



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

Filière : MAGISTRATURE

Promotion : 2007-2009

THEME

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DU
FONCTIONNEMENT DES CABINETS
D'INSTRUCTION AU TRIBUNAL DE PREMIERE
INSTANCE DE COTONOU**

Réalisé et soutenu par :

Aubert M. KODJO

Sous la direction de :

Maître de stage

Claire HOUNGAN AYEMONNA

Magistrat

Substitut du procureur général
près la cour d'appel de Cotonou

Directeur de mémoire

Gilbert C. AHOUANDJINO

Magistrat

Conseiller à la chambre judiciaire
de la Cour suprême
Procureur général près la Haute
Cour de Justice
Chargé de cours à l'ENAM

Mars 2009

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Eliane PADONOU

VICE- PRESIDENT: Saturnin AVOGNON

MEMBRE : Pierre AHIFFON

**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

♥ *A tous ceux qui me sont chers.*

Je dédie ce mémoire.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire est le fruit incontestable de louables efforts de personnes à qui nous exprimons du fond du cœur, notre vive reconnaissance et notre profonde gratitude.

Certes, nous ne saurions énumérer tous les concours dont nous avons bénéficié. C'est pourquoi nous tenons particulièrement à remercier :

Monsieur **Gilbert C. AHOUANDJINO**, Magistrat, Conseiller à la chambre judiciaire de la Cour suprême et procureur général près la Haute Cour de Justice, *pour sa disponibilité, sa rigueur et le cœur de père avec lequel il a dirigé ce mémoire ;*

Infiniment Merci !

Monsieur **Guy OGOUBIYI**, Magistrat, Conseiller à la Cour suprême, coordonnateur spécial de notre formation.

Merci pour tout !

Notre maître de stage Madame **Claire HOUNGAN AYEMONNA**, Magistrat, Substitut du procureur général près la cour d'appel de Cotonou *pour ses conseils et sa sollicitude constante ;*

Merci !

Tous les formateurs que nous ne saurions citer individuellement ici, *pour avoir partagé avec nous les expériences accumulées pendant de nombreuses années de leur carrière ;*

Sincères remerciements !

Les membres du jury, et tous ceux qui ont bien voulu répondre à nos questions lors des enquêtes, ainsi que tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail.

Les collègues de la dix huitième (18^{ème}) promotion de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, niveau II, pour l'ambiance conviviale et fraternelle durant ces deux années de formation passées ensemble.

A toutes et à tous, Merci !!!

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CA	: Cour d'appel
CD	: Citation directe
CPP	: Code de procédure pénale
Ed.	: Edition
FD	: Flagrant délit
OPJ	: Officier de police judiciaire
Op. cit.	: Opere citato (ouvrage cité)
ORPC	: Ordonnance de renvoi en police correctionnelle
PG	: Procureur général
PR	: Procureur de la République
PS	: Problème spécifique
RP	: Registre des plaintes
REP	: Registre de l'exécution des peines
SP	: Simple police
TBE	: Tableau de bord de l'étude
TPI	: Tribunal de première instance
TSE	: Tableau de synthèse de l'étude

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêts.....	26
Tableau n°2 : Synthèse des approches génériques par problème spécifique.....	35
Tableau n°3 : Tableau de bord de l'étude (TBE).....	43
Tableau n°4 : Point des réponses à la question n°1.....	83
Tableau n°5 : Point des réponses à la question n°2.....	83
Tableau n°6 : Tableau de synthèse de l'étude (TSE).....	84

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

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

Qualité : la qualité, selon le Petit Larousse, est ce qui fait la valeur ou le mérite. L'appréciation de l'instruction préparatoire en termes de « qualité » traduit à la fois une aspiration et une démarche : l'aspiration à une « justice de qualité » et une démarche qui évoque à l'esprit le monde de l'entreprise, de la production et du management (FRYDMAN B., 2007, p 18).

Gestion : elle renvoie à la recherche de l'adéquation entre les ressources et les objectifs fixés, via l'optimisation de ces ressources.

Management : le management traite de la dynamique de l'organisation et ne peut s'entendre, sans une réflexion stratégique sur les objectifs poursuivis. Il s'appuie sur les qualités des hommes et des femmes qui donnent vie à cette stratégie ; leur leadership, leur capacité à encadrer une équipe, leur sens de l'écoute, leur faculté de décision et d'adaptation, leur comportement en situation de risque. La dimension managériale de la gestion du service public de la justice est essentielle au bon fonctionnement de l'institution judiciaire (Du LUART R., 2006, p 51).

Efficacité : Ratio résultat obtenu/résultat attendu.

Efficience : La capacité à produire le maximum de résultats avec le minimum de moyens. Il ne s'agit plus ici d'une relation entre attentes et résultats mais entre résultats et ressources mises en œuvre pour l'obtenir.

Production : selon le dictionnaire Larousse production signifie : action de produire, d'assurer les conditions de création de richesses économiques

(biens, services etc.). Dans le cadre de la présente étude, la production juridictionnelle vise à obtenir des conditions optimales de traitement de chaque dossier dans des délais raisonnables.

Production judiciaire : ensemble des décisions rendues par le juge d’instruction dans le cadre du déroulement de l’information judiciaire. Dans le cas d’espèce il s’agit des ordonnances (juridictionnelles et non juridictionnelles) rendues par le juge d’instruction.

RESUME

«Depuis de longues années, praticiens et justiciables sont unanimes à déplorer les défauts de nos institutions judiciaires. Si l'on remonte aux sources du mal on s'aperçoit que les lenteurs, la complexité et le coût excessif de la justice proviennent avant tout d'une organisation irrationnelle. Alors que dans des domaines les plus divers, les plans d'organisation et d'équipe s'efforcent d'adapter la vie administrative à la Nation, à sa structure démographique et économique moderne, l'organisation judiciaire est figée dans le cadre qui fut tracé il y a cent cinquante ans et que condamnent aussi bien le développement des moyens de communication que l'évolution sociale » (Circulaire de Michel DEBRE, ancien Garde des Sceaux Français, aux Préfets et aux Inspecteurs Généraux de l'Administration, ref. A.N.B 2688 J O 7313).

Bien qu'émanant d'un ministre de la justice de la France, cette affirmation illustre bien les maux dont souffre également l'institution judiciaire au Bénin.

Il est donc légitime de maintenir des interrogations permanentes sur la qualité et le fonctionnement des juridictions béninoises, en particulier les cabinets d'instruction, de rechercher de constantes améliorations car ils sont assurément perfectibles.

L'état des lieux sur le fonctionnement des cabinets d'instruction au tribunal de première instance de Cotonou au cours de notre stage nous a permis de déceler un certain nombre de problèmes. Ceux-ci ont été regroupés en trois problématiques au nombre desquelles celle de l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction a retenu notre attention et constitue le centre d'intérêt de nos travaux de recherche.

De cette problématique découle un problème général, celui du fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction. L'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction et la gestion non optimale de la production judiciaire constituent les manifestations évidentes de ce problème général.

Au cours de notre développement, nous avons montré que la résolution de ces problèmes passe par une gestion sereine et cohérente de la juridiction permettant d'organiser de manière correcte le travail qui s'y effectue. A cette fin, l'objectif général visé consiste à suggérer des conditions et méthodes pour l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction.

De façon spécifique, il s'agit de suggérer des méthodes et conditions d'amélioration du rendement quantitatif et qualitatif des cabinets d'instruction (objectif spécifique n°1) et de proposer des conditions et méthodes efficaces de gestion de la production juridictionnelle (objectif spécifique n°2).

Pour atteindre ces objectifs, nous avons émis des hypothèses de travail. Ainsi, l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction est due à la surcharge de travail du juge d'instruction. De même, la gestion non optimale de la production judiciaire s'explique par l'absence d'organisation et de planification réalistes et appropriées de la charge de travail.

Les résultats de l'enquête 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 en une meilleure rationalisation du traitement des dossiers d'instruction par la mise en place de conditions et de moyens nécessaires à un fonctionnement correct des cabinets d'instruction.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	1
<u>PREMIER CHAPITRE : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DES CABINETS D'INSTRUCTION AU TPI DE COTONOU.....</u>	4
SECTION I : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	5
Paragraphe I : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude.....	6
Paragraphe II : Observations de stage : état des lieux sur l'activité des cabinets d'instruction.....	16
SECTION II : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.....	25
Paragraphe I : Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	25
Paragraphe II : Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie.....	31
<u>DEUXIEME CHAPITRE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE, APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DES CABINETS D'INSTRUCTION</u>	36
SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	37
Paragraphe I : Objectifs de l'étude et revue de littérature.....	37
Paragraphe II : Méthodologie adoptée.....	51
SECTION II : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET SUGGESTIONS POUR L'AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DES CABINETS D'INSTRUCTION.....	57
Paragraphe I : Vérification des hypothèses à partir des enquêtes.....	57
Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	63
CONCLUSION GENERALE.....	70
BIBLIOGRAPHIE.....	72
ANNEXES.....	74
TABLE DES MATIERES.....	84

INTRODUCTION GENERALE

Dans l'avant propos de la première édition de son ouvrage intitulé : le juge d'instruction : théorie et pratique de la procédure, **Pierre CHAMBON** écrivait : « *l'instruction est l'une des plus belles fonctions du magistrat, qui lui laisse toute son indépendance et son initiative. C'est aussi l'une des plus redoutables, par les pouvoirs illimités qu'elle met en jeu* » (CHAMBON, P., 1997, p. xiii).

La fonction de juge d'instruction est particulièrement exigeante : elle demande de grandes qualités pour exercer les pouvoirs qui y sont attachés. En effet, le juge d'instruction ne se borne pas à qualifier des faits, à appliquer un raisonnement juridique à partir d'éléments de preuve apportés par les parties. Le magistrat instructeur, dans la solitude de son cabinet, dirige l'enquête, détermine des axes de recherche, orchestre et oriente les opérations. L'information judiciaire qu'il mène ainsi, ne sera de qualité que si l'environnement judiciaire lui permet d'être efficace.

Le bon fonctionnement de la juridiction d'instruction est un gage d'une justice criminelle de bonne qualité. Or, celle-ci, à l'instar des juridictions civiles, fait face à un nombre croissant d'affaires. Le juge d'instruction hérite de son prédécesseur dès sa prise de service de plusieurs centaines de dossiers en cours d'instruction. De même, la juridiction d'instruction est confrontée à un environnement social et institutionnel plus exigeant du point de vue de la qualité du service et de l'efficience dans l'utilisation des moyens qui lui sont attribués.

En outre, le droit à la justice consacré par l'article 7-1.d de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples dispose : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : ...le droit d'être jugé dans un

délai raisonnable par une juridiction impartiale ». Les exigences de ce texte s'imposent au responsable du cabinet d'instruction qui doit adopter une méthode de travail efficace afin de conduire les informations dans un délai raisonnable, à moindre coût et dans de meilleures conditions.

Paradoxalement, aucun livre n'indique au juge d'instruction les mesures qu'il peut ou doit prendre pour gérer, organiser, contrôler, diriger son « office » (Pierre CHAMBON, op. cit. p.9). Le magistrat instructeur doit donc faire preuve de sa capacité à utiliser pleinement les moyens dont il dispose et qui lui sont comptés dans une recherche constante de leurs adaptations à une demande en justice qui ne cesse de croître.

Précisons que l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction est, de tout temps, une préoccupation majeure de la Chancellerie et des autorités judiciaires. En 1996, 1997, 2002 et 2005 des séminaires ont été organisés à l'intention des juges d'instruction dans ce cadre. De même, des lettres circulaires leurs ont été adressées¹.

Mais force est de constater que malgré ces diverses formations, nous avons relevé au cours de notre stage pratique effectué au tribunal de première instance de première classe (TPI) et à la cour d'appel (CA) de Cotonou, une absence d'évaluation périodique du stock physique des dossiers, le non respect du délai raisonnable pour transmettre les dossiers au parquet général, l'absence d'indicateurs objectifs et de modalités de traitement des procédures, des insuffisances dans le contrôle et le suivi de l'activité du greffier d'instruction.

¹ Il ressort de nos entretiens avec le directeur des affaires civiles et pénales M. AFATON Saturnin que courant année 1992, 1993, des lettres circulaires ont été adressées aux juges d'instruction dans le cadre de l'organisation des cabinets d'instruction. Ces documents ne sont cependant pas connus des juges d'instruction en fonction au moment de notre stage au TPI de Cotonou.

De plus en plus, le juge d'instruction se trouve confronté à des critiques d'efficacité managériale. Il est contraint d'assumer comme un responsable du service public, les exigences de résultats, de performance, d'évaluation du bilan et de bonne administration. Face à cette situation, les questions suivantes méritent d'être posées :

- Comment améliorer la gestion des cabinets d'instruction en vue d'accroître la productivité et les rendre efficaces ?
- Quelles sont les méthodes de travail à mettre en place pour répondre efficacement et dans des délais raisonnables à la forte demande en justice ?
- Quels sont les outils efficaces de management qu'il convient d'utiliser ?
- Comment le juge d'instruction contrôle-t-il le fonctionnement de son cabinet ?
- Quels sont les moyens à mettre en œuvre pour éviter des défaillances au niveau du greffe de la juridiction d'instruction ?

Toutes ces questions posent à l'évidence, la problématique de l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction au tribunal de première instance de Cotonou. Partageant donc cette ambition des autorités judiciaires, celle d'assurer à la juridiction d'instruction une efficacité à travers son organisation, nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « **Contribution à l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction au tribunal de première instance de Cotonou** ».

Aussi, allons-nous évoquer pour développer ce thème, le cadre institutionnel et physique de l'étude, les observations de stage et le ciblage de la problématique dans le premier chapitre. Ensuite dans le second chapitre, nous aborderons le cadre théorique et méthodologique de l'étude et les approches de solutions susceptibles d'améliorer le fonctionnement des cabinets d'instruction.

PREMIER CHAPITRE :

**CADRE INSTITUTIONNEL
ET PHYSIQUE, OBSERVATIONS
DE STAGE ET CIBLAGE DE LA
PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DU
FONCTIONNEMENT DES CABINETS
D'INSTRUCTION**

Dans ce chapitre nous présenterons d'abord le cadre institutionnel et physique de l'étude, ensuite nous exposerons les observations faites pendant le stage et qui se résument aux forces et aux dysfonctionnements dans les cabinets d'instruction du TPI de Cotonou. Enfin, nous procéderons au ciblage de la problématique.

SECTION I : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Avant la présentation des cabinets d'instruction, cadre physique de notre 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 31 juillet 2008 ;
- au tribunal de première instance de première classe de Cotonou du 04 août 2008 au 16 janvier 2009.

Pour des raisons d'ordre pratique dictées surtout par le cadre réel de notre étude qui est la juridiction d'instruction du TPI de Cotonou, nous présenterons la cour d'appel et le tribunal de première instance de première classe de Cotonou à travers leurs structures qui interviennent dans l'information judiciaire. Suivront 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 a été créé par la loi n° 64-28 du 09 décembre 1964. Celle-ci a été modifiée par la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin.

Il compte au moment de notre stage dix-neuf (19) juges dont le Président du tribunal². Ces magistrats président et animent trente-neuf (39) chambres de jugement, cinq (05) cabinets d'instruction et un (01) cabinet des mineurs. Le tribunal de première instance de Cotonou est compétent en matière pénale, civile, commerciale, sociale et administrative³. (Voir en annexe n°1 le tableau récapitulatif des attributions et des modes de saisine de ces chambres).

Trois structures du TPI Cotonou participent au déroulement de l'information judiciaire. Il s'agit des cabinets d'instruction, du parquet près le tribunal et du greffe.

1. Les juridictions d'instruction

Le fondement juridique de la création de ces juridictions se trouve dans les dispositions de l'article 38 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin qui énonce : « les tribunaux de

² 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 fixe, conformément à l'article 39 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, 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.

³ Article 49 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin. Notons que les nouvelles chambres administratives ne sont pas encore mises en place.

première instance comprennent un président, un ou des vice-président(s), **un ou des juges d'instruction**, des juges, un procureur de la République, des substituts, un greffier en chef et des greffiers ».

a. Organisation des cabinets d'instruction

Le TPI de Cotonou compte six (06) cabinets d'instruction, dont un cabinet des mineurs. Cinq (05) des six (06) juges d'instruction instruisent sur les infractions commises par les majeurs. Le juge des enfants quant à lui, informe sur des infractions commises par des mineurs ou impliquant des mineurs. Une permanence hebdomadaire est organisée au niveau des cabinets d'instruction, à l'exception du cabinet des mineurs, qui reçoit toutes les procédures comportant au moins un mineur. C'est au cabinet de permanence que le procureur de la République envoie en principe les nouveaux dossiers d'information.

Sur le plan de la compétence, le juge d'instruction est matériellement compétent pour instruire les dossiers de crimes et délits. Cette compétence lui échappe lorsque l'instruction de certaines infractions est expressément soumise à une juridiction d'instruction d'exception⁴. S'agissant de la compétence territoriale du juge d'instruction, elle s'étend aux infractions commises dans le ressort de son tribunal, mais également à celles commises hors du ressort, si l'un des auteurs présumés réside ou a été arrêté dans le ressort de sa juridiction⁵.

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, même lorsqu'il aura été commis hors du ressort de compétence de ce magistrat. Il peut aussi, après avis conforme de la

⁴ Infractions commises par les mineurs de 18 ans, infractions commises par les magistrats, les membres du gouvernement.

⁵ Article 39 alinéa 1 du code de procédure pénale

cour d'appel, requérir tout juge d'instruction de continuer une information commencée par un autre magistrat qu'il dessaisit à cet effet.

Le juge d'instruction est nommé par décret du Président de la République pris en Conseil des ministres sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre chargé de la Justice, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature⁶. Il est, aux termes de l'article 4 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002, juge du siège. A ce titre, il exerce sa fonction en toute indépendance tant à l'égard des juridictions de jugement, du ministère public, que du pouvoir exécutif.

En tant que juge du siège il est inamovible et ne peut donc être muté de son poste, même pour une promotion qu'avec son consentement⁷.

Quid du fonctionnement des cabinets d'instruction ?

b. Fonctionnement des cabinets d'instruction

Le juge d'instruction est saisi, soit par le réquisitoire introductif d'instance du procureur de la République, soit par une plainte avec constitution de partie civile. Sauf lorsqu'il exerce à titre provisoire et cumulativement avec ses propres fonctions, celles du ministère public auprès de sa juridiction⁸, le juge d'instruction ne peut se saisir lui-même.

Outre ces procédés ordinaires, le magistrat instructeur peut être également saisi par l'ordonnance de dessaisissement rendue par un autre juge d'instruction, l'arrêt de règlement de juges de la Cour suprême, l'arrêt de la chambre d'accusation renvoyant le dossier après infirmation de l'ordonnance du juge

⁶ Article 3 de la loi 2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature.

⁷ Article 5 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 précitée.

⁸ Articles 36 et 68 du code de procédure pénale.

d'instruction à un autre juge d'instruction afin de poursuivre l'information⁹, les réquisitions du procureur général en application de l'article 39 alinéa 2 du code de procédure pénale.

Une fois saisi, le juge d'instruction procède, conformément à la loi, à tous les actes qui lui paraissent utiles à la manifestation de la vérité. Il peut entendre toute personne (témoin, victime, suspect, etc.), ordonner des mesures d'expertises, procéder à des confrontations, à des perquisitions ou à la reconstitution des faits ou procéder par commission rogatoire à tel ou tel acte d'instruction. Il recherche les preuves de culpabilité mais aussi d'innocence. Il instruit à charge et à décharge.

A l'issue de la procédure, le juge rend une 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 général¹⁰. Les deux (02) dernières ordonnances peuvent comporter soit un non-lieu partiel, soit une disqualification et une requalification.

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

2. Le parquet près le tribunal de première instance de Cotonou

Le ministère public est encore appelé parquet pour des raisons historiques liées à la place qu'occupaient les défenseurs du Roi, prémices des actuels procureurs et substituts, dans les salles d'audience. Le parquet près le TPI de

⁹ Article 187 du code de procédure pénale.

¹⁰ Articles 155, 157 et 159 du même code.

Cotonou a des attributions précises et un mode d'organisation du travail bien déterminé.

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 loi¹¹. Il est représenté auprès de toutes les juridictions répressives. Le ministère public est le défenseur de l'intérêt général.

Le parquet de Cotonou reçoit aussi bien des procès-verbaux d'enquête préliminaire, de renseignements judiciaires, d'arrestation 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. C'est à l'occasion de l'orientation à donner à ces documents, que le ministère public met en œuvre 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 sont de nature pénale ou non, ou qu'il existe en l'espèce, une cause d'inopportunité de poursuite, ou une insuffisance de charges etc.

La procédure de flagrant délit est employée en cas de délit flagrant¹²

¹¹ Article 25 alinéa 1 du Code de procédure pénale

¹² L'article 40 du code de procédure pénale définit les situations de fait de la flagrance : le délit qui se commet actuellement, ou qui vient de se commettre, lorsque dans un temps voisin de l'action, la personne soupçonnée est poursuivie par la clameur publique, ou trouvée en possession d'objets, ou présente des traces ou indices, laissant penser qu'elle a participé au délit.

La procédure de citation directe consiste à saisir directement par exploit d'huissier à la requête du procureur de la République ou à la diligence d'une victime la juridiction de jugement.

Le procureur de la République procède obligatoirement à l'ouverture d'une information en cas de crime¹³. S'il s'agit d'une infraction qualifiée délit qui présente des complexités, ou si l'auteur de l'infraction est resté inconnu, il doit également ouvrir une information.

Lorsque l'infraction a été commise par un mineur ou par des individus parmi lesquels il y a un mineur, il oriente la procédure vers le juge des mineurs. Il intervient au début, au cours et à la clôture de la procédure devant le juge d'instruction.

Devant les juridictions civiles ou commerciales, le parquet intervient en matière d'adoption, de divorce, d'état civil, de tutelle, dans les procédures collectives etc. Il joue également un rôle important en matière de nationalité, de coopération judiciaire et d'exécution des décisions judiciaires. Il contrôle les établissements de soins recevant des personnes dont les facultés mentales sont altérées. Dans ces matières, le ministère public intervient par voie 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. Il exerce enfin, une sorte de tutelle administrative sur le service de l'état civil.

Comment le travail est-il organisé ?

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

Le parquet près le TPI de Cotonou est animé par un (01) procureur de la République et des substituts qui assurent à tour de rôle la permanence. Il comprend :

¹³ Il existe cependant la procédure de crime flagrant qui dispense de l'ouverture d'une information.

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

Le secrétariat administratif reçoit tous les courriers, autres que les plaintes et procès-verbaux (PV) de police ou de gendarmerie.

Le secrétariat judiciaire, démembré en trois (03) sections (flagrants délits, citation directe et simple police), prépare l'audience pour chaque section, les rôles d'audiences, les citations aux parties, les ordres d'extraction. Il apprête le dossier pour l'audience.

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 de l'exécution des peines (R E P)¹⁴.

Le procureur de la République près le tribunal de première instance de Cotonou est destinataire d'une multitude de plaintes et de procès-verbaux émanant des citoyens, des unités de police et de gendarmerie. Après l'enregistrement des courriers au registre des plaintes¹⁵ (RP), ils sont déposés sur la table du procureur de la République. Celui-ci les distribue à ses substituts, règle ceux qu'il a choisis de régler lui-même. Une suite doit être donnée à tous les courriers. Les suites

¹⁴ Ce registre n'est pas à jour parce que les pièces d'exécution ne sont pas régulièrement établies et aussi à cause de la non transmission par le greffier en chef des jugements au parquet.

¹⁵ Ce registre comporte plusieurs mentions notamment le numéro RP, la date d'arrivée et l'origine de la plainte ou du procès-verbal, 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.

possibles pour les procès-verbaux et les plaintes sont le classement sans suite, le flagrant délit, la citation directe, l'ouverture d'une information et la transmission du dossier au président du tribunal s'il s'agit d'une affaire civile.

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

Le greffe est un service administratif du tribunal. Il est dirigé par un greffier en chef. Il comprend des greffiers repartis dans les chambres, les greffiers d'instruction, les secrétaires des greffes et parquets.

Le greffier est un élément incontournable de la procédure. Il authentifie tous les actes de la procédure par sa présence et sa signature. Les actes du greffier ont un rapport étroit avec le respect des délais. Il prépare les dossiers d'instruction (coter les diverses pièces, faire l'inventaire etc.). Il s'occupe de la convocation des parties, de la mise en forme et de la saisie des décisions.

Il rédige sous la dictée du juge tout document utile à la constitution du dossier. Sans le greffier, tout acte, toute procédure, toute audience est réputée nulle.

Le rôle du greffier d'instruction est donc doublement remarquable :

- d'une part, sa présence donne aux actes du juge leur authenticité ; il constitue en effet un témoin privilégié de leur sincérité.
- d'autre part, c'est le greffier qui, par mention au procès verbal, atteste la régularité formelle des actes. La mention constitue la preuve formelle de l'accomplissement de l'acte.

La présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude concerne également la cour d'appel.

B. La cour d'appel de Cotonou

La cour d'appel de Cotonou est une juridiction de droit commun du second degré de l'ordre judiciaire. Elle est animée par un premier président et d'autres magistrats appelés conseillers. La cour d'appel de Cotonou compte, conformément à l'ordonnance n° 006/2008 du 18 avril 2008 portant composition des chambres de la cour d'appel, une chambre de droit moderne, une chambre sociale, une chambre correctionnelle, une chambre d'accusation et une chambre de droit traditionnel. Chaque conseiller préside ou fait partie de la composition d'une ou de plusieurs chambres.

La cour connaît d'une part, des recours formés contre les jugements rendus en toute matière en premier ressort par les tribunaux de Cotonou, Porto-Novo et Ouidah et d'autre part, des recours formés contre les décisions des juges d'instruction du même ressort, par le biais de la chambre d'accusation.

La présentation de la cour d'appel telle qu'énoncée, sera axée sur la chambre d'accusation et le parquet général.

1. La chambre d'accusation

La chambre d'accusation est une section spécialisée de la cour d'appel. Elle est composée de trois (03) magistrats du siège, dont un (01) président et deux (02) conseillers, d'un (01) magistrat du parquet général et d'un (01) greffier de la cour d'appel. Elle est saisie par le réquisitoire du procureur général des dossiers d'instruction frappés d'appel et de ceux clôturés par une ordonnance de transmission de pièces au procureur général.

La chambre d'accusation contrôle la régularité de l'information¹⁶. Si certains actes de procédure font défaut, elle prend un arrêt avant-dire-droit pour ordonner un complément d'information et pallie ainsi les insuffisances. Elle apprécie les charges et rend son arrêt. 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.

En outre, la chambre d'accusation contrôle les activités de la police judiciaire¹⁷ et donne son avis en matière d'extradition.

Abordons à présent la description du parquet général.

2. Le parquet près la cour d'appel de Cotonou

Le parquet général 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 chargé de 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, assisté de deux (02) substituts généraux. Le procureur général est aidé dans sa mission, par un secrétariat administratif, un secrétariat judiciaire et un secrétariat particulier du procureur général. Le procureur général exerce directement ses prérogatives ou pouvoirs, et peut les déléguer à ses substituts généraux.

Le parquet général de Cotonou constitue la courroie de transmission entre le Garde des Sceaux, Ministre chargé de la Justice et les trois (03) parquets près les tribunaux d'instance du ressort de la cour d'appel de Cotonou. Il met les affaires en état et procède à leur enrôlement. Il prépare les dossiers des assises.

¹⁶ Article 183 du code précité.

¹⁷ Article 201 du même code.

En plus de ses attributions civiles et pénales, le parquet général surveille les activités des officiers et agents de la police judiciaire¹⁸ ainsi que celles des auxiliaires de justice.

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 que nous restituerons à travers la présentation de l'état des lieux.

Paragraphe II : Observations de stage : Etat des lieux sur les activités du cabinet d'instruction

Cet exercice se fera d'abord à partir de la restitution des différents constats (A) et ensuite par l'inventaire des éléments de l'état des lieux (B).

A. Les constats faits par rapport au fonctionnement du cabinet d'instruction

Le juge d'instruction est une figure importante de la justice pénale. Il détient d'importants pouvoirs pour procéder à tous les actes en vue de la manifestation de la vérité. Dans l'exercice de ces pouvoirs, le juge est entièrement libre d'apprécier l'utilité et l'opportunité des mesures d'instruction¹⁹. Il est indépendant dans la conduite de l'information, sous réserve de l'obligation de respecter les règles posées par les dispositions du code de procédure pénale²⁰. La réussite de sa mission requiert donc efficacité, dynamisme, doigté, expérience et humilité.

¹⁸ Article 31 du CPP.

¹⁹ Article 69 alinéa 1 du CPP.

²⁰ Article 148 du CPP : « Doivent être observée à peine de nullité de l'acte et même, s'il échet, de la procédure ultérieure, les dispositions substantielles du présent titre, et notamment celles qui concernent les droits de la défense ».

Par ailleurs, le procureur de la République, les auxiliaires de justice, les parties et les témoins jouent un rôle très important dans la procédure. C'est pourquoi la présentation de l'état des lieux se fera, en considération des observations faites par rapport :

- au fonctionnement du greffe d'instruction;
- à l'organisation du travail au sein du cabinet ;
- à la gestion des dossiers d'instruction ;
- à la coopération avec les autres acteurs de l'instruction ;
- au contrôle de la chambre d'accusation.

1. Etat des lieux par rapport au fonctionnement du greffe d'instruction

Le juge d'instruction est responsable de la bonne marche du cabinet d'instruction non seulement sur le plan quantitatif mais aussi sur le plan qualitatif. Le greffier y travaille sous le contrôle et l'autorité de ce dernier²¹. Il rédige et authentifie les actes sous sa dictée. La mise en état et la transmission des dossiers se font sous son contrôle. La circulaire n°0427/MJLDH/DC/CT-GF du 10 mars 1997 du Garde des Sceaux portant tenue des dossiers d'instruction et classement des pièces de procédure précise que conformément à l'article 69 alinéa 2 du code de procédure pénale la copie est établie en même temps que l'original et certifiée conforme par le greffier. L'adoption de la formule « Copie certifiée conforme à l'original par le greffier » est préconisée pour permettre de distinguer l'original de la copie. Mais le constat fait ressortir que les copies des actes de procédure ne portent aucun sceau particulier de certification du greffier excepté sa signature. Cette situation pose **le problème de la valeur probante des copies des actes du**

²¹ L'article 11 de la loi n°2007-01 du 2 mai 2007 portant statut des corps des greffiers et des officiers de justice en République du Bénin prescrit en son alinéa 3 que : « ... les greffiers exercent leurs activités professionnelles sous le contrôle des officiers de justice et des magistrats ».

juge d'instruction avec les saisies, nouveaux procédés imposés par les nouvelles technologies.

On remarque également que les dossiers clôturés par une ordonnance de transmission de pièces au procureur général, sont fréquemment **transmis au parquet général tardivement**²². Les dossiers des inculpés mettent plus de 4 à 5 mois, voire 1 an, avant d'être envoyés au parquet général, après la clôture de l'information²³. Ces constats révèlent **l'absence de diligence dans l'acheminement des procédures**. De même, les décisions juridictionnelles prises par le juge ne sont pas mises en forme dans un délai raisonnable après leur prononcé²⁴, ce qui entraîne un **défaut de célérité dans la mise en état des dossiers**.

En outre, en examinant les procédures qui sont communiquées au parquet général, nous avons relevé que la mise en état des dossiers n'est pas bien réalisée. En effet, les pièces de renseignements, de fond et de forme sont mêlées. Il est procédé à leur cotation sans souci de l'ordre des dates. Nous avons noté également le défaut d'inventaire des pièces, l'absence de cotation par le greffier. Les pièces ne sont pas mises en liasses etc. **Il y a un manque de rigueur dans le classement des pièces**.

²² A preuve, dans la décision DCC 05-050 / 2005-06-16 la Cour constitutionnelle a affirmé que le délai de trois ans environ, mis après l'ordonnance de clôture par les juges du 2^{ième} cabinet d'instruction de Parakou et le greffier pour transmettre un dossier au procureur général près la cour d'appel de Cotonou est anormalement long.

²³ Le dossier n°163/RP-98 et n°004/RI-98 du tribunal de Cotonou a mis 7 mois après l'ordonnance de transmission de pièces au procureur général avant d'arriver au parquet général. De même, le dossier n°693/RP-04 et n°16/RI-04 du tribunal de Cotonou a fait plus de 6 ans entre l'ordonnance de transmission de pièces au procureur général du 12 novembre 2001 et sa réception au parquet général le 21 août 2007. Il convient de faire remarquer que dans ce processus de transmission diligente des dossiers, le parquet du tribunal de Cotonou a une part de responsabilité dans la situation observée.

²⁴ Dans le dossier n°1798/RP-03 et n°43/RI-03 du juge d'instruction du tribunal de Cotonou, le greffier a mis entre le soit transmis en date du 31 octobre 2008 et l'ordonnance de transmission de pièces au procureur général du 16 avril 2008 environ 6 mois.

Cette mauvaise présentation des dossiers nuit à la bonne conservation des pièces²⁵ et ne favorise pas la mise en état diligente des procédures par le parquet général. Ce qui conduit parfois ce dernier à renvoyer le dossier au juge d'instruction. Des situations préjudiciables aux droits et aux intérêts de l'inculpé se créent ainsi. Il apparaît alors que cette insuffisance de contrôle engendre un **allongement inutile du délai de la procédure, préjudiciable à l'inculpé.**

Quelles sont les observations relatives à l'organisation du travail au sein du cabinet ?

2. Etat des lieux par rapport à l'organisation du travail au sein du cabinet

Le juge d'instruction est responsable de chaque affaire dont il est saisi du début à la clôture de l'information. Au cours de notre stage au tribunal de première instance de Cotonou, nous avons remarqué que la conduite de l'information judiciaire est souvent ponctuée de temps morts, c'est-à-dire de larges intervalles de temps sans qu'aucun acte d'instruction n'ait été effectué ni programmé. Or, plus l'accomplissement de ces actes prend du temps, plus la procédure traîne en longueur. Il en résulte **une lenteur dans l'accomplissement des actes.**

De même, il est aisé de constater qu'entre deux programmations, et au regard du nombre total de dossiers, il s'écoule un temps long²⁶ qui augmente inévitablement la durée de l'instruction. Il y a **absence de programmation minutieuse fondée sur des objectifs fixés.**

²⁵ Les dossiers n°535/RP-03 et 15/RI-03, n°163/RP-98 et n°004/RI-98, n°4518/RP-98 et n°100/RI-98, n°693/RP-04 et n°16/RI-04 du tribunal de Cotonou ne sont pas enliassés et nous n'avons pas retrouvé les soit transmis du juge d'instruction.

²⁶ Or, le temps de travail du juge d'instruction n'est pas extensible à l'infini.

Nous avons également remarqué que le point régulier des actes accomplis dans chaque dossier fait défaut. Le juge d'instruction ne s'accorde pas un temps pour mesurer le travail accompli et apprécier les résultats obtenus. Il y a **absence d'évaluation périodique**.

Il arrive qu'après accomplissement de tous les actes d'instruction que certains dossiers traînent à être envoyés en règlement définitif au parquet. Cet état de chose a entraîné l'enlisement des procédures dans le cabinet et dénote **d'une difficulté de suivi dans l'évolution de l'instruction des dossiers**.

Par ailleurs, les statistiques constituent la base de l'efficacité dans toute organisation. Dans la pratique, le juge d'instruction apprécie le travail effectué par sa juridiction au regard du nombre total d'affaires traitées. De façon spécifique, il dispose **d'outils statistiques** permettant de mesurer les stocks et les flux c'est-à-dire de donner une approche de la qualité en termes quantitatifs. Mais leur établissement est laissé à la charge des greffiers sans aucun suivi ni contrôle²⁷. Il s'ensuit que ces **données, peu fiables, ne permettent pas une évaluation efficace**.

Et que dire des constats faits par rapport à la gestion des dossiers d'instruction ?

3. Etat des lieux par rapport à la gestion des dossiers d'instruction

La gestion des dossiers doit permettre que chaque acte d'instruction soit efficace et que le gaspillage des efforts soit évité. Au cours du stage, nous avons remarqué que les dossiers relatifs aux infractions mineures (vol de filet de pêche, vol de portable, escroquerie portant sur un faible montant etc.) subissent le même

²⁷ Cette situation a fait qu'à la fin de l'année 2008, les statistiques du 3^{ème} cabinet (de juin, juillet, octobre, novembre et décembre 2008), du 4^{ème} cabinet (de juin à décembre 2008) n'ont pu être obtenues, les greffiers de ces cabinets ayant été affectés ou étant en formation.

cours d'instruction que les dossiers complexes. Cette situation témoigne de **l'absence de répartition des dossiers selon leur importance.**

Nous avons également constaté que le juge d'instruction gère en même temps une multitude de dossiers²⁸, environ 500 dossiers par an. Il y a une **véritable inadéquation, entre l'ensemble des procédures pendantes devant les cabinets d'instruction du TPI de Cotonou, et l'effectif actuel des juges en charge desdites procédures.** Le nombre de juges d'instruction étant insuffisant, on note **une surcharge de travail** au niveau des juges en poste, **ce qui entraîne un faible rendement de la part de ceux-ci.**

L'ordonnancement de l'ensemble des dossiers du cabinet s'opère en tenant compte des dates d'ouverture et de l'année. L'inscription de l'année permet ainsi d'avoir une idée rapide des stocks par année.

Les dossiers concernant les détenus sont traités avec une attention particulière. Le juge d'instruction veille à les faire distinguer clairement en vue de leur suivi rigoureux.

Il existe un tableau de bord qui facilite la gestion de la détention préventive de sorte qu'on observe de moins en moins des situations de détention où les mandats ne sont pas prorogés à temps.

Nous allons poursuivre à présent la restitution des constats par l'état des lieux concernant la collaboration du juge d'instruction avec les autres acteurs de l'instruction.

²⁸ Confère annexe n° 2 et 3.

4. Etat des lieux par rapport à la collaboration avec les autres acteurs de l'instruction

Le fonctionnement correct de la juridiction d'instruction passe par une bonne et étroite coopération entre le juge, le parquet, les auxiliaires de justice, les officiers de police judiciaire et les experts etc.

Nos observations ont révélé que les procès verbaux des commissions rogatoires²⁹ ne sont pas soumis au juge mandant dans le délai requis. **Il y a un manque de diligence dans l'exécution des commissions rogatoires par les OPJ.**

De même, lorsque le juge demande un examen médico-psychologique et psychiatrique de l'inculpé, le spécialiste met du temps pour y procéder et pour lui adresser le rapport. Parfois, il ne le fait même pas du tout. Ce qui fait que la durée de l'information se trouve prolongée. Il se pose le problème relatif au **respect par le juge d'instruction du principe du délai raisonnable.**

Des dysfonctionnements ont également été relevés par rapport au contrôle de la chambre d'accusation.

5. Etat des lieux par rapport au contrôle de la chambre d'accusation

L'une des missions de la chambre d'accusation est le contrôle des actes du juge d'instruction. Ce contrôle de la chambre d'accusation, tel que prévu par le code de procédure pénale, a pour rôle d'empêcher que les procédures ne subissent de retard injustifié d'une part, et d'autre part, de pallier les insuffisances du juge. En outre, le président de la chambre d'accusation exerce un contrôle administratif sur la gestion administrative des cabinets d'instruction et veille à la régularité des conditions de détention préventive.

²⁹ Il s'agit essentiellement ici des commissions rogatoires délivrées à des officiers de police judiciaire (OPJ).

Cependant, nous avons constaté au cours de notre stage que les dispositions des articles 198 et 199 du code de procédure pénale³⁰ ne sont pas appliquées. En effet, le président de la chambre d'accusation ne se transporte pas périodiquement dans les cabinets d'instruction pour constater les difficultés auxquelles les animateurs desdits cabinets sont confrontés. De même, il n'effectue pas les visites périodiques dans les maisons d'arrêt de son ressort pour vérifier la situation des personnes en état de détention préventive. Il en résulte que **les pouvoirs propres du président de la chambre d'accusation ne sont pas exercés**. Ce qui pose le problème de **l'absence de contrôle du président de la chambre d'accusation** relativement aux dispositions des articles 198 et 199 précités. On note également une **insuffisance du contrôle de la chambre d'accusation**, par rapport aux procédures qui lui sont soumises.

La restitution des différents constats a mis en relief les atouts et les dysfonctionnements liés au fonctionnement des cabinets d'instruction du TPI de Cotonou. Il convient d'en faire l'inventaire.

B. Inventaire des éléments de l'état des lieux

1. Inventaire des atouts (forces et opportunités)

De la restitution de nos observations de stage, nous avons pu dégager les atouts en sept (07) points :

- Spécification de la mission du juge d'instruction ;
- Existence de six cabinets d'instruction au TPI de Cotonou ;
- Existence des dispositions légales réglementant les actes du juge d'instruction ;

³⁰ Ces dispositions sont relatives au contrôle des cabinets d'instruction et des détentions préventives par la chambre d'accusation.

- Rédaction et authentification des actes d'instruction par le greffier sous le contrôle du juge ;
- Suivi dans le traitement des dossiers concernant des détenus ;
- Existence d'un tableau de suivi de la détention ;
- Ouverture d'esprit et humilité des juges ;
- Existence d'un programme biannuel de recrutement de magistrats ;
- Début d'informatisation par l'utilisation d'outils informatiques par les greffiers lors de l'instruction.

Qu'en est-il des problèmes ?

2. **Inventaire des problèmes** (faiblesses et menaces)

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

- Absence de diligence dans l'acheminement des courriers ;
- Mauvaise présentation des dossiers ;
- Défaut de célérité dans la mise en état des dossiers ;
- Absence de programmation minutieuse fondée sur des objectifs fixés ;
- Enlisement des procédures dans le cabinet ;
- Difficulté de suivi dans l'évolution de l'instruction des dossiers ;
- Lenteur dans l'accomplissement des actes ;
- Absence d'évaluation périodique ;
- Absence de répartition des dossiers selon leur importance ;
- Données statistiques peu fiables ;
- Non respect du principe de délai raisonnable dans l'accomplissement des actes ;
- Insuffisance du nombre des juges d'instruction ;

- Inadéquation entre l'ensemble des procédures pendantes devant les cabinets d'instruction au TPI de Cotonou et l'effectif actuel des juges d'instruction ;
- Faible rendement des juges d'instruction ;
- Manque de diligence dans l'exécution des commissions rogatoires par les OPJ ;
- Insuffisance du contrôle de la chambre d'accusation ;
- Non exercice des pouvoirs propres du président de la chambre d'accusation ;

A l'évidence, les différents problèmes sus énumérés sont d'une grande diversité et appellent de ce fait, une pluralité de problématiques. Il est donc nécessaire dans le cadre du présent travail de procéder au ciblage d'une problématique pour notre étude.

SECTION II : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Le ciblage de la problématique implique d'une part le choix de la problématique et la justification du sujet d'autre part, la spécification et la vision globale de résolution de cette problématique.

Paragraphe I : Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

Le choix et la justification du sujet découlent du regroupement par centres d'intérêts des dysfonctionnements évoqués.

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

Il est présenté dans le tableau suivant :

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

N° d'ordre	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes Généraux	Problématiques
1	Le fonctionnement du cabinet d'instruction	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de programmation minutieuse fondée sur des objectifs fixés ; - Difficultés de suivi dans l'évolution de l'instruction des dossiers ; - Non respect du principe de délai raisonnable dans l'accomplissement des actes ; - Absence de répartition des dossiers selon leur importance. - Absence d'évaluation périodique ; - Non fiabilité des données statistiques ; - Absence de diligence dans l'acheminement des procédures ; - Mauvaise présentation des dossiers ; - Défaut de célérité dans la mise en état du dossier. 	Fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction	La problématique de l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction
2	La gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance du nombre des juges d'instruction ; - Insuffisance de l'effectif du personnel greffier ; - Inadéquation entre l'ensemble des procédures pendantes devant les cabinets d'instruction au TPI de Cotonou et l'effectif actuel des juges d'instruction ; - Faible rendement des juges d'instruction. 	Gestion peu performante des ressources humaines	La problématique de la gestion inefficace des ressources humaines
3	Le contrôle de la chambre d'accusation sur les actes du juge d'instruction	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance du contrôle de la chambre d'accusation ; - Non exercice des pouvoirs propres du président de la chambre d'accusation ; 	Défaut d'efficacité du contrôle de la chambre d'accusation	La problématique de l'inefficacité du contrôle des actes du juge d'instruction par la chambre d'accusation

Source : Résultats de l'état des lieux

Au moyen de ce tableau, les problèmes sont désormais inventoriés et regroupés par centres d'intérêts. Les différentes problématiques possibles ont été dégagées. Il convient à présent de 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

L'exercice de regroupement des problèmes par centres d'intérêts fait apparaître trois (03) différentes problématiques. Il s'agit de la problématique de :

- l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction ;
- l'inefficacité du contrôle des actes du juge d'instruction par la chambre d'accusation ;
- la gestion inefficace des ressources humaines.

L'option de notre formation, à savoir la magistrature, nous oblige à tenir spécifiquement compte des problèmes touchant aux centres d'intérêts où le magistrat est appelé à exercer des pouvoirs de direction et de décision. C'est à cette fin, que nous avons choisi parmi les trois (3) problématiques identifiées la problématique de l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction. Elle est à notre avis prédominante, car l'heureux aboutissement de la mission du magistrat instructeur requiert une méthode efficace de travail, une meilleure organisation de la production juridictionnelle et le suivi de cette production à travers divers indicateurs.

La résolution de cette problématique contribuera, par effet d'entraînement, à celles des autres problématiques. En effet, le processus d'une affaire dans l'information judiciaire connaît une série de décisions (la décision d'incarcération ou de mise en liberté de l'inculpé, la décision d'auditionner des témoins, de faire

des confrontations, le recours à des expertises, à des enquêtes diverses etc.) qui conditionnent le déroulement et l'issue de la procédure.

La qualité de ces décisions requiert en amont un système judiciaire qui fonctionne correctement grâce à des mécanismes. La définition de ces mécanismes permettra de dégager un certain nombre de principes qui toucheraient à la gestion des dossiers, aux méthodes de travail des magistrats, aux relations entre magistrats, greffiers et avocats sur un dossier déterminé, mettant ainsi l'accent sur le management et la communication judiciaire. Il s'agit donc de la mise en place de techniques d'administration ne touchant pas directement l'aspect juridictionnel du dossier et qui vise au quotidien à obtenir des décisions de qualité, des conditions d'écoute correctes, le respect des grands principes de la procédure³¹.

Aussi, l'administration d'une juridiction, devenue depuis quelques années un enjeu politique et économique important³², regroupe-t-elle deux types de fonction :

- la gestion administrative, c'est-à-dire la gestion des moyens matériels et humains mis à la disposition de la juridiction d'instruction,

- la gestion judiciaire de la juridiction, c'est à dire celle qui consiste à s'assurer du bon fonctionnement judiciaire de celle-ci et donc de l'expédition normale des affaires : délais et qualité des ordonnances rendues (**LOTTIN, D., www.pogar.org/publications/judiciary/lottin/justice.pdf**).

En somme, le bon fonctionnement d'une juridiction est un élément essentiel de la bonne administration de la justice dont il est, en quelque sorte, le miroir. La

³¹ Respect du principe du contradictoire, du secret de l'instruction etc.

³² En effet, dans son rapport *Doing business (Pratique des affaires : éliminer les obstacles à la croissance)* publié en 2004, la Banque mondiale, a évalué dans 145 pays des indicateurs concernant le caractère positif ou négatif de l'environnement juridique et réglementaire des affaires. Elle s'est employée à étalonner les institutions judiciaires en mesurant l'attractivité économique du système juridique et son efficacité.

résolution de cette problématique est donc capitale aussi bien en raison des préoccupations des autorités judiciaires³³ que pour son utilité.

Rappelons que le problème général qui y est lié est le fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction et que les problèmes spécifiques y afférents sont :

- Absence de programmation minutieuse fondée sur des objectifs fixés (problème spécifique a) ;
- Difficultés de suivi dans l'évolution de l'instruction des dossiers (problème spécifique b) ;
- Non respect du principe de délai raisonnable dans l'accomplissement des actes (problème spécifique c) ;
- Absence de répartition des dossiers selon leur importance (problème spécifique d) ;
- Absence d'évaluation périodique (problème spécifique e) ;
- Non fiabilité des données statistiques (problème spécifique f) ;
- Absence de diligence dans l'acheminement des procédures (problème spécifique g) ;
- Mauvaise présentation des dossiers (problème spécifique h) ;
- Défaut de célérité dans la mise en état des dossiers (problème spécifique i).

C'est donc dans le but de participer à la résolution de cet ensemble de problèmes (général et spécifiques) liés à la problématique retenue que nous avons

³³ Les recommandations des états généraux de la justice qui se sont tenus à Cotonou du 04 au 07 novembre 1996 ont mis notamment l'accent sur la nécessité de rendre l'administration judiciaire efficace et performante et sur le renforcement quantitatif et qualitatif des moyens humains. Dans la même optique, il ressort des dispositions des articles 5 et 10 de l'arrêté interministériel n°01529/MJLDH/MCPD/MFE/CAB/SGM/SA du 10 novembre 2005 portant création, missions, organisation et fonctionnement du Système Intégré de Production, d'Analyse et de Gestion des Statistiques du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, que le chef de juridiction a, entre autres pour missions d'élaborer des indicateurs de suivi des activités judiciaires, de traiter et d'analyser périodiquement les données collectées et de prendre les décisions internes adéquates en vue de contribuer à l'amélioration du système judiciaire.

choisi comme thème : « **Contribution à l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction au tribunal de première instance de Cotonou** ».

En effet, si la plupart des interrogations quant à la légitimité de la solution d'un procès reposent souvent sur le respect en amont des règles de procédure³⁴, il convient d'observer qu'elles s'inscrivent dans une logique de performance : le législateur recherche l'efficacité par le recours à des moyens d'investigations et l'utilisation des pouvoirs juridictionnels pour parvenir à la manifestation de la vérité. Dès lors, la qualité de l'instruction préparatoire dépend du bon déroulement de la procédure. Il apparaît alors indispensable de se préoccuper, de manière générale, des conditions dans lesquelles la juridiction est administrée.

Nous nous sommes alors rendus compte de ce que le fonctionnement de cette juridiction souffre d'insuffisances dans sa pratique actuelle en ce que non seulement il alimente l'éternel débat sur la lenteur de la justice mais il est également inefficace. Aussi, en décidant de réfléchir sur l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction au TPI de Cotonou, avons-nous voulu suggérer aux différents acteurs de la justice, des conditions et méthodes pour l'amélioration de l'environnement organisationnel et fonctionnel du juge d'instruction et concourir en conséquence à l'efficacité de l'information judiciaire.

La problématique de l'étude choisie, le sujet formulé et justifié, il faut à présent en venir à la spécification et à la vision globale de résolution de ladite problématique.

³⁴ Les règles de procédure sont définies par des textes et ont pour objet de faire respecter les droits des justiciables, de veiller à ce que l'information se déroule suivant les normes prescrites (respect du contradictoire, présomption d'innocence, secret de l'instruction etc.).

Paragraphe II : Spécification et vision globale de la problématique choisie

Quel est le contenu de la problématique choisie ? Et quelle est notre approche de réflexion sur les problèmes liés à cette problématique ?

A. Spécification de la problématique choisie

La performance d'une organisation s'obtient par la mise en œuvre d'un certain nombre de facteurs de base que sont le cadre légal ou réglementaire de son processus décisionnel, l'aménagement de sa structure et la dévolution des pouvoirs de décision en son sein.

La coordination stratégique de ces facteurs de base, nécessaire au fonctionnement régulier de ladite organisation, permet d'améliorer au maximum ses résultats.

Pour parvenir à ce résultat il convient, à notre avis, d'adopter une méthode permettant d'administrer efficacement la juridiction d'instruction en vue de réduire le temps de séjour des dossiers, d'améliorer la qualité de l'information judiciaire et d'accroître le rendement du cabinet d'instruction.

Cela nous conduit à maintenir tous les problèmes spécifiques que nous avons relevés. Toutefois, certains problèmes spécifiques sont liés et nécessitent un regroupement. Ainsi, la non fiabilité des données statistiques produites par le greffier (problème spécifique f), l'absence de diligence dans l'acheminement des procédures (problème spécifique g), le défaut de célérité dans la mise en état des dossiers (problème spécifique i) et la mauvaise présentation des dossiers (problème spécifique h) dénotent d'une insuffisance dans la gestion administrative de la juridiction. Il s'agit spécifiquement de l'absence de contrôle et de suivi du

fonctionnement du greffe d'instruction. Il convient donc de les regrouper sous cette appellation générique.

S'agissant de l'absence de programmation minutieuse et d'objectifs fixés (problème spécifique a), de l'absence de répartition des dossiers selon leur importance (problème spécifique d), ils convergent tous deux vers le problème générique de l'absence d'efficacité dans la gestion judiciaire des dossiers. Il y a donc lieu de les regrouper sous ce problème spécifique plus global. Ce problème spécifique et celui du non respect du principe de délai raisonnable dans l'accomplissement des actes (problème spécifique c) ont un tronc commun qui est l'absence d'efficacité.

De même, les difficultés de suivi dans l'évolution de l'instruction des dossiers (problème spécifique b) et l'absence d'évaluation périodique (problème spécifique e) témoignent de l'absence d'indicateurs efficaces de gestion. Il serait donc plus utile de regrouper tous ces problèmes spécifiques sous le problème spécifique plus englobant de gestion non optimale de la production judiciaire.

Cela nous conduit à maintenir les deux problèmes spécifiques ci-après :

- *absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction (problème spécifique n°1) ;*
- *gestion non optimale de la production judiciaire (problème spécifique n°2) ;*

La résolution de ces deux (02) problèmes spécifiques qui sont des manifestations évidentes du problème général relatif au fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction nous paraît nécessaire pour la résolution de la problématique retenue.

Quelle est alors la vision globale de résolution de la problématique ainsi spécifiée ?

B. Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

La vision globale est un outil d'analyse et de résolution des problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence du problème général identifié.

A cet effet, la vision globale de résolution de la problématique de l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction sera d'abord présentée par rapport au problème général (1) ensuite, au regard des problèmes spécifiques (2) s'y rapportant.

1. Vision globale de résolution du problème général

Le problème général est relatif au *fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction*. La réussite de la mission du juge d'instruction nécessite une bonne organisation et un fonctionnement correct de la juridiction d'instruction.

Pour atteindre ce but, le juge doit faire des choix de gestion en vue de rationaliser le fonctionnement du cabinet mais aussi mettre en œuvre des outils de management de la production juridictionnelle (gestion du temps, statistiques, tableau de bord, plan de travail etc.).

Nous nous trouvons donc en terme d'approche générique liée au problème général, au cœur de la *théorie générale du management judiciaire*, qui sera présentée au regard des deux (02) 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 contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction, il convient de préciser que le juge d'instruction est responsable de la gestion de la juridiction et veille au bon fonctionnement du greffe. Cela requiert que le juge d'instruction, manager de sa juridiction, fixe des objectifs au greffier par rapport à la charge du cabinet en terme de dossiers, veille à la réduction des temps morts qui ponctuent l'accomplissement des tâches du greffier, élabore des plans d'action et des méthodes de gestion des stocks³⁵, établisse et entretienne des relations de travail efficaces, utilise efficacement les moyens matériels³⁶, enfin prévoit un mécanisme de contrôle spécifique etc.

Cette phase est capitale dans l'amélioration du rendement quantitatif et qualitatif de l'activité juridictionnelle du cabinet. Aussi, la résolution de ce problème se fera-t-elle en référence à une approche générique basée sur les méthodes et conditions d'amélioration du rendement quantitatif et qualitatif des cabinets d'instruction.

La détermination de l'approche générique de résolution du problème spécifique n°2 suivra la même démarche.

b. Approche générique liée au problème spécifique n°2

S'agissant du problème spécifique relatif à une gestion non optimale de la production judiciaire, il importe de rappeler que le juge d'instruction est indépendant. La qualité de sa décision peut être contrôlée par la voie du recours devant une juridiction de degré supérieur. Par contre, la qualité de son office requiert un système judiciaire qui fonctionne correctement grâce à la conception et

³⁵ La gestion des stocks de dossiers est la méthode par laquelle chaque dossier est réceptionné, enregistré, rangé, mise en état puis sorti du cabinet.

³⁶ Spécifiquement il s'agit des moyens informatiques, immobiliers, logistiques.

à la mise en œuvre de procédures organisationnelles en vue de disposer des conditions optimales de traitement de chaque dossier.

A cet effet, les principes, stratégies et techniques de gestion peuvent contribuer considérablement à un fonctionnement efficace et efficient de l'information judiciaire. C'est pourquoi, ce problème spécifique sera résolu avec une approche générique axée sur des conditions et méthodes efficaces de gestion de la production juridictionnelle.

Les différentes parties de la théorie générale du management judiciaire, peuvent être résumées dans un tableau de synthèse des approches génériques retenues par problèmes. Cette synthèse est présentée dans le tableau ci-après :

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

Problèmes spécifiques	Approches génériques retenues
Absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction	Approche basée sur les méthodes et conditions d'amélioration du rendement quantitatif et qualitatif des cabinets d'instruction.
Gestion non optimale de la production judiciaire	Approche générique fondée sur des conditions et méthodes efficaces de gestion de la production juridictionnelle.

Source : Approches génériques de résolution des problèmes.

Après la présentation du cadre institutionnel et physique, la restitution des observations de stage, le choix et la spécification de la problématique, la justification du sujet et l'indication de la vision globale de résolution de la problématique, nous aborderons le deuxième chapitre. Il sera consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude et aux approches de solutions pour l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction au tribunal de première instance de première classe de Cotonou.

DEUXIEME CHAPITRE :

**CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE, APPROCHES
DE SOLUTIONS POUR
L'AMELIORATION DU
FONCTIONNEMENT DES CABINETS
D'INSTRUCTION**

Ce chapitre sera développé suivant deux axes. Ainsi, aurions-nous dans un premier temps le cadre théorique et méthodologique de l'étude et dans un second temps le diagnostic et les approches de solutions pour la résolution de la problématique retenue.

SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

La présente section mettra d'abord en exergue les objectifs de l'étude et la revue de littérature. Ensuite, l'accent sera mis sur la méthode adoptée pour cette étude.

Paragraphe I : Objectifs de l'étude et revue de la littérature

Quels objectifs poursuivons-nous en entreprenant la présente étude ?

Quelles sont les causes possibles du fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction au TPI de Cotonou ?

Les réponses à ces questions prendront en compte aussi bien les problèmes spécifiques que le problème général. Un état des connaissances antérieures sur le sujet choisi sera fait à travers une revue de la littérature.

A. Fixation des objectifs de l'étude

Rappelons que le problème général à résoudre est relatif au fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction au TPI de Cotonou, les problèmes spécifiques étant l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction et la gestion non optimale de la production judiciaire.

A cet égard, la fixation de nos objectifs sera déclinée en objectif général par rapport au problème général et en objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique. Ainsi, l'objectif général poursuivi à travers cette étude est de suggérer des conditions et méthodes pour l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction. Plus spécifiquement, les objectifs à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de deux (02). Il s'agit pour le problème spécifique :

- N°1 : de suggérer des méthodes et conditions d'amélioration du rendement quantitatif et qualitatif des cabinets d'instruction (objectif spécifique n°1).
- N°2 : de proposer des conditions et méthodes efficaces de gestion de la production juridictionnelle (objectif spécifique n°2).

Pour que ces différents objectifs soient atteints, il faut pouvoir déterminer les causes à la base des problèmes identifiés et formuler des hypothèses qui serviront de pistes de recherche.

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 hypothèses sont formulées en tenant compte aussi bien du problème général que des problèmes spécifiques. Elles ont donc trait aux niveaux d'analyse général et spécifique. Il s'agit en réalité des causes théoriques c'est-à-dire des causes que nous avons soupçonnées comme étant à la base des divers problèmes. Elles pourront être confirmées ou infirmées par nos enquêtes.

1. Identification des causes et formulation des hypothèses

Procédons à la détermination des causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1.

- *Causes et hypothèses liées au problème spécifique de l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction*

Par rapport à ce problème, nous avons identifié trois (3) causes possibles à l'issue de nos observations. Il s'agit de :

- l'absence de suivi effectif du fonctionnement des cabinets par le président de la chambre d'accusation ;
- la surcharge de travail du juge d'instruction³⁷ ;
- la faible implication du juge dans l'exécution des tâches administratives du cabinet.

A propos de la première cause relative à l'absence de suivi effectif du fonctionnement des cabinets d'instruction par le président de la chambre d'accusation, nous pouvons dire que cette cause ne justifie pas le problème en résolution puisque les juges d'instruction adressent depuis avril 2008, chaque mois, au président de la chambre d'accusation l'état des dossiers en information pour lui permettre d'assurer le contrôle qui lui incombe.

En ce qui concerne la surcharge de travail du juge d'instruction, elle paraît plausible car au TPI de Cotonou où il y a six (06) cabinets d'instruction à la fin de l'année 2007, le stock initial de dossiers était de 2821 et 544 nouvelles informations judiciaires avaient été ouvertes. En 2008, le stock en début d'année était de 2568 dossiers dont 486 nouvelles informations judiciaires ouvertes.

Le premier cabinet d'instruction avait un stock final, à la fin de l'année 2007, de 667 dossiers, le deuxième cabinet avait 720 dossiers, le troisième cabinet 540 dossiers, le quatrième cabinet 691 dossiers. Situation encore plus surprenante, le cinquième cabinet qui n'a commencé à fonctionner qu'au mois de mai 2006, avait déjà reçu au mois de décembre 2007, 240 dossiers et avait un stock final de 184 dossiers. Le cabinet des mineurs à la fin de l'année 2008 avait un stock final

³⁷ Il s'agit du nombre trop important de dossiers et la diversité des tâches qu'il exécute.

de 698 dossiers contre un stock final 590 dossiers en 2007. L'importance de ces chiffres est d'une évidence patente et traduit un accroissement exponentiel du nombre de dossiers à instruire. Une telle situation ne se vit plus en France, où d'après les chiffres de 2005, en moyenne un juge d'instruction gère 94 affaires par an et reçoit 54 nouvelles affaires dans la même période (CAVROIS, M.L., 2007, [http:// www.courdecassation.fr/IMG/File//](http://www.courdecassation.fr/IMG/File//), p 7).

A la lumière de ces chiffres, il apparaît clairement que les juges d'instruction rencontrent des problèmes, pour assurer la gestion des procédures.

Quand on observe les conditions de fonctionnement d'un cabinet d'instruction, il est clair que le seul tandem juge-greffier éprouve de véritables difficultés à assurer la progression simultanée d'un demi-millier de dossiers³⁸, quelle que soit l'importance de telle ou telle affaire, ainsi que la gestion de plusieurs centaines de détenus. Et, il est même humainement impossible pour un juge solitaire, de gérer six cents (600) dossiers et plus, avec plusieurs centaines de détenus, et de le faire très bien³⁹. Toutes ces difficultés liées à la surcharge de travail contribuent à rendre difficile la réalisation de la mission assignée au juge d'instruction.

Au regard de ce qui précède, nous retenons cette cause car elle nous paraît être la cause la plus plausible pour le problème spécifique en étude.

Quant à la cause relative à la faible implication du juge dans l'exécution des tâches administratives du cabinet, nous pouvons dire que cet état de chose est la conséquence de la surcharge chronique des cabinets d'instruction. C'est pourquoi, nous émettons l'hypothèse suivante : « *l'absence de contrôle et de suivi du*

³⁸ Ainsi, lorsque le juge programme un dossier, il faut attendre plusieurs mois avant qu'il ne le programme à nouveau compte tenu du temps moyen de rotation des dossiers.

³⁹ Surtout que les juges d'instruction prennent, en plus, des audiences au TPI de Cotonou.

fonctionnement du greffe d'instruction est due à la surcharge de travail du juge d'instruction » (hypothèse spécifique n°1).

Quelles sont les causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 2 ?

- *Causes et hypothèses liées au problème spécifique de gestion non optimale de la production judiciaire*

Par rapport au problème spécifique de gestion non optimale de la production judiciaire, nous avons dégagé les deux (2) causes ci-après :

- Insuffisance de moyens ;
- Absence d'organisation du travail.

L'insuffisance de moyens de travail influe profondément sur le rendement de toute institution. Mais cette cause ne peut être à notre avis retenue comme une cause significative au problème spécifique n°2 dans la mesure où des moyens suffisants sur le plan budgétaire, humain, matériel, sont une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer un bon fonctionnement de la juridiction et le respect des délais raisonnables de traitement des affaires.

Tenter d'expliquer la gestion non optimale de la production judiciaire par l'absence d'organisation du travail n'est pas dénué de fondement. Il apparaît en effet qu'au nombre des maux dont souffre l'administration judiciaire en général et celle des juridictions d'instruction en particulier, figure le manque de textes précis d'organisation du travail du magistrat instructeur par exemple les circulaires de la Chancellerie. Assez souvent, le juge d'instruction se borne à poser les actes dans les dossiers sans aucune organisation et ne s'accorde pas un temps pour mesurer le travail accompli et apprécier les résultats obtenus. Ce qui conduit à l'enlisement des procédures dans le cabinet.

En outre, dans les cabinets d'instruction du TPI de Cotonou, en moyenne cent à cent cinquante nouveaux dossiers sont ouverts au cours d'une année. On devine alors aisément que sans une méthode de travail, sans une planification réaliste et appropriée de la charge de travail, le magistrat instructeur sera enseveli sous l'avalanche des dossiers de son cabinet. Dès lors, cette cause nous paraît plausible. Par conséquent, l'hypothèse n°2 relative au problème spécifique de même rang peut être libellée comme suit : « *la gestion non optimale de la production judiciaire s'explique par l'absence d'organisation et de planification réalistes et appropriées de la charge de travail* » (hypothèse spécifique n°2).

Quid des causes et hypothèses liées au problème général ?

- *Causes et hypothèses liées au problème général*

La cause générale à laquelle nous pensons est l'administration inefficace des cabinets d'instruction, liée pour partie à la faiblesse des moyens et de l'organisation en place. Dans cette optique, nous pouvons dire que le fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction du TPI de Cotonou se justifie par l'administration inefficace de ces cabinets.

Nous allons maintenant procéder à la construction du tableau de bord de l'étude.

2. Tableau de bord de l'étude (TBE)

Le tableau de bord de l'étude représente le premier niveau de synthèse des indicateurs spécifiques et permet de cerner rapidement les informations et actions de recherche menées jusqu'à la formulation des hypothèses de recherche sur les principaux points de réflexion. Ce tableau se présente comme suit :

Tableau n° 3 : TBE : « Contribution à l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction au tribunal de première instance de Cotonou »

Niveaux d'analyse	Problématique		Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Problème général : Fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction		Objectif général : Suggérer des conditions et méthodes pour l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction	Administration inefficace des cabinets d'instruction	Le fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction du TPI de Cotonou se justifie par l'administration inefficace de ces cabinets
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique n° 1 : Absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction	Objectif spécifique n° 1 : Suggérer des méthodes et conditions d'amélioration du rendement quantitatif et qualitatif des cabinets d'instruction	Causes spécifiques n° 1 : Surcharge de travail du juge d'instruction	Hypothèse spécifique n° 1 : L'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction est due à la surcharge de travail du juge d'instruction
	2	Problème spécifique n° 2 : Gestion non optimale de la production judiciaire	Objectif spécifique n° 2 : Proposer des conditions et méthodes efficaces de gestion de la production juridictionnelle	Causes spécifiques n° 2 : Absence d'organisation et de planification réalistes et appropriées de la charge de travail	Hypothèse spécifique n° 2 : La gestion non optimale de la production judiciaire s'explique par l'absence d'organisation et de planification réalistes et appropriées de la charge de travail

C. Revue de la littérature

Quel est l'état des connaissances sur les problèmes évoqués avant notre étude ? La réponse à cette question nous permettra de présenter le point des contributions antérieures sur les problèmes en résolution en termes d'outils de collecte et d'analyse des données.

Ainsi, 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. Nous allons donc exposer à travers ces thématiques le point des connaissances liées au problème général de fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction et celles liées aux problèmes spécifiques en résolution que sont :

- l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction (problème spécifique n°1) ;
- la gestion non optimale de la production judiciaire (problème spécifique n°2).

Notons que le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques est fait sous le couvert de la théorie *générale du management judiciaire*. Pour ce faire, seul le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques sera exposé.

1. **Exposé des contributions antérieures relativement au problème de l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction**

Conformément à la thématique liée à ce problème, il s'agit ici de développer les théories qui énoncent les mécanismes d'amélioration du rendement quantitatif et qualitatif des cabinets d'instruction.

Pour parvenir à ce résultat au niveau des cabinets d'instruction, divers mécanismes se dégagent de la littérature y relative et dont la synthèse comme le souligne **Philippe WAQUET** fait ressortir deux sortes de mesures.

D'abord, il faut des mesures d'ordre intellectuel. A cet effet, **Dominique LOTTIN** précise que le management de la production judiciaire requiert que le chef de juridiction veille, grâce aux moyens de contrôle à sa disposition⁴⁰, à la tenue correcte des statistiques⁴¹ et du tableau de bord (affaires nouvelles- décisions dessaisissant la juridiction- affaires en stock) et au besoin réorganise le service pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements ou éviter la réitération de défaillance au niveau du greffe (**LOTTIN, D., op. cit.**).

De même, pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements au niveau du cabinet d'instruction, le juge doit consacrer du temps à l'activité non productive de comptabilisation, de transmission et de justification de la production de sa juridiction, ce qui lui permet de s'auto évaluer et de rendre compte efficacement à la hiérarchie du fonctionnement du cabinet d'instruction.

Toujours dans le but d'améliorer le contrôle et le suivi du fonctionnement du greffe d'instruction, le juge d'instruction, dans le souci d'une meilleure efficacité de la juridiction, doit s'accorder une journée par semaine pour faire le point des tâches confiées au greffier⁴², faire le rangement et réfléchir sur les performances du cabinet. Dans cette logique, Madame **Séverine LAWSON** insiste dans sa réflexion sur la gestion efficace basée sur **l'auto contrôle du gestionnaire** :

⁴⁰ L'utilisation par le juge de son pouvoir d'inspection et de vérification va lui permettre d'agir sur les moyens logistiques qu'il dispose en l'occurrence le personnel, les bâtiments, les mobiliers

⁴¹ Les statistiques permettent au magistrat instructeur de connaître l'activité de sa juridiction, de mesurer les délais de jugement et l'état de l'évolution des dossiers dans son cabinet.

⁴² Il s'agit de la tenue des registres, de la mise en état (inventaire, classement, paraphes des pièces) des dossiers à transmettre au parquet général etc.

« L'efficacité dans le travail doit être cherchée partout 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 S., note de cours, 2008).

En ce qui concerne les mesures matérielles **Serges GUINCHARD** fait observer qu'en raison de leur intérêt pratique, l'utilisation dans les juridictions des nouvelles méthodes de traitement et de suivi des dossiers s'avèrent nécessaires. Elle vise selon lui à réguler le calendrier de déroulement de l'instruction pour éliminer au maximum les causes de retard (**GUINCHARD, S., 2001, p 35**).

Guy DELVOIE explique qu'en Belgique, toutes les affaires en état d'être plaidées mais dont la date de fixation n'était pas encore attribuée, ont été stockées sur des listes d'attente informatisées de chaque chambre dans l'ordre approprié (first in first out⁴³), en fonction de la date de mise en état effective. Cela a permis de réformer le fonctionnement et l'organisation des juridictions devenues plus flexibles (**MARLIERE, L., 2003, p. 4**).

François FACCHINI attire l'attention sur les gains de productivité qu'a permis l'adoption des nouvelles technologies. L'informatisation, souligne-t-il, a permis de développer des techniques de traitements par lots⁴⁴, ce qui a favorisé la mise à jour en temps réel des informations coûteuses (**FACCHINI, F., 1998, p 5**).

Marco VELICOGNA affirme que pour obvier aux dysfonctionnements résultant d'une absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction, des applications informatiques ont été conçues pour assister le greffe

⁴³ Premier à entrer, premier à sortir

⁴⁴ Le traitement par lots a surtout permis d'automatiser les tâches administratives.

et portent sur l'automatisation de tâches répétitives et de saisie. Par la suite, les registres traditionnels ont été informatisés et des systèmes de gestion informatisée des requêtes ont été mis en place. Enfin les technologies permettant la mise en réseau informatique du système ont été installées, facilitant ainsi les tâches aux magistrats (**VELICOGNA, M., 2006, p 22**).

Marie Luce CAVROIS ajoute que des gains de productivité peuvent être trouvés par la simplification des procédures et par la numérisation des dossiers (**CAVROIS, M.L., op. cit. p 8**).

Enfin, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), dans le même ordre d'idée suggère l'utilisation des nouvelles technologies comme outil de gestion du temps. Pour elle, les systèmes judiciaires modernes sont en mesure de mieux gérer le temps judiciaire en ayant recours à une technologie de pointe, tant pour surveiller les délais et retard judiciaires que pour traiter les statistiques ou conduire une planification en matière de délais (www.coe.int/cepej).

Au Bénin, dans le cadre du renforcement quantitatif et qualitatif des moyens des juridictions, le Gouvernement a mis en place une politique de modernisation de l'institution judiciaire. Ce programme s'appuie sur la mise en œuvre de dispositifs informatiques performants et le traitement informatisé des procédures pénales et civiles. A cet effet, une application de gestion informatisée des procédures pénales⁴⁵ dénommée « *Chaîne pénale Informatisée des Tribunaux de Première instance du Bénin* » a été conçue et vise à rationaliser les pratiques des juridictions pénales, optimiser la production documentaire et réduire la durée de traitement des procédures.

⁴⁵ Au 1^{er} janvier 2009, cette application fonctionne déjà dans les tribunaux de Ouidah, Parakou, Lokossa, Abomey et Porto Novo.

Cette application va permettre ainsi de limiter les saisies redondantes, les recherches fastidieuses et la rédaction répétitive de certains actes. En somme, simplifier les tâches des membres des juridictions et plus particulièrement des greffiers et personnels d'exécution qui seront les premiers bénéficiaires de sa mise en œuvre⁴⁶.

La mise en place de toutes ces mesures permettra une économie du temps judiciaire redéployé à l'accroissement quantitatif et qualitatif, l'aune à laquelle s'apprécie le bon fonctionnement d'une juridiction.

2. Exposé des contributions antérieures relativement au problème de la gestion non optimale de la production judiciaire

Concernant ce problème, la thématique s'inscrit en termes de conditions et méthodes efficaces de gestion de la production juridictionnelle.

Une bonne administration de la production juridictionnelle vise selon **Marie Luce CAVROIS** à obtenir des décisions de qualité, des conditions d'écoute correctes, le respect des grands principes de la procédure et des délais raisonnables de traitement de chaque affaire (**CAVROIS, M.L., op. cit. p 3**).

Madame **Séverine LAWSON** préconise la mise en œuvre de mécanismes d'affectation et de bonne gestion pour rationaliser le traitement des dossiers d'instruction, accélérer l'évolution des nouveaux dossiers, réduire les effectifs au niveau des prisons etc. Dans cette logique, elle suggère :

⁴⁶ Cf. Guide de formation sur la chaîne pénale informatisée des tribunaux de première instance du Bénin du ministère chargé de la justice, juin 2007.

En premier lieu, une meilleure organisation du travail grâce à l'adoption d'une méthode efficace de travail. Cela consiste à programmer les actes à accomplir, à programmer les dossiers par ordre de priorité et enfin à suivre l'évolution à chaque instant de l'information.

En second lieu, elle propose tout comme **Christian THEVENOT**, que le juge veille à l'établissement à intervalles réguliers des données statistiques⁴⁷, la mise en place et le suivi d'un tableau de bord⁴⁸ de la juridiction. (**THEVENOT, C., 1997, p 45**).

Enfin, Madame **Séverine LAWSON** explique que tous les dossiers n'ont pas la même importance. Les dossiers concernant les détenus requièrent une attention spéciale et une célérité certaine. En vue de leur suivi rigoureux, le juge doit veiller à les faire distinguer clairement lors de leur rangement en catégorisant les dossiers du cabinet. Le conseil de l'Europe propose une telle démarche dans la recommandation n° R (95) 12 du comité des ministres aux Etats membres sur la gestion de la justice pénale (adoptée par le Comité des Ministres le 11 septembre 1995, lors de la 543e réunion des Délégués des Ministres) lorsqu'il prône l'instauration des procédés de tri des affaires afin de permettre aux juges, dès les premiers stades de la procédure de traiter celles-ci de façon différenciée.

Toujours dans le but d'améliorer la production judiciaire de la juridiction d'instruction des choix, concernant les priorités en cas de surcharge ou d'impossibilité de faire une tâche⁴⁹, doivent être fait (**THEVENOT, op. cité**).

⁴⁷ Au Bénin, les statistiques sont en principe fournies mensuellement.

⁴⁸ Ce tableau de bord doit inclure non seulement des indicateurs d'activité, mais également des indicateurs relatifs aux ressources humaines et à la qualité (DEVEDJIAN P., 2000).

⁴⁹ Le temps de travail du juge tout comme sa capacité à traiter les affaires n'est pas illimité.

La gestion efficace des dossiers repose donc sur l'établissement d'objectifs concrets du début à la fin de l'affaire et pendant les différentes étapes du déroulement de l'instruction. **Benoît FRYDMAN** montre qu'elle doit consister en la définition d'objectifs de performance et de rendement (par exemple, la réduction du temps ou du coût de traitement des affaires), la construction d'outils et de structure de contrôle et d'appui (notamment des processus d'audit interne ou externe des juridictions) (**FRYDMAN B., 2007, p 27**). Au Canada, les mesures suivantes contribuent à la gestion efficace des dossiers :

- la différenciation des causes : il faut prévoir des approches différentes pour traiter chaque cas selon sa complexité.

- l'identification des affaires qui pourraient nécessiter un investissement de temps plus grand de la part du juge afin d'optimiser le temps de préparation;

- la promotion d'une « culture juridique » qui n'accepte pas les retards.

En effet, la seule maîtrise des outils (tableaux de bord, connaissance des procédures etc.) n'est pas suffisante. Elle doit s'accompagner d'une faculté à mener des équipes, à définir des projets de service, à gérer les conflits. (**PAULIAT, H., 2007, p 136**).

Par ailleurs, en France, une réforme budgétaire dite « LOLF », Loi organique sur les lois de finance, entreprise en août 2001 et appliquée dans le secteur de la justice en 2006, a dégagé un certain nombre d'indicateurs de performance pour apprécier la productivité d'une juridiction et partant son efficacité. Ces indicateurs concernent notamment :

- le délai moyen de traitement des dossiers ;
- l'ancienneté moyenne du stock, mesurée au 31 décembre de chaque année ;
- le nombre d'affaires traitées par juge.

Enfin, comme l'ont préconisé la commission de contrôle **Arthuis HAENEL** en 1991 et la mission d'information **JOLIBOIS-FAUCHON** en 1996 du Sénat Français il est nécessaire de faire le recentrage du juge sur ses missions essentielles. Elles proposent alors le transfert aux greffiers en chef de certaines compétences de nature quasi-juridictionnelles normalement dévolues au juge comme l'établissement des certificats de nationalité, les cessions sur salaire etc.

L'association nationale des juges d'instance Français propose dans cette optique la suppression de la cotation et des paraphes obligatoires de certains registres (livres, registres et répertoire des officiers de l'état civil, des conservateurs des hypothèques, des notaires etc.) et ceci, dans le prolongement de la suppression des paraphes, des livres de paie opérée par un décret du 28 janvier 2000 au titre de la simplification administrative.

Au regard de tout ce qui précède et dans le but de remédier aux dysfonctionnements observés dans les cabinets d'instruction sans porter atteinte aux droits fondamentaux des parties ni davantage aux principes généraux de l'information judiciaire, il importe de rendre compte de ces différentes solutions.

Quid de la méthodologie suivie ?

Paragraphe II : Méthodologie adoptée

Notre méthodologie s'articule autour de deux points essentiels : la dimension empirique (A) et l'approche théorique (B).

A. Dimension empirique de l'étude

L'approche empirique nous permet d'indiquer la méthode d'enquête que nous avons utilisée pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes. Elle recouvre les étapes ci-après :

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

Abordons à présent l'objectif de la collecte 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, les enquêtes nous permettront de voir si :

- l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction est due à la surcharge de travail du juge d'instruction ;
- la gestion non optimale de la production judiciaire est due à l'absence d'organisation et de planification réalistes et appropriées de la charge de travail.

Dans quel cadre a eu lieu l'enquête ? Quelle est la population cible retenue ?

2. Cadre de l'enquête et population ciblée

Le cadre de la présente étude est le tribunal de première instance de première classe de Cotonou et la cour d'appel de Cotonou. La population ciblée est composée des magistrats qui animent ou ont animé les cabinets d'instruction du TPI de Cotonou, des magistrats du parquet, des greffiers des cabinets d'instruction, de quelques avocats inscrits au tableau béninois de l'ordre des avocats, soit quarante (40) personnes.

Afin de pouvoir vérifier les hypothèses émises, nous avons poursuivi notre enquête par la technique du sondage comme procédé de collecte de données.

3. Nature de la collecte des données

Le sondage a été réalisé au moyen d'un questionnaire. De même, des entretiens directs ont été réalisés en vue de compléter les informations relatives au fonctionnement des cabinets d'instruction.

Le questionnaire s'articule autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer notamment l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction et la gestion non optimale de la production judiciaire.

Quant aux entretiens, ils sont réalisés avec quelques personnes ressources identifiées parmi les secrétaires des greffes et parquets, les greffiers, les avocats et les magistrats en charge des cabinets d'instruction ou y ayant servi. Les entretiens avec ces personnes ressources nous ont permis de recueillir des informations complémentaires et d'échanger sur les pratiques de gestion des dossiers en information judiciaire.

Que dire de la spécification des données ?

4. Echantillonnage et Spécification des données à mobiliser

Le questionnaire est soumis à la population cible. Les données mobilisées au moyen des enquêtes sont relatives à :

- l'appréciation des personnes enquêtées par rapport à l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction ;
- la justification qu'elles donnent du problème de la gestion non optimale de la production judiciaire.

Expliquons à présent l'approche qui a sous tendu la conception du questionnaire.

5. 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. A cet égard, nous n'avons formulé que des questions fondamentales dont les réponses nous ont permis de vérifier les hypothèses. Ainsi, ces questions fondamentales sont libellées comme l'indique le questionnaire (confère annexe n°4).

Les données sont collectées, dépouillées et présentées avec des techniques bien précises.

6. Technique de dépouillement des données et outils de présentation des données

Les données recueillies à la suite de cette enquête ont été dépouillées manuellement. Leur traitement a été fait au moyen du tableur Excel de "Microsoft" afin de déterminer les pourcentages. Cette démarche nous a permis de comparer les différents pourcentages à nos seuils de décision et de dégager des conclusions qui s'imposent.

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 contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction

a. Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique qui est finalement retenue pour analyser le problème de l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction est celle qui préconise la mise en place de mécanismes de contrôle et de suivi pour éviter de très longs délais d'instruction, des retards excessifs lors du traitement des dossiers, de la transmission des courriers etc.

A cette fin, un seuil de décision doit être adopté pour vérifier l'hypothèse émise.

b. Seuil de décision pour une vérification de l'hypothèse liée au problème de l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction

La question fondamentale concernant ce problème est libellée de la façon suivante : qu'est-ce qui selon vous explique l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction ?

Cette question posée comporte trois (03) items (Cf. questionnaire en annexe n°4)

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

Un choix théorique est également nécessaire pour le problème spécifique n°2.

2. Choix théorique lié au problème de la gestion non optimale de la production judiciaire

a. Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre ce problème de la gestion non optimale de la production judiciaire, nous avons retenu l'approche qui favorise les conditions et méthodes efficaces de gestion de la production juridictionnelle.

Quel seuil de décision faut-il retenir ici ?

3. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la gestion non optimale de la production judiciaire

La question fondamentale concernant ce problème est formulée comme suit : qu'est-ce qui justifie, selon vous, la gestion non optimale de la production judiciaire ?

Nous allons retenir ici, tout item dont le poids serait le plus élevé (Cf. questionnaire en annexe n°4).

Mais les hypothèses émises à partir de causes supposées restent à vérifier afin de trouver des solutions idoines aux problèmes posés.

SECTION II : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET

SUGGESTIONS POUR UN FONCTIONNEMENT

EFFICACE DES CABINETS D'INSTRUCTION

Les enquêtes pour la vérification des hypothèses d'une part, les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre d'autre part, constituent les différentes parties de la présente section.

Paragraphe I : Vérification des hypothèses à partir des enquêtes

Avant de présenter les données de l'enquête et de procéder à la vérification des hypothèses de recherche (B), nous allons souligner les difficultés rencontrées susceptibles d'influencer lesdites données (A).

A. Collecte des données, difficultés rencontrées et limites

La collecte des données débute par la préparation et la réalisation des enquêtes.

1. Préparation et réalisation des enquêtes

Il convient de rappeler que l'échantillon sur lequel est basée la mobilisation des données de l'enquête est de 40 personnes ressources.

Pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce qu'une seule question soit posée par problème spécifique. Ce questionnaire a été adressé d'abord à un groupe restreint de l'échantillon, afin d'apprécier le niveau de compréhension des personnes enquêtées. Il a été corrigé par la suite, en fonction des observations faites par certains magistrats. S'agissant de la réalisation de l'enquête proprement dite, elle s'est effectuée tout au long de notre stage pratique et de manière plus intense du 10 novembre 2008 au 02 janvier 2009.

C'est alors que nous avons été confrontés à quelques difficultés.

2. Difficultés rencontrées et limites des données

Les difficultés rencontrées n'affectent pas 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 fait que la plupart des enquêtés se sentent concernés par la recherche et semblent s'approprier les dysfonctionnements relevés dans nos observations de stage et retenus comme les problèmes spécifiques à résoudre. Ainsi, ils interprètent nos observations comme des critiques qui leur sont adressées personnellement.

La seconde difficulté majeure rencontrée est que la question de gestion du rendement n'est pas connue et développée au sein de la justice béninoise. Jusqu'alors, les préoccupations des acteurs de la justice, relativement à la pratique de l'instruction sont liées aux formalismes, à la régularité des actes d'instruction ; or, la littérature en la matière est abondante. Ainsi, nous n'avons pas pu trouver des contributions antérieures substantielles à l'échelle nationale susceptibles de nous aider à la résolution des problèmes identifiés.

L'autre difficulté majeure rencontrée est l'indisponibilité de certains magistrats due à leur emploi du temps chargé.

Les greffiers étaient réticents à nous fournir des informations, en raison de ce qu'ils devaient se prononcer sur les tâches des magistrats.

S'agissant des limites des données recueillies, elles sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues.

En dépit de ces difficultés, les enquêtes menées n'ont pas manqué de produire des résultats intéressants.

B. Présentation, analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses

Dans un premier temps, nous présenterons les données de nos enquêtes et leur vérification, dans un second temps nous confirmerons ou infirmerons à partir de ces données les hypothèses que nous avons émises.

1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête

Les résultats des enquêtes réalisées seront présentés et analysés en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

a. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction

Il importe de préciser, avant la présentation des résultats, que les quarante (40) questionnaires distribués ont été intégralement récupérés et sont exploitables, soit un taux de 100% de l'échantillon. Cela étant, rappelons que notre préoccupation essentielle ici est de comprendre ce qui fondamentalement explique l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction.

L'examen des résultats de l'enquête révèle ce qui suit : trente (30) personnes soit 75%, la surcharge de travail du juge d'instruction en est la cause. Ils expliquent que le nombre très élevé des dossiers et la diversité des tâches à accomplir par le juge d'instruction sont en inadéquation avec ses capacités humaines. Neuf (09) personnes par contre, soit 22,5 %, ont indexé l'absence de

suiwi effectif du fonctionnement des cabinets par le président de la chambre d'accusation comme étant la cause. Une seule personne, soit 2,5% trouve son origine dans la faible implication du juge dans l'exécution des tâches administratives du cabinet.

Ces résultats sont compilés dans le tableau n° 4 en annexe n°5.

De l'analyse des données recueillies sur cette préoccupation, il ressort que la cause fondamentale liée au problème spécifique n°1 a sa source dans *la surcharge de travail du juge d'instruction* qui recueille un taux de 75%.

La cause du premier problème spécifique étant déterminée, quelle est alors celle du second problème spécifique ?

b. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport à la gestion non optimale de la production judiciaire

A la question de savoir ce qui expliquerait la gestion non optimale de la production judiciaire dans les cabinets d'instruction, 25 personnes, soit 62,5%, ont révélé une cause autre que celles que nous avons soupçonnées. Selon elles, au-delà de l'insuffisance de moyens matériels et humains, de l'absence d'organisation et de planification du travail par le juge d'instruction, les difficultés structurelles⁵⁰ sont en cause, étant entendu que, la diversité des tâches à accomplir par le juge d'instruction s'accommodent mal d'un effectif réduit en personnel, d'une exigüité des bureaux, de pénurie et de vétusté des moyens.

Cependant, 12 personnes, soit 30%, ont déclaré que c'est l'insuffisance de moyens matériels et humains qui en est la cause, et 03 personnes, soit 7,5% des enquêtés, estiment que cela est dû à l'absence d'organisation et de planification réalistes et appropriées de la charge du travail (voir tableau n°5 en annexe n°5).

⁵⁰ Manque de moyens budgétaires, organisation générale déficiente, sous équipement etc.

A l'analyse des réponses, on peut conclure que la gestion non optimale de la production judiciaire a sa cause dans les difficultés d'ordre structurel qui représentent 62,5% des opinions émises sur la question.

A partir des résultats des enquêtes ainsi présentés, nous pouvons vérifier les hypothèses émises.

2. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

a. 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'enquêtes pour enfin établir le diagnostic. Les hypothèses ont été donc vérifiées l'une après l'autre.

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

Pour corriger la ou les causes se trouvant à la base du problème de l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction, nous avons fixé comme seuil de décision, que toute réponse qui aura un poids différent de 0% sera maintenue. Les données quantitatives qui ont servi de base à notre analyse ont révélé que :

- l'absence de contrôle et du fonctionnement du greffe d'instruction est due à la surcharge de travail du juge d'instruction : (75%) ;
- l'absence de suivi effectif du fonctionnement des cabinets par le président de la chambre d'accusation : (22,5%) ;
- la faible implication du juge dans l'exécution des tâches administratives du cabinet : (2,5%).

Il résulte donc de ce qui précède, que toutes les réponses ont réuni un poids différent de 0%. Dans ces conditions, l'hypothèse n°1 selon laquelle, l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction s'explique par la

surcharge de travail du juge d'instruction, se trouve partiellement vérifiée, puisque au-delà de la cause supposée, deux (02) autres causes entraînent également le problème.

- *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 des enquêtes révèlent qu'outre les causes supposées, une cause majeure est apparue. Il s'agit des difficultés structurelles. Ainsi, il ressort que globalement, les causes par ordre d'importance se présentent comme suit :

- difficultés structurelles : (62,5%) ;
- insuffisance de moyens matériels et humains : (30%) ;
- absence d'organisation et de planification réalistes et appropriées du travail : (7,5%).

A la lumière de ces résultats et par rapport au seuil de décision fixé, la cause du problème spécifique n°2 se trouve être les difficultés d'ordre structurel. Il convient donc de dire que l'hypothèse n°2 selon laquelle la gestion non optimale de la production judiciaire s'explique par l'absence d'organisation et de planification réalistes et appropriées de la charge de travail n'est pas vérifiée.

Mais au-delà de cette cause, l'insuffisance de moyens matériels et humains (30%) et l'absence d'organisation et de planification réalistes et appropriées du travail (7,5%) constituent également des causes non négligeables.

b. Etablissement du diagnostic

Le diagnostic sera établi en fonction des problèmes spécifiques identifiés.

- *Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1*

Par rapport au problème spécifique n°1, notre hypothèse de départ étant vérifiée, nous établissons alors le diagnostic suivant : « l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction s'explique par la surcharge de travail du juge d'instruction ».

- *Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°2*

Les données quantitatives issues de l'enquête ayant révélé l'hypothèse n° 2 non vérifiée, nous pouvons désormais établir notre diagnostic en concluant que les difficultés structurelles (effectif réduit, exigüité des bureaux, organisation générale déficiente, pénurie de moyens etc.) justifient la gestion non optimale de la production judiciaire.

Les diagnostics ainsi posés peuvent permettre de proposer des approches de solutions et les conditions de leur mise en oeuvre.

Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Dans la recherche de l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction au TPI de Cotonou, nous nous sommes fixés des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques. Nous avons formulé des hypothèses qui ont été vérifiées par l'analyse des résultats des enquêtes menées à ce sujet. Il s'avère maintenant nécessaire de proposer des approches de solutions (A) ainsi que leurs conditions de mise en œuvre (B).

A. Approches de solutions

Nous examinerons les approches de solutions qui permettront de corriger des différentes causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique et par ricochet, conduiront à la résolution du problème général.

1. Approches de solutions au problème de l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction

Le diagnostic établi révèle que ce problème est dû à la surcharge de travail du juge d'instruction.

Résoudre ce problème revient à proposer les conditions devant permettre d'une part, un suivi efficace de l'exécution des tâches du greffier d'autre part, l'informatisation des activités des cabinets d'instruction et la mise à disposition des juges d'outils informatiques pour leurs utilisations.

En effet, dans le premier registre il convient, dans le souci d'une meilleure efficacité de la juridiction, de s'accorder une journée par semaine pour faire le point des tâches confiées au greffier, faire le rangement et réfléchir sur les performances du cabinet. Le juge d'instruction profitera également de cette journée pour s'assurer de la tenue correcte des statistiques.

Dans le second registre, en raison de leur intérêt pratique, l'utilisation dans les cabinets d'instruction des nouvelles technologies s'avère nécessaire. Il convient, dans le cadre du programme de mise en place de dispositifs de gestion informatisée des procédures pénales dans les tribunaux de première instance du Bénin, de doter les greffiers et les juges de matériels informatiques performants. Cela va permettre de limiter les saisies redondantes, les recherches fastidieuses et la rédaction répétitive de certains actes.

La souplesse dans la gestion offerte par l'outil informatique permettra le suivi optimisé des dossiers d'instruction dans un cadre sécurisé et réduira quasiment à néant le risque d'oubli des formalités à exécuter.

Il convient de préciser que les fonctionnalités de l'application s'appuient sur les tâches définies par le code de procédure pénale. Ce qui permet aux magistrats instructeurs et à leurs greffiers de procéder aux divers traitements imposés par la loi. Le système prend en compte les diverses communications des procédures au procureur de la République, les commissions rogatoires et les expertises qui font l'objet de rappel automatique en cas de non exécution dans les délais fixés. Un agenda permet d'identifier les diligences fixées à exécuter. De même, le suivi du contentieux de la détention est facilité par un dispositif de rappel automatique des détentions à prolonger⁵¹. Un traitement statistique des dossiers enregistrés et des diligences ordonnées permet à tout moment de connaître précisément l'activité du cabinet d'instruction et de suivre l'évolution de chaque dossier⁵².

Il faut aussi mettre en réseau informatique les différents services (parquet, cabinets d'instruction, chambre d'accusation, maison d'arrêt) afin de faciliter la tâche des magistrats.

Nous suggérons enfin un renforcement des ressources humaines par la nomination de nombreux juges d'instruction⁵³. Des formations continues sont également nécessaires à l'intention des magistrats instructeurs. A cela, il faudra ajouter le renforcement du personnel greffier des cabinets d'instruction⁵⁴.

⁵¹ Dix (10) jours avant l'expiration du délai, l'application émet automatiquement et de façon régulière un signal.

⁵² Cf. Guide de formation précité.

⁵³ Cela implique une répartition équitable des tâches entre les juges d'instruction. A cet effet le respect d'un ratio juge d'instruction/dossier de 100 par an avec 50 nouvelles affaires est souhaitable.

⁵⁴ Compte tenu de leur rôle il est nécessaire que les greffiers des cabinets d'instruction reçoivent une formation appropriée.

Les approches de solutions à l'absence de contrôle et de suivi de l'activité du greffier d'instruction étant examinées, quelles sont celles à apporter au problème de la gestion non optimale de la production judiciaire ?

2. Approches de solutions au problème de la gestion non optimale de la production judiciaire

Pour corriger les difficultés d'ordre structurel apparues à l'analyse comme cause réelle de la gestion non optimale de la production judiciaire dans les cabinets d'instruction du TPI de Cotonou, nous suggérons un allègement du travail du juge. En effet, le juge d'instruction au tribunal de Cotonou perd du temps avec des tâches essentiellement administratives, ce qui retarde le traitement des dossiers judiciaires.

Pour corriger cette situation, nous suggérons, en nous inspirant du rapport français d'information sur *l'évolution des métiers de la justice*⁵⁵, que le président du tribunal ne délègue plus certaines de ses attributions au juge d'instruction comme l'établissement des certificats de nationalité, les cessions sur salaire, la cotation et les paraphes obligatoires de certains registres (livres, registres et répertoire des officiers de l'état civil, des conservateurs des hypothèques, des notaires). Cette solution, à l'instar de celle relative à la suppression des paraphes des livres de paie opérée en France par un décret du 28 janvier 2000 au titre de la simplification administrative, va permettre un recentrage du juge sur ses missions essentielles.

Dans la même logique, l'institution du juge des libertés et de la détention comme en France peut également contribuer à décharger le juge d'instruction de

⁵⁵ COINTAT, C. (2002) : « *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice* », N° 3 4 5 Sénat, Session extraordinaire de 2001-2002, France, <http://www.senat.fr/rap/r01-345/r01-345.html>

ses nombreuses autres tâches. De la sorte, le juge d'instruction s'occupera de l'instruction du dossier alors que le juge des libertés et de la détention se chargera de gérer la détention. Cela favorisera l'accélération de la procédure, et chacun des juges, pourra régler de manière diligente le pan du dossier qui le concerne.

Il faut également envisager un renforcement des capacités matérielles et structurelles afin que les juges soient placés dans des conditions pouvant les motiver à bien faire leur travail avec diligence. Cela implique des bureaux adéquats, des mobiliers corrects, de bonnes conditions de travail.

Enfin, nous suggérons comme Madame **Séverine LAWSON** que le magistrat instructeur rationalise le traitement des dossiers de son cabinet en :

- adoptant une méthode de travail (programmer les actes à accomplir, programmer les dossiers par ordre de priorité etc.) ;
- veillant à l'établissement à intervalles réguliers des données statistiques ;
- se fixant des objectifs du début à la fin de chaque affaire et pendant les différentes étapes de l'instruction ;
- veillant au suivi des indicateurs de performance pour apprécier la productivité de la juridiction et partant son efficacité (LAWSON S., op.cit.).

En somme, pour résoudre le problème général du fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction nous suggérons à l'instar de **Marie Luce CAVROIS** que le juge agisse dans deux domaines :

- le management des moyens matériels de la juridiction en l'occurrence le personnel et la logistique ;
- le management juridictionnel, c'est à dire l'organisation de la juridiction en vue de disposer des conditions optimales de traitement des procédures (délais, tenue

des statistiques, tableaux de bord, détermination des objectifs, etc.) (**CAVROIS, M.L., op. cit., p 2**)

Le premier défi des cabinets d'instruction à l'heure actuelle est d'ordre quantitatif. La justice, reflet obligé de son temps, a besoin de moyens accrus et dans une certaine mesure de l'esprit d'innovation du juge d'instruction auquel il faut, comme le suggère **Simone ROZES**, s'adresser pour faire face aux défis du nombre et de la complexité en vue d'améliorer sans moyens supplémentaires importants, la qualité du service rendu (ROZES, S., 1991, p 8).

Si ces solutions venaient à être mises en œuvre, le juge d'instruction serait placé dans des conditions propices, favorables à l'accomplissement efficace de sa mission.

Mais on ne saurait se limiter aux propositions de solutions, la réflexion doit aussi porter sur la mise en œuvre de ces solutions.

B. Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude

1. Conditions de mise en œuvre

Face à l'encombrement des cabinets d'instruction, l'institution de nouvelles techniques et de nouvelles méthodes de gestion ne peut suffire à répondre à l'exigence d'efficacité du juge d'instruction dans la gestion de son cabinet. Il faut qu'un certain nombre de conditions soient réunies pour qu'elles aboutissent à leur finalité : ce sont les conditions de mise en œuvre ou de réussite. C'est en cela que nous formulons les recommandations ci-après :

- renforcement de moyens supplémentaires aux cabinets d'instruction ;
- dotation en nombre suffisant de moyens matériels informatiques performants et modernes ;
- augmentation du nombre de cabinets d'instruction et réduction du

- ratio actuel juge/dossiers à 100 dossiers par an ;
- augmentation du nombre de juges d'instruction en procédant aux nominations ;
 - mise en réseau informatique du greffe, du cabinet d'instruction, du parquet et de la chambre d'accusation, afin de favoriser la communication entre ces différentes structures ;
 - mise en œuvre de la réforme portant création des nouvelles juridictions de 1^{ère} instance prévue par la loi d'organisation judiciaire ;
 - appropriation du logiciel de gestion informatisée de la chaîne pénale par les différents acteurs ;
 - garantir la pérennité des plateformes techniques déployées ;
 - instauration de formations continues à l'utilisation de l'outil informatique à l'endroit des magistrats et greffiers en vue d'introduire une culture d'informatisation.

2. Tableau de synthèse de l'étude (TSE)

Le tableau de synthèse de l'étude est un tableau récapitulatif fait depuis la problématique jusqu'aux solutions de correction des causes réelles des problèmes (voir annexe n°6).

CONCLUSION GENERALE

L'institution du juge d'instruction contribue au maintien de la paix sociale, de la sécurité des personnes et des biens à travers la répression des infractions. L'impartialité et l'indépendance dont il jouit, lui offrent l'occasion de gérer efficacement les dossiers. Pourtant comme le rappelle Michel DEBRE ancien Garde des Sceaux Français : *« depuis de longues années, praticiens et justiciables sont unanimes à déplorer les défauts de nos institutions judiciaires. Si l'on remonte aux sources du mal on s'aperçoit que les lenteurs, la complexité et le coût excessif de la justice proviennent avant tout d'une organisation irrationnelle. Alors que dans des domaines les plus divers, les plans d'organisation et d'équipe s'efforcent d'adapter la vie administrative à la Nation, à sa structure démographique et économique moderne, l'organisation judiciaire est figée dans le cadre qui fut tracé il y a cent cinquante ans et que condamnent aussi bien le développement des moyens de communication que l'évolution sociale »* (Circulaire de Michel DEBRE op.cit.).

Bien qu'émanant d'un ministre de la justice de la France, cette affirmation illustre bien les maux dont souffre également l'institution judiciaire au Bénin.

Il est donc légitime de maintenir des interrogations permanentes sur la qualité de notre justice, en particulier sur celles des cabinets d'instruction dont le bon fonctionnement conditionne la qualité d'une part importante des décisions de la justice pénale.

L'état des lieux sur le fonctionnement des cabinets d'instruction au tribunal de première instance de Cotonou au cours de notre stage nous a permis de déceler un certain nombre de problèmes. Ceux-ci ont été regroupés en trois problématiques au nombre desquelles celle de l'amélioration du fonctionnement

des cabinets d'instruction de Cotonou a retenu notre attention et constitue le centre d'intérêt de nos travaux de recherche.

De cette problématique découle un problème général, celui du fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction. L'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction et la gestion non optimale de la production judiciaire constituent les manifestations évidentes.

Au cours de notre développement nous avons montré que la résolution de ces problèmes passe par une gestion sereine et cohérente du cabinet d'instruction permettant d'organiser de manière correcte le travail qui s'y effectue. Le devoir du magistrat en charge d'une juridiction ou d'une unité juridictionnelle est d'examiner le problème qui lui est soumis à partir des contraintes qui lui sont imposées⁵⁶. Ainsi, dans le souci de rationalisation de l'activité judiciaire, le magistrat instructeur doit demeurer respectueux du droit fondamental de toute personne à faire valoir, reconnaître et sanctionner ses droits. Le respect des principes directeurs de l'instruction préparatoire constitue la contrainte théorique et technique majeure.

Les propositions que nous avons faites ne sont rien d'autre que des outils qui laissent ouvert le champ de la réflexion sur la problématique de l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction au tribunal de première instance de Cotonou. En ce sens, les solutions pour remédier aux dysfonctionnements de la justice en général et des cabinets d'instruction en particulier ne peuvent venir, d'une part, que des réformes structurelles remplaçant l'appareil judiciaire dans son rôle d'ultime recours, d'autre part de l'esprit d'innovation du juge d'instruction.

⁵⁶ Ainsi s'exprimait Christian THEVENOT, président du tribunal de grande instance de Paris, en 1997 lors d'une communication sur « *la gestion des juridictions : instruments de maîtrise des flux* » à LAOS

BIBLIOGRAPHIE

1. BOULOC, B. (1965) : « *L'acte d'instruction* », Paris, L.G.D.J
2. CAVROIS, M-L. (2007) : « *L'administration des juridictions de l'ordre judiciaire en France* », www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf_2007/10-05-2007/10-05-2007_cavrois.pdf
3. CHAMBON, P. (1997) : « *Le juge d'instruction : théorie et pratique de la procédure* », Paris, 4^{ème} éd. Dalloz
4. COINTAT, C. (2002) : « *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice* », N° 3 4 5 Sénat, Session extraordinaire de 2001-2002, France, <http://www.senat.fr/rap/r01-345/r01-345.html>
5. FACCHINI, F. : « *Etude sur l'efficacité de la production du service public de la justice* », Communication pour le 4ème Colloque International d'Economie Publique Appliquée, « Déréglementation des services publics en Europe ». Quimper, 11 et 12 juin 1998
6. GUINCHARD, S., VINCENT, J., MONTAGNIER, G., VROINARD, A. (2001) : « *Institutions judiciaires* », Paris, 6^e éd., Dalloz
7. KRAMER, P., LEGER, P., ROZES, S., WAQUET, P., (1991) : « *L'administration de la justice* », revue française d'administration publique n° 57, Paris
8. LAWSON, S. AVOGNON, I. (2007) : « *Pratique de l'instruction* », Mimographe, UAC, ENAM
9. LAWSON, S. (2005) : « *Communication sur les cabinets d'instruction : comment rationaliser le traitement des dossiers ?* », 27 juin au 02 juillet 2005 Abomey, formation continue des magistrats
10. LOTTIN, D. : « *Le rôle du juge dans l'amélioration de l'administration de la Justice* », www.pogar.org/publications/judiciary/lottin/justice.pdf
11. Du LUART R., (2006) : « *Rapport d'information sur la formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion* », N° 4 Sénat, Session ordinaire de 2006-2007, France, <http://www.senat.fr/rap/r06-004/r06-004.html>

12. MAGENDIE, J-C. (Sous la présidence de), (2004) : « **Célérité et qualité de la justice : La gestion du temps dans le procès** », Rapport, www.justice.gouv.fr
13. MARLIERE, L. (2003) : « **Le management judiciaire peut-il résorber l'arriéré des tribunaux ?** » in le bulletin des juges consulaires du tribunal de commerce de Charleroi, www.juridat.be/tribunal_commerce/charleroi/images/Buull202003.pdf
14. MERLE, R. VITU, A. (2001) : « **Traité de droit criminel : Procédure pénale** », Paris, 5^{ème} éd., Cujas
15. NOGUERA, F. (2006) : « **Management du temps de travail** », Paris, Dunod
16. THEVENOT, C. (1997) : « **La gestion de la juridiction : instruments de maîtrise des flux** » in la gestion du contentieux civil et pénal, acte de séminaire régional du Laos, Ventiane laos 9-13 juin 1997
17. Circulaire n°0427/MJLDH/DC/CT-GF du 10 mars 1997 du Garde des Sceaux portant tenue des dossiers d'instruction et classement des pièces de procédure
18. Circulaire n°0134/MJLDH/CAB/SGM/SA du 29 août 2007 du Garde des Sceaux portant réorganisation fonctionnelle des tribunaux de première instance
19. Arrêté interministériel n°01529/MJLDH/MCPD/MFE/CAB/SGM/SA du 10 novembre 2005 portant création, missions, organisation et fonctionnement du Système Intégré de Production d'Analyse et de Gestion des Statistiques du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme
20. Loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin
21. Ordonnance n° 25 PR/MJL du 07 août 1967 portant code de procédure pénale en République du Bénin
22. Ordonnance n°69-23 PR/MJL du 10 juillet 1969 relative au jugement des infractions commises par les mineurs de dix huit ans
23. Guide de formation sur la chaîne pénale informatisée des tribunaux de première instance du Bénin du ministère chargé de la justice, juin 2007.

ANNEXES

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des chambres du tribunal de première instance de première classe de Cotonou.....	75
Annexe 2 : Statistiques des procédures devant les cabinets d'instruction (Année 2007, 2008).....	78
Annexe 3 : Statistiques des procédures devant le cabinet des mineurs (Année 2007, 2008).....	78
Annexe 4 : Exemple du questionnaire.....	79
Annexe 5 : Point des réponses sur le questionnaire.....	81
Annexe 6 : Tableau de synthèse de l'étude.....	82

Annexe 1**Tableau récapitulatif des chambres du tribunal de première instance de première classe de Cotonou**

N° d'ordre	Chambre	Nombre	Fréquence	Mode de saisine	Compétence
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"> - Litiges né d'un acte de commerce - Contestations entre commerçants ou entre un commerçant et un non commerçant si ce dernier choisit d'attirer le commerçant devant elle - Procédures collectives - Procédures simplifiées de recouvrement
04	Référés civils	04	Semaine	Assignation Procès-verbal d'huissier	<ul style="list-style-type: none"> - Compétence exclusive pour connaître des difficultés relatives à la saisie⁵⁷ - Cas d'urgence.
05	Référés commerciaux	01	Semaine	Assignation	<ul style="list-style-type: none"> - Difficultés relatives à l'exécution d'un titre exécutoire ou d'un jugement - Cessation d'un trouble manifestement illicite.

⁵⁷Acte uniforme du 10 avril 1998 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AU/PSRVE) 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	- Vente judiciaires
07	Sociale	03	Semaine	Procès-verbal de non-conciliation provenant de l'Inspection du travail ⁵⁸	- Difficultés individuelles ou collectives de travail - Accident de travail - Maladies professionnelles - Prestations familiales - Pensions de retraite, etc.
08	Traditionnelle (biens)	04	Quinzaine	- Requête adressée au président - 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	- Requêtes - 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 CD	03	Semaine	- Citation directe - Ordonnance de renvoi des juridictions d'instruction - Avertissement suivi de comparution volontaire	- Délits et contraventions

⁵⁸ Cf. art. 241 de la loi n°98-004 du 27 janvier 1998 portant code du travail en République du Bénin.

15	Correctionnelle des mineurs	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 des 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.

Annexes n°2 & 3

- Statistiques des procédures devant les cabinets d'instruction (Année 2007, 2008)
- Statistiques des procédures devant le cabinet des mineurs (Année 2007, 2008)

Annexe 4**QUESTIONNAIRE D'ENQUETE**

**Mesdames/ Messieurs,
Chers aînés**

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 en effet, à relever les dysfonctionnements relativement à la gestion et à l'administration de la juridiction d'instruction au tribunal de première instance de première classe de Cotonou et à proposer des pistes de solutions idoines pour améliorer son rendement.

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 contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction ? Est-ce :
 - l'absence de suivi effectif du fonctionnement des cabinets par le président de la chambre d'accusation
 - la surcharge de travail du juge d'instruction
 - la faible implication du juge dans l'exécution des tâches administratives du cabinet
 - autres (à préciser)
-

2. Selon vous, à quoi peut être dû la gestion non optimale de la production judiciaire ? Est-ce :

- l'insuffisance de moyens
- l'absence d'organisation et de planification du travail
- autres (à préciser).....
.....

Annexe 5**Tableau N°4** : Point des réponses à la question n°1 du questionnaire

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences Relatives
Surcharge de travail du juge d'instruction	30	75%
Absence de suivi effectif du fonctionnement des cabinets par le président de la chambre d'accusation	09	22,5%
Faible implication du juge dans l'exécution des tâches administratives du cabinet.	01	2,5%
Total	40	100%

Source : Réponses à la question n°1 ainsi libellée : Qu'est-ce qui selon vous explique l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction ?

Tableau N°5 : Point des réponses à la question N°2

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences Relatives
Autre (Difficultés d'ordre structurel)	25	62,5%
Insuffisance de moyens matériels et humains	12	30%
Absence d'organisation et de planification réalistes et appropriées du travail.	03	7,5%
Total	40	100%

Source : Réponses à la question n°2 ainsi libellée : Quelle raison explique la gestion non optimale de la production judiciaire dans les cabinets d'instruction ?

Annexe n° 6**Tableau n° 6 : TSE : « Contribution à l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction au tribunal de première instance de Cotonou »**

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic	Solutions
Niveau général	Problème général : Fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction	Objectif général : Suggérer des conditions et méthodes pour l'amélioration du fonctionnement des cabinets d'instruction	- Surcharge de travail du juge d'instruction - Difficultés d'ordre structurel	Le fonctionnement non optimal des cabinets d'instruction est dû d'une part à la surcharge de travail du juge d'instruction d'autre part à des difficultés d'ordre structurel	- renforcement des moyens matériels des cabinets d'instruction - modernisation des cabinets d'instruction - formation des greffiers d'instruction - rationalisation du traitement des dossiers - circulaire de la chancellerie organisant le fonctionnement des cabinets d'instruction
Niveaux spécifiques	1 Problème spécifique n° 1 : Absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction	Objectif spécifique n° 1 : Suggérer des méthodes et conditions d'amélioration du rendement quantitatif et qualitatif des cabinets d'instruction	Cause réelle/ PS n° 1 : Surcharge de travail du juge d'instruction	Élément de diagnostic n° 1 La surcharge de travail du juge d'instruction est la cause de l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction	Approches de solutions au PS n° 1 : - auto contrôle du juge d'instruction ; - installation d'applications informatiques pour assister le greffe et pour automatiser les tâches répétitives et de saisie ; - mise à disposition des juges d'outils informatiques pour leurs utilisations mis en réseau informatique des différents services (parquet, cabinets d'instruction, chambre d'accusation, maison d'arrêt) ; - renforcement des ressources humaines par la nomination de nombreux juges d'instruction ; - initiation de formation continue à l'endroit des juges d'instruction ; - renforcement du personnel greffier des cabinets d'instruction.

	2	<p><u>Problème spécifique n° 2 :</u> Gestion non optimale de la production judiciaire</p>	<p><u>Objectif spécifique n° 2 :</u> Proposer des conditions et méthodes efficaces de gestion de la production juridictionnelle</p>	<p><u>Cause réelle / PS n° 2 :</u> Difficultés d'ordre structurel</p>	<p><u>Élément de diagnostic n°2</u> La gestion non optimale de la production judiciaire s'explique par les difficultés structurelles (effectif réduit, exigüité des bureaux, organisation générale déficiente, pénurie de moyens, etc.).</p>	<p><u>Approches de solutions au PS n° 2 :</u> - un allégement du travail du juge en ne lui déléguant plus certaines attributions du Président du tribunal comme la cotation et les paraphes obligatoires de certains registres et livres ; - l'institution du juge des libertés et de la détention ; - le renforcement des capacités matérielles et structurelles ; - une meilleure rationalisation du traitement des dossiers.</p>
--	---	--	--	--	---	--

TABLE DES MATIERES

Identification.....	i
Déclaration du candidat.....	ii
Dédicaces.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire de l'étude	viii
Résumé.....	x
Sommaire.....	xi
INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIER CHAPITRE : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DES CABINETS D'INSTRUCTION.....	4
SECTION I : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	5
Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude.....	6
A. Le tribunal de première instance de première classe de Cotonou.....	6
1. Les juridictions d'instruction.....	6
a. Organisation des cabinets d'instruction.....	7
b. Fonctionnement des cabinets d'instruction	8
2. Le parquet près le tribunal de première instance de Cotonou.....	9
a. Attributions du parquet de Cotonou.....	10
b. Organisation du travail au parquet de Cotonou.....	11
3. Le greffe.....	13
B. La cour d'appel de Cotonou.....	14
1. La chambre d'accusation.....	14
2. Le parquet près la cour d'appel de Cotonou.....	15
Paragraphe II : Observations de stage : Etat des lieux sur les activités du cabinet d'instruction.....	16
A. Les constats faits par rapport au fonctionnement du cabinet d'instruction.....	16
1. Etat des lieux par rapport au fonctionnement de greffe d'instruction	17
2. Etat des lieux par rapport à l'organisation de travail au sein du cabinet.....	19
3. Etat des lieux par rapport à la gestion des dossiers d'instruction.....	20
4. Etat des lieux par rapport à la collaboration avec les autres acteurs de l'instruction.....	22
5. Etat des lieux par rapport au contrôle de la chambre d'accusation.....	22
B. Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	23
1. Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	23
2. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	24

SECTION II : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.....	25
Paragraphe I : 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 II : Spécification et vision globale de la problématique choisie.....	31
A. Spécification de la problématique choisie.....	31
B. Détermination de la 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.....	33
a. Approche générique liée au problème spécifique n°1.....	34
b. Approche générique liée au problème spécifique n°2.....	34
 DEUXIEME CHAPITRE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE, APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DES CABINETS D'INSTRUCTION.....	 36
SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	37
Paragraphe I : Objectifs de l'étude et revue de littérature.....	37
A. Fixation des objectifs de l'étude.....	37
B. Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude (TBE).....	38
1. Identification des causes et formulation des hypothèses.....	38
2. Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	42
C. Revue de la littérature.....	44
1. Exposé des contributions antérieures relativement au problème de l'absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d'instruction	44
2. Exposé des contributions antérieures relativement au problème de la gestion non optimale de la production judiciaire.....	48
Paragraphe II : Méthodologie adoptée.....	51
A. Dimension empirique de l'étude.....	52
1. Objectif de la collecte des données.....	52
2. Cadre de l'enquête et population ciblée.....	53
3. Nature de la collecte des données.....	53
4. Echantillonnage et Spécification des données à mobiliser	54
6. Conception du questionnaire.....	54
7. Technique de dépouillement des données et outils de présentation des données.....	54
B. Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée.....	55
1. Choix théorique lié au problème de l'absence de contrôle et de	

suivi du fonctionnement du greffe d’instruction	55
a. Présentation de la théorie retenue.....	55
b. Seuil de décision pour une vérification de l’hypothèse liée au problème de l’absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d’instruction	55
2. Choix théorique lié au problème de la gestion non optimale de la production judiciaire.....	56
a. Présentation de la théorie retenue.....	56
b. Seuil de décision pour la vérification de l’hypothèse liée au problème de la gestion non optimale de la production judiciaire.....	56
SECTION II : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET SUGGESTIONS POUR UN FONCTIONNEMENT EFFICACE DES CABINETS D’INSTRUCTION.....	57
Paragraphe I : Vérification des hypothèses à partir des enquêtes.....	57
A. Collecte des données, difficultés rencontrées et limites.....	57
1. Préparation et réalisation des enquêtes.....	57
2. Difficultés rencontrées et limites des données.....	58
B. Présentation, analyse des résultats de l’enquête et vérification des hypothèses.....	59
1. Présentation et analyse des résultats de l’enquête.....	59
a. Présentation et analyse des résultats de l’enquête par rapport à l’absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d’instruction	59
b. Présentation et analyse des résultats de l’enquête par rapport à la gestion non optimale de la production judiciaire.....	60
2. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	61
a. Vérification des hypothèses.....	61
b. Etablissement du diagnostic.....	62
Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	63
A. Approches de solutions.....	63
1. Approches de solutions au problème de l’absence de contrôle et de suivi du fonctionnement du greffe d’instruction	64
2. Approches de solutions au problème de la gestion non optimale de la production judiciaire.....	66
B. Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du tableau de synthèse de l’étude.....	68
1. Conditions de mise en œuvre.....	68
2. Tableau de synthèse de l’étude.....	69
CONCLUSION GENERALE.....	70
BIBLIOGRAPHIE.....	72
ANNEXES.....	74