la situation.

C'est pourquoi, cette cause doit être rejetée, en raison du sens de responsabilité du magistrat du parquet et surtout, à cause des concertations que ce dernier a parfois avec le juge d'instruction, au cours desquelles les deux échangent sur des questions relatives entre autres, au volume des dossiers en instruction.

Lorsque nous analysons la seconde cause, il apparaît là aussi qu'une bonne maîtrise de la procédure par le magistrat du parquet, le met à l'abri de toute interpellation de la hiérarchie ; de sorte qu'il ne doit pas se fonder, sur la crainte de l'interpellation pour encombrer les cabinets d'instruction de dossiers. Ainsi pour éviter cela, il importe que le magistrat du parquet se réfère à son supérieur hiérarchique en cas de difficultés et ceci, dans la logique de l'obligation de compte rendu auquel il est astreint. Cette cause n'a donc plus sa raison d'être.

Contrairement au magistrat du siège qui a la latitude de différer par moment sa décision, le magistrat du parquet est souvent et presque toutes les fois, tenu de prendre des décisions de manière urgente. Ainsi, lorsqu'il est

face à une affaire pénale, il ne dispose que de deux (2) modes de traitement possibles : poursuivre ou classer sans suite.

Pour éviter, les travers du classement sans suite qui sont assimilés à *une délinquance mal traitée*,<sup>29</sup> le parquet est tenu de poursuivre. Mais cette obligation de réaction spontanée de sa part contraste avec les capacités humaines de travail au parquet de Cotonou lors de notre stage pratique.

Ainsi, au cours de notre passage au niveau du parquet près le TPIPCC, il n'y a que cinq (05) substituts.

La cause plausible du problème spécifique n°2 est donc, la surcharge de travail au parquet. Par conséquent, l'hypothèse n°2 relative au problème spécifique posé peut être libellée de la manière suivante : ***la surcharge de travail explique la mauvaise orientation des dossiers par le parquet.***

- *Causes et hypothèses liées au problème général*

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas trouvé une cause générale qui couvre toutes les causes spécifiques identifiées.

## **2- Tableau de bord de l'étude**

Les axes de réflexion et les résultats des recherches que nous venons de restituer, depuis le ciblage de la problématique, jusqu'aux hypothèses de recherche, en passant par les objectifs et les causes plausibles sont consignés dans le tableau ci-après qualifié de tableau de bord de l'étude (TBE) ; (Voir page suivante).

---

<sup>29</sup> DANET Jean (2006), *justice pénale, le tournant*, édition Folio, 393 pages.

**Tableau n°3 : tableau de bord de l'étude (TBE) sur le thème :**

**« contribution à la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou »**

Niveau D'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	
<b>Niveau général</b>	<p><b><u>Problème général</u></b></p> <p>Nombre élevé de dossiers dans les cabinets d'instruction</p>	<p><b><u>Objectif général</u></b></p> <p>Suggérer des solutions pour la réduction sensible du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction</p>			
<b>Niveaux spécifiques</b>	<b>1</b>	<p><b><u>Problème spécifique 1</u></b></p> <p>Absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction</p>	<p><b><u>Objectif spécifique 1</u></b></p> <p>Proposer des stratégies visant la sortie des dossiers du cabinet d'instruction</p>	<p><b><u>Cause spécifique 1</u></b></p> <p>L'insuffisance d'organisation interne au cabinet</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique 1</u></b></p> <p>L'absence de purge régulière du cabinet est due à l'insuffisance d'organisation interne au cabinet</p>
	<b>2</b>	<p><b><u>Problème spécifique 2</u></b></p> <p>Mauvaise orientation des dossiers par le parquet</p>	<p><b><u>Objectif spécifique 2</u></b></p> <p>Suggérer les conditions d'une maîtrise globale des critères d'ouverture de l'information judiciaire</p>	<p><b><u>Cause spécifique 2</u></b></p> <p>La surcharge de travail</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique 2</u></b></p> <p>La surcharge de travail au parquet explique la mauvaise orientation des dossiers</p>

La vérification des hypothèses que nous venons d'émettre, nécessite la mise au point de certains outils, afin de démontrer le caractère original et documenté de la présente recherche qui passe par la revue de la littérature.

**C- Revue de la littérature**

La revue de littérature vise à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les

problèmes identifiés. Cet exercice se fera en prenant pour principaux repères, les racines thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Dans cette optique, il s'agira pour nous d'exposer à travers ces thématiques, le point des connaissances liées au problème général du nombre élevé de dossiers dans les cabinets d'instruction et celles liées aux problèmes spécifiques en résolution que sont : l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction et la mauvaise orientation des dossiers par le parquet.

Rappelons que dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, des approches génériques précises ont été identifiées, par rapport aux différents problèmes spécifiques et se présentent comme suit :

- Approche basée sur l'élaboration de stratégies visant la sortie des dossiers du cabinet d'instruction (thématique liée au problème spécifique n°1).
- Approche axée sur la maîtrise des critères d'ouverture de l'information judiciaire (thématique liée au problème spécifique n°2).

Le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques sont sous le couvert de la thématique du problème général. Il s'agit de la théorie générale de la gestion des dossiers qui s'apparente ici à une gestion de stocks. Il est important de souligner qu'il n'y pas eu des ouvrages de la doctrine classique en matière pénale. C'est pourquoi, seuls les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques seront exposés dans le cadre de cette étude.

## **1- Exposé des contributions antérieures sur le problème de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction**

Conformément à la thématique liée à ce problème, nous développerons les théories qui énoncent des stratégies visant la sortie des dossiers du cabinet d'instruction.

La juridiction d'instruction fait face à un nombre de plus en plus élevé de procédures. Elle se doit alors, d'adapter son organisation à cette situation.

Dans ce cadre, le juge d'instruction a personnellement un rôle primordial à jouer.

C'est pourquoi, la rationalisation dans le traitement des dossiers sur l'autocontrôle du gestionnaire doit être recherchée. *L'efficacité dans le travail, doit être visée partout et en tout lieu par le gestionnaire dont tous les actes doivent avoir un intérêt. Il ne sert à rien de se contenter de faire son travail sans se soucier de son efficacité. Il faut toujours marquer un arrêt pour apprécier le travail accompli.* (LAWSON Sévérine., notes de cours, 2008).

A cette fin, un ensemble de mesures peut être adopté par le magistrat instructeur pour parvenir à la réduction du nombre de dossier dans son cabinet. *Ces mesures vont de l'organisation à une gestion saine et rigoureuse du cabinet dans le but de parvenir à des résultats probants.* (LAWSON Sévérine, notes de cours, 2008).

Toujours, pour améliorer l'organisation interne de la juridiction d'instruction, la Commission européenne, pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), lors de sa 6<sup>ème</sup> réunion plénière tenue les 7 et 9 décembre 2005, a proposé que le magistrat fasse une planification réaliste et appropriée des

critères et des durées totales des procédures, en regroupant les dossiers de manière suffisamment élaborée ceci en tenant compte de leur complexité.

Elle suggère également l'utilisation des nouvelles technologies en tant qu'outil de gestion du temps judiciaire pour surveiller et planifier les délais.

Par ailleurs, *le juge d'instruction a dans l'exercice de sa fonction, un devoir général de diligence à l'égard des parties. C'est ce devoir qui doit l'amener à s'acquitter avec célérité de ses tâches* (**MONSI Jean-Baptiste, notes de cours, 2009**).

En s'abstenant de faire la purge de son cabinet, le juge d'instruction ignore le droit du citoyen d'être jugé dans un délai raisonnable. Ce faisant, *c'est un droit constitutionnalisé<sup>30</sup> du citoyen qui est violé* (**MONSI Jean-Baptiste, notes de cours, 2009**).

Cette position a été soutenue par la Cour constitutionnelle du Bénin qui a décidé que : *ce droit a été violé dès lors que dans une procédure pénale qui, 24 ans après l'ordonnance de mise en liberté provisoire, n'avait pas connu d'aboutissement parce que, plus aucun acte n'a été accompli après la mise en liberté provisoire.*<sup>31</sup> (**Cour constitutionnelle du Bénin, recueil de décisions, 2002 et 2003**).

Elle poursuit en retenant qu'*une affaire d'escroquerie où l'inculpé a été maintenu en détention pendant 2 ans 8 mois en raison de la non-comparution devant le juge d'instruction, de la partie civile constituait une violation de ce droit constitutionnel*<sup>32</sup> (**Cour constitutionnelle du Bénin, recueil de décisions, 2002 et 2003**).

---

<sup>30</sup> Article 7.1.d) de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui fait partie intégrante de la constitution du 11 décembre 1990 : « toute personne a le droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :...d) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale».

<sup>31</sup> Décision DCC 03-144 du 16 octobre 2003.

<sup>32</sup> Décision DCC 02-088 du 31 juillet 2002.

## **2- Exposé des contributions antérieures sur le problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet**

Concernant ce problème de mauvaise orientation des dossiers par le parquet, la thématique s'inscrit en termes de maîtrise des critères d'ouverture de l'information judiciaire.

En vertu des dispositions de l'article 33 du code de procédure pénale, le procureur de la République reçoit aussi bien, des procès-verbaux d'enquêtes préliminaires ou de renseignements judiciaires, que des plaintes et dénonciations. C'est à l'occasion de l'orientation à donner à ces documents, que le ministère public qu'il représente met en œuvre son pouvoir d'opportunité de poursuite.

Ainsi, le magistrat du parquet peut décider de la poursuite ou du classement sans suite, selon que les faits rapportés ont une coloration pénale ou non, ou qu'il existe en l'espèce, une cause d'inopportunité de poursuite, ou une insuffisance de charge.

Le procureur de la République procède obligatoirement à l'ouverture d'une information en cas de crime.<sup>33</sup>

S'il s'agit d'un délit qui présente des complexités ou si l'auteur de l'infraction est resté inconnu, il doit également ouvrir une information.

Cependant, pour cette dernière catégorie d'infraction, un discernement soutenu s'impose.

En effet, le magistrat du parquet pour ne pas encombrer inutilement les cabinets d'instruction, doit apprécier dans les cas où l'auteur présumé ou suspect est en fuite, s'il existe des éléments suffisants pour procéder à la

---

<sup>33</sup> Il existe cependant la procédure de crime flagrant qui dispense de l'ouverture d'une information.

recherche et à l'arrestation de l'intéressé. *En somme, le parquet évalue les chances d'évolution du dossier. Il ne sert à rien d'ouvrir une information pour ouvrir une information (MADODE O., notes de cours, 2008).*

Si le délit est complexe, l'ouverture d'une information n'interviendra que s'il y a nécessité de faire des investigations complémentaires. *L'ouverture d'une information doit correspondre à un besoin voire à une nécessité. (MADODE O., notes de cours, 2008).*

Lorsque les faits sont graves, le magistrat du parquet *doit se référer aux critères de la politique pénale définie par le chef du parquet et destinée à lutter contre l'arbitraire (ANGIBAUD B. 1999).*

Par ailleurs, la poursuite en elle-même doit répondre à une utilité sociale: sanctionner un ordre public troublé, préserver la paix sociale, plus accessoirement satisfaire la victime. C'est pourquoi, *avant toute poursuite, le magistrat du parquet doit s'interroger sur l'engorgement dans la juridiction, en ayant à l'esprit, la nécessité de gérer le stock des affaires pénales (ANGIBAUD B. 1999).*

Après avoir exposé les objectifs de l'étude et la revue de la littérature, nous présenterons la démarche méthodologique adoptée.

## **Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée**

La méthodologie adoptée par notre étude repose essentiellement sur deux (02) dimensions : une dimension empirique et une dimension théorique.

### **A- Dimension empirique**

Par définition, une approche empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cas d'espèce, elle nous permettra d'indiquer la méthode d'enquête que nous

entendons utiliser, pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

Ainsi, notre approche recouvre les étapes ci-après :

- objectif de la collecte des données ;
- cadre de l'enquête et population ciblée ;
- nature de la collecte des données ;
- échantillonnage ;
- spécification des données à mobiliser ;
- conception du questionnaire ;
- technique de dépouillement des données ;
- outils de présentation des données.

### **1- Objectif de la collecte des données**

L'objectif poursuivi par notre enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés, afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. De façon concrète, l'enquête nous permettra de voir si :

- l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction est due à l'insuffisance d'organisation interne au cabinet ;
- la surcharge de travail au parquet explique la mauvaise orientation des dossiers.

### **2- Cadre de l'enquête et population ciblée**

Le cadre principal de notre enquête est le Tribunal de première instance de Cotonou, à travers le parquet et les cabinets d'instruction. Le cadre secondaire de notre enquête est le bureau des magistrats qui ne sont plus au niveau du TPIPCC. La population mère est composée de l'ensemble des magistrats du parquet, des juges d'instruction, des avocats mais aussi d'autres

magistrats ayant tenu des cabinets d'instruction, soit cent vingt (120) personnes.

### **3- Nature de la collecte des données**

Afin de vérifier les hypothèses émises, nous avons utilisé la technique de sondage comme procédé de collecte des données. Ce sondage est réalisé au moyen d'un questionnaire. Par moments, ce questionnaire a pris l'allure d'un guide d'entretien qui nous a permis de compléter les informations recueillies.

Le questionnaire s'articule autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer, à savoir : l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction et la mauvaise orientation des dossiers par le parquet.

### **4- Echantillonnage**

Le questionnaire est administré à un échantillon de cinquante (50) personnes choisies sur les cent vingt (120) qui compose la population ciblée.

### **5- Spécification des données à mobiliser**

Les données à mobiliser à travers nos enquêtes concernent :

- l'appréciation des personnes enquêtées, par rapport à la nécessité de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction ;
- la justification qu'elles donnent du problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet.

### **6- Conception du questionnaire**

Dans le souci d'une meilleure compréhension des questions, le questionnaire a été conçu exclusivement, par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. Nous n'avons donc formulé que des questions fondamentales, dont les réponses nous ont permis de vérifier les

hypothèses. Ainsi, les questions sont libellées comme indiqué par l'annexe y relative. (cf. annexe 6).

### **7- Technique de dépouillement des données**

Les données recueillies à la suite de cette enquête ont été dépouillées manuellement. Quant à leur traitement, nous avons eu recours au logiciel Excel pour déterminer les pourcentages, afin de les comparer à nos seuils de décisions et d'en tirer les conclusions qui s'imposent.

### **8- Outils de présentation des données**

Les résultats obtenus sont présentés suivant les méthodes de tris à plats, afin de vérifier les hypothèses. Cette dimension empirique de la méthodologie adoptée s'accompagne de choix théoriques.

## **B- Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée**

Il s'agit pour nous ici, de procéder aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques.

### **1- Choix théorique lié au problème de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction**

#### **a- Présentation de la théorie retenue**

L'approche théorique qui est retenue pour analyser le problème de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction est, celle qui suggère l'élaboration de stratégies visant la sortie des dossiers du cabinet d'instruction.

#### **b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction**

Rappelons que pour ce problème, la question fondamentale est libellée de la façon suivante :

Qu'est-ce qui selon vous explique l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction ?

Cette question ainsi posée comporte trois (03) items spécifiés (cf. annexe 6).

Vu l'importance que revêt ce problème pour nous dans l'allègement du cabinet d'instruction, nous pensons le résoudre en faisant nôtre, la logique selon laquelle, toute cause qui se révélerait à l'origine du problème spécifié sera retenue. En tout état de cause sera maintenu, l'item qui aura un poids différent de 0%.

## **2- Choix théorique lié au problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet**

### **a- Présentation de la théorie retenue**

Pour résoudre ce problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet, nous avons retenu l'approche théorique de la maîtrise des critères d'ouverture de l'information judiciaire.

### **b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet**

La question fondamentale qui concerne ce problème est la question n°2 du questionnaire et est formulée comme suit :

Selon vous, à quoi peut être due la mauvaise orientation des dossiers par le parquet ?

Cette question comporte également trois (03) items. (cf. annexe 6).

## **Section 2 : Enquête et vérification des hypothèses, suggestions pour la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou**

Les diverses étapes de notre méthodologie de recherche nous permettent d'aborder la dimension empirique de l'étude à savoir, l'organisation de l'enquête et la présentation de ses résultats dans un but de vérification des hypothèses émises (Paragraphe 1). Ainsi, sur la base du diagnostic que nous avons établi, des approches de solutions seront proposées et les conditions de leur mise en œuvre déterminées (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses**

Avant d'aborder la présentation des données et la vérification des hypothèses de recherche (II), nous retracerons les grandes étapes de la collecte des données, de même que les difficultés rencontrées et nous précisons la limite des données recueillies (I).

#### **I- Collecte des données, difficultés rencontrées et limites**

La réalisation de l'enquête a été précédée d'une phase préparatoire (A). Nous en parlerons avant d'évoquer les difficultés rencontrées qui limitent quelque peu les données recueillies (B).

#### **A- Préparation et réalisation de l'enquête**

Cet exercice fait suite en réalité, à celui déjà effectué au niveau de la conception de notre questionnaire sous la rubrique « dimension empirique ».

Pour ce faire, il convient de rappeler que l'échantillon sur lequel est basée la mobilisation des données de l'enquête est de 50 enquêtées, sur une population mère de cent vingt (120) personnes.

Pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce qu'une seule question soit posée par problème spécifique. S'agissant de la réalisation même de l'enquête, elle s'est effectuée du 12 au 26 janvier 2009, au palais de justice de Cotonou et dans les bureaux des personnes ressources.

### **B- Difficultés rencontrées et limites des données**

Les difficultés rencontrées n'affectent en rien les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations. Ainsi, diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête.

La première difficulté réside dans le court délai que nous avons eu pour réaliser ce travail. Par ailleurs, il faut signaler le fait qu'une catégorie de personnes enquêtées, se soit montrée au début réticent à répondre à notre questionnaire pour des raisons de convenance personnelle, avant d'y répondre finalement à force des arguments persuasifs présentés.

Une autre difficulté à laquelle nous avons été confrontée, est celle liée au fait que certaines personnes enquêtées interprètent nos observations comme des critiques qui leurs sont personnellement adressées.

La difficulté majeure réside dans l'insuffisance au plan national de travaux de doctrine antérieurs à exploiter, pour la résolution des problèmes spécifiques. A cela vient s'ajouter, la non mise à disposition en temps utile des données statistiques fiables sur les activités du parquet et des cabinets d'instruction de Cotonou.

Les limites des données recueillies sont inhérentes, à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Il s'agit en réalité, de limites liées à la susceptibilité de certaines personnes enquêtées dont les réponses sont données en fonction de la position qu'elles occupent. Cette considération subjective dans les réponses relativise, les résultats de l'enquête, mais ne lui enlève pas son mérite de base de diagnostic des problèmes en étude.

## **II- Présentation, analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses**

### **A- Présentation et analyse des résultats de l'enquête**

Les résultats de l'enquête réalisée sont présentés et analysés en tenant compte de chacun des problèmes spécifique en résolution.

#### **1- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction**

Avant de présenter les résultats, il convient de signaler que les cinquante (50) questionnaires distribués ont été intégralement récupérés et ont pu être exploités, soit un taux de 100 % de l'échantillon.

Rappelons que notre préoccupation essentielle ici est de comprendre ce qui est fondamentalement à la base de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction. Par rapport à cette question, les résultats obtenus se présentent ainsi qu'il suit :

- douze (12) personnes soit 22,22 % ont répondu que la surcharge de travail dans les cabinets d'instruction, est à la base de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction ;
- quatre (04) personnes soit 6,67% ont indexé l'inadéquation du cadre de travail comme étant la cause ;
- pour les trente quatre (34) personnes restantes soit 71,11%, l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction trouve son

origine dans l'insuffisance d'organisation interne au cabinet. Ces résultats sont compilés dans le tableau n°4 ci-dessous (voir page suivante).

**Tableau n°4** : Point des réponses à la question n°1

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences (%)
La surcharge de travail	12	22,22
L'inadéquation du cadre de travail	4	06,67
L'insuffisance d'organisation interne au cabinet	34	71,11
Total	50	100

**Source** : Résultats issus de la question n°1 : « Qu'est-ce qui selon vous explique l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction ? »

De l'analyse des données recueillies par rapport à cette question, il ressort que la cause fondamentale liée au problème spécifique n°1, est l'insuffisance d'organisation interne au cabinet qui recueille un taux de 71,11%.

## **2- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à la mauvaise orientation des dossiers par le parquet**

- Répondant à la question de savoir ce qui expliquerait la mauvaise orientation des dossiers par le parquet, trente cinq (35) personnes soit 75 % ont lié cette situation à la surcharge de travail. Treize (13) enquêtées, soit 22,50 % ont estimé que ce problème est due, à la méconnaissance de la situation exacte des dossiers dans les cabinets d'instruction. Deux (02) ont justifié cet état de choses par la crainte de

l'interpellation par la hiérarchie, soit un pourcentage de 2,50 %. Ces résultats sont consignés dans le tableau n°5 ci-dessous.

**Tableau n°5 :** Point des réponses à la question n°2

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences (%)
Surcharge de travail au parquet	35	75
Méconnaissance de la situation exacte des dossiers dans les cabinets d'instruction	13	22,50
Crainte de l'interpellation par la hiérarchie	2	2,50
Total	50	100

**Source :** résultats issus de la question n°2 : « Selon vous, à quoi peut être due la mauvaise orientation des dossiers par le parquet ? »

A l'analyse des réponses, on peut conclure que la mauvaise orientation des dossiers par le parquet, a sa cause dans la surcharge de travail.

## **B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### **1- Vérification des hypothèses**

La vérification consiste à confronter ou à apprécier le degré de validation des hypothèses, à partir de l'analyse des données d'enquête, pour finalement établir le diagnostic. Pour y parvenir, nous avons procédé hypothèse par hypothèse.

#### **a- Degré de vérification de l'hypothèse n°1**

Pour éradiquer les causes se trouvant à la base du problème de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction, nous avons

fixé comme seuil de décision que tout item qui aura un poids différent de 0 % sera maintenu.

Les données quantitatives qui ont servi de base à notre analyse ont révélé que, l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction est due à:

- l'insuffisance d'organisation interne au cabinet (71,11 %) ;
- la surcharge de travail dans les cabinets d'instruction (22,22 %) ;
- l'inadéquation d'un cadre approprié de travail (6,67 %).

De ce qui précède, on se rend compte que, toutes les réponses ont réuni un poids différent de 0 %. Dans ces conditions, l'hypothèse n°1 selon laquelle l'absence de purge régulière du cabinet s'explique par l'insuffisance d'organisation interne se trouve partiellement vérifiée, puisqu'au-delà de la cause supposée, deux (02) autres causes entraînent également le problème.

### **b- Degré de vérification de l'hypothèse n°2**

Par rapport au seuil de décision qui est que tout item dont le poids serait le plus élevé sera maintenu, les données quantitatives issues de l'enquête ont révélé les causes ci-après par ordre d'importance :

- Surcharge de travail au parquet : 75 %
- Méconnaissance de la situation exacte des dossiers dans les cabinets d'instruction : 22,50 % ;
- Crainte de l'interpellation par la hiérarchie : 2,50 %

Au vu de ces données et par rapport à notre seuil de décision, la cause de ce problème se trouve être la surcharge de travail au niveau du parquet.

## **2- Etablissement du diagnostic**

Notre diagnostic a été établi par rapport aux problèmes spécifiques.

### **a- Élément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1**

La vérification de l'hypothèse n°1 nous permet de retenir définitivement que l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction s'explique par l'insuffisance d'organisation interne au cabinet.

### **b- Élément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°2**

L'hypothèse n°2 étant également vérifiée, nous pouvons conclure que la mauvaise orientation des dossiers par le parquet procède d'une surcharge de travail.

Une fois les causes réelles connues et le diagnostic établi, il nous faut à présent proposer les conditions d'éradication de ces causes, afin d'aboutir à notre objectif général.

## **Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre**

L'objectif général de notre travail est, de suggérer des solutions pour la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou.

Pour cela, nous avons fixé des objectifs liés aux problèmes spécifiques pour lesquels, les causes supposées nous ont conduit à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données nous a permis de retenir, des éléments de diagnostic. A partir de ceux-ci, nous pourrions proposer des approches de solutions (A), et fixer les conditions de leur mise en œuvre (B), pour une réduction effective du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou.

## **A- Approches de solutions**

Apporter solution à un problème, c'est suggérer les conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème, tout en visant les objectifs retenus.

Il s'agit en fait, de renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses. Dans cette optique, nous allons proposer les solutions qui permettront l'éradication des différentes causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique.

### **1- Approches de solutions au problème de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction**

Le diagnostic établi révèle que ce problème est dû en grande partie, à l'insuffisance d'organisation interne au cabinet. Résoudre donc ce problème revient à proposer un ensemble de mesures que le magistrat instructeur peut adopter, en vue de parvenir à la réduction du nombre des dossiers dans son cabinet. Cela consistera pour lui, à poser un certain nombre d'actes essentiels concourant à la purge de son cabinet.

Signalons que certaines propositions parmi nos suggestions ont été émises par madame **Séverine LAWSON**, Magistrat, dans le cadre de *sa communication sur la rationalisation des dossiers d'instruction au cours d'un séminaire tenu à Abomey du 27 juin au 02 juillet 2005*.

A cet égard, le magistrat instructeur doit :

- dès sa prise de fonction, procéder à une épuration de son cabinet d'instruction, en recensant tous les anciens dossiers dans lesquels plus aucun acte d'instruction utile n'est envisageable et les clôturer par un non lieu pour insuffisances de charges ;

- clôturer les dossiers contre x qui n'ont plus aucune perspective de même que les dossiers de gravité mineure;<sup>34</sup>
- identifier les dossiers atteints par la prescription et les sortir du cabinet ;
- faire une catégorisation des dossiers en fonction de leur gravité ;
- distinguer clairement les dossiers concernant des détenus en vue d'un suivi rigoureux ;
- prendre ses responsabilités en refusant d'informer le cas échéant ;
- notifier les convocations aux plaideurs par voie d'huissier ;
- exiger des parties de signaler tout changement d'adresse ;
- s'imposer par trimestre, au moins deux (02) jours par semaine pour vérifier les dossiers préalablement catégorisés.

Les solutions passent également, par un renforcement des capacités d'accueil des cabinets d'instruction dont le nombre doit être nécessairement augmenté.<sup>35</sup> L'objectif étant de sortir, un nombre de dossiers équivalant au nombre de dossiers reçus.

De même, les capacités techniques du juge d'instruction doivent être renforcées.

En effet, la formation de base du magistrat n'est pas de gérer un stock. Or, il se trouve confronté à un sérieux problème de gestion de stock des dossiers. C'est pourquoi, sa formation continue doit être assurée, de sorte à lui apprendre les notions appropriées à une telle situation.

A ce titre, on pourrait insérer dans ses nouvelles connaissances, la notion de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR)<sup>36</sup> qui allie, efficacité et résultats. Cette solution peut s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre de

---

<sup>34</sup> Il s'agit des dossiers de vol de bœuf, de vol de portables, etc.

<sup>35</sup> La mise en application de la nouvelle carte judiciaire telle que contenue dans l'article 36 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin serait déjà un début de solutions.

<sup>36</sup> La GAR est un enseignement qui est dispensé à l'ENAM aux autres filières du second cycle telles que la filière gestion des ressources humaines.

l'article 38 de la loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature en République du Bénin.<sup>37</sup>

La Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) suggère l'utilisation des nouvelles technologies en tant qu'outil de gestion du temps judiciaire, pour surveiller et planifier les délais de procédure.

Dans cette optique, le traitement automatique des données statistiques va permettre de produire rapidement des rapports statistiques et conduire des politiques planifiées. Ainsi, des informations statistiques à jour pourront être mises rapidement à la disposition du juge à tout moment et le magistrat instructeur pourra savoir l'état de son stock à tout instant, ce qui au demeurant, facilitera la gestion de ses dossiers.

Comme solution à l'endroit du législateur, nous suggérons, la prise d'une loi d'amnistie pour certains faits de gravité minime. Cette loi viendrait couronner, les efforts personnels du magistrat instructeur, dans ses actions ponctuelles pour gérer la crise du nombre élevé de dossiers.

La mise en application de toutes ces mesures permettrait, un allègement du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou.

## **2- Approches de solutions au problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet**

Le diagnostic établi révèle que ce problème est dû à la surcharge de travail des magistrats du parquet. Pour résoudre ce problème spécifique, nous suggérons :

- la nomination de nouveaux substituts au parquet près le Tribunal de première instance de Cotonou ;

---

<sup>37</sup> C'est cet article qui fait obligation au Garde des sceaux, d'assurer une formation continue à chaque magistrat.

- l'augmentation du nombre du personnel non magistrats en service au parquet ;
- l'amélioration du cadre et des conditions de travail ;
- la spécialisation des substituts ;
- la répartition des substituts par zone de compétence des unités de police judiciaire avec pour mission d'effectuer des descentes de contrôle ;
- la mise en œuvre effective de sanctions plus soutenues à l'endroit des OPJ indélégués.

De même, pour permettre au parquet de faire face à la surcharge de travail qui entrave l'efficacité dans l'orientation des procès-verbaux, nous pensons qu'il faudrait changer la méthode de travail du parquet, en évaluant les chances réelles d'évolution des dossiers envoyés en information. Ceci est surtout valable dans les cas où le délit présente des complexités ou lorsque l'auteur de l'infraction est resté inconnu.

Nous suggérons également la définition d'une politique pénale claire qui permettrait au magistrat du parquet, de correctionnaliser certains crimes de plus en plus récurrents du fait du développement de la technologie ou de l'évolution des mœurs. Nous suggérons en outre, l'élaboration d'un protocole des critères d'orientation des procès-verbaux en information judiciaire.

Par ailleurs, nous souhaitons l'aboutissement de la réforme du code de procédure pénale qui permettrait aux avocats-conseil d'intervenir directement dans les procédures depuis l'enquête préliminaire. Pour finir, nous suggérons l'instauration dans notre droit positif du système de contrôle judiciaire.<sup>38</sup> Ce système dans notre contexte, limiterait l'une des sources de la délinquance juvénile.

---

<sup>38</sup> Instauré en France par la loi du 17 juillet 1970, ce système permet d'informer contre des personnes sans toutefois, les placer en détention.

## **B- Conditions de mise en œuvre des solutions et élaboration du tableau de synthèse de l'étude**

### **1- Conditions de mise en œuvre**

Les solutions proposées ne peuvent en aucune manière résoudre d'elles-mêmes les problèmes. Il faut qu'un certain nombre de conditions soient remplies pour qu'elles aboutissent à leur finalité : ce sont les conditions de mise en œuvre ou de réussite.

Sans prétendre être exhaustifs, nous formulons les recommandations ci-après :

- poursuivre le recrutement des auditeurs de justice, en vue de doter les cabinets d'instruction et le parquet de ressources humaines compétentes et suffisantes ;
- doter les cabinets d'instructions et le parquet de moyens matériels performants ;
- mettre en réseau informatique le greffe, les cabinets d'instruction, le parquet et la chambre d'accusation, ce qui favorisera la communication entre ces différentes structures ;
- faire des campagnes de sensibilisation, aussi bien en direction du personnel magistrat, que des autorités politiques, en vue de raffermir le pouvoir judiciaire pour un meilleur accomplissement de sa mission ;
- doter les structures pénitentiaires de moyens roulants adéquats ;
- instituer au niveau de chaque cabinet d'instruction, un secrétariat pour les tâches purement administratives.

## **2- Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)**

C'est un tableau récapitulatif de toute l'étude. Il fait ressortir la problématique, les objectifs, les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques, le diagnostic, et les solutions (voir page suivante).

Tableau N°6 : Tableau de synthèse de l'étude sur la « *contribution à la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou* »

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic	Solutions
Niveau général	<p><b><u>Problème général</u></b></p> <p>Nombre élevé de dossiers dans les cabinets d'instruction</p>	<p><b><u>Objectif général</u></b></p> <p>Suggérer des solutions pour la réduction sensible du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction</p>			
Niveaux spécifiques	<p><b><u>Problème spécifique1</u></b></p> <p>1 Absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction</p>	<p><b><u>Objectif spécifique 1</u></b></p> <p>Proposer des stratégies visant la sortie des dossiers du cabinet d'instruction</p>	<p><b><u>Cause réelle/ PS 1</u></b></p> <p>L'insuffisance d'organisation interne au cabinet</p>	<p><b><u>Élément de diagnostic n°1</u></b></p> <p>L'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction s'explique par l'insuffisance d'organisation interne</p>	<p><b><u>Approches de solutions au PS 1</u></b></p> <p>- dès la prise de fonction, procéder à une épuration du cabinet en recensant tous les anciens dossiers dans lesquels plus aucun acte d'instruction utile n'est envisageable et les clôturer par un non lieu pour insuffisances de charges - clôturer les dossiers contre x qui n'ont plus aucune perspective, de même que les dossiers mineurs (vol de bœuf, vol de portables, etc.) - identifier les dossiers atteints par la prescription et les sortir du cabinet - faire une catégorisation des dossiers en fonction de leur gravité - distinguer clairement les dossiers concernant des détenus en vue d'un suivi rigoureux - installer des applications informatiques adéquates pour le traitement des données statistiques - doter les magistrats instructeurs d'outils informatiques - prise d'une loi d'amnistie pour certains faits de gravité minime - augmenter le nombre des cabinets</p>

					d'instruction - renforcer les capacités techniques du juge d'instruction par l'acquisition de nouvelles connaissances – notifier les convocations aux plaideurs par voies d'huissier – exiger des parties de signaler tout changement d'adresse – s'imposer par trimestre, deux jours au moins par semaine pour vérifier les dossiers préalablement catégorisés – refuser d'informer le cas échéant
2	<b><u>Problème spécifique 2</u></b> Mauvaise orientation des dossiers par le parquet	<b><u>Objectif spécifique 2</u></b> Suggérer les conditions d'une maîtrise des critères d'ouverture de l'information judiciaire	<b><u>Cause réelle/ PS 2</u></b> La surcharge de travail au parquet	<b><u>Élément de diagnostic n°2</u></b> La mauvaise orientation des dossiers par le parquet procède d'une surcharge de travail	<b><u>Approches de solutions au PS 2</u></b> - nomination de nouveaux substituts au parquet du TPI de Cotonou - renforcement du personnel non magistrats en service au parquet - amélioration du cadre de travail par la mise à disposition de bureaux adéquats - spécialisation des substituts – répartir les substituts par zone de compétence des unités de police judiciaire avec pour mission d'effectuer des descentes de contrôle – sanctionner franchement les OPJ indéclicats - meilleure évaluation des chances d'évolution des dossiers d'information lorsque le délit présente des complexités, ou lorsque l'auteur de l'infraction est resté inconnu - définition d'une politique pénale claire - - élaborer un protocole des critères d'orientation des procès-verbaux en information judiciaire - réforme du code de procédure pénale permettant l'intervention des avocats-conseil au niveau de l'enquête préliminaire - instauration du système de contrôle judiciaire.

## **CONCLUSION GENERALE**

L'instruction préparatoire est souvent le lieu des lenteurs les plus patentes de la procédure pénale. Aussi n'est-il pas rare d'entendre les justiciables manifester des appréhensions légitimes, lorsque leurs procédures sont orientées vers un cabinet d'instruction. Cela est d'autant plus vrai que formé du seul couple juge-greffier, le juge d'instruction se trouve confronté à l'obligation d'assurer, la progression simultanée d'une centaine de dossiers.

A cet égard, notre procédure pénale est toujours en quête, d'un équilibre entre deux objectifs contradictoires que sont, l'efficacité de la répression et la recherche de la vérité d'une part, et le respect des libertés individuelles et des droits de la défense d'autre part.

L'état des lieux des activités des cabinets d'instruction de Cotonou nous a permis, d'inventorier des dysfonctionnements regroupés en quatre problématiques majeures. Au nombre de celles-ci, celle de la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou, a retenu notre attention et a constitué, le centre d'intérêt de nos travaux de recherches.

De cette problématique, découle un problème général : celui du nombre élevé de dossiers, dans les cabinets d'instruction de Cotonou dont, l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction et la mauvaise orientation des dossiers par le parquet, sont les signes patents.

S'il est évident que pendant longtemps, la préoccupation de la justice a été de dire le droit et de trancher les litiges, il est aujourd'hui temps qu'elle s'évalue elle-même au lieu d'en laisser le soin à toute autre personne. Il faut donc d'une part, que le juge d'instruction soit aussi, un gestionnaire qui évalue la productivité de son travail et sa qualité, et que le ministère public,

partie principale dans le procès pénal, puisse adapter son opportunité de poursuite à de nouvelles réponses pénales claires d'autre part.

En réalité, les problèmes rencontrés par les juridictions d'instruction ne se posent pas seulement à leur niveau mais constituent, des maux qui minent la justice béninoise tout entière. Aussi serait-il temps, de tenir compte de la carte judiciaire du Bénin telle que issue de l'article 36 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin.<sup>39</sup>

En tout état de cause, la persistance des problèmes étudiés continuera à accentuer d'autres problèmes adjacents que sont les détentions arbitraires, les erreurs judiciaires et surtout la dépréciation progressive de l'action judiciaire et par ricochet sa notoriété au sein des populations.

Somme toute, les propositions formulées dans ce travail ne sont rien d'autres que des outils qui laissent la voie ouverte sur la problématique de l'efficacité de la justice qui passe forcément, par un allègement des tâches au niveau des cabinets d'instruction de Cotonou, gage d'une justice criminelle de qualité. C'est d'ailleurs en ce sens que Jean-Paul SUDRE retenait que *la bonne qualité des actes du juge et surtout celle de ses décisions constituent l'essentiel des missions de la justice.*<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> De nos jours, lorsqu'un crime est commis à Sèhouè, Allada, Toffo, Zè, Hèvié et bien d'autres localités très éloignées de Cotonou, c'est le juge d'instruction du TPI de Cotonou qui est saisi. Il importe donc de rendre fonctionnelle les nouvelles juridictions créées par la loi n° 2001-37 du 27 août 2002.

<sup>40</sup> Cette opinion de SUDRE Jean-Paul est contenue dans un rapport qu'il a rédigé à la demande du Conseil Supérieur de la Magistrature de France, au nom du « Groupe de travail sur l'évaluation des juges ».

## **BIBLIOGRAPHIE**

- 1- ANGEVIN, H., (1994) : « *La pratique de la chambre d'accusation* », Paris, éd. Litec, PP. 1-299 ;
- 2- ANGIBAUD B., (1999) : « **Le Parquet** », Paris, Que Sais-je ? PUF PP 1-127 ;
- 3- AZALOU, M. R., (2006) : « *Qualification des infractions courantes* », Cotonou, 2<sup>ème</sup> éd. COPEF, PP. 1-257 ;
- 4- BOULOC, B., (1965) : « **L'acte d'instruction** », Paris, LGDJ, 1965, PP. 1- 735 ;
- 5- BOUVENET, G.-J. et HUTIN P. : « *Recueil annoté des textes de droit pénal applicable en AOF* », Paris, éd. de l'Union Française (EUF), PP. 1-792 ;
- 6- CHAMBON, P., (1985) : « *Le juge d'instruction, théorie et pratique de la procédure* », Paris, 3<sup>ème</sup> éd. Dalloz, PP. 1-611 ;
- 7- CORNU, G., (2005) : « *Vocabulaire juridique* », Paris, 7<sup>ème</sup> édition, PUF. PP. 1-970 ;
- 8- FENECH, G., et al., (2005) : « **Rapport sur la proposition de loi portant suppression du juge d'instruction et instituant le juge de l'enquête** », N° 2659 Assemblée Nationale, Douzième législature, France. <http://www.assemblee-nationale.fr>;
- 9- FIFATIN, E., GUEZO O. et MADODE O., (2008) : « **Pratique du parquet** », Mimographe, UAC, ENAM ;
- 10- GAUDUSSON J du B. et CONAC G. (sous dir.), (1990) : « **Afrique contemporaine, la justice en Afrique** », n°156, 4<sup>ème</sup> trimestre, Paris, Documentation Française, PP. 1-320 ;
- 11- HERALD, P., (2004) : « **Le juge des libertés et de la détention** », Mimographe, Tome 1, 2 et 3, ENM, France ;
- 12- HOUNWANOU, D.D. (1990) : « **Le contrôle de la chambre d'accusation sur l'activité du juge d'instruction au Bénin** » ; Mémoire de fin de formation des cadres A1/ENA ;
- 13- LAWSON, S. et AVOGNON S. I., (2007-2008) : « **Pratique de l'instruction préparatoire** », Mimographe, UAC-ENAM ;
- 14- MERLE, R. et VITU A., (1989) : « *Traité de droit criminel, procédure pénale* », Paris, 3<sup>ème</sup> éd. Cujas, PP 1-1008 ;
- 15- NICOLAS, F., (2007) : « **Outreau, désastre judiciaire ou désastre**

**démocratique ?** », <http://www.huyette.net/article-6013798.html> ;

16- PAQUI, N. et QUENUM, R., (1986) : « **Le juge d'instruction en R.P.B** » Mémoire de fin de formation des cadres A1/ENA ;

17- PRADEL, J., (2000-2001) : « *Manuel de procédure pénale* », Paris, 10<sup>ème</sup> éd. Cujas, PP. 1-861 ;

18- PRADEL, J.,(2007) : « **Les suites législatives de l'affaire d'Outreau** » la semaine juridique, édition générale, heb., n°14 1-138 ;

19- SOYER, J.-C., (1998) : « *Manuel de droit pénal et procédure pénale* », Paris, 13<sup>ème</sup> éd. LGDJ, PP. 1-386 ;

20- STEFANI, G., LEVASSEUR G. et BOULOC B., (2001) : « *Procédure Pénale* », Paris, 13<sup>ème</sup> éd. Dalloz, PP. 1-1004 ;

21- VIOUT J. O., et al. (2005) : « **Rapport du groupe de travail chargé de tirer les enseignements du traitement judiciaire de l'affaire dite " d'Outreau "** » <http://www.rapportviout.net> ;

22- Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin, articles 1-160 ;

23- Loi n° 2001-37 du 27 août 2002, portant organisation judiciaire en République du Bénin, articles 1- 86 ;

24- Loi n° 2001-37 du 21 février 2003, portant statut de la magistrature en République du Bénin, articles 1- 88 ;

25- Loi n° 2002-07 du 24 août 2004 portant code des personnes et de la famille en République du Bénin, articles 1- 1031 ;

26- Ordonnance n° 69-23 PR/MJL du 10 juillet 1969 relative au jugement des infractions commises par des mineurs de dix-huit ans, articles 1- 72 ;

27- Ordonnance n° 25PR/MJL du 7 août 1967 portant code de procédure pénale en République du Bénin, articles 1- 652 ;

---

## **ANNEXES**

**Annexe 1:** Tableau de bord des activités du parquet de Cotonou (année 2007 et 2008)

**Annexe 2:** Rapport annuel des activités des cabinets d'instruction de Cotonou (année 2007)

**Annexe 3:** Rapport annuel des activités du cabinet d'instruction des mineurs (année 2007)

**Annexe 4:** Point sur l'évolution des affaires en instruction dans les cabinets à la date du 31 décembre (de 2006 à 2008)

**Annexe 5:** Tableau récapitulatif des chambres au TPIPCC

**Annexe 6:** Questionnaire d'enquête

Annexe 1

REPUBLIQUE DU BENIN  
COUR D'APPEL DE COTONOU  
TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE  
DE PREMIERE CLASSE DE COTONOU

TABLEAU DE BORD DES ACTIVITES DU PARQUET

RAPPORT ANNUEL

ANNEE: 2007

a) ACTIVITES PENALES

1) NOMBRE DE PLAINTES ET DE PROCES VERBAUX ENREGISTRES

NOMBRE  
6897

2) ORIENTATION DES AFFAIRES

	Flagrant délit	Citation directe	Simple police	Réquisitoire introductif	Classement sans suite	PV et plaintes non réglés	Transmis pour enquête
NOMBRE	2276	814	192	745	1431	289	1552

REPUBLIQUE DU BENIN  
COUR D'APPEL DE COTONOU  
TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE  
DE PREMIERE CLASSE DE COTONOU

TABLEAU DE BORD DES ACTIVITES DU PARQUET

MOIS: ANNUEL

ANNEE: 2008

a) ACTIVITES PENALES

1) NOMBRE DE PLAINTES ET DE PROCES VERBAUX

NOMBRE  
7266

2) ORIENTATION DES AFFAIRES

	Flagrant délit	Citation directe	Simple police	Réquisitoire introductif	Classement sans suite	PV et plaintes non réglés	Transmis pour enquête
NOMBRE	1900	758	204	945	1246	797	2092

Source: service statistique du TPI Cotonou

## Annexe 2

REPUBLIQUE DU BENIN  
SITUATION DES DOSSIERS D'INFORMATION  
COUR D'APPEL DE COTONOU  
TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DE COTONOU  
CABINETS D'INSTRUCTION

RAPPORT ANNUEL 2007

ACTIVITE DU CABINET		NOMBRE					TOTAL
		1er Cab	2ème Cab	3ème Cab	4ème Cab	5ème Cab	
STOCK EN DEBUT D'ANNEE	Dossiers non transmis en règlement (a)	489	688	295	320	83	1875
	Dossiers en règlement définitif au parquet (b)	138	102	115	402	54	811
	Dossiers en attente d'ordonnance de clôture (c)	19	31	49	21	15	135
	Total (d) = (a) + (b) + (c)	<b>646</b>	<b>821</b>	<b>459</b>	<b>743</b>	<b>152</b>	<b>2821</b>
OUVERTURES (e)		<b>140</b>	<b>50</b>	<b>140</b>	<b>126</b>	<b>88</b>	<b>544</b>
Dossiers transmis en règlement définitif au cours du mois (f)		132	56	94	121	37	440
Dossiers revenus du parquet après règlement définitif au cours du mois (g)		106	122	81	167	65	541
SORTIES	Refus d'informer (h)	2	0	12	2	0	16
	Incompétence (i)	0	0	0	0	1	1
	Non-lieu (j)	21	40	14	72	18	165
	Renvoi tribunal simple police (k)	0	1	0	0	0	1
	Renvoi devant le tribunal correctionnel (l)	89	86	32	98	37	342
	Transmission au Procureur Général (m)	7	24	1	6	0	38
	Total (n) = (h) + (i) + (j) + (k) + (l) + (m)	<b>119</b>	<b>151</b>	<b>59</b>	<b>178</b>	<b>56</b>	<b>563</b>
STOCK EN FIN D'ANNEE	Dossiers non transmis en règlement (o) = (a) + (e) - (f)	497	682	341	325	134	1979
	Dossiers en règlement définitif au parquet (p) = (b) + (f) - (g)	164	36	128	356	26	710
	Dossiers en attente d'ordonnance de clôture (q) = (c) + (g) - (n)	6	2	71	10	24	113
	Total (r) = (o) + (p) + (q)	<b>667</b>	<b>720</b>	<b>540</b>	<b>691</b>	<b>184</b>	<b>2802</b>
TAUX DE DOSSIERS SORTIS		<b>15,14%</b>	<b>17,34%</b>	<b>9,85%</b>	<b>20,48%</b>	<b>23,33%</b>	<b>16,73%</b>

SITUATION DES DETENUS	NOMBRE					TOTAL
	1er Cab	2ème Cab	3ème Cab	4ème Cab	5ème Cab	
Total détenus au début de de l'année	281	323	nd	320	187	1111
Inculpés placés en détention au cours de l'année	158	139	nd	171	180	648
Détenus faisant l'objet d'une ordonnance de transmission ou de renvoi	130	68	nd	58	13	269
Détenus libérés au cours de l'année	127	78	nd	93	135	433
Total détenus à la fin de l'année	312	384	nd	398	232	1326

Source: Service statistique du TPI Cotonou

nb= non disponible

Les stocks en début sont les stocks issus des comptages physiques des dossiers opérés en janvier 2007

### Annexe 3

REPUBLIQUE DU BENIN  
 \*==\*==\*==\*==\*  
 COUR D'APPEL DE COTONOU  
 \*==\*==\*==\*==\*  
 TRIBUNAL DE PREMIERE  
 INSTANCE DE COTONOU

SITUATION DES DOSSIERS D'INFORMATION  
 \*==\*==\*==\*==\*  
 CABINET D'INSTRUCTION DES MINEURS  
 \*==\*==\*==\*==\*

#### RAPPORT ANNUEL DE 2007

ACTIVITE DU CABINET		NOMBRE
STOCK EN DEBUT D'ANNEE	Dossiers non transmis en règlement (a)	237
	Dossiers en règlement définitif au parquet (b)	261
	Dossiers en attente d'ordonnance de clôture ©	1
	Total (d) = (a) + (b) + (c)	499
<b>OUVERTURES ( e )</b>		<b>109</b>
Dossiers transmis en règlement définitif au cours de l'année (f)		67
Dossiers revenus du parquet après règlement définitif au cours de l'année (g)		34
SORTIES	Refus d'informer (h)	0
	Incompétence (i)	0
	Non-lieu (j)	2
	Renvoi en police correctionnelle (k)	0
	Renvoi devant le tribunal pour enfant (l)	16
	Renvoi devant le tribunal criminel pour enfant (m)	0
	Transmission au Procureur Général (n)	0
	Total (n) = (h) + (i) + (j) + (k) + (l) + (m) + (n)	18
STOCK EN FIN D'ANNEE	Dossiers non transmis en règlement (o) = (a) + (e) - (f)	279
	Dossiers en règlement définitif au parquet (p) = (b) + (f) - (g)	294
	Dossiers en attente d'ordonnance de clôture (q) = (c) + (g) - (n)	17
	Total ( r ) = (o) + (p) + (q)	590
<b>TAUX DE SORTIS DE DOSSIERS</b>		<b>2,96%</b>

SITUATION DES DETENUS	NOMBRE
Total détenus au début de de l'année	101
Inculpés placés en détention au cours de l'année	123
Détenus faisant l'objet d'une ordonnance de transmission ou de renvoi	0
Détenus libérés au cours de l'année	123
Total détenus à la fin de l'année	101

Source: Service des statistiques du TPI Cotonou

Les stocks en début sont les stocks issus des comptages physiques des dossiers opérés en janvier 2007

**Annexe 4**

Point sur l'évolution des affaires en instruction dans les cabinets à la date du 31 décembre (de 2006 à 2008)

<b>Années</b>	2006	2007	2008
<b>Cabinets</b>			
<b>1<sup>er</sup> cabinet</b>	600	667	610
<b>2<sup>ème</sup> cabinet</b>	509	720	506
<b>3<sup>ème</sup> cabinet</b>	449	540	575
<b>4<sup>ème</sup> cabinet</b>	643	691	759
<b>5<sup>ème</sup> cabinet</b>	146	184	255
<b>Cabinet des mineurs</b>	566	590	708
<b><i>Total</i></b>	2913	3392	3413

**Source :** service statistiques du Tribunal de Cotonou et de la direction de la prospective et de la programmation du ministère de la justice.

**Annexe 5****Tableau récapitulatif des chambres au Tribunal de première instance de première classe de Cotonou**

<b>N° d'ordre</b>	<b>Chambre</b>	<b>Nombre</b>	<b>Fréquence</b>	<b>Mode de saisine</b>	<b>Compétence</b>
01	Civile moderne	06	Quinzaine	Assignation	Juge de droit commun
02	Saisies-arrêts simplifiées	01	Quinzaine	Assignation	Saisies des rémunérations
03	Commerciale	02	Semaine	Assignation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Litiges né d'un acte de commerce</li> <li>- Contestations entre commerçants ou entre un commerçant et un non commerçant si ce dernier choisit d'attirer le commerçant devant elle</li> <li>- Procédures collectives</li> <li>- Procédures simplifiées de recouvrement</li> </ul>
04	Référés civils	04	Semaine	Assignation et Procès-verbal d'huissier	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compétence exclusive pour connaître des difficultés relatives à la saisie<sup>41</sup></li> <li>- Cas d'urgence.</li> <li>- Difficultés relatives à l'exécution d'un titre exécutoire ou d'un jugement</li> <li>- Cessation d'un trouble manifestement illicite.</li> </ul>
05	Référés commerciaux	01	Semaine	Assignation	

48 L'acte uniforme du 10 avril 1998 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE) dispose en son article 49 alinéa 1 que : « La juridiction compétente pour statuer sur tout litige ou toute autre demande relative à une mesure d'exécution forcée ou à une saisie conservatoire est le président de la juridiction statuant en matière d'urgence ou le magistrat délégué par lui ». Dans l'organisation judiciaire du Bénin, c'est le Président du Tribunal ou le juge désigné par lui, et donc, le juge des référés.

06	Audience des criées	01	Quinzaine	Assignation	- Ventes judiciaires
07	Sociale	03	Semaine	Procès-verbal de non-conciliation provenant de l'Inspection du travail <sup>42</sup>	- Difficultés individuelles ou collectives de travail - Accident de travail - Maladies professionnelles - Prestations familiales - Pensions de retraite, etc.
08	Traditionnelle des biens	04	Quinzaine	- Requête adressée au président du Tribunal - Procès-verbal de non-conciliation du tribunal de conciliation.	- Contestations de droit de propriété portant sur des immeubles de tenure coutumière c'est-à-dire non immatriculées.
09	Civile état des personnes	03	Quinzaine	- Requête - Assignation	- Affaire concernant l'existence juridique et la situation familiale des personnes
10	Homologation PVCF	01	Quinzaine	Requête	- Homologation des procès-verbaux de conseil de famille
11	Tutelle	01		Requête	- Demandes relatives à la tutelle
12	Etat civil	02	Semaine	Requête	- Demande relatives à l'état civil
13	Correctionnelle FD	06	Semaine	Procès-verbal d'interrogatoire de flagrant délit	- Jugement des auteurs des délits flagrants
14	Correctionnelle	03		- Citation directe	- Délits et contraventions

<sup>42</sup> Cf. art. 241 de la loi n°98-004 du 27 janvier 1998 portant code du travail en République du Bénin.

	CD		Semaine	- Ordonnance de renvoi des juridictions d'instruction - Avertissement suivi de comparution volontaire	
15	Correctionnelle des mineures	01	Dernier jeudi du mois	Ordonnance de renvoi du juge des mineurs	Délits et contraventions commis par les mineurs de 18 ans
16	Cabinets d'instruction	05		- Réquisitoire introductif - Plainte avec constitution de partie civile	Instruction des dossiers relatifs aux crimes et aux délits
17	Cabinet pour mineurs	01		Réquisitoire introductif	Instruction des dossiers relatifs aux crimes et aux délits commis par les mineurs de 18 ans

Source : Ordonnance n°270/2008/PTPIPCC du 25 novembre 2008 portant organisation des audiences et emploi des salles d'audience au Tribunal de première instance de première classe de Cotonou.

**Annexe 6****QUESTIONNAIRE D'ENQUETE**

**Mesdames/ Messieurs,**

Le présent questionnaire, qui se veut anonyme, s'inscrit dans le cadre d'une « recherche diagnostic » dans l'optique de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en MAGISTRATURE au cycle 2 de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).

Il est destiné à relever les problèmes liés au nombre élevé de dossiers dans les cabinets d'instruction du Tribunal de première instance de première classe de Cotonou et à proposer des pistes de solutions idoines pour parvenir à une fluidité de ces juridictions.

Aussi voudrions-nous recueillir respectueusement vos suggestions et observations de praticien à travers ce questionnaire que nous soumettons à votre bienveillante attention.

D'avance, nous vous remercions très sincèrement pour votre franche et précieuse collaboration.

*Veillez répondre aux questions ci-après en cochant une seule case par question*

**1- Qu'est-ce qui selon vous explique l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction ? Est-ce :**

- La surcharge de travail

- L'inadéquation du cadre de travail

- L'insuffisance d'organisation interne au cabinet

- Autres  (à préciser)

.....

.....

.....

.....

- Veuillez porter ici les observations au sujet de vos mentions :

.....  
.....  
.....

**2- Selon vous, à quoi peut être due la mauvaise orientation des dossiers par le parquet ? Est-ce :**

- La méconnaissance de la situation exacte des dossiers dans les cabinets d'instruction

- La crainte de l'interpellation par la hiérarchie

- La surcharge de travail au parquet

-Autres  (à préciser).....

.....  
.....  
.....

- Veuillez porter ici les observations au sujet de vos mentions :

.....  
.....  
.....  
.....

## TABLE DES MATIERES

Dédicaces.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations .....	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire de l'étude .....	vii
Résumé.....	viii
Sommaire.....	ix
<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>1</b>
<b><u>PREMIER CHAPITRE : CADRE PHYSIQUE ET INSTITUTIONNEL,</u></b>	
<b><u>OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA</u></b>	
<b><u>REDUCTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DANS LES CABINETS</u></b>	
<b><u>D'INSTRUCTION DE COTONOU.....</u></b>	<b>4</b>
Section 1 : Cadre institutionnel et physique de l'étude et observations de stage.....	5
Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude .....	5
A. Le Tribunal de première instance de première classe de Cotonou.....	5
1. Les juridictions d'instruction.....	6
a. Organisation.....	6
b. Fonctionnement.....	8
2. Le parquet près le Tribunal de première instance de Cotonou.....	9
a. Attributions du parquet de Cotonou.....	9
b. Organisation du travail au parquet de Cotonou.....	10
3. Le greffe.....	11
B. La Cour d'appel de Cotonou.....	12
1. La chambre d'accusation.....	13
2. Le parquet près la Cour d'appel de Cotonou.....	13
Paragraphe II : Observations de stage : Etat des lieux des activités des cabinets d'instruction de Cotonou.....	14
A. Etat des lieux des activités des OPJ et du contrôle exercé par le parquet.....	15
B. Constats au niveau du service des greffes du parquet et des cabinets d'instruction.....	16
C. Etat des lieux des activités du parquet de Cotonou.....	17
D. Etat des lieux des activités du magistrat instructeur dans son cabinet.....	19
E. Etat des lieux du cadre général de travail au TPIPCC.....	21
F. Etat des lieux des activités de la chambre d'accusation.....	22
G. Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	23
1. Point des atouts.....	23
2. Point des problèmes retenus.....	23
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	24
Paragraphe 1 : Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	25
A. Regroupement des problèmes par centres d'intérêts : problématiques possibles.....	25
B. Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	27

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique retenue.....	30
A. Spécification de la problématique choisie.....	30
B. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	33
1. Vision globale de résolution du problème général.....	33
2. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	34
a. Approche générique liée au problème spécifique n°1.....	34
b. Approche générique liée au problème spécifique n°2.....	34
3. Synthèse des approches génériques identifiées et séquence de résolution de la problématique.....	35
a. Synthèse des approches génériques identifiées.....	35
b. Séquence de résolution de la problématique.....	36

## **DEUXIEME CHAPITRE : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR LA REDUCTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DANS LES CABINETS D'INSTRUCTION DE COTONOU**

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	38
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	39
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	39
A. Fixation des objectifs.....	39
B. Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude .....	40
1. Identification des causes et formulation des hypothèses.....	40
2. Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	43
C. Revue de la littérature.....	44
1. Exposé des contributions antérieures sur le problème de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction.....	46
2. Exposé des contributions antérieures sur le problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet.....	48
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	49
A. Dimension empirique .....	50
1. Objectif de la collecte des données.....	50
2. Cadre de l'enquête et population ciblée.....	50
3. Nature de la collecte des données.....	51
4. Echantillonnage.....	51
5. Spécification des données à mobiliser.....	51
6. Conception du questionnaire.....	51
7. Technique de dépouillement des données.....	52
8. Outils de présentation des données.....	52
B. Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée.....	52
1. Choix théorique lié au problème de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction.....	52
a. Présentation de la théorie retenue.....	52
b. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction .....	52
2. Choix théorique lié au problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet... ..	53
a. Présentation de la théorie retenue.....	53
b. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet.....	53
Section 2 : Enquête et vérification des hypothèses, suggestions pour la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou.....	54
Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses .....	54

I. Collecte des données, difficultés rencontrées et limites.....	54
A. Préparation et réalisation de l'enquête.....	54
B. Difficultés rencontrées et limites des données.....	55
II. Présentation, analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses.....	56
A. Présentation et analyse des résultats de l'enquête.....	56
1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction .....	56
2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à la mauvaise orientation des dossiers par le parquet .....	57
B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	58
1. Vérification des hypothèses.....	58
a. Degré de vérification de l'hypothèse n°1.....	58
b. Degré de vérification de l'hypothèse n°2.....	59
2. Etablissement du diagnostic.....	59
a. Élément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1.....	60
b. Élément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°2.....	60
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	60
A. Approches de solutions.....	61
1. Approches de solutions au problème de l'absence de purge régulière du cabinet par le juge d'instruction.....	61
2. Approches de solutions au problème de la mauvaise orientation des dossiers par le parquet .....	63
B. Conditions de mise en œuvre des solutions et élaboration du tableau de synthèse de l'étude.....	65
1. Conditions de mise en œuvre.....	65
2. Tableau de synthèse de l'étude.....	66
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	69
Bibliographie.....	71
Annexes.....	

## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT** : Jeanne-Agnès AYADOKOUN

**VICE- PRESIDENT** : Fortuné Luc Olivier GHEZO

**MEMBRE** : Mardochée V. KILANYOSSI

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER  
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION  
AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.  
CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES  
COMME PROPRES A LEUR AUTEUR**

## DEDICACES

*Je dédie ce mémoire :*

*A mon épouse pour son soutien constant et indéfectible.*

*A mes enfants Muriel et Grâce pour les inciter à l'effort.*

## REMERCIEMENTS

- A notre directeur de mémoire, madame **Geneviève BOKO NADJO** magistrat, procureur de la République près le Tribunal de première instance de première classe de Cotonou ;

Vous avez accepté de diriger ce mémoire malgré vos multiples et lourdes occupations. Nous avons bénéficié de vos sages conseils et de votre grande sollicitude.

### **Profondes gratitude**

- A notre maître de stage, madame **Victorine SOSSOUHOUNTO MONGBO**, magistrat, président de la chambre d'accusation à la Cour d'appel de Cotonou. Votre soutien nous a été bénéfique, aussi bien durant notre stage que pendant la réalisation de ce travail ;

### **Sincères remerciements**

- A tous nos formateurs magistrats et non magistrats de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (**ENAM**)

Vous avez bien voulu, à travers de riches enseignements, nous laisser une part de votre savoir ;

### **Sincères reconnaissances**

- Aux membres du jury ;

Vous avez accepté de consacrer votre précieux temps à l'appréciation de ce mémoire ;

### **Respectueux hommages**

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>CEPEJ</b>	: Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice
<b>CSM</b>	: Conseil Supérieur de la Magistrature
<b>ENAM</b>	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
<b>OPJ</b>	: Officier de police judiciaire
<b>PS</b>	: Problème spécifique
<b>REP</b>	: Registre de l'exécution des peines
<b>RP</b>	: Registre des plaintes
<b>TBE</b>	: Tableau de bord de l'étude
<b>TPIPCC</b>	: Tribunal de première instance de première classe de Cotonou
<b>TSE</b>	: Tableau de synthèse de l'étude

## **LISTE DES TABLEAUX**

<b>Tableau n°1</b> : Regroupement des problèmes par centres d'intérêts.....	27
<b>Tableau n°2</b> : Synthèse des approches génériques par problème spécifique.	37
<b>Tableau n°3</b> : Tableau de bord de l'étude (TBE).....	45
<b>Tableau n°4</b> : Point des réponses à la question n°1.....	58
<b>Tableau n°5</b> : Point des réponses à la question n°2.....	59
<b>Tableau n°6</b> : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).....	67

## **GLOSSAIRE DE L'ETUDE**

**Cabinet d'instruction :** c'est le nom donné à la juridiction d'instruction dans les Tribunaux de première instance.

**Dossier :** il s'agit d'une affaire en instruction dans les cabinets d'instruction dans sa nature physique, concrète et non abstraite.

**Purge :** opération consistant pour le juge d'instruction à débarrasser son cabinet des vieux dossiers et surtout des dossiers sans aucune perspective d'évolution en les envoyant au parquet pour la prise des ordonnances de clôture.

**Arriéré :** il s'agit de l'ensemble des dossiers hérités par le juge d'instruction lors de la passation de service entre lui et son prédécesseur dans le cabinet.

**Stock :** c'est l'ensemble des dossiers dans un cabinet d'instruction à un moment donné. Il comprend aussi bien l'arriéré que les nouveaux dossiers.

**Réquisitoire :** acte par lequel le procureur de la République demande au juge d'instruction de poser des actes déterminés ; qu'il soit en début, en cours ou en fin de l'instruction préparatoire, il prend les qualificatifs, d'introductif, de supplétif ou de définitif.

**Instruction préparatoire :** phase judiciaire de mise en état des affaires pénales. Obligatoire en matière de crime et facultative en matière de délit, elle s'ouvre par un réquisitoire du procureur de la République ou par une plainte avec constitution de partie civile de la victime.

## RESUME

Caractérisant ce qu'ils appelaient le sous-développement judiciaire, Jean-Claude MAGENDIE et Jean-Jacques GOMEZ déclaraient dans leur ouvrage commun *justice* paru aux éditions Atlas Economie,<sup>1</sup> «des bureaux exigus et surpeuplés ; des couloirs encombrés de dossiers que les armoires ne parviennent plus à absorber, des bibliothèques poussiéreuses comportant plus d'ouvrages écrits en latin que de livres récents, des équipements désuets. Bref, un cadre et des conditions de travail qui, dans des administrations moins soumises, entraîneraient le déclenchement immédiat de grève avec journées portes ouvertes (...)».

Cette perception de la justice valable ailleurs, l'est encore plus au Bénin où elle fait l'objet de plusieurs critiques. Ces critiques sont liées entre autres au retard observé dans la sanction des infractions à la loi pénale.

Selon que ces infractions sont complexes ou non, leur sanction est immédiate ou différée. Dans ce dernier cas, elle nécessite, le rassemblement de preuves complémentaire ; d'où la saisine de la juridiction d'instruction.

Nos observations de stage sur les activités de la juridiction d'instruction ont révélé la présence de plusieurs centaines de dossiers dans les cabinets d'instruction. Cet état de choses met en exergue de nombreux dysfonctionnements. Ceux-ci regroupés par centre d'intérêts, ont donné lieu à trois problématiques parmi lesquelles nous avons retenu celle liée au nombre raisonnable de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou.

Le problème général qui se dégage de cette problématique, est le pléthore de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou et ses manifestations se résument en termes d'absence de purge régulière du cabinet

---

<sup>1</sup> Cité par ROZES Simone et LOMBARD Paul (1992), *le juge et l'avocat, dialogue sur la justice*, Paris, Robert LAFFONT, 1-169.

par le juge d'instruction (problème spécifique n°1) et de mauvaise orientation des dossiers par le parquet (problème spécifique n°2).

La résolution de cette problématique nous a amené à fixer des objectifs et à formuler des hypothèses se présentant comme suit :

**Objectif général** : Suggérer des solutions pour la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction.

### **Objectifs spécifiques**

**n°1** : Proposer des stratégies visant la sortie des dossiers du cabinet d'instruction.

**n°2** : Suggérer les conditions d'une maîtrise des critères d'ouverture de l'information judiciaire.

### **Hypothèses de travail**

**Hypothèse n°1** : L'absence de purge régulière du cabinet est due à l'insuffisance d'organisation interne au cabinet.

**Hypothèse n°2** : La surcharge de travail explique la mauvaise orientation des dossiers par le parquet.

Les résultats de l'enquête que nous avons faite ont permis de connaître les causes réelles des problèmes spécifiques et de poser le diagnostic de l'étude. Des approches de solutions ont été proposées. Elles se résument d'une part en une meilleure rationalisation du traitement des dossiers de la part du juge d'instruction et d'autre part, à l'élaboration de critères uniformisés pour l'orientation des dossiers par le parquet.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>1</b>
<b><u>PREMIER CHAPITRE : CADRE PHYSIQUE ET INSTITUTIONNEL, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA REDUCTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DANS LES CABINETS D'INSTRUCTION DE COTONOU.....</u></b>	<b>5</b>
Section 1 : Cadre institutionnel et physique de l'étude et observations de stage.....	5
Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude .....	6
Paragraphe II : Observations de stage : Etat des lieux des activités des cabinets d'instruction de Cotonou.....	6
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	15
Paragraphe 1 : Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	25
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique retenue.....	26
<b><u>DEUXIEME CHAPITRE : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR LA REDUCTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DANS LES CABINETS D'INSTRUCTION DE COTONOU .....</u></b>	<b>39</b>
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	40
Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude et revue de littérature.....	40
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	50
Section 2 : Enquête et vérification des hypothèses, suggestions pour la réduction du nombre de dossiers dans les cabinets d'instruction de Cotonou.....	55
Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses .....	55
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	61
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>73</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>81</b>