



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE  
LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESRS)

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY- CALAVI

\*\*\*\*\*



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE  
(ENAM)

\*\*\*\*\*

# MEMOIRE DE FIN DE FORMATION (CYCLE II)

FILIERE : MAGISTRATURE

PROMOTION : 2007-2009

## THEME

**PLAIDOYER POUR LE REGLEMENT  
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF  
DANS LES JURIDICTIONS DU FOND**

REALISE ET SOUTENU PAR

**Serge A. TCHINA**

SOUS LA DIRECTION DE

MAITRE DE STAGE

**Amélie Dieudonnée ASSIONVI**  
**AMOUSSOU**, Magistrat, Président  
de la Cour d'Appel de Cotonou

DIRECTEUR DE MEMOIRE

**Jérôme Olaitan ASSOGBA**  
Magistrat, Conseiller à la  
Cour Suprême

*Mars 2009*

## **IDENTIFICATION DU JURY**

❖ **PRESIDENT** : Samson **DOSSOUMON**

❖ **VICE-PRESIDENT** : Assogba Godonou Félix **DOSSA**

❖ **MEMBRE** : Franck Arthur **AKANNI**

**L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION OU IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES  
DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE  
CONSIDÉREES COMME PROPRES À LEUR AUTEUR**

# DEDICACES

- ❖ A **Giscard, Harry** et **Ihlène**, sachez que seul le travail libère l'Homme.
- ❖ A ma mère, **Colette HAZOUME**, pour son soutien permanent.

*Je dédie ce travail.*

# REMERCIEMENTS

*J'adresse mes sincères remerciements :*

- ✓ A mon Directeur de mémoire, monsieur **Jérôme Olaitan ASSOGBA**, Magistrat, Conseiller à la Chambre Administrative de la Cour Suprême, pour avoir accepté de diriger ce mémoire malgré ses multiples occupations ;
- ✓ A mon maître de stage, madame **Amélie Dieudonnée ASSIONVI AMOUSSOU**, Magistrat, Président de la Cour d'Appel de Cotonou, pour son soutien et ses conseils ;
- ✓ A monsieur **Guy OGOUBIYI**, Magistrat, Conseiller à la Cour Suprême et Coordonnateur de formation des auditeurs de justice, pour tous les sacrifices consentis pour nous ;
- ✓ A l'Administration de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature et aux enseignants qui ont contribué à notre formation ;
- ✓ A tous ceux qui ont œuvré d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce travail.

## **LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

**AGNU** : Assemblée Générale des Nations Unies

**CA** : Cour d'Appel

**CAA** : Chambre Administrative d'Appel

**CADHP** : Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

**CE** : Conseil d'Etat

**CEDH** : Cour Européenne des Droits de l'Homme

**COFA** : Composition, Organisation, Fonctionnement et Attribution

**CS** : Cour Suprême

**DUDH** : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

**Gaz Pal** : Gazette du Palais

**MJLDH** : Ministère de la Justice, de la Législation et des Droit de l'Homme

**Op.cit.** : Opere Citato (dans l'ouvrage cité)

**PS** : Problème Spécifique

**REP** : Recours pour Excès de Pouvoir

**TPI** : Tribunal de Première Instance

**TPIPCC** : Tribunal de Première Instance de Première Classe de Cotonou

**V** : Voir

**§** : Paragraphe

## **GLOSSAIRE**

**Contentieux administratif** : Ensemble des litiges dont la connaissance appartient aux juridictions administratives.

**Délai raisonnable** : Non défini par le législateur, il s'apprécie selon la jurisprudence au cas par cas en tenant compte de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui des autorités.

**Double degré de juridiction** : principe destiné à permettre un nouvel examen du dossier par la juridiction supérieure d'Appel.

**Insécurité judiciaire** : Elle s'exprime ici par le fait que le justiciable ne dispose d'aucun moyen pour faire réformer l'arrêt rendu par la chambre administrative de la Cour Suprême même si le juge se trompe de bonne foi.

**Juridiction du fond** : Ce sont les cours et tribunaux qui jugent d'une affaire en fait et en droit. Il s'agit des Tribunaux de Première Instance(TPI) et des Cours d'Appel(CA).

**Prétoire** : salle d'audience des cours et tribunaux.

**Principes généraux du droit** : Règles admises par la jurisprudence comme s'imposant à l'Administration et à ses rapports avec les particuliers, même sans texte et ayant une valeur égale à celle de la loi, de sorte que celle-ci peut y déroger et que, au contraire l'Administration et le pouvoir réglementaire doivent les respecter.

**Procès équitable** : Notion complexe, peut s'entendre du procès au cours duquel les droits des parties sont respectés de manière équilibrée. Il regroupe notamment le droit d'accès au tribunal, le droit à une bonne justice et le droit à l'exécution des décisions de justice.

## **LISTE DES TABLEAUX**

**Tableau N°1** : Tableau illustratif de la durée d'un procès à la chambre administrative de la Cour Suprême

**Tableau N°2** : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

**Tableau N°3** : Synthèse des approches génériques par problème

**Tableau N°4** : Tableau de bord de l'étude sur le « Plaidoyer pour le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond ».

**Tableau N° 5** : Point des réponses à la question N° 1

**Tableau N° 6** : Point des réponses sur la question N° 2

**Tableau N°7** : Tableau de synthèse de l'étude sur le « Plaidoyer pour le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond »

## **RESUME**

La loi 2001-37 du 22 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin en ses articles 49, 53, 61 et 66, a prévu des chambres administratives au niveau des Tribunaux de Première Instance et des Cours d'Appel. Ces chambres ne sont pas installées depuis la promulgation de ladite loi jusqu'au jour où nous avons fini notre stage dans les juridictions du fond de Cotonou.

Des observations relatives à cet état de chose ont été faites et nous avons pu identifier plusieurs problèmes à cet effet. Ceux-ci, répertoriés et regroupés par centre d'intérêt, ont donné lieu à trois problématiques parmi lesquelles nous avons retenu celle ayant trait au règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond.

Les manifestations de ce problème général se résument à une difficulté d'accessibilité au juge administratif (Problème Spécifique N°1) et à un défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif (problème spécifique N°2).

Afin de résoudre ces problèmes, nous nous sommes fixés des objectifs qui se présentent comme suit :

### **Objectif général :**

Contribuer à rendre fonctionnelles les chambres administratives dans les juridictions du fond.

### **Objectifs spécifiques :**

**N°1 :** Faciliter l'accès des justiciables au juge administratif.

**N°2 :** Contribuer au respect de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons formulé des hypothèses de travail axées sur les causes supposées des problèmes spécifiques que sont : l'unicité de la juridiction administrative pour le problème spécifique N°1 et le non règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond pour le problème spécifique N°2.

Pour vérifier ces hypothèses, la technique de sondage a été utilisée comme procédé de collecte de données. La population cible est composée d'une cinquantaine de personnes constituées d'avocats, de magistrats, d'enseignants du supérieur, de directeurs techniques et de gestionnaires de projets du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme.

Aussi des seuils de décision ont-ils été fixés pour la vérification de chaque hypothèse. Nous avons retenu que tout item qui recueillera le plus grand nombre de réponses serait retenu comme cause réelle du problème en résolution.

Les deux hypothèses émises ont été vérifiées, ce qui a permis d'établir pour le premier problème spécifique le diagnostic selon lequel l'unicité de la juridiction administrative est à l'origine de la difficulté d'accessibilité au juge administratif.

Quant au second problème spécifique, le diagnostic est que le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif est dû au non règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond.

Des approches de solutions en vue de la résolution des problèmes spécifiques ainsi que les conditions de leur mise en œuvre ont été proposées. Ainsi, relativement au problème de la difficulté d'accessibilité au juge administratif, nous avons suggéré :

- L'amélioration de la carte judiciaire existante ;
- Le recrutement du personnel en nombre suffisant ; et

- L'octroi des conditions de vie et de travail décentes au personnel.

Quant au défaut de la règle du double degré de juridiction, nous avons suggéré :

- La formation, le recyclage et la spécialisation du personnel pour pouvoir prendre utilement et efficacement les chambres administratives en vue du règlement du contentieux administratif ; et
- L'adoption d'un code de procédure administrative.

# **SOMMAIRE**

## **INTRODUCTION GENERALE**

**CHAPITRE PREMIER** : Du cadre institutionnel et physique de l'étude à la problématique de la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond

**SECTION I** : Cadre institutionnel et physique de l'étude et observations du stage

**Paragraphe 1** : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude

**Paragraphe 2** : Observation du stage : Absence des chambres administratives au niveau du Tribunal de Première Instance et de la Cour d'Appel de Cotonou

**SECTION II** : Ciblage de la problématique de l'étude

**Paragraphe 1** : Choix de la problématique d'étude et justification du sujet

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

**CHAPITRE DEUXIEME** : Cadre théorique et méthodologique et approches de solutions pour le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond

**SECTION I** : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

**Paragraphe 1** : Objectifs de l'étude et revue de littérature

**Paragraphe 2** : Méthodologie adoptée

**SECTION II** : Vérification des hypothèses et suggestions pour l'installation des chambres administratives devant les juridictions du fond

**Paragraphe 1** : Vérification des hypothèses à partir des enquêtes

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

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

« L'arbitraire administratif est souvent plus redoutable que l'arbitraire politique, plus secret, plus quotidien, plus individualisé dans ses effets, il se prête moins à ces vastes mécontentements de protestation qui parviennent parfois à arrêter le législateur ».

**Georges BURDEAU**

## INTRODUCTION GENERALE

En organisant les états généraux de la justice autour du thème central intitulé « *Sécurité juridique et sécurité judiciaire : objectif prioritaire d'une justice crédible et performante* »<sup>1</sup>, les acteurs de la justice ont bien compris que la sécurité juridique et judiciaire est une exigence constitutionnelle dans un Etat de droit. Mieux, ils ont perçu que l'assurance d'une sécurité juridique et judiciaire passe par la réforme de tout l'appareil judiciaire.

Dans cette optique, les états généraux de la justice, tenus du 4 au 7 novembre 1996, ont formulé des propositions de solutions pour remédier aux dysfonctionnements qui minent l'appareil judiciaire de notre pays.

La volonté de concrétisation desdites recommandations a donné lieu à l'adoption par le législateur de plusieurs textes parmi lesquels figure en bonne position, la loi N° 2001-37 du 27 août 2002 portant loi d'organisation judiciaire en République du Bénin.

Par cette loi, des réformes importantes ont été introduites dans l'organisation judiciaire, notamment par la déconcentration de l'appareil judiciaire et par l'attribution de nouvelles compétences aux juridictions du fond.

Ainsi, la loi 2001-37 du 27 août 2002 consacrait l'introduction devant les juridictions du fond du contentieux administratif<sup>2</sup> qui relevait exclusivement de la compétence de la chambre administrative de la Cour Suprême (C.S.) conformément aux dispositions des articles 30 et suivants de l'ordonnance N°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions (COFA) de ladite Cour.

---

<sup>1</sup> MJLDH, Etats Généraux de la Justice, Cotonou du 4 au 7 novembre 1996, éd. CNPMS, Porto Novo, p 29

<sup>2</sup> Articles 49, 53,61 et 66 de la loi N° 2001-37 du 22 août 2002 portant loi d'organisation judiciaire en République du Bénin

Une réforme courageuse venait ainsi d'être enclenchée, à la satisfaction des acteurs du monde judiciaire. Mais force est de constater que cette réforme n'est pas encore effective, du moins en ce qui concerne les chambres administratives créées dans les juridictions du fond.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi 2001-37 du 27 août 2002 jusqu'à la promulgation de la loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant COFA de la C.S.<sup>3</sup> le contentieux administratif relève toujours de la chambre administrative de la haute juridiction. Cela signifie que les juridictions du fond ne connaissent toujours pas du contentieux administratif.

Cette situation crée ainsi de nombreux problèmes parmi lesquels nous pouvons citer :

1. Le défaut du droit à un procès dans un délai raisonnable ;
2. L'insuffisance de contrôle juridictionnel des actes des autorités décentralisées ;
3. Une protection insuffisante des droits des justiciables ;
4. L'éloignement de la Cour Suprême des justiciables ;
5. L'engorgement du rôle de la chambre administrative de la Cour Suprême ;
6. Le non respect des clauses attributives de juridiction aux chambres administratives des Tribunaux de Première Instance ;
7. Le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif ;
8. L'inachèvement du contentieux administratif ;
9. L'existence d'une juridiction administrative unique ;
10. L'exercice non efficient des attributions de la chambre administrative de la Cour Suprême.

---

<sup>3</sup> La loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007 a été adoptée en remplacement de l'ordonnance N° 21/PR du 26 avril 1966 portant COFA de la C.S.

Il est évident que la non installation de ces chambres ne favorise pas l'accès des justiciables au juge administratif et les prive par la même occasion du bénéfice de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.

La privation d'un droit fondamental et du bénéfice d'une règle à valeur constitutionnelle<sup>4</sup> que nous avons observée au cours de notre stage au Tribunal de Première Instance et à la Cour d'Appel de Cotonou, justifie notre choix de réfléchir sur le thème « **Plaidoyer pour le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond** ».

Plaidoyer, c'est faire un exposé oral ou écrit en faveur d'un système, d'une idée, d'un concept. C'est tenir un discours pour la protection, la sauvegarde ou la défense du système, du concept ou de l'idée en question.

Si le contentieux s'entend de l'ensemble des litiges susceptibles d'être soumis aux tribunaux, « *la procédure administrative contentieuse est l'ensemble des règles relatives à l'introduction, à l'instruction et au jugement des recours dont est saisi le juge administratif ; c'est aussi l'ensemble des règles relatives aux différents types de recours susceptibles d'être conduits devant les juridictions administratives* »<sup>5</sup>.

Quant au Lexique de Termes Juridiques (GUILLIEN, R. et VINCENT, J. (1990) : « **Lexique de Termes Juridiques** », Paris, 8<sup>éd.</sup> DALLOZ), il définit le contentieux administratif comme l'ensemble des litiges dont la connaissance appartient aux juridictions administratives, qui regroupent dans le contexte

---

<sup>4</sup> « Bien que l'analyse des décisions rendues par le Conseil constitutionnel oblige à conclure à l'absence de valeur constitutionnelle du principe du double degré de juridiction, elle témoigne dans le même temps que le double degré de juridiction ne reste pas sans valeur constitutionnelle », MOLFESSIS N. « la protection constitutionnelle du double degré de juridiction », *Justices* 1996-4, p.17 ; cité par Jean VINCENT et Serge GUINCHARD, in « Procédure civile », 27<sup>è</sup> éd. Dalloz, Paris, 2003, p.986

<sup>5</sup> Grégoire ALAYE, « les caractères généraux de la procédure administrative contentieuse », bulletin de droit et d'information de la Cour Suprême, N° 21 et 22, 2004, p7.

français dont le Bénin est héritier, le Conseil d'Etat, les Cours Administratives d'Appel et les Tribunaux Administratifs.

Or, la juridiction administrative en République du Bénin se réduit à la Chambre Administrative de la Cour Suprême faisant d'elle non plus une véritable haute juridiction à l'instar du Conseil d'Etat en France, mais une juridiction de droit commun. Il se pose alors le problème (Problème Général) de l'absence des chambres administratives au niveau des Tribunaux de Première Instance et des Cours d'Appel que le législateur pensait avoir résolu par l'adoption de la loi portant organisation judiciaire.

Ce problème entraîne bien entendu d'autres problèmes spécifiques que sont la difficulté d'accessibilité au juge administratif (Problème Spécifique N°1) et le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif (Problème Spécifique N°2).

Le contentieux administratif tel qu'il se déroule actuellement devant la chambre administrative de la Cour Suprême répond-il aux exigences de l'Etat de droit ? La procédure observée dans le règlement du contentieux administratif prévient-elle du risque de l'arbitraire du juge ou protège-t-elle le justiciable contre les erreurs judiciaires ? En un mot, le fait pour la chambre administrative de la Cour Suprême de juger en premier et dernier ressorts n'expose-t-il pas le justiciable à une insécurité judiciaire ?

L'objectif poursuivi par cette étude est de contribuer à l'installation des chambres administratives dans les juridictions du fond.

Pour ce faire, le travail s'articulera autour de deux grands mouvements à savoir : Du cadre institutionnel et physique de l'étude à la problématique de la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond (**chapitre premier**), puis du cadre théorique et méthodologique et approches de solutions en vue du règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond (**chapitre deuxième**).

CHAPITRE PREMIER

**DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE  
L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE DE LA NON  
INSTALLATION DES CHAMBRES  
ADMINISTRATIVES DANS LES JURIDICTIONS  
DU FOND**

Il sera évoqué dans ce premier chapitre, le cadre de l'étude et les observations du stage (SECTION I) qui nous conduiront au ciblage de la problématique (SECTION II).

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

Ce chapitre sera consacré d'abord, au cadre institutionnel qu'est le Ministère de la Justice de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH) et aux structures qui en dépendent que sont les Tribunaux de Première Instance et les Cours d'Appel qui composent le cadre physique de notre étude (paragraphe 1). Ensuite, nous aborderons les observations qui ont été faites au cours du stage (paragraphe2).

### **Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude**

Le cadre institutionnel de notre étude est le MJLDH (A) et le cadre physique est constitué par les TPI et les CA.

#### **A- Cadre institutionnel de l'étude : le MJLDH**

Du Ministère de la Justice et de la Législation (MJL) au Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH) en passant par le Ministère de la Justice, Chargé des Relations avec les Institutions (MJCRI), le Ministère chargé de la Justice, a toujours existé depuis l'accession de notre pays à la souveraineté internationale sous diverses dénominations.

Ses diverses appellations se justifient par les différentes missions que le politique a bien voulu lui confier selon les objectifs qu'il se fixe par le biais de son programme d'action.

Dans cette optique, le décret N°2007-491 du 2 novembre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du MJLDH a été adopté.

Au sens dudit décret, le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH) a pour missions entre autres de :

- ✓ Proposer au Gouvernement la politique nationale et internationale de l'Etat en matière de justice, conduire et suivre l'application de celles déterminées par le gouvernement ;
- ✓ Suggérer au Gouvernement, d'initiative ou de concert avec d'autres départements ministériels, une politique appropriée de législation ;
- ✓ Conduire et assurer la bonne exécution de la politique nationale définie par le Gouvernement en matière des droits de l'Homme.

Il faut préciser que la gestion administrative et financière ainsi que le fonctionnement des Cours et Tribunaux sont également soumis au contrôle du Ministère chargé de la Justice.

A cet effet, les présidents des Cours d'Appel et ceux des Tribunaux de Première Instance, de concert avec les chefs de leurs parquets respectifs et les greffiers en chef, sont tenus de rendre périodiquement compte au Ministère, de la gestion administrative et financière de leurs juridictions.

Après ce bref rappel sur le cadre institutionnel, nous présenterons le cadre physique de notre étude.

## **B- Cadre physique de l'étude : le TPIPCC et la C A de Cotonou**

Le Tribunal de Première Instance de Première Classe de Cotonou (1) et la Cour d'Appel de Cotonou (2), lieux du déroulement de notre stage, constituent le cadre physique de la présente étude.

### ***1- Le Tribunal de Première Instance de Première Classe de Cotonou***

Créé par la loi N° 64-28 du 09 décembre 1964 portant organisation judiciaire, le Tribunal de Première Instance de Première Classe de Cotonou est l'un des trois (3) Tribunaux de Première Instance de Première Classe

prévus par la loi N°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin.

Y travaillent vingt cinq (25) magistrats dont le président du tribunal, dix-huit (18) juges, un procureur de la République, six substituts et un personnel d'appui non magistrat. Sa compétence territoriale couvre les territoires de Cotonou, d'Abomey-Calavi, de Sô-Ava, d'Allada, de Toffo et de Zè. Il est à préciser qu'il s'agit-là d'une compétence élargie en raison de la non installation des TPI d'Abomey-Calavi et d'Allada.

Il est composé de trois entités différentes que sont le Siège, le Parquet et le Greffe.

### ***1-1- Le Siège***

Il comprend le Président du Tribunal et dix-sept (17) juges. Ces juges président et animent trente neuf (39)<sup>6</sup> chambres et six (6) cabinets d'instruction dont un (1) pour mineurs .

#### ***1-1-1 Le Président du Tribunal***

Il faut préciser que dans la présente étude, nous nous intéresserons uniquement aux attributions juridictionnelles du président du Tribunal.

Nous avons pu constater en effet, que le président du tribunal, constitue à lui seul une véritable juridiction. Il dispose d'un pouvoir juridictionnel autonome. Il préside les audiences de son choix. A titre d'exemple, il préside les audiences de la première chambre des référés civils et celles de la première chambre civile moderne, ainsi que les audiences des procédures à bref délai.

---

<sup>6</sup> Ordonnance N° 270/2008/PTPIPCC portant organisation des audiences et emploi des salles d'audience au Tribunal de Première Instance de Première Classe de Cotonou du 25 novembre 2008.

### ***1-1-2 Les chambres***

En dehors des attributions propres du président du tribunal en matière juridictionnelle, diverses autres chambres fonctionnent au sein du Tribunal de Première Instance de Première Classe de Cotonou (TPIPCC). Ce sont :

#### **✓ Les chambres civiles modernes et commerciales**

Au TPIPCC de Cotonou, il existe six (6) chambres civiles modernes distinctes dont la première est dirigée par le Président du Tribunal. A ces chambres s'ajoutent deux (2) chambres commerciales.

Chaque chambre est présidée par un juge désigné par le Président du Tribunal. Il est assisté d'un greffier qui tient la plume à ses audiences, fait les diligences entre deux audiences et met les décisions rendues en forme.

La chambre civile moderne est compétente pour trancher tous les litiges à caractère civil, notamment les contestations relatives aux immeubles munis de titre foncier, aux différends opposant des personnes physiques ou morales non commerçantes, à la responsabilité civile, les contentieux ou les matières gracieuses relatives à l'état des personnes.

Quant à la chambre commerciale, sa compétence couvre les litiges dont l'origine relève d'un acte de commerce, les contestations entre commerçants, les procédures collectives d'apurement du passif, celles relatives aux voies d'exécution, bref, tout litige qui prend sa source dans le droit des affaires notamment, celui de l'OHADA.

#### **✓ Les chambres de référés (civil et commercial)**

Au TPI de Cotonou, il existe quatre (4) chambres de référés civils et une (1) chambre des référés commerciaux. Le juge des référés est le

président du tribunal ou un juge désigné par lui à qui il délègue ses pouvoirs en la matière. Il est assisté d'un greffier.

Sans préjudicier au fond du litige, le juge des référés exerce ses pouvoirs en cas d'urgence, de péril en la demeure, et d'absence de contestation sérieuse, relativement au litige qui lui est déféré. Les incidents de saisie ou les difficultés d'exécution d'un contrat ou d'une décision de justice, ressortissent également des pouvoirs du juge des référés, qui est encore appelé le juge de l'urgence ou de l'évidence.

#### ✓ **Les chambres sociales**

Le TPI de Cotonou compte trois (3) chambres sociales. Chaque chambre est dirigée par un magistrat assisté d'un greffier. Elle connaît de toutes les actions découlant de l'application du code du travail et du code de sécurité sociale en vigueur au Bénin.

#### ✓ **Les chambres civiles traditionnelles**

L'adoption de la loi N°2002-07 du 24 août 2004 portant code des personnes et de la famille, a considérablement réduit les attributions de la chambre civile de droit traditionnel. Au nombre de quatre (4) au TPI de Cotonou, elles ne sont désormais compétentes que pour connaître des litiges relatifs aux immeubles de tenure coutumière.

#### ✓ **Les chambres civiles état des personnes**

Avec l'avènement de la loi N°2002-07 du 24 août 2004 portant code des personnes et de la famille, les questions relatives à l'état des personnes ne sont plus connues par les chambres civiles modernes. A cet effet, il a été créé au TPI de Cotonou trois (3) chambres civiles état des personnes.

#### ✓ **Les chambres pénales**

Elles sont constituées de six (6) chambres de Flagrant Délit et de trois (3) chambres de Citation Directe<sup>7</sup>.

✓ **Les chambres spécialisées**

*On distingue:*

- la chambre correctionnelle des mineurs ;
- la chambre des saisies-arrêts simplifiées ;
- la chambre d'homologation du procès-verbal de conseil de famille ;
- la chambre des criées ;
- la chambre des tutelles.

✓ **Les cabinets d'instruction**

Au TPIPC de Cotonou, il existe six (6) cabinets d'instruction dont un (1) pour mineurs. Chaque cabinet est géré par un juge d'instruction assisté d'un greffier.

## **1-2 Le Parquet**

Le Parquet du TPIPCC, est animé par un procureur de la République assisté de six (6) Substituts et d'un personnel non magistrat.

Le secrétariat du parquet est composé d'un secrétariat administratif et d'un secrétariat judiciaire qui est divisé en trois (3) sections chargées respectivement des affaires de Flagrants Délits, de Citations Directes et de Simple Polices.

Le procureur de la République dirige l'activité des Agents et Officiers de Police Judiciaire (OPJ) dans le ressort de son parquet. Il reçoit les plaintes, les dénonciations et les procès-verbaux qui lui sont adressés par les OPJ et apprécie la suite à leur donner. Il poursuit les mis en cause à charge et à

---

<sup>7</sup> Il faut préciser qu'il n'y a pas de chambres propres pour les dossiers de Simple Police qui sont évoqués au cours des audiences correctionnelles de Citation Directe.

décharge devant les juridictions de jugements. Il peut aussi requérir l'ouverture d'une information. L'orientation qu'il donne à un procès verbal dépend de la nature ou de la complexité de l'affaire qui lui est soumise. Il partage avec le Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou, l'attribution de l'exécution des peines et des décisions de justice.

Le parquet encore appelé Ministère Public, intervient comme partie jointe ou partie principale dans les matières communicables en général, et celles qui touchent à l'ordre public en particulier.

### ***1-3- Le Greffe***

C'est un service administratif du Tribunal. Il est dirigé par un Greffier en chef assisté de plusieurs autres greffiers, secrétaires et assistants de greffe. Il comprend deux sections :

#### **✓ La section judiciaire**

Elle comprend une chaîne civile et une chaîne pénale.

La première s'occupe des affaires civiles modernes et traditionnelles, commerciales et sociales. A chaque chambre est affecté un greffier.

La deuxième s'occupe des affaires pénales. Les greffiers de cette chaîne à l'instar de ceux de la première chaîne, prennent note à l'audience et mettent les décisions judiciaires en forme. Ils reçoivent les déclarations d'appel et mettent en état les dossiers d'appel.

#### **✓ La section administrative**

Elle est chargée de la délivrance de divers actes intéressant la vie civile et socioprofessionnelle de ses usagers. Il s'agit entre autres de la délivrance d'extraits de casier judiciaire, certificats de nationalité, inscriptions au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier, attestations de non faillite, etc.

Elle chargée aussi de la tenue des archives et scellés du tribunal.

La Cour d'Appel de Cotonou, deuxième structure d'accueil de notre stage constitue la deuxième partie du cadre physique de notre étude.

## ***2 - La Cour d'Appel de Cotonou***

Elle est dirigée par un premier président appuyé de huit (8) Conseillers à la Cour d'Appel et d'un Greffier en chef assisté de plusieurs autres greffiers, secrétaires et assistants de greffe.

Elle est compétente pour connaître de toutes les décisions rendues en premier ressort par les Tribunaux de Première Instance et frappées d'appel.

Son ressort territorial couvre les Tribunaux de Première Instance de Cotonou, de Porto-Novo et de Ouidah.

A l'instar du TPIPCC, elle est composée de trois entités que sont le Siègne, le Parquet Général et le Greffe.

### ***2-1 Le Siègne***

Il est composé des chambres de jugement, de la chambre d'accusation et de la Cour d'Assises.

#### ***2-1-1 Les chambres de jugement***

La Cour d'Appel de Cotonou comprend au total quatre chambres que sont :

- une chambre civile moderne<sup>8</sup> ;
- une chambre sociale ;
- une chambre civile traditionnelle ;
- une chambre correctionnelle<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> La chambre civile moderne de la Cour d'Appel connaît des affaires commerciales et est également juge des référés civil et commercial.

Chaque chambre comprend trois (3) magistrats au moins<sup>10</sup>. Les chambres civiles modernes sont saisies par exploit d'huissier. Dans les autres matières, l'appel se fait par déclaration au greffe du tribunal ayant rendu la décision attaquée. L'audience est dirigée par le président de chambre selon la même procédure suivie en première instance dans la matière concernée.

### ***2-1-2 La chambre d'accusation***

Elle est une section de la Cour d'Appel composée d'un président et de deux (2) magistrats désignés pour l'année judiciaire par le premier président de ladite Cour.

Le Procureur Général ou ses Substituts Généraux représentent le Ministère Public aux audiences. Un greffier de la Cour d'appel y tient la plume. Elle est juge des appels formés contre les ordonnances juridictionnelles des juges d'instruction. Elle contrôle l'opportunité et la régularité des actes d'instruction et statue sur les causes de nullité. Elle instruit en second degré les dossiers criminels. Elle est une juridiction disciplinaire des OPJ. Elle examine les demandes d'extradition, de réhabilitation judiciaire et d'amnistie.

Le Président de cette chambre assure la surveillance des cabinets d'instruction, le contrôle de la Police Judiciaire, visite les maisons d'arrêt et vérifie l'état des détentions préventives.

---

<sup>9</sup> C'est l'absence de locaux pour tenir les audiences dans l'immeuble NASUBA à Saint Michel, où la Cour d'Appel a été transférée en raison de la réfection de son siège habituel, que les deux chambres correctionnelles ont été réduites en une seule.

<sup>10</sup> Le principe de collégialité en matière de jugement est rigoureusement respecté à la Cour d'Appel de Cotonou.

Elle est saisie par un réquisitoire écrit du Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou. Dans le cas où le juge d'instruction omet de statuer sur une demande de mise en liberté provisoire dans les six jours de sa réception, l'inculpé a la possibilité de saisir directement la chambre d'accusation. Elle rend ses arrêts en chambre de conseil.

La chambre d'accusation de la Cour d'appel de Cotonou est aussi la chambre d'instruction de la Haute Cour de Justice.

### ***2-1-3 La Cour d'Assises***

Elle est une juridiction spéciale compétente pour juger toutes les affaires dont elle est saisie par arrêt de mise en accusation de la chambre d'accusation.

On dit qu'elle a une plénitude de juridiction en raison de ce qu'elle ne se déclare pas incompétente même lorsqu'elle est saisie d'une infraction autre qu'un crime.

### ***2-2 Le Parquet Général***

Il représente le Ministère Public près la Cour d'appel. Il assure la mise à jour des dossiers criminels, l'exécution des décisions de la Cour d'Appel et de la Cour d'Assises. Il contrôle l'activité de tous les parquets, surveille celle des OPJ et autres officiers ministériels exerçant dans son ressort territorial.

Il est animé par un Procureur Général assisté de deux Substituts Généraux.

### ***2-3 Le Greffe de la Cour d'Appel***

Il est composé d'un greffier en chef, des greffiers, des secrétaires et assistants des greffes et parquets.

Les fonctions judiciaire et administrative du Greffe de la Cour d'Appel sont les mêmes que celles du Greffe du Tribunal de Première Instance. Seuls les dossiers frappés d'appel arrivent au niveau de ce greffe.

Après la présentation du cadre institutionnel et physique, nous procéderons à la restitution des observations que nous avons faites, au cours de notre stage et qui sont relatives à l'absence des chambres administratives au niveau du TPIPCC et de la C.A de Cotonou.

## **Paragraphe 2 : Observation du stage : état des lieux de l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond**

Comme on peut bien le constater, la présentation du cadre physique de notre étude montre clairement que les chambres administratives prévues par la loi portant organisation judiciaire n'y figurent pas.

Quels sont les atouts et les problèmes liés à cette absence des chambres administratives dans les juridictions du fond ?

### **A- Atouts liés à l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond**

D'ordinaire, l'état des lieux met en relief les atouts (forces et opportunités) et les problèmes (faiblesses et menaces) de la situation en observation.

En l'espèce, nous ne voyons aucun atout à l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond<sup>11</sup>. Par conséquent, l'état des

---

<sup>11</sup> Bien que nous ayons fait notre stage dans les juridictions du fond de Cotonou, la situation que nous y avons observée, notamment l'absence des chambres administratives, et qui fait l'objet de la présente réflexion, concerne toutes juridictions du fond du Bénin.

lieux sera exclusivement consacré aux problèmes engendrés par la non installation des chambres administratives dans les juridictions sus énoncées.

## **B- Dysfonctionnements issus de l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond**

Selon la loi portant organisation judiciaire, il existe une chambre administrative au niveau de chaque Tribunal de Première Instance et de chaque Cour d'Appel.

Il se fait que dans la réalité, ces chambres ne sont pas installées au point où nous n'avons pu assister au cours de notre stage pratique, à aucun procès en matière administrative.

Dès lors, le contentieux administratif se déroule exclusivement devant la chambre administrative de la Cour Suprême, en application des dispositions de la loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant Composition, Organisation, Fonctionnement et Attributions de ladite Cour et de la loi N° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême.

Sans revenir sur la procédure en vigueur devant la chambre administrative de la haute juridiction décrite au chapitre II de la seconde loi sus évoquée, il nous semble pertinent de faire ressortir les observations qu'appellent quelques unes de leurs dispositions.

En effet, l'article 22 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi N° 2004-20 du 17 août 2007 dispose que *« conformément à l'article 131 de la constitution du 11 décembre 1990, les décisions de la Cour Suprême ne sont susceptibles d'aucun recours »*.

L'article 35 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007 énonce à son tour qu' *« en attendant l'installation des chambres administratives des*

*Tribunaux de Première Instance et des Cours d'Appel, la chambre administrative de la Cour Suprême est juge de droit commun en premier et dernier ressorts, en matière administrative ».*

Une lecture croisée et combinée de ces dispositions permet de dire que c'est en tenant compte de sa fonction de juge de cassation, que la loi a disposé que les arrêts de la Cour Suprême sont rendus en premier et dernier ressorts, donc insusceptibles de recours. Ceci est d'autant plus vrai que normalement, pour que la haute juridiction ne soit saisie d'un pourvoi en cassation, c'est bien entendu que l'affaire ait été déjà connue par les juridictions du fond.

Par ailleurs, conscient de la nécessité d'une période de transition avant que les nouvelles chambres administratives qu'il a créées ne soient installées, le législateur a jugé utile de confier le règlement des litiges à la chambre administrative de la Cour Suprême.

Cette période de transition qui dure "indéfiniment" maintenant, fait de la haute juridiction moins qu'une juridiction de droit commun en matière administrative, car les jugements rendus par une juridiction de droit commun sont frappés d'appel devant une Cour d'Appel qui en connaît en second degré ( sauf exception édictée par le législateur lui-même).

Or, ce n'est pas le cas avec la chambre administrative de la Cour Suprême qui, faut-il le rappeler, est une juridiction de droit commun dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours, notamment l'appel.

Cette situation qui est due à la non installation des chambres administratives au sein des juridictions du fond, entraîne de nombreux dysfonctionnements qui ont pour nom :

### ✓ **Le défaut du droit à un procès dans un délai raisonnable**

En raison de ce que la chambre administrative de la Cour Suprême demeure juge de droit commun, tous les litiges concernant le contentieux administratif lui sont déférés. Elle examine alors tout le litige en fait et en droit, au lieu que sa tâche ne se limite à l'examen de la régularité de la règle de droit appliquée par les juridictions du fond. Dans ces conditions, il est évident qu'un procès dure longtemps avant de connaître son épilogue.

Les statistiques ne sont guère reluisantes quant au nombre de décisions rendues par an. A titre d'exemple, sur un total de cent quatre-vingt trois (183) dossiers enrôlés en 2007, un seul dossier a pu être vidé. Cinq (5) dossiers ont été vidés en 2008, sur les cent cinquante-sept (157) enrôlés.

Toutefois, il faut préciser que loin de refléter une quelconque carence des animateurs de cette chambre, ce délai anormalement long s'explique du moins pour certaine tranche d'années par deux raisons fondamentales.

La première est liée au nombre très infime de conseillers qui y sont affectés. La seconde est relative à la grande mobilisation que suscite le contentieux des élections locales (municipales et communales) et professionnelles.

Le tableau N°1 ci-après illustre le délai anormalement long que peut prendre parfois un procès à la chambre administrative de la Cour Suprême.

**Tableau N° 1 : Tableau illustratif de la durée d'un procès à la chambre administrative de la Cour Suprême**

N°	N°/ARRET	PARTIES	REFERENCE	DATE DE LA DECISION	OBSERVATIONS
1	24	AÏDOMOAN Augustin et 9 autres C/MFE	90-26/CA <sup>12</sup>	30/3/2006	16 ans
2	25	AGONTE Z. Zacharie C/ MDN	92-30/CA	30/3/2006	14 ans
3	50	TOSSOU Michel C/ MDN	94-42/CA <sub>1</sub>	13/7/2006	12 ans
4	71	KOUMONDJI Louis C/ Préfet de l'Ouémé, ADANGO Virgile	93-46/CA <sub>3</sub>	13/7/2006	13 ans
5	83	AGBO P. Georgette et autres C/Etat béninois	93-54 bis/CA <sub>2</sub>	10/8/2006	13 ans
6	5	AGOLIAGBO Hyppolite C/ MFPTRA	93-45/CA <sub>2</sub>	1 <sup>er</sup> /2/2007	14 ans
7	15	Hoirs TCHIBSA Mama C/ Préfet de l'Atlantique, MECHEDE Hélène	93-06/CA <sub>3</sub>	1 <sup>er</sup> /3/2007	14 ans
8	63	DOMINGO Lucien C/ MDN	88-01/CA	2/8/2007	21 ans
9	73	EGBETOOKPO Basilio C/ Etat béninois	94-10/CA <sub>1</sub>	11/10/2007	13 ans
10	74	SADELER C. Benoît C/MENSR	97-88 bis/CA <sub>1</sub>	11/10/2007	10 ans

**Source :** REPERTOIRE DES DECISIONS RENDUES PAR LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPREME.

<sup>12</sup> La difficulté d'avoir accès aux rôles généraux des années antérieures a fait que nous n'avons pas la date exacte d'enrôlement des dossiers. Toutefois, le premier chiffre représentant l'année d'introduction de la requête, indique l'année d'enrôlement du dossier.

✓ **L'insuffisance de contrôle juridictionnel des actes des autorités décentralisées**

Conformément aux dispositions de la loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale<sup>13</sup>, les actes pris par les conseils communaux ou municipaux devraient être déférés au contrôle juridictionnel des Cours et Tribunaux de leur ressort territorial.

La loi portant organisation judiciaire précise également que les chambres administratives des juridictions du fond sont juges du contentieux lié aux actes pris par les autorités administratives compétentes de leur ressort territorial.

Cette compétence attribuée aux chambres administratives des juridictions du fond par les deux lois citées plus haut ne s'exerce véritablement pas, vu l'absence de ces chambres dans la plupart des communes.

✓ **Une protection insuffisante des droits des justiciables**

L'action en justice, a le double caractère d'être libre et protestative. Or, le caractère libre de l'action se trouve écorné, en raison de l'unicité de la juridiction administrative, car le justiciable dont le patrimoine juridique se trouve entamé par un acte de l'autorité administrative n'a pas beaucoup de marge de manœuvre, quant à la saisine du juge administratif. Il est contraint de s'adresser à la seule juridiction administrative existante qu'est la chambre administrative de la Cour Suprême.

Cette situation, ajoutée à l'impression qu'ont les plaideurs du contentieux administratif d'être « *le pot de terre qui se bat contre le pot de fer* », <sup>14</sup> nous amène à dire que leurs droits reconnus par les textes aussi bien constitutionnels qu'ordinaires ne sont pas suffisamment protégés.

<sup>13</sup> L'article 153 de la loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 dispose que « toutes les décisions ou délibérations des organes des collectivités territoriales peuvent faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative compétente »

<sup>14</sup> CAUBET-HILLOUTOU Jean-Noël, Les procès devant le tribunal administratif, éd. L'Harmattan, Paris, 2006,

### ✓ **L'éloignement de la Cour Suprême des justiciables**

L'éloignement de la Cour Suprême n'est que le corollaire ou l'une des manifestations directes de l'unicité de la juridiction administrative. En effet, la Cour Suprême, n'ayant pas de démembrement dans les départements, son éloignement des justiciables n'est qu'une évidence. S'il n'est déjà pas facile à un justiciable qui réside à Ouidah de venir saisir la Cour Suprême à Cotonou, que dire de celui qui est à Sèhouè ou de celui qui est victime de l'abus de pouvoir du maire de Malanville ?

### ✓ **Le non respect des clauses attributives de juridiction aux chambres administratives des Tribunaux de Première Instance**

Qu'advient-il des contrats dans lesquels sont insérés une clause attributive de juridiction à la chambre administrative d'un TPI ? Les plaideurs n'ont pas la possibilité de pouvoir s'adresser à leur juge naturel, du fait de la non installation de ces chambres. Ces derniers sont obligés de ne recourir qu'à la chambre administrative de la Cour Suprême ou de se voir renvoyer par la juridiction saisie à tort, à mieux se pourvoir.

### ✓ **Le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction**

A partir du moment où les décisions de la chambre administrative de la Cour Suprême qui est juge de droit commun en matière de contentieux administratif sont insusceptibles de recours, l'application du principe du double degré de juridiction ne s'observe plus dans ce contentieux.

Or, le principe de double degré de juridiction est une garantie contre les erreurs possibles des juges du premier degré. Il permet à tout justiciable

---

127 p, DOSSOUMON Samson, « L'Administration, le pot de fer aux pieds d'argile ? », RBSJA, N°14, juin 1990, pp 35-40.

qui n'est pas satisfait de la première décision, de voir son affaire rejugée par une juridiction supérieure à celle initialement saisie.

La mise en œuvre de ce principe de double degré de juridiction implique une double conséquence : la première réside dans l'existence d'une dualité de juridiction (premier et second degré qui rejuge l'affaire). La seconde conséquence, consiste dans l'existence d'un mécanisme propre à permettre la saisine de la juridiction supérieure.

Ce mécanisme qui prend la forme d'une voie de recours ordinaire qu'est l'appel, fait radicalement<sup>15</sup> défaut dans le contentieux administratif tel qu'il se déroule actuellement dans notre pays.

#### ✓ **L'inachèvement du contentieux administratif**

Un contentieux est achevé ou épuisé lorsque les plaideurs ont eu la latitude de développer tous leurs moyens au cours du procès. C'est justement dans cette optique qu'il est de principe en droit que les moyens nouveaux sont admis en appel et parfois pour la première fois en cassation.

Or, la procédure administrative en vigueur s'arrête devant l'unique chambre administrative de la Cour Suprême, fermant définitivement la voie aux justiciables de développer d'autres moyens, comme cela aurait été le cas en cas d'appel ou même de pourvoi en cassation.

L'inachèvement du contentieux est une conséquence logique du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction.

#### ✓ **La difficulté d'accessibilité au juge administratif**

Une juridiction administrative est normalement constituée de l'ensemble des cours et tribunaux chargés de trancher les litiges en matière

---

<sup>15</sup> Nous excluons du champ de ce travail les décisions rendues en premier ressort par les organismes administratifs à caractère juridictionnel, dont la chambre administrative de la Cour Suprême connaît comme juge d'appel.

administrative. Il s'agit comme c'est le cas en France, des tribunaux administratifs, des Cours Administratives d'Appel et du Conseil d'Etat. Il se fait malheureusement que ce grand ensemble est réduit à la seule chambre administrative de la Cour Suprême du fait de la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond.

Il se pose le problème de difficulté d'accès au juge administratif en raison de ce qu'en plus d'être seule, la chambre administrative de la Cour Suprême est située dans la seule ville de Cotonou.

✓ **L'exercice non efficient des attributions de la chambre administrative de la Cour Suprême**

Le proverbe selon lequel « Qui trop embrasse, mal étreint » trouve pleinement sa justification ici. En effet, la chambre administrative de la Cour Suprême n'a pas pour seule attribution la connaissance du contentieux administratif.

Nombreuses sont les autres attributions que lui confère la loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême. Il s'agit entre autres, des avis à donner sur les projets de lois, la participation aux assemblées générales et plénières, sans oublier la grande mobilisation qui s'observe au moment de l'examen du contentieux des élections communales ou municipales.

On s'aperçoit que l'obligation qui pèse sur cette chambre de donner une réponse à toutes les questions relevant de sa compétence, l'amène à coup sûr, à privilégier certaines questions par rapport à d'autres<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Le seul dossier vidé en 2007 et cinq sur les huit vidés en 2008, concernent le contentieux des élections consulaires de la Chambre du Commerce et d'Industrie du Bénin.

Mieux, la chambre administrative de la Cour Suprême, juge de cassation par essence, n'exerce pratiquement pas cette mission originelle qui lui revient, de par sa nature de haute juridiction.

Les dysfonctionnements sus énumérés, non exhaustifs bien entendu, sont le fruit de nos observations ou réflexions liées à la non installation des chambres administratives devant les juridictions du fond.

Ils sont à l'origine du ciblage de la problématique que nous avons retenue.

## **SECTION II : Ciblage de la problématique de l'étude**

La présente section sera consacrée d'abord au choix de la problématique et à la justification du sujet (Paragraphe1). Ensuite, il sera question de la spécification et de la vision globale de résolution de ladite problématique (Paragraphe2).

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

Avant de retenir une problématique pour notre étude, nous mettrons en exergue les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations. Pour ce faire, nous procéderons au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt (A). Cette démarche nous permettra de faire ressortir les problématiques possibles avant de choisir et de justifier celle qui fera l'objet de la présente étude (B).

#### **A- Le regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

Les différentes problématiques possibles issues de l'inventaire de l'état des lieux sont présentées dans le tableau N° 2 ci-après.

**Tableau N°2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

N°	CENTRE D'INTERET	PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEMES GENERAUX	PROBLEMATIQUES POSSIBLES
1	<b>L'insécurité judiciaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le défaut du droit à un procès dans un délai raisonnable.</li> <li>- L'insuffisance de contrôle juridictionnel des actes des autorités décentralisées.</li> </ul>	La protection insuffisante des justiciables en matière administrative	Problématique d'une garantie suffisante pour les justiciables dans le contentieux administratif
2	<b>Le droit à la justice</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'éloignement de la Cour Suprême des justiciables</li> <li>- Le non respect des clauses attributives de juridiction aux chambres administratives des TPI</li> </ul>	La restriction du droit d'accès à la justice	Problématique d'une facilitation de l'accès au prétoire des justiciables
3	<b>L'inexistence des voies de recours</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif</li> <li>- L'inachèvement du contentieux administratif</li> <li>- La difficulté d'accessibilité au juge administratif</li> <li>- L'exercice non efficient des attributions de la chambre administrative de la Cour Suprême</li> </ul>	L'absence des chambres administratives devant les juridictions du fond	Problématique du règlement du contentieux administratif devant les juridictions du fond

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

Les problèmes étant inventoriés et regroupés par centre d'intérêt, les problématiques possibles dégagées, il convient à présent de procéder au choix du sujet et à sa justification.

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

Il s'agit ici d'indiquer la problématique choisie (1) et de justifier le sujet qui en est tiré (2).

### ***1 - Choix de la problématique de l'étude***

Le tableau N°1 fait apparaître trois (3) centres d'intérêt, d'où sont dégagées trois (3) problématiques possibles à savoir :

- Problématique d'une garantie suffisante pour les justiciables dans le contentieux administratif ;
- Problématique d'une facilitation de l'accès au prétoire des justiciables ; et
- Problématique du règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond.

L'idéal serait que tous les problèmes évoqués trouvent de solutions pour le bonheur des justiciables et la crédibilité de l'appareil judiciaire béninois. Mais la recherche diagnostic ne peut tout prendre en compte dans le cadre de la présente étude. Il convient alors d'opérer un choix en tenant compte de l'intérêt le plus élevé que nous attachons à la résolution de ces problèmes. C'est cet intérêt qui a sous-tendu le choix de la **problématique liée au règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond**.

La résolution de cette problématique permettra de trouver une solution aux préoccupations liées aux deux premières problématiques.

En effet, le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond permettra non seulement de régler le problème de la protection insuffisante des justiciables en matière administrative, mais aussi celui de la restriction du droit d'accès à la justice, au juge administratif notamment.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est **l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond.**

A ce problème général sont liés deux problèmes spécifiques que sont **la difficulté d'accessibilité au juge administratif (PS N°1) et le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif (PS N°2).**

C'est en vue de trouver des approches de solutions aux interrogations liées aux problèmes général et spécifiques ci-dessus énumérés que nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « **Plaidoyer pour le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond** ».

Quelle est la pertinence de ce thème ?

## ***2- Justification du sujet***

Le professeur Jean-Noël CAUBET-HILLOUTOU, dans son ouvrage intitulé Les procès devant le juge administratif, écrit que « *les droits ne sont vraiment garantis que s'il est possible de contester les décisions de l'administration non conformes au droit* ».

Il poursuit en disant qu' « *il revient au juge administratif de trancher tout conflit sur ce sujet entre l'administration et le particulier* »<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> CAUBET-HILLOUTOU Jean-Noël, Les procès devant le tribunal administratif, op.cit. p 11.

Il fait ainsi allusion au droit d'accès au tribunal ou au droit au juge qui est selon Monique Brandac<sup>18</sup> « *le droit pour toute personne, physique ou morale, d'accéder à la justice pour y faire valoir ses droits* ».

Le droit au juge au sens strict, se comprend donc comme la garantie d'un recours de nature juridictionnelle et est un corollaire indispensable de l'Etat de droit. En effet, la garantie d'un accès au juge conditionne la mise en œuvre des autres garanties d'un procès équitable. Elle est donc « *la notion première, celle par laquelle tout doit passer* ». C'est dire qu'avant même d'envisager le règlement d'un conflit entre une personne physique ou morale et l'Etat, il faut pouvoir régler la question préalable de la saisine du juge à qui les prétentions seront soumises.

Le droit au juge est l'un des droits fondamentaux de l'Homme qui est contenu dans divers instruments internationaux<sup>19</sup>, régionaux et nationaux. A titre illustratif, l'article 7-1.a de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui fait partie intégrante de la constitution du 11 décembre 1990, dispose que « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : Le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur* ».

Or, le droit au juge est restreint du fait de la faible couverture juridictionnelle, surtout en matière administrative où la chambre administrative de la Cour Suprême est seule compétente pour connaître du contentieux administratif en premier et dernier ressorts.

Dans ces conditions, la difficulté d'accessibilité au juge administratif béninois est notoire, avérée et radicale.

Par ailleurs, la possibilité d'exercer des voies de recours contre les arrêts de la chambre administrative de la Cour Suprême est fermée aux

---

<sup>18</sup> [www. Légifrance.gouv](http://www.Légifrance.gouv)

<sup>19</sup> Par exemple l'article 14 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques

justiciables. Cet état de choses constitue la conséquence logique d'un autre problème, qui est celui du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction.

En effet, le souci de parvenir à un règlement efficient des litiges par les tribunaux induit que soit respectée entre autres, la règle du double degré de juridiction.

Cette règle qui s'analyse comme le droit de contester une décision par voie d'appel devant une juridiction de degré supérieur, offre donc la possibilité que chaque affaire soit jugée en fait et en droit deux fois et limite par la même occasion, l'absolutisme du juge et les erreurs judiciaires.

C'est dans cet ordre d'idées que le juriste Anglais, Jeremy BENTHAM<sup>20</sup> écrit que « *Réformer des décisions injustes, soit que l'injustice ait été volontaire, soit qu'elle ait eu pour cause l'ignorance ou l'erreur, prévenir des jugements volontairement iniques, en ôtant l'espérance de les voir jamais exécuter. Considérer une Cour d'Appel comme simplement utile, ce n'est point s'en faire une assez haute idée, elle est d'une nécessité absolue* »<sup>21</sup>.

L'importance de ce principe a été rappelée par le Conseil d'Etat français dans deux de ses arrêts,<sup>22</sup> lorsqu'il a jugé que « *Le principe du double degré de juridiction constitue un principe général de procédure auquel seule une loi pourrait porter atteinte* ». Mieux, la Cour de cassation considère que le droit d'appel a un caractère d'ordre public.<sup>23</sup>

Il résulte de la réflexion de Jeremy BENTHAM et de la jurisprudence des hautes juridictions sus citée que la règle du double degré de juridiction est d'ordre public, nécessaire et que seule une loi pourrait lui porter atteinte.

<sup>20</sup> Jeremy **BENTHAM**, philosophe, juriconsulte et réformateur britannique, né le 15 février 1748 à Londres et mort le 6 juin 1832 dans la même ville.

<sup>21</sup> **BENTHAM** (Jeremy), *Organisation judiciaire*, 1828, chapitre 26, p. 135

<sup>22</sup> CE, 21 février 1968, Rec. P. 123 ; 17 octobre 1980, N° 11629

<sup>23</sup> Civ. 2è, 9 décembre 1997, JCP 1998, II.10090, note du Rusquec.

En d'autres termes, il revient au seul législateur à l'exclusion de tout autre pouvoir, de décider ou non de l'instaurer et de la voir appliquer dans toutes les matières sauf exception expresse édictée par lui-même.

Par ailleurs, le contentieux administratif, du point de vue de son contenu et de son impact sur la vie des justiciables mérite qu'on y consacre un plaidoyer, lorsqu'il n'est pas connu des juridictions du fond qui ont pour vocation de vider le plus grand nombre de litiges et de les dépouiller du maximum de problèmes juridiques qu'ils renferment.

L'intérêt du sujet vise donc à trouver les voies et moyens pour remédier à cette situation peu reluisante, pour l'image de notre justice. Il s'agira donc de trouver des réponses adéquates, sinon satisfaisantes, du moins apaisantes aux interrogations et à l'inquiétude que soulève la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond.

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

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

L'exercice de la spécification de la problématique nous permettra de retenir les problèmes spécifiques qui méritent de faire l'objet de notre étude (A). Quant à la vision globale de résolution de la problématique, elle consistera à choisir les approches génériques à retenir en vue de la résolution des problèmes spécifiques retenus (B).

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

L'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond soulève inquiétude et interrogations au sein des acteurs de la justice et surtout au niveau des justiciables de la juridiction administrative.

En effet, le contentieux administratif tel qu'il se déroule actuellement devant la chambre administrative de la Cour Suprême ne répond pas aux exigences d'un Etat de droit que se veut être le Bénin, en raison du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction qui s'y observe.

La procédure observée dans le règlement du contentieux administratif expose les justiciables qui souhaitent trouver des solutions à l'arbitraire de l'Administration, au risque d'un autre arbitraire, celui du juge et à des erreurs judiciaires. En un mot, le fait pour la chambre administrative de la Cour Suprême de juger en premier et dernier ressorts est synonyme pour le justiciable d'une insécurité judiciaire.

C'est dans l'optique de contribuer à l'apaisement de cette inquiétude et de toutes ces interrogations que nous avons choisi **la problématique du règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond**.

Cette problématique s'articule autour d'un problème général qu'est celui de l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond et des problèmes spécifiques, dont certains sont plus pertinents que d'autres.

Sont attachés au problème général quatre problèmes spécifiques que sont :

- ✓ Le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction ;
- ✓ L'inachèvement du contentieux administratif ;
- ✓ La difficulté d'accessibilité au juge administratif ; et

- ✓ L'exercice non efficient des attributions de la chambre administrative de la Cour Suprême.

Le problème spécifique de l'inachèvement du contentieux administratif et celui de l'exercice non efficient des attributions de la chambre administrative de la Cour Suprême seraient réglés lorsque l'accès au juge administratif serait assuré aux justiciables. Ainsi, nous pensons que ces quatre problèmes spécifiques peuvent être regroupés en deux à savoir :

- ✓ La difficulté d'accessibilité au juge administratif ; et
- ✓ Le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction.

La résolution de ces deux (2) problèmes spécifiques qui sont symptomatiques du problème général, nous paraît donc opportune pour solutionner la problématique retenue.

Après avoir spécifié la problématique, il sera question de la détermination de la vision globale de sa résolution.

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

La vision globale de résolution de la problématique du règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond sera présentée par rapport au problème général (1) et aux problèmes spécifiques qui s'y rapportent (2). Nous ferons en outre une synthèse des approches génériques identifiées avant de présenter les différentes séquences de résolution de ladite problématique (3).

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

Le souci du législateur en adoptant la loi N° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, est de rapprocher la justice des justiciables d'une manière générale en leur permettant de jouir pleinement du droit d'accès à la justice.

Dans la pratique, cette volonté du législateur ne s'est pas traduite en acte concret. D'abord, parce que toutes les juridictions créées ne sont toujours pas installées, ensuite, les chambres administratives ne fonctionnent pas au niveau de celles qui sont installées.

En d'autres termes, l'attribution de nouvelles compétences aux juridictions du fond par la création des chambres administratives en leur sein, demeure jusqu'à ce jour virtuelle, en raison de la non installation de ces chambres.

La vision globale de résolution du problème lié à l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond sera abordée à travers les deux problèmes spécifiques.

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

La vision globale de résolution des problèmes spécifiques passe par la définition de l'approche générique liée à chacun des deux problèmes spécifiques.

Sur le problème spécifique N°1, nous pouvons dire que la difficulté d'accessibilité au juge administratif est due à l'unicité de la juridiction administrative, c'est-à-dire à la réduction de cette juridiction à la chambre administrative de la Cour Suprême.

Cette situation ne s'accommode ni à l'option démocratique choisie par le Bénin ni à la volonté du législateur de déconcentrer cette juridiction.

Pour résoudre ce problème, il nous faut donc opter pour une approche axée sur l'effectivité de la déconcentration du contentieux administratif.

Quant au second problème spécifique, la non application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif s'analyse en une insécurité judiciaire pour les justiciables.

Ce problème qui se manifeste en réalité par l'inexistence des voies de recours en l'occurrence l'appel<sup>24</sup>, dans le contentieux administratif doit pouvoir trouver une solution.

Pour ce faire, l'approche tournée vers le fonctionnement des chambres administratives des juridictions du fond nous paraît la meilleure option.

Les différentes parties de la théorie générale du règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond sont résumées dans le tableau N°3 de synthèse des approches génériques retenues par problème spécifique.

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

Elle regroupe la synthèse des approches génériques identifiées (3-1) et la séquence de résolution de la problématique (3-2).

#### ***3-1 Synthèse des approches génériques identifiées***

Le tableau N°3 ci-après fait état de la synthèse des approches génériques identifiées.

---

<sup>24</sup> « Dans le contentieux administratif, l'appel se définit comme la voie de recours instituée contre toute décision rendue en premier ressort par une juridiction administrative afin de contrôler l'adéquation ou la régularité de ce jugement initial». [Le principe de double degré de juridiction](http://www.oboulo.com), www.oboulo.com

**Tableau N°3 : Synthèse des approches génériques par problème**

<b>Niveaux spécifiques</b>	<b>Problèmes Spécifiques</b>	<b>Approches génériques Retenues</b>
1	Difficulté d'accessibilité au juge administratif.	Approche générique axée sur l'effectivité de la déconcentration du contentieux administratif.
2	Défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.	Approche générique tournée vers le fonctionnement des chambres administratives des juridictions du fond.

### **3-2 Séquence de résolution de la problématique**

Cette vision globale de résolution de la problématique que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en deux phases décomposées chacune en cinq (5) étapes ci-après :

#### **3-2-1 Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

- ✓ La fixation des objectifs de la recherche ;
- ✓ L'identification des causes et la formulation des hypothèses de travail ;
- ✓ La construction du tableau de bord de l'étude ;
- ✓ La revue de littérature ;
- ✓ Le choix de l'outil de mobilisation des données ;

#### **3-2-2 Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions**

- ✓ La mobilisation et le traitement des données ;
- ✓ L'analyse des données et la vérification des hypothèses ;
- ✓ L'établissement du diagnostic ;
- ✓ La proposition des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

- ✓ L'élaboration du tableau de synthèse de l'étude.

Le cadre de l'étude présenté, les observations du stage restituées, la problématique ciblée et la vision globale de résolution de celle-ci indiquée, nous aborderons à présent le deuxième chapitre de notre étude, consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude et aux approches de solutions à l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond.

## **CHAPITRE DEUXIEME**

# **CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR LE REGLEMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS LES JURIDICTIONS DU FOND**

Le présent chapitre abordera dans un premier temps le cadre théorique et méthodologique de l'étude (Section I), puis la vérification des hypothèses et la formulation de suggestions, pour l'installation des chambres administratives dans les juridictions du fond (Section II) dans un second temps.

## **SECTION I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Les objectifs de l'étude et la revue de littérature (paragraphe1) ainsi que la méthodologie de l'étude (paragraphe 2) meubleront cette première section.

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

Les objectifs poursuivis par la présente étude, les causes possibles et la formulation des hypothèses (A) en vue de la résolution de la problématique de la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond, de même que la revue de la littérature (B) seront étudiés ici.

#### **A- Fixation des objectifs de l'étude et formulation des hypothèses**

Les objectifs (1) seront énumérés d'abord, suivra ensuite la formulation des hypothèses (2).

##### ***1- Objectifs***

Les objectifs de la présente étude seront déclinés en objectifs général et spécifiques. Ainsi, l'objectif général poursuivi à travers cette étude est de contribuer à rendre fonctionnelles les chambres administratives dans les juridictions du fond. Plus spécifiquement, les objectifs à atteindre sont au nombre de deux (2). Il s'agit pour le problème spécifique N°1, de contribuer

à faire de la déconcentration administrative une réalité (Objectif Spécifique N° 1) puis pour le problème spécifique N°2, de contribuer au respect de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif (objectif spécifique n° 2).

En fonction des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre, nous formulerons les hypothèses qui serviront de pistes de recherche.

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

Il s'agit d'identifier les causes théoriques supposées être à la base des différents problèmes et de formuler des hypothèses qui pourront être confirmées ou infirmées par nos enquêtes.

Ainsi, le premier problème spécifique relatif à la difficulté d'accessibilité au juge administratif peut résulter de trois (3) causes possibles que sont :

- L'ignorance et/ou l'analphabétisme de la population ;
- Les pesanteurs socioculturelles ; et
- L'unicité de la juridiction administrative.

S'il est vrai que l'ignorance et/ou l'analphabétisme de la population peut la tenir loin des tribunaux, cette cause ne nous paraît pas pertinente, dans la mesure où les auxiliaires de justice que sont les avocats, sont là pour prodiguer des conseils aux justiciables et les accompagner dans leur action devant les tribunaux.

Les pesanteurs socioculturelles s'entendent des idées reçues selon lesquelles, l'Administration, bras armé ou représentant du prince, ne peut mal faire ni être dénoncée. Cette deuxième cause paraît également moins évidente, dans la mesure où « *c'est aujourd'hui un truisme de dire que le roi peut mal faire et non seulement on peut le dénoncer mais encore on peut faire annuler ce qu'il a décidé et même exiger de lui qu'il répare les préjudices causés par ses actes et actions.* »<sup>25</sup>

Nombreux sont les griefs que les citoyens nourrissent contre l'Administration centrale en général et les administrations locales en particulier, du fait de leurs actes quotidiens. Mais face aux multiples difficultés que ces citoyens rencontrent à pouvoir saisir la juridiction administrative pour lui soumettre leurs prétentions, du fait de son caractère unique et de sa position géographique, ils se résolvent par désenchantement à laisser leur sort à la providence.

C'est pour cette raison que nous retenons que l'unicité de la juridiction administrative est la cause la plus plausible de la difficulté d'accessibilité au juge administratif.

Pour ce faire, nous émettons l'hypothèse selon laquelle **la difficulté d'accessibilité au juge administratif est due à l'unicité de la juridiction administrative** (Hypothèse Spécifique N°1).

Quant au deuxième problème spécifique relatif au défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif, trois causes possibles y sont également à l'origine, à savoir :

- L'inexistence de voies de recours dans le contentieux administratif ;

---

<sup>25</sup> DOSSOUMON Samson, L'Administration le pot de fer aux pieds d'argile ? RBSJA, N°14, juin 1990, p 35

- L'inachèvement du contentieux administratif ;
- La non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond.

L'absence de voies de recours dans le contentieux administratif s'explique par la nature de la juridiction qui rend la décision. Il s'agit, en effet, de la plus haute juridiction qui n'a plus de ce fait une autre instance au dessus d'elle pouvant apprécier ses arrêts.

Ainsi, la chambre administrative de la Cour Suprême, bien que se comportant actuellement comme une juridiction de droit commun, est par nature une juridiction de cassation. C'est donc par sa nature de juridiction suprême, parce que se situant au sommet des cours et tribunaux établis au Bénin, que ces arrêts sont insusceptibles de recours, donc inattaquables. Il ne nous semble pas pertinent de ce fait, de retenir cette cause comme étant à la base du problème évoqué.

En raison de ce que les arrêts de la chambre administrative de la Cour Suprême, sont insusceptibles de recours, les justiciables sont quelque peu laissés sur leur soif, car même s'ils ont d'autres moyens à développer, ils ne pourront le faire. Cette situation qui donne le sentiment à tout le moins justifié que le procès est inachevé, ne saurait constituer pour autant, la vraie cause de notre deuxième problème spécifique et doit être écartée de ce fait.

Le double degré de juridiction est un principe de procédure qui s'applique devant les juridictions du fond, car ce principe veut qu'une affaire soit jugée en fait et en droit aussi bien en première instance qu'en Appel. Donc, si ce principe connaît une entorse dans le contentieux administratif, c'est justement parce que les TPI et les CA ne connaissent pas encore de ce contentieux. Ainsi, la non installation des chambres administratives dans les

juridictions du fond nous paraît la cause la plus plausible du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction.

C'est la raison pour laquelle, l'hypothèse selon laquelle **le non règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond est à l'origine du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif** a été émise.

Etant entendu que c'est du problème général que découlent les problèmes spécifiques, il ne nous paraît plus opportun de formuler une hypothèse relativement au problème général, car les hypothèses formulées à partir des problèmes spécifiques couvrent celle du problème général et les réponses à ces problèmes spécifiques permettront de résoudre le problème général.

Après avoir identifié les problèmes spécifiques, relevé les causes possibles et émis les hypothèses, il convient de faire un tableau de synthèse des indicateurs spécifiques que nous appellerons tableau de bord de l'étude. (V. tableau N° 4 ci après).

**Tableau N°4 : Tableau de bord de l'étude : « Plaidoyer pour le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond ».**

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	hypothèses
Niveau général	<b><u>Problème général</u></b> Absence des chambres administratives dans les juridictions du fond.	<b><u>Objectif général</u></b> Contribuer à rendre fonctionnelles les chambres administratives des juridictions du fond.		
Niveaux spécifiques	<b><u>Problème Spécifique N°1</u></b> Difficulté d'accessibilité au juge administratif.	<b><u>Objectif Spécifique N°1</u></b> Faciliter l'accès des justiciables au juge administratif.	<b><u>Cause Spécifique N°1</u></b> L'unicité de la juridiction administrative	<b><u>Hypothèse Spécifique N°1</u></b> La difficulté d'accessibilité au juge administratif est due à l'unicité de la juridiction administrative.
	<b><u>Problème Spécifique N°2</u></b> Défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif	<b><u>Objectif Spécifique N°2</u></b> Contribuer au respect de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.	<b><u>Cause Spécifique N°2</u></b> Le non règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond.	<b><u>Hypothèse Spécifique N°2</u></b> Le non règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond est à l'origine du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.

## B- Revue de littérature

Il s'agira ici d'exposer le point des connaissances sur les problèmes identifiés. La revue de littérature des problèmes spécifiques étant sous le couvert de la thématique du problème général, seules les connaissances liées à ces problèmes spécifiques en résolution seront exposées.

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

- Approche générique axée sur l'effectivité de la déconcentration du contentieux administratif ;
- Approche générique tournée vers le fonctionnement des chambres administratives des juridictions du fond.

### ✓ **Sur le problème spécifique lié à la difficulté d'accessibilité au juge administratif**

L'accessibilité au juge administratif est la facilité ou la possibilité d'arriver à lui, de pouvoir le saisir pour lui soumettre ses prétentions. Mais force est de constater que la juridiction administrative au Bénin ne présente pas ce caractère pour nombre de justiciables, leur déniaient ainsi le droit d'accès à la justice.

Selon le Vocabulaire Juridique (**CORNU Gérard, Vocabulaire juridique, 8<sup>ème</sup> éd. PUF, Paris, 2007, p 9**), le droit à la justice est le droit pour tout citoyen de s'adresser librement à la justice pour la défense de ses intérêts, même si sa demande doit être déclarée irrégulière, irrecevable ou mal fondée.

Est-il besoin de souligner que le caractère libre de l'action n'est plus observé si le justiciable se voit obliger de saisir un juge autre que son juge naturel ? En l'espèce, le citoyen qui a des griefs contre les actes du maire de Malanville n'est plus libre de saisir la chambre administrative du TPI de Kandi actuellement compétent, mais il est contraint de n'adresser sa requête qu'à la Cour Suprême qui siège à Cotonou, à plus de sept cent soixante quinze (775) kilomètres de son domicile. Cet état de chose est une façon éloquente de tenir les justiciables loin du juge administratif alors même que de la définition sus énoncée, il résulte que l'exercice du droit d'accès à la justice est indépendant de son objet.

D'une manière générale, le droit d'accès à la justice est restreint au Bénin comme en témoigne la carte judiciaire. (**HOUNSOU Jacques, Mise en œuvre de la réforme du contentieux administratif en République du Bénin, Mémoire de fin de formation en Magistrature, ENAM, 2004-2006, p 16**). Ainsi, sur les vingt cinq (25) Tribunaux de Première Instance créés par la loi portant organisation judiciaire en son article 36, seuls huit (8) sont fonctionnels.

Alors que moins du tiers des tribunaux prévus sont fonctionnels, les chambres administratives prévues en leur sein ne sont toujours pas installées. C'est la preuve palpable que le droit d'accès à la justice et plus précisément à la justice administrative, a sérieusement du mal à être effectif.

Et pourtant, le droit d'accès à la justice est un droit à la fois constitutionnel et fondamental de l'Homme. En effet, l'article 7-1.a de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) dispose que *« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violent*

*les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ; ».*

Dans le même sens, le Conseil Constitutionnel français a, par décision CC, Déc. N° 80-119 L du 2 décembre 1980, nettement exposé que le droit d'accès à la justice est un droit à valeur constitutionnelle (**PONTIER Jean-Marie, Droits fondamentaux et libertés publiques, Paris, Hachette, 2001, p 65**).

Adoptée et proclamée par l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU) le 10 décembre 1948, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) énonce en son article 8 que « *Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi* ».

La jurisprudence n'est pas du reste dans la reconnaissance du caractère fondamental du droit d'accès à la justice. En effet, dans son arrêt de principe Golder (**CEDH, 21 février 1975, Golder c/ Royaume Uni, série A, N° 18, § 36**) et dans un autre arrêt, dit des affaires des monastères grecs, (**CEDH, 9 décembre 1994, Affaires des monastères grecs, Gaz. Pal. 28 septembre 1995, note D. WORMS**), la Cour Européenne des Droits de l'Homme a jugé que le droit à un tribunal est reconnu à toute personne souhaitant introduire une action relative à une contestation sur ses droits et obligations.

La doctrine n'est pas restée en marge non plus de cette messe célébrée en l'honneur du droit d'accès au juge. A ce sujet, **Jean VINCENT et Serge GUINCHARD (VINCENT Jean, GUINCHARD Serge, Procédure civile, 27è**

**éd. Dalloz, Paris, p 94)** écrivent que le droit d'accès au tribunal est le premier volet d'un triptyque du droit à un procès équitable<sup>26</sup>.

Pour mesurer à quel point l'image de la justice préoccupe les justiciables, un sondage réalisé à cet effet en 1991 (Sondage de la Sofre, l'Express du 13/6/1991, cité par **VINCENT Jean et autres, in Institutions judiciaires. Organisation. Juridictions. Gens de justice, Paris, 6<sup>ème</sup> édition Dalloz, p 203)** a montré que les français ont une mauvaise image de cette institution, dans la mesure où quatre-vingt-cinq pour cent (85%) d'entre eux estiment qu'elle est difficile d'accès.

Par ailleurs, le recours pour excès de pouvoir (REP) qui constitue la plus grande part du contentieux administratif, donc un recours couramment exercé et qui est un moyen sûr de contrôle de la légalité des actes administratifs, doit être assuré pour les justiciables.

Dans cette optique, et pour éviter que les justiciables ne soient spoliés de leur droit au juge, il faut mettre en place un régime procédural favorable à l'action en justice. Pour ce faire, il faut procéder à l'installation des chambres administratives dans les juridictions du fond, ce qui permettra par la même occasion, l'application du principe du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.

✓ **Sur le problème spécifique lié au défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif**

La règle du double degré de juridiction se manifeste par le droit d'interjeter appel contre une décision qui fait grief. « *Ce droit garantit que toutes les affaires sont examinées à deux niveaux de juridiction au moins, le*

---

<sup>26</sup> « Le droit à un procès équitable peut s'entendre dans un sens large comme le droit à un tribunal en trois volets : droit d'accès à un juge, droit à une bonne justice et droit à l'exécution » in VINCENT Jean, GUINCHARD Serge, Procédure civile, op.cit. p 497

*second devant être un tribunal supérieur au premier* » (AMNESTY INTERNATIONAL, Pour des procès équitables, Paris, les éditions francophones d'Amnesty International, EFAI, 2001, chapitre 26, p 127).

« L'appel est un second degré de juridiction », a écrit **Raymond FERRETTI** dans son cours de Droit administratif (**FERRETTI Raymond, Droit administratif, www.oboulo.com, p123**).

Pour **Gilbert MANGIN**, « *L'appel est une conséquence directe du principe du double degré de juridiction qui veut qu'un même litige puisse être soumis successivement à deux degrés de juridiction, si l'une des parties n'est pas satisfaite de la solution que celui-ci a reçue devant le premier degré de juridiction* ». (**MANGIN Gilbert, Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 10, Abidjan, Dakar, Lomé, NEA, p 249**).

Que peut le justiciable qui n'est pas satisfait de la solution que la chambre administrative de la Cour Suprême aura donnée à son litige ? Absolument rien, si ce n'est que la résignation, alors même que ce principe du double degré de juridiction est formulé expressément dans le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, adopté par l'AGNU dans sa Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 et entrée en vigueur le 23 mars 1976 (**DE SCHUTTER Olivier, TULKENS Françoise, VAN DROOGHENBROECK Sébastien, Code de Droit International des Droits de l'Homme, Bruxelles, Bruylant, p 14**).

**Christian GABOLDE** affirmera dans ce sens qu' « *aucun jugement n'est souverain, c'est-à-dire sans recours* » (**GABOLDE Christian, Procédure des Tribunaux Administratifs et Cours d'Appel, 5<sup>e</sup> éd. Dalloz, 1991, p 448**).

Les décisions judiciaires peuvent être entachées d'erreur ou d'injustice. Il est donc indispensable de donner aux justiciables une garantie contre ces risques en leur permettant de provoquer un nouvel examen du procès. Or, ceci ne serait pas possible tant que les décisions du juge administratif béninois seraient rendues en premier et dernier ressorts, c'est-à-dire tant qu'elles seront insusceptibles de recours qui sont « *les moyens mis à la disposition des plaideurs ou des tiers pour obtenir un examen nouveau de leur affaire* » (VINCENT Jean, GUINCHARD Serge, Procédure civile, op.cit. p 963).

Lorsque le double degré de juridiction dont la nécessité et l'importance sont rappelées par Jeremy BENTHAM (BENTHAM Jeremy, Organisation judiciaire, 1828, chapitre 26, p. 135) et la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 21 février 1968, Rec. P. 123 ; 17 octobre 1980, N° 11629) et de la Cour de Cassation (Civ. 2è, 9 décembre 1997, JCP 1998, II. 10090, note du Rusquec) deviendra une réalité dans le contentieux administratif, il permettra d'atteindre deux objectifs. Il offrira dans un premier temps la protection aux justiciables par la garantie qu'ils auront que leur affaire soit jugée en fait et en droit deux fois, la seconde fois en Appel par un collège de trois juges plus expérimentés que le premier. Il assurera aussi le désengorgement de la chambre administrative de la Cour Suprême qui examinera- en dehors des décisions des autorités centrales pour lesquelles elle demeure compétente en premier et dernier ressorts - les dossiers frappés de pourvoi en cassation, par la déconcentration du contentieux qu'elle provoquera.

Ces objectifs étaient à la base de l'adoption en France de la loi N° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

**René CHAPUS** écrira dans la même veine que « *l'existence de ces cours est une illustration accomplie du principe du double degré de juridiction, principe d'une bonne administration de la justice...* » (**CHAPUS René, Droit Administratif Général, Tome 1, 15<sup>ème</sup> éd. Montchrestien, Paris, 2001, p 782**).

L'utilité de ces C.A.A. n'est plus à démontrer, puisqu'une statistique réalisée en 1980 en France montre qu'elles traitent douze mille cinq cent (12.500) dossiers par an. (**Les juridictions de droit commun, [www.legifrance.gouv](http://www.legifrance.gouv)**).

Rappelons s'il en est encore besoin que l'avantage de la règle du double degré de juridiction est double. « *D'abord évidemment, il permet de limiter les erreurs et l'absolutisme judiciaires ; ensuite, il permet aux parties de présenter une meilleure argumentation, qui présentera l'avantage donc d'être plus précise et pointue en appel que ce qui aura été fait en première instance* » (**L'organisation juridictionnelle (France), [www.lexinter.net](http://www.lexinter.net)**)

Au total, en dehors des cas où la loi même prévoit qu'il n'est pas possible de faire appel pour les litiges où l'intérêt en jeu est de faible importance<sup>27</sup>, le double degré de juridiction doit être respecté dans toutes les procédures.

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

---

<sup>27</sup> Si l'appel est interdit pour les litiges de faible importance, c'est pour non seulement désengorger les rôles des juridictions, mais surtout pour assurer aux justiciables le respect de leur droit à avoir un procès dans un délai raisonnable.

## **Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée**

La méthodologie adoptée pour notre étude repose essentiellement sur une dimension empirique consistant en une collecte de données spécifiques sur un échantillon représentatif de la population ciblée, à l'aide d'un guide d'entretien et d'un questionnaire (A).

Elle s'appuie en outre sur des choix théoriques, notamment la détermination de seuils de décision en vue de la validation des hypothèses de recherche (B).

### **A- Dimension empirique de la méthodologie adoptée**

Cette approche nous permettra 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 :

- L'objectif de la collecte des données ;
- Le cadre de l'enquête et la population ciblée ;
- La nature de la collecte des données ;
- L'échantillonnage ;
- La spécification des données à mobiliser ;
- La conception des questionnaires ;
- La technique de dépouillement des données ;
- L'outil de présentation des données.

#### **✓ L'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 ont permis de vérifier si la difficulté d'accessibilité au juge administratif est due à l'unicité de la juridiction administrative (HS N°1) ; puis si le non règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond est à l'origine du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif (HS N°2).

### ✓ **Le cadre de l'enquête et la population ciblée**

Dans le but de vérifier nos hypothèses, nous avons choisi pour cadre de notre enquête le Tribunal de Première Instance de Première Classe de Cotonou, la Cour d'Appel de Cotonou, la Cour Suprême, des cabinets d'avocats, l'Université d'Abomey-Calavi et le MJLDH.

Le cadre de notre enquête ainsi décrit, il est aisé d'identifier la population enquêtée. Ainsi, cette population cible est constituée de magistrats du TPIPCC, de conseillers de la C.A de Cotonou, de la quasi-totalité des conseillers de la chambre administrative de la Cour Suprême, de certains conseillers de la chambre judiciaire, des magistrats en fonction au MJDLH, des avocats et enfin des professeurs d'Université soit environ une cinquantaine de personnes ressources ont été touchées par notre fiche d'enquête et notre guide d'entretien.

### ✓ **La nature de la collecte des données**

Afin de pouvoir vérifier les hypothèses émises, nous avons utilisé la technique de sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage est réalisé au moyen d'un questionnaire. De même, des entretiens directs ont été réalisés sur la base d'un autre questionnaire (guide d'entretien), plus élaboré que celui ayant directement trait aux problèmes spécifiques en

résolution, en vue de compléter les informations relatives à la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond.

Le questionnaire s'articule autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer à savoir, l'inaccessibilité des justiciables au juge administratif et le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.

Quant au guide d'entretien, il a pris en compte d'abord les raisons en termes de difficultés ou de handicaps qui justifient que les chambres administratives des juridictions du fond ne soient pas installées jusqu'à ce jour. Ensuite, il s'est penché sur les conditions à réunir pour que ces chambres puissent être fonctionnelles.

#### ✓ **L'échantillonnage**

Nous avons opéré une catégorisation de la population cible ayant fait l'objet de notre enquête. Ainsi, le guide d'entretien a été destiné aux personnes ressources qui occupent actuellement ou qui ont eu à occuper des postes de décision ou de responsabilité dans l'appareil judiciaire, notamment des directions ou cellules techniques, des gestionnaires de projets, des chefs de juridiction etc.

Le questionnaire a été adressé naturellement à la population ciblée qui ne fait pas partie de la première catégorie.

#### ✓ **La spécification des données à mobiliser**

Les données mobilisées à travers nos enquêtes ont consisté à recueillir l'opinion des personnes enquêtées sur l'inaccessibilité des justiciables au juge administratif et sur le défaut de la non application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.

### ✓ **La conception du questionnaire**

Pour faciliter la compréhension des questions, la fiche d'enquête a été conçue exclusivement par rapport aux problèmes spécifiques identifiés et aux causes possibles relevées. Nous n'avons à cet effet formulé que des questions fondamentales dont les réponses nous permettront de vérifier les hypothèses.

Quant au guide d'entretien, il a subi un cheminement quelque peu différent. Les questions sont ici élaborées dans l'objectif de cerner tous les goulots d'étranglements qui empêchent l'installation des chambres administratives au niveau des juridictions du fond, de même que les dispositions à prendre en vue de les rendre fonctionnelles. (cf. questionnaire et guide d'entretien en annexe).

### ✓ **La technique de dépouillement des données**

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

### ✓ **L'outil de présentation des données**

Les résultats obtenus se présentent sous forme de tableaux comportant pour chaque item, le nombre de personnes l'ayant choisi. Le pourcentage concernant un item est obtenu par la division du nombre de réponses obtenues pour cet item par la totalité des réponses exprimées.

Pour la vérification proprement dite, le pourcentage le plus élevé relatif à une cause l'emporte sur le reste.

Cette dimension empirique de la méthodologie adoptée s'accompagne de choix théoriques.

## **B- Dimension théorique de la méthodologie adoptée**

Il s'agit pour nous ici de procéder aux choix théoriques liés au problème de la difficulté d'accessibilité au juge administratif (1) et à celui relatif au défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif (2).

### **1. *Choix théorique lié à la difficulté d'accessibilité au juge Administratif***

La présentation de la théorie retenue (1-1) sera suivie du seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse. (1-2)

#### **1-1 *Présentation de la théorie retenue***

L'approche théorique qui est finalement retenue pour analyser le problème de la difficulté d'accessibilité au juge administratif est celle qui suggère les moyens permettant de faire de la déconcentration du contentieux administratif une réalité.

#### **1-2 *Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la difficulté d'accessibilité au juge administratif***

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

Qu'est-ce qui justifie à votre avis, la difficulté d'accessibilité des justiciables au juge administratif ?

- L'ignorance et/ou l'analphabétisme des justiciables ;

- Les pesanteurs socioculturelles ;
- L'unicité de la juridiction administrative ;
- Autres (précisez).

Cette question posée comporte trois (3) items spécifiés et comme nous l'avons souligné plus haut, l'item qui aura retenu le plus grand nombre de pourcentage sera maintenu.

## ***2 Choix théorique lié au problème du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif***

La démarche suivie est identique à celle empruntée pour le premier problème spécifique à savoir la présentation de la théorie retenue (2-1) puis le seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse (2-2).

### ***2-1 Présentation de la théorie retenue***

Pour résoudre le problème du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif, nous avons retenu l'approche axée sur les voies et moyens pour rendre effectif le fonctionnement des chambres administratives dans les juridictions du fond.

### ***2-2 Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif***

La question fondamentale concernant ce problème est formulée comme suit :

Pourquoi selon vous, la règle du double degré de juridiction n'est-elle pas respectée dans le contentieux administratif ?

- L'inexistence de voies de recours dans le contentieux administratif ;
- L'inachèvement du contentieux administratif ;
- La non installation des chambres administratives devant les juridictions du fond ;
- Autres (précisez).

Cette question comporte également trois items, parmi lesquels nous retiendrons celui qui aura recueilli le plus grand nombre de réponses exprimées.

Les seuils de décision que nous venons d'adopter seront déterminants dans la vérification des hypothèses de l'étude. Celle-ci sera suivie de nos suggestions en vue du règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond (Section II).

## **SECTION II : Vérification des hypothèses et suggestions pour le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond**

Les diverses étapes de notre méthodologie de recherche nous permettent d'aborder la dimension empirique de l'étude à savoir, l'organisation et la présentation des résultats de l'enquête dans un but de vérification des hypothèses émises (Paragraphe1). Ainsi, sur la base du diagnostic que nous aurons établi, des approches de solutions seront proposées et les conditions de leur mise en œuvre déterminées (Paragraphe2).

## **Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses**

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

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

La réalisation des enquêtes a été précédée d'une phase préparatoire (1). Cependant, des difficultés ont été rencontrées au cours du déroulement de l'enquête (2).

#### ***1- Préparation et la réalisation des enquêtes***

Notre démarche a été dans un premier temps d'élaborer le guide d'entretien (annexe 1) dans l'objectif d'avoir une vue synoptique sur les tenants et les aboutissants de la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond depuis 2002, date de promulgation de la loi portant organisation judiciaire, jusqu'à la réalisation de ce travail.

Les résultats de cet entretien nous ont permis de cerner de façon plus ou moins précise les problèmes spécifiques en résolution qui ont fait l'objet du questionnaire (annexe 2).

Pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce qu'une seule question soit posée par problème spécifique.

Mais comme toute entreprise humaine, notre enquête ne s'est pas réalisée sans difficultés.

## ***2- Difficultés rencontrées et les limites des données***

Diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête.

La première difficulté réside dans la réticence de certaines personnes à fournir des informations qui nous intéressent dans le cadre de la réalisation de notre travail, compte tenu peut être du caractère confidentiel et sensible de ces informations.

L'autre difficulté majeure rencontrée est la non disponibilité des personnes ciblées dans le cadre de cette enquête. Nul n'ignore que les magistrats, les avocats, les enseignants du supérieur, les directeurs centraux et techniques, les conseillers de la Cour Suprême et autres gestionnaires de projets, ploient sous le poids des nombreuses sollicitations auxquelles ils doivent répondre au quotidien.

Nous ne saurons occulter la formation des officiers de justice et des greffiers à l'ENAM, qui n'a pas permis à ceux d'entre eux auprès de qui nous devrions recueillir certaines informations et données, de se rendre disponibles en temps réel.

Conscient de cette situation à l'avance, nous avons fait preuve de courage, de patience, d'abnégation et de détermination pour pouvoir avoir le maximum de réponses et de données.

S'agissant des limites des données recueillies, elles sont liées au fait que certaines personnes enquêtées ont choisi plusieurs réponses pour une même question, rendant ainsi certaines fiches inexploitable. Mais ces difficultés rencontrées n'ont affecté en rien les données recueillies.

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

Nous présenterons et analyserons les données issues des personnes enquêtées (1) puis nous procéderons à l'appréciation du niveau de vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic (2).

## ***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 à résoudre.

### ***1-1- Présentation et analyse des résultats de l'enquête relative à la difficulté d'accessibilité au juge administratif***

Avant de présenter les résultats, il convient de souligner que sur la centaine de fiches élaborées, quatre-vingt-six ont pu être distribuées, cinquante-sept récupérées et cinquante exploitées.

Notre préoccupation essentielle ici est de comprendre les raisons qui expliquent la difficulté d'accessibilité des justiciables au juge administratif béninois.

Les résultats obtenus se présentent ainsi qu'il suit :

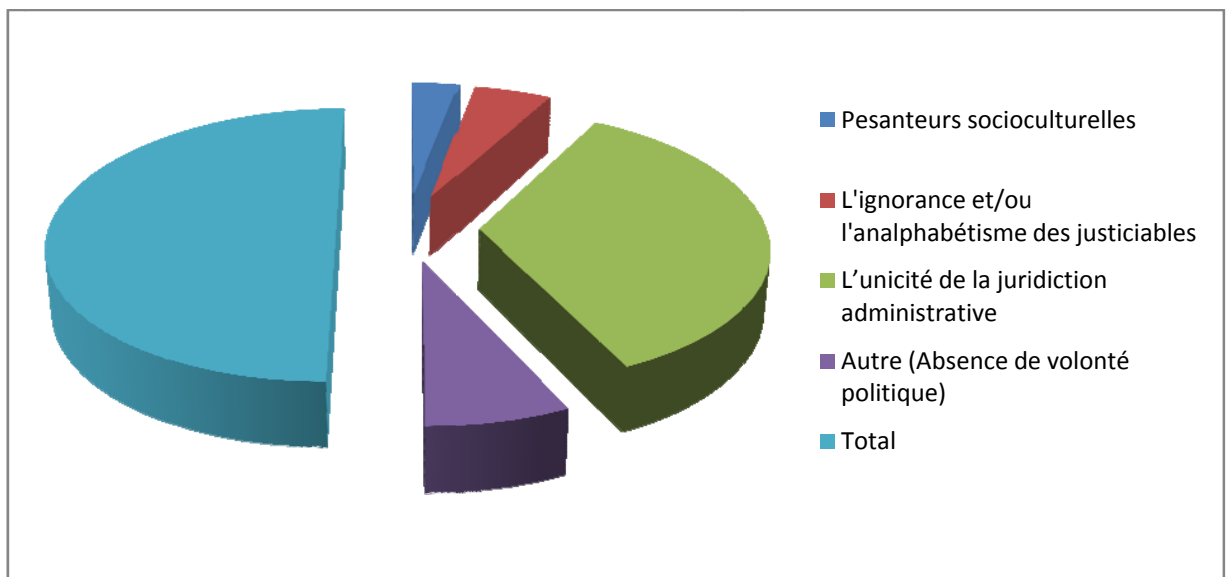
A la question de savoir ce qui justifie la difficulté d'accessibilité des justiciables au juge administratif, cinq (5) personnes pensent que la réponse est l'ignorance et/ou l'analphabétisme de la population soit dix pour cent (10%). Trois (3) personnes ont estimé que cela est dû aux pesanteurs socioculturelles, soit six pour cent (6%) du nombre total de réponses obtenues et trente-cinq (35) personnes ont répondu que l'unicité de la juridiction administrative est à la base de ce problème, soit soixante dix pour cent (70%) pendant que les sept (7) dernières ont attribué ce fait à une absence de volonté politique, soit quatorze pour cent (14%).

Ces résultats sont compilés dans le tableau N°5 et représentés dans le graphique N°1 ci-après.

**Tableau N° 5 : Point des réponses à la question N° 1**

ITEMS	NOMBRE DE REPONSES	POURCENTAGE
Les pesanteurs socioculturelles	3	6%
L'ignorance et/ou l'analphabétisme des citoyens	5	10%
L'unicité de la juridiction administrative	35	70%
Autre (Absence de volonté politique)	7	14%
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>

**Source :** Question N°1 : Qu'est-ce qui justifie à votre avis, la difficulté d'accessibilité des justiciables au juge administratif ?



**Graphique N° 1 : Répartition des réponses des personnes enquêtées relatives à la difficulté d'accessibilité au juge administratif béninois**

De l'analyse des données recueillies sur cette préoccupation, il ressort que la cause fondamentale liée au problème spécifique est l'unicité de la juridiction administrative qui recueille soixante dix pour cent (70%) des intentions exprimées.

Ce taux s'explique par le fait que le contentieux administratif soit concentré au niveau de la chambre administrative de la Cour Suprême.

Par ailleurs, les 14% recueillis par l'absence de volonté politique, venant immédiatement après l'unicité de la juridiction administrative, n'est pas un effet de hasard à notre avis. Cela traduit une certaine logique qui démontre à suffire, que l'unicité de la juridiction administrative et par ricochet, la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond sont du fait du gouvernement qui n'a pas mis les moyens nécessaires pour concrétiser la volonté du législateur de rapprocher la justice des justiciables.

***1-2- Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif***

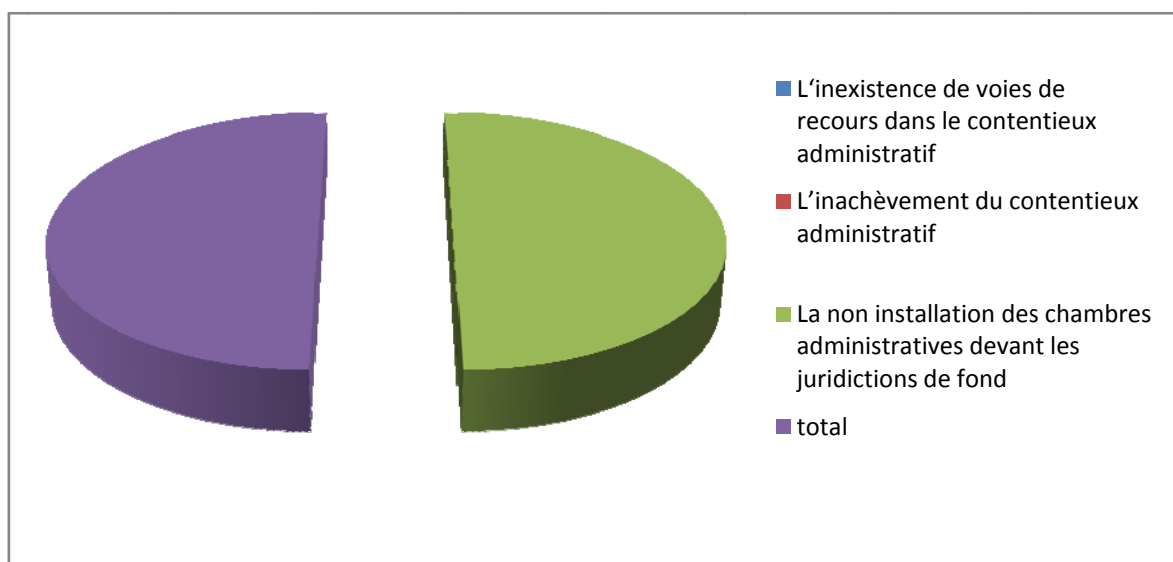
S'agissant de la question de savoir pourquoi la règle du double degré de juridiction n'est pas respectée dans le contentieux administratif, l'ensemble de la population ciblée a répondu que cela relevait de la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond, soit cent pour cent (100%) des réponses exprimées.

Ces résultats sont compilés dans le tableau N° 6 et représentés par le graphique N° 2 ci-dessous.

**Tableau N° 6 : Point des réponses sur la question N° 2**

ITEMS	NOMBRE DE REPONSES	POURCENTAGE
L'inexistence de voies de recours dans le contentieux administratif	0	0%
L'inachèvement du contentieux administratif	0	0%
La non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond	50	100%
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>

**Source :** Question N°2 : Pourquoi selon vous, la règle du double degré de juridiction n'est-elle pas observée dans le contentieux administratif ?



**Graphique N° 2 : Répartition des réponses des personnes enquêtées sur le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.**

Il se dégage aisément de l'analyse des réponses, que la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond constitue l'unique raison de la non application de la règle du double degré de juridiction.

La vérification des hypothèses et l'établissement du diagnostic suivront la présentation et l'analyse des données.

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

Nous confronterons nos hypothèses aux données de l'enquête déjà présentées, puis nous vérifierons la validité de ces hypothèses pour en déduire le diagnostic. Il sera procédé aux vérifications hypothèse par hypothèse.

### ***2-1 Vérification de l'hypothèse et établissement du diagnostic lié à la difficulté d'inaccessibilité au juge administratif***

Dans le cadre de nos recherches des causes de la difficulté d'accessibilité au juge administratif béninois, nous avons supposé que ce problème peut s'expliquer par certains dysfonctionnements. Les causes possibles que nous avons retenues ont fait l'objet d'une enquête sur le terrain avec des réponses variables selon les intentions exprimées.

Ainsi, pour éradiquer la ou les causes se trouvant à la base de ce problème, nous avons fixé comme seuil de décision que tout item qui aura recueilli le plus grand pourcentage sera maintenu.

Les données ont révélé que la difficulté d'accessibilité au juge administratif est due à l'unicité de la juridiction administrative, pour avoir recueilli soixante dix pour cent (70%) des opinions émises sur la question.

L'hypothèse que nous avons formulée par rapport à ce problème est vérifiée. Par conséquent, nous établissons comme diagnostic que la difficulté d'accessibilité au juge administratif est due à l'unicité de la juridiction administrative.

Que dire de la seconde hypothèse ?

## ***2-2 Vérification de l'hypothèse et établissement du diagnostic lié au défaut de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif***

Par rapport au second problème spécifique nous avons retenu également trois causes possibles pouvant en être à la base. Mais les données recueillies ont montré que loin d'être une cause déterminante, le non règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond est l'unique raison du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.

De même, l'hypothèse envisagée comme étant liée à ce problème est purement et simplement confirmée. Ainsi, le diagnostic établi est que le non règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond est à l'origine du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.

Une fois les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques connues et le diagnostic établi, il convient de proposer les conditions d'éradication de ces causes afin d'atteindre notre objectif général qui est de contribuer à rendre fonctionnelles les chambres administratives des juridictions du fond.

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

Rappelons ici que notre objectif général est de contribuer à rendre fonctionnelles les chambres administratives des juridictions du fond. Pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels les causes supposées nous ont conduit à formuler des

hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain, nous a permis de retenir des éléments de diagnostic. A partir de ces derniers, nous pouvons proposer des approches de solutions (A) et faire des suggestions pour leur mise en œuvre en vue d'un règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond (B).

### **A- Approches de solutions<sup>28</sup>**

Il s'agira ici de suggérer les conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base du problème général qu'est l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond.

Dans cette optique, nous proposons les solutions qui permettront l'élimination 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 la difficulté d'accessibilité au juge administratif***

Le diagnostic établi par rapport à ce problème est qu'il est dû à l'unicité de la juridiction administrative. Résoudre ce problème, c'est proposer des mesures en vue de faire de la déconcentration administrative une réalité, c'est œuvrer pour rapprocher la justice des justiciables, bref, c'est rendre la juridiction administrative une juridiction de proximité.

L'accès à la justice est un droit fondamental reconnu par de nombreux instruments juridiques internationaux dont le Bénin est signataire.

---

<sup>28</sup> Nous aurions pu décliner les solutions en solutions à court, à moyen et à long terme, mais les conséquences de l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond font qu'à notre avis toutes ces solutions doivent être mises en œuvre sans délai.

Il est indéniable que la distance n'est pas le seul facteur d'éloignement des justiciables de la justice, mais il en existe d'autres comme l'ignorance de la loi, l'analphabétisme, le poids des coutumes, le coût élevé de la justice (pourtant gratuite) qui sont autant d'obstacles qui limitent l'accès aux tribunaux.

Le présent travail ne pouvant embrasser tous ces problèmes à la fois, nous insisterons sur quelques uns à savoir, la faible couverture juridictionnelle du pays, l'insuffisance du personnel ainsi que le déficit de moyens techniques, matériels et financiers, observé dans l'administration de la justice.

Ainsi, les approches de solutions s'articuleront autour de trois grandes rubriques que sont l'amélioration de la carte judiciaire existante, le recrutement du personnel et l'octroi de conditions de vie et de travail décentes au personnel.

✓ ***Améliorer la carte judiciaire existante***

La carte judiciaire actuelle, composée de huit Tribunaux de Première Instance et de trois Cours d'appel avait été élaborée depuis 1964 - hormis les deux Cours d'Appel de Parakou et d'Abomey qui ont été créées par la loi portant organisation judiciaire et qui ont été respectivement installées en 2003 et en 2006 - pour une population d'environ deux millions cinq cent mille (2.500.000) habitants.

Aujourd'hui, cette couverture juridictionnelle est nettement insuffisante pour répondre aux besoins d'une population estimée à environ huit millions (8.000.000) d'habitants.

La croissance démographique du Bénin a entraîné à coup sûr celle des litiges inhérents au développement des activités socio économiques. Les infrastructures et le nombre du personnel judiciaire actuels ne sont pas en adéquation avec les exigences qui sont celles du secteur judiciaire de nos jours.

Il urge donc, de corriger ces anomalies, en commençant par installer tous les vingt cinq (25) tribunaux créés par la loi portant organisation judiciaire, ainsi que les chambres administratives avant de les étendre progressivement.

C'est ici le lieu de louer les actions des partenaires au développement qui, face à l'inertie du gouvernement à prendre ses responsabilités, ont décidé de voler aux secours de la population et des acteurs du monde judiciaire par la concrétisation de l'extension progressive de la carte judiciaire du Bénin.

Ainsi, par l'entremise du 9<sup>ème</sup> FED (Fonds Européen du Développement) de l'Union Européenne, le Bénin a bénéficié d'un financement dans le cadre du projet d'appui au Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire du Bénin (PIRSJJ). Le projet prévoit entre autres la réhabilitation des huit tribunaux existants, la construction de deux Tribunaux de Première Instance à Aplahoué et à Djougou dans les départements du Couffo et de la Donga, la construction de deux Cours d'Appel à Cotonou et à Parakou.

Les travaux de réfection des tribunaux sont pratiquement achevés pendant que la construction des deux Cours d'Appel de Cotonou et de Parakou sont en cours et en bonne évolution selon les informations dignes de foi recueillies sur le terrain.

A cela il faut ajouter que le Bénin bénéficie également d'un financement du programme Millennium Challenge Account (MCA) dans son volet "Accès à la justice", pour la construction de huit nouveaux tribunaux dans les localités que sont Abomey-Calavi, Comè, Pobè, Allada, Savalou, Malanville, Nikki et la Cour d'Appel d'Abomey.<sup>29</sup>

Il faut toutefois préciser à ce niveau que le MCA conditionne la construction des cours et tribunaux à l'adoption des projets de lois concernant le secteur de la justice, notamment le code pénal, le code de procédure pénale, le code de procédure civile, commerciale, et administrative, en souffrance depuis des années à l'Assemblée Nationale.

A terme, la construction de tous ces cours et tribunaux permettra de dégager des locaux nécessaires pour rendre fonctionnelles les chambres administratives, car, faut-il encore le rappeler, les chefs de juridiction enquêtés estiment également que le manque de locaux ne facilite pas non plus la mise en place des chambres administratives.

Rapprocher la justice des justiciables est une équation à plusieurs inconnus.

Après la construction des tribunaux et cours d'Appel, on aura franchi un pas, le second passera donc par le recrutement du personnel.

### ✓ **Recruter du personnel**

Il est vrai que dans tous les secteurs de la vie socioprofessionnelle du Bénin se note un manque d'effectif, mais le cas de l'administration de la justice est beaucoup plus préoccupante à notre avis.

Ainsi, même si des tribunaux sont construits dans les soixante dix sept communes que compte le Bénin, les justiciables ne pourront jamais voir leur vœux d'accéder à la justice se réaliser, si ces juridictions ne sont pas

<sup>29</sup> Document intitulé Plan d'Opérationnalisation 2008-2010 du PIRSJJ, pp 14, 23 et 24.

pourvues en personnel, tant l'insuffisance en ressources humaines, toutes catégories confondues à savoir magistrats, officiers de justice, greffiers, secrétaires et des assistants des greffes et parquets etc. est criarde dans l'administration de la justice.

Pour nous en tenir uniquement aux magistrats, nous dirons qu'à la date d'aujourd'hui, avec une population estimée à environ huit millions (8.000.000) d'habitants, le ratio magistrat par justiciable est estimé à un magistrat pour près de soixante quatre mille (64.000) habitants<sup>30</sup>.

Le sous effectif des magistrats dans les juridictions déteint sérieusement sur leur fonctionnement. A titre d'exemple, au TPI et à la C.A de Cotonou, un magistrat cumule parfois trois (3) chambres avec plus de mille cinq cent (1 500) dossiers à traiter par an.

Il est donc urgent de recruter du personnel notamment des magistrats pour améliorer ce ratio.

« Mais pourquoi ne double-t- on pas le nombre des juges » ? Cette question apparemment anodine posée par Honoré de BALZAC dans l'Interdiction, 1836<sup>31</sup>, n'est-elle pas toujours d'actualité ?

Certains observateurs pensent que c'est la seule voie naturelle et la seule qui soit sûre, pour s'attendre à une amélioration de la situation des tribunaux à rendre des décisions de qualité, en quantité remarquable et dans un délai raisonnable.

A ce niveau, il faut saluer le programme spécial de sortie de crise mis en place avec l'appui financier des partenaires au développement, qui a

---

<sup>30</sup> Sur un effectif estimé aujourd'hui à 214 magistrats regroupés dans diverses positions de la Fonction Publique, seuls 126 exercent dans les juridictions, y compris la Cour Suprême, selon les informations recueillies à la Direction des Ressources Humaines du MJLDH.

<sup>31</sup> Cité par CHAPUS René in Droit du contentieux administratif, Paris, 5<sup>ème</sup> éd. Montchrestien, 1995, p 585.

permis de recruter successivement quarante (40) magistrats en 2002, trente cinq (35) en 2004, quarante (40) en 2006 et vingt quatre (24) en 2008.

Pour pallier cette insuffisance et renouveler le corps des magistrats, relativement aux départs à la retraite, il faut maintenir ce rythme de recrutement sur plusieurs années.

A terme, le recrutement du personnel en nombre suffisant permettra d'avoir de magistrats et du personnel d'appui à pourvoir dans les différentes chambres en général et dans les chambres administratives en particulier au sein des cours et tribunaux.

Après la construction des tribunaux et le recrutement du personnel, il est nécessaire de mettre ce personnel dans les conditions optimales de vie et de travail.

#### ✓ ***Offrir des conditions de vie et de travail décentes au personnel***

Les conclusions des Etats généraux de la justice, tenus à Cotonou du 4 au 7 novembre 1996, faisaient déjà ressortir entre autres maux, « *l'indigence des juridictions existantes en infrastructures, en moyens matériels...* »<sup>32</sup>. Nous avons pu observer au cours de notre stage au TPI de Cotonou et ce avant le déménagement dans l'immeuble ESPACE DINA où il siège actuellement, que la plupart des magistrats occupaient à deux un réduit. Le personnel du greffe n'est pas mieux loti.

A cela, il faut ajouter que le mobilier est vétuste et dégradé. Les salles d'audience sont mal ou pas du tout sonorisées, éclairées, climatisées. Les fournitures et matériels de bureaux (ordinateurs, copieurs, téléphones, fax) sont en nombre insignifiant et dans un état défectueux lorsqu'ils ne sont pas

---

<sup>32</sup> MJLDH, Etats généraux de la justice, document préalablement cité, p150.

inexistants. Le personnel n'a pas accès aux moyens de communication et d'information modernes (absence de bibliothèque digne du nom, d'internet, d'archives, ou de système de stockage de données etc.). En un mot, les juridictions en l'occurrence, celles qui ont constitué notre cadre de stage rencontrent d'énormes difficultés pour pouvoir accéder à des moyens ou conditions de travail modernes propres à assurer ou offrir une justice de bonne qualité.

Pour remédier à cette obsolescence ou insuffisance d'équipement des juridictions, il faut renforcer ces dernières en équipements socio administratifs.

C'est le lieu une fois encore, de louer les efforts qui sont faits dans ce sens par le biais du PIRSJJ avec l'appui technique et financier de l'Union Européenne.

En somme, rapprocher la juridiction administrative des justiciables, c'est régler au préalable les questions de construction de cours et tribunaux, celle de leur équipement en matériels et mobiliers adéquats et d'offrir les conditions optimales de vie et de travail au personnel qui sera recruté en nombre suffisant.

Une fois les ébauches de solutions concernant la difficulté d'accessibilité au juge administratif énumérées, nous exposerons les proportions liées au second problème spécifique.

## ***2- Approches de solutions liées au problème du défaut du double degré de juridiction dans le contentieux administratif***

Respecter la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif revient à ce que ce contentieux soit connu en premier et second degrés, c'est-à-dire par les juridictions du fond.

Pour ce faire, il faut installer les chambres administratives compétentes pour connaître du contentieux administratif dans lesdites juridictions et les doter d'un personnel qualifié pour les animer. Il faut veiller également à ce que ce personnel dispose des moyens techniques pour le faire.

Ainsi, les approches de solutions liées au second problème spécifique tournent autour de deux grands axes que sont la formation, le recyclage et la spécialisation du personnel puis l'adoption un code de procédure administrative.

✓ ***Avoir un personnel spécialisé dans le contentieux administratif***

Il est incontestable que le problème de la qualification du personnel pour animer les chambres administratives dans les juridictions du fond se pose actuellement.

En effet, le contentieux administratif présente des spécificités par rapport au contentieux judiciaire auquel le personnel est habitué dans les juridictions du fond.

A titre d'exemple, lorsque le juge administratif contrairement au juge judiciaire, constate dans son raisonnement syllogistique, une insuffisance par rapport à la conclusion à laquelle aboutit la confrontation entre la majeure et la mineure, il procède à une substitution de la majeure par une autre règle qu'il crée lui-même en recherchant le but visé par le législateur par l'adoption d'une telle norme. Il s'agit du raisonnement finaliste ou de l'interprétation finaliste.

Cette technique permet au juge administratif en cas d'absence, d'insuffisance ou de difficulté à appliquer la norme édictée à un cas spécifique, de créer au préalable une nouvelle norme qu'il pourra appliquer.

Le personnel en place actuellement dans les juridictions du fond n'est pas suffisamment outillé à la technique du contentieux administratif. A preuve, les magistrats qui sont affectés des juridictions du fond pour la chambre administrative de la Cour Suprême, ne le sont pas forcément en raison de leur profil ou de leur aptitude à prendre immédiatement le contentieux administratif au niveau de la haute juridiction, puisqu'ils n'en ont jamais connu avant leur prise de fonction à la chambre administrative. C'est donc sur place et sur le tas qu'ils se font former pour pouvoir faire face à leur tâche quotidienne de juge administratif.

Il faut absolument remédier à cette situation qui ternit l'image de notre haute juridiction au regard de ses homologues, tant au plan régional qu'international.

Pour ce faire, il faut penser à la formation, au recyclage et à la spécialisation des juges chargés d'animer les chambres administratives.

La formation qui se fait aux auditeurs de justice à l'ENAM sera orientée de manière à leur faire acquérir des connaissances plus approfondies de la pratique juridictionnelle administrative. A cet effet, il faudra nécessairement augmenter la masse horaire du cours sur la pratique du siège administratif. Quant au contenu du cours, il prendra en compte le droit administratif dans toutes ses branches ainsi que la pratique du siège administratif afin de permettre aux auditeurs d'acquérir le savoir et le savoir faire nécessaires au fonctionnement normal des chambres administratives.

Le personnel exerçant déjà au niveau des juridictions du fond ne pouvant plus retourner à l'école pour suivre une formation de longue durée, il sera organisé à son intention des séminaires de formation de courtes durées à titre de recyclage.

S'agissant de la spécialisation, elle se fera de deux manières. D'abord, dès le recrutement ou à la formation à l'ENAM, il faut prévoir un quota sur l'ensemble des candidats ou des auditeurs qui recevront une formation plus pointue sur la pratique du siège administratif, en raison de ce qu'ils seront appelés dès leur intégration dans le corps, à prendre en charge l'animation des chambres administratives.

La spécialisation se fera ensuite par la stabilisation ou le maintien au poste. Il s'agira d'une spécialisation qui s'obtiendra par l'expérience qui s'accumulera par la pratique faite sur une période plus ou moins longue.

La finalité de toutes ses suggestions est de pouvoir disposer dans un proche avenir d'un vivier de magistrats rompus à la tâche, pour pouvoir régler efficacement et convenablement le contentieux administratif dans les juridictions du fond.

Le juge le plus compétent et le plus expérimenté a besoin de manuels de procédure pour pouvoir s'acquitter utilement et efficacement de sa mission de juger.

✓ ***Adoption d'un code de procédure administrative***

Est-il besoin encore de rappeler que le contentieux administratif est réglé actuellement devant la chambre administrative de la Cour Suprême sur la base de deux textes principaux que sont la loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de

la Cour Suprême, puis la loi N° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême. Ces deux textes qui ne concernent que de la Cour Suprême peuvent-ils être appliqués dans les juridictions du fond en ce qui concerne le règlement du contentieux administratif ?

Il est fort aisé de répondre par la négative à une telle question, car les juridictions du fond ne peuvent en aucun cas être assimilées à la haute juridiction qu'est la Cour Suprême, d'où la nécessité d'adopter un code de procédure administrative, applicable devant les juridictions du fond.

Mais en attendant l'adoption d'un code de procédure administrative autonome, nous saluons d'ores et déjà le vote en décembre 2008 par le parlement, du code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative et souhaitons vivement sa promulgation et sa mise en application dans les meilleurs délais.

Les différentes solutions proposées ne peuvent pas d'elles-mêmes résoudre tous les problèmes en étude. Il faut en outre qu'un certain nombre de conditions soient remplies pour leur mise en œuvre.

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

Le tableau de synthèse de l'étude (2) sera présenté après les conditions de mise en œuvre des solutions (1).

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

L'aboutissement des diverses solutions proposées dépend d'un certain nombre d'acteurs en direction desquels nous formulerons des suggestions ou recommandations. Il s'agit des pouvoirs publics constitués par le

gouvernement et le parlement, du personnel judiciaire et dans une certaine mesure des justiciables.

✓ ***Pour le gouvernement***

Le pouvoir exécutif a un rôle capital à jouer dans la mise en œuvre des solutions proposées dans le cadre de ce travail de recherche.

C'est ici le lieu de rappeler que lors de notre enquête sur le terrain, à la question de savoir ce qui justifierait l'inaccessibilité des justiciables au juge administratif, quatorze pour cent (14%) des intentions exprimées ont répondu que cela est dû à l'absence de volonté politique.

Ce pourcentage qui vient immédiatement après celui exprimé en faveur de l'unicité de la juridiction administrative, a toute son importance dans la mesure où si le gouvernement l'avait voulu effectivement, un grand pas serait déjà franchi dans la résolution de ces problèmes.

En effet, il appartient au gouvernement de traduire en acte concret la volonté du législateur de rapprocher la justice des justiciables et de déconcentrer le contentieux administratif.

Le recrutement du personnel, sa formation, son recyclage, sa spécialisation, la construction des cours et tribunaux, leur équipement en matériel et mobiliers de bureau, en matériel de communication et d'archivage dignes du nom, bref, la modernisation de l'appareil judiciaire et l'amélioration des conditions de vie et de travail de ses acteurs notamment le personnel magistrat et non magistrat, dépend du bon vouloir du gouvernement.

Ce manque de volonté du gouvernement est perçu par nombre d'observateurs comme un dédain ou un mépris de l'Exécutif vis-à-vis du pouvoir judiciaire en général et du juge administratif en particulier, en raison

de ce que le prince ne conçoit pas que ses actes soient censurés pas les juges qu'il considère comme ses sujets.

Or, tout le monde est d'avis qu'un Etat de droit ne se construit pas sans une justice performante et crédible qui inspire confiance aux justiciables notamment, les investisseurs qui sont en relation d'affaires ou de partenariat avec l'Etat.

Devant une telle nécessité, le gouvernement se doit de prendre ses responsabilités afin de garantir ou de faciliter l'accès à la justice qui est un droit fondamental et constitutionnel, aux justiciables d'une manière générale et au juge administratif en particulier.

L'Assemblée Nationale a aussi un rôle non moins important à jouer dans l'édification d'une justice performante dans notre pays.

✓ ***Pour le parlement***

Les honorables députés, au-delà des clivages et intérêts politiques, doivent faire preuve de patriotisme et d'honorabilité en accomplissant leur mission première qui est d'œuvrer pour le bien-être de la population dont ils sont les représentants. Ils doivent satisfaire aux exigences du programme MCA-Bénin qui subordonne la réalisation de son composant "Accès à la justice" au vote de certains textes de lois relatifs au secteur judiciaire. Cela évitera à toute la nation de perdre ce programme ambitieux pour le Bénin.

Est-il besoin de rappeler l'urgence qui s'attache à l'adoption de ces textes, vu que le projet, conçu pour cinq ans est dans sa troisième année d'exécution, sans qu'il n'y ait aucun acte concret en ce qui concerne le volet "Accès à la justice" ?

Les acteurs du monde judiciaire ont aussi leur partition à jouer dans la réalisation de l'objectif général du présent travail qu'est l'installation des chambres administratives dans les juridictions du fond.

✓ ***Pour le personnel judiciaire***

Il s'entend de tous ceux qui contribuent à la réalisation de l'œuvre judiciaire, mais nous mettons beaucoup plus l'accent sur le personnel magistrat et non magistrat en service dans les différentes juridictions du fond appelées à connaître du contentieux administratif.

Il sera demandé à ce personnel un peu de sacrifice, de souplesse, de disponibilité, bref d'esprit d'ouverture pour faire aboutir cette réforme tant attendue, car, c'est un instinct humain et naturel que l'Homme, dans sa peur de l'inconnu, est souvent réticent ou réfractaire au changement, à tout ce qui est nouveau.

Il est indéniable que tant que ces réformes ne seront pas engagées un jour avec le courage, l'abnégation et la bénédiction de tous les acteurs qui y sont impliqués, nous déplorerons pendant longtemps encore les mêmes maux qui nous empêchent d'amorcer notre développement.

Les justiciables qui sont les premiers bénéficiaires de telles réformes ne seront pas du reste dans leur aboutissement.

✓ ***Pour les justiciables***

Les plaideurs en faveur desquels les textes sont conçus et pour qui toutes ces réformes sont envisagées doivent avoir à l'esprit que leur épanouissement, la jouissance de leurs droits de quelque nature que ce soit, dépendent également d'eux. Ils doivent cesser d'attendre que la providence pourvoie à leurs besoins en matière de justice et ne doivent pas perdre de vue que de tout temps, les droits ont toujours été arrachés et non octroyés.

Dans cette perspective, ils doivent mener le combat de la liberté à travers les organisations de la société civile pour la défense de leurs droits.

L'aboutissement de toutes les réformes envisagées dans le cadre du présent travail dépend largement d'eux, car l'ignorance et l'analphabétisme ne sont pas une fatalité et ne sauraient constituer une cause éternelle d'excuse.

Il sera question à présent de la confection du tableau de synthèse de l'étude.

## ***2- Tableau de synthèse de l'étude***

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

Il est dénommé tableau N°7 et conçu de la façon ci-après :

**Tableau N°7 : Tableau de synthèse de l'étude sur « Plaidoyer pour le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond »**

NIVEAUX D'ANALYSE	PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES REELLES	DIAGNOSTIC	SOLUTIONS
Niveau Général	<u>Problème général</u> Absence des chambres administratives dans les juridictions du fond	<u>Objectif général</u> Contribuer à rendre fonctionnelles les chambres administratives des juridictions du fond			
Niveaux Spécifiques	<u>Problème spécifique N°1</u> Difficulté d'accessibilité au juge administratif	<u>Objectif spécifique N°1</u> Faciliter l'accès des justiciables au juge administratif	<u>Cause réelle/PS1</u> L'unicité de la juridiction administrative	<u>Elément de diagnostic 1</u> La difficulté d'accessibilité au juge administratif est due à l'unicité de la juridiction administrative	<u>Approches de solutions au PS1</u> - Améliorer la carte judiciaire existante - Recruter du personnel - Offrir des conditions de vie et de travail décentes au personnel
	<u>Problème spécifique N°2</u> Défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif	<u>Objectif spécifique N°2</u> Contribuer au respect de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif	<u>Cause réelle/PS2</u> Le non règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond	<u>Elément de diagnostic 2</u> Le non règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond est à l'origine du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif	<u>Approches de solutions au PS2</u> - Avoir un personnel spécialisé dans le contentieux administratif - l'adoption d'un code de procédure administrative

## CONCLUSION GENERALE

La constitution du 11 décembre 1990 exprime clairement la volonté du peuple béninois de bâtir une société où les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice seront garantis.

C'est dans ce même registre nous semble-t-il, que s'inscrit le thème "*Justice et Etat de droit*" de la rentrée judiciaire 2009-2010 de la Cour Suprême, qui a eu lieu au Centre International des Conférences de Cotonou, le lundi 9 février 2009.

Pour que ce couple parfait "*Justice*" et "*Etat de droit*" puisse cohabiter durablement, il faut beaucoup d'efforts de la part de tous les acteurs de la maison judiciaire.

Or, pour bon nombre d'observateurs avertis, rien n'est fait pour que le vœu du peuple béninois exprimé dans la loi fondamentale soit réalisé, laissant penser que les concepts de *Justice* et *d'Etat de droit* ne sont que des incantations, des slogans, des refrains ressassés à longueur de journée sans un contenu concret et sans conviction.

Ceci est d'autant plus vrai que nos observations au cours de notre stage pratique ont révélé beaucoup de dysfonctionnements qui ont suscité la réalisation du présent travail.

Tous ces problèmes ont été regroupés en trois problématiques majeures au nombre desquelles nous avons celle liée au règlement du contentieux administratif par les juridictions du fond.

De cette problématique, se dégage le problème général de l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond dont les manifestations les plus évidentes sont la difficulté d'accessibilité au juge administratif et le défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.

Cette situation qui n'est que l'expression la plus évidente de la violation des droits les plus élémentaires de la personne humaine, a fait dire à certaines personnes enquêtées lors de nos entretiens, que mieux qu'un plaidoyer, c'est un réquisitoire qui doit être fait au sujet de la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond.

La pertinence de cette observation n'est plus à démontrer puisque cent pour cent des intentions exprimées, révèle que la non installation des chambres administratives dans les juridictions du fond est à l'origine de la non application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.

Et pourtant, ce contentieux ne naît que lorsque le citoyen, l'utilisateur de l'Administration, le prestataire de service, l'Agent de l'Etat ou de ses services déconcentrés ou décentralisés, s'estime victime de l'arbitraire de l'Administration, un arbitraire qui détruit beaucoup plus que les armes.

C'est du moins le constat fait par le professeur Georges BURDEAU lorsqu'il affirme que « *L'arbitraire administratif est souvent plus redoutable que l'arbitraire politique, plus secret, plus quotidien, plus individualisé dans ses effets, il se prête moins à ces vastes mécontentements de protestation qui parviennent parfois à arrêter le législateur* ». <sup>33</sup>

Il est donc indispensable que tout soit mis en œuvre pour que les citoyens puissent avoir accès au juge administratif, à qui s'adresser en cas de brimade de la part de la puissance publique détentrice des pouvoirs exorbitants de droit commun, pour qu'enfin au Bénin, le juge administratif devienne le « *meilleur contre pouvoir de l'arbitraire administratif et le meilleur protecteur des droits des administrés* ». <sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> DOSOUMON Samson, « L'Administration, le pot de fer aux pieds d'argile ? », RBSJA n°14, juin 1990, p 35

<sup>34</sup> DOSSOUMON Samson, Contentieux Administratif au Bénin et au Togo, éd. IPI, Godomey, 2007, p 30.

## BIBLIOGRAPHIE

1. AFANWOUBO, G. COOVI, S. et PADONOU, E. (1982-1984) « **Le contrôle de la légalité des actes administratifs en République du Bénin** », Mémoire de fin de formation des cadres supérieurs A1 (option Magistrature).
2. ALAYE, G. (1998) : « **Le système procédural applicable au contentieux administratif au Bénin** », *Bulletin de Droit et d'Information*, N° 004, Cour Suprême du Bénin, PP 5-10.
3. AUBY, J-M. (2004) : « **Droit Administratif Spécial** », Paris, éd. J-M Auby.
4. CAUBET-HILLOUTOU, J.-N. (2006) : « **Les procès devant le tribunal administratif** », Paris, L'Harmattan.
5. CHAPUS, R. (2001) : « **Droit Administratif Général** », Tome1, Paris, 15è éd. Montchrestien.
6. CORNU, G. (2007) : « **Vocabulaire juridique** », Paris, 8è éd. PUF.
7. DE LAUBADERE, A. (1999) : « **Traité élémentaire du droit administratif** », Paris, 4è éd. LGDJ.
8. DEBBASCH, C. et COLIN, F. (2007) : « **Droit Administratif** », Paris, 8è éd. Economica.
9. DOSSOUMON, S. (1985) : « **Réflexions sur le contrôle juridictionnel de l'Administration dans les pays en voie de développement** », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA)*, N° 5, PP 1-22.
10. DOSSOUMON, S. (1990) : « **L'Administration le pot de fer aux pieds d'argile ?** », *RBSJA*, N°14, PP 35-40.
11. DOSSOUMON, S. (2005) : « **Justice administrative et protection des droits du citoyen** », in *La Nation*, N° 3688 et 3698.
12. DOSSOUMON, S. (2007) : « **Contentieux Administratif au Bénin et au Togo** », Godomey, éd. IPI.
13. GABOLDE, C. (1991) : « **Procédure des Tribunaux Administratifs et Cours d'Appel** », Paris, 5è éd. Dalloz.
14. HOLO, T. (1985) : « **Le contrôle de la légalité et la protection des Administrés** », *RBSJA*, N°5, PP 23-38.
15. HOUNSOU, J. (2004-2006) : « **Mise en œuvre de la réforme du contentieux administratif en République du Bénin** », Mémoire de fin de formation en Magistrature.
16. Loi N° 90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin

17. Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin
18. Loi N° 2001-35 du 21 Février 2003 portant statut de la Magistrature
19. Loi N° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin
20. Loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême
21. Loi N° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant formations juridictionnelles de la Cour Suprême
22. TURPIN, D. (1994) : « **Contentieux Administratif** », Paris, Hachette.
23. VARNEK, A. et MAJEAN M. (2006-2007) : « **Les Voies de Recours** », [www.-cdpf.u-strasbg.fr](http://www.-cdpf.u-strasbg.fr).
24. VINCENT, J. et GUINCHARD S. (2003) : « **Procédure civile** », Paris, 27<sup>e</sup> éd. Dalloz.
25. YIMBERE, C. (2006) : « **Le pouvoir judiciaire et le contentieux administratif : conséquence vis à vis du justiciable** », *Droit et Lois*, N° 007 PP 17-23.

## ANNEXES

## **ANNEXE 1 : Guide d'entretien**

1- Pourquoi les chambres administratives des Tribunaux de Première Instance et des Cours d'Appel ne sont-elles pas fonctionnelles depuis la promulgation de la loi portant organisation judiciaire en République du Bénin ?

- Absence de locaux pour les abriter
- Manque de personnel qualifié pour les animer
- Le contentieux administratif est peu développé
- Le contentieux administratif n'est pas d'une grande importance
- Autres (précisez)

2- Quelles sont les conséquences du défaut d'installation des chambres administratives dans les juridictions de fond sur l'organisation judiciaire au Bénin ?

- Défaut d'accès au prétoire
- Défaut d'application de la règle du double degré de juridiction
- Inachèvement du contentieux administratif
- Défaut d'avoir un procès dans un délai raisonnable
- Jurisprudence administrative peu fournie
- Autres (précisez)

3- Quels ordres de difficultés handicapent la mise en place effective des chambres administratives devant les juridictions de fond ?

- Difficulté d'ordre technique (Inexistence d'un code de procédure administrative, défaut de qualification du personnel, etc.)
- Difficulté d'ordre humain (personnel en nombre insuffisant, absence de motivation, etc.)

- Difficulté d'ordre matériel
- Difficulté d'ordre financier
- Autres (précisez)

4- A votre avis, quelles sont les conditions qu'il faut pour que les juridictions de fond connaissent effectivement du contentieux administratif ?

- Augmenter les ressources matérielles et financières de ces juridictions
- Recruter le personnel magistrat en nombre important
- Encourager la spécialisation dès la formation des auditeurs de justice
- Outiller le personnel magistrat et celui d'appoint par des formations et des recyclages appropriés
- Autres (précisez)

5- Quelles sont les causes de la difficulté d'accessibilité des justiciables au prétoire en matière administrative ?

- La concentration du contentieux administratif à la Cour Suprême et/ou son éloignement des justiciables
- Le défaut de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif
- L'ignorance de la loi et de leurs droits par les justiciables
- L'analphabétisme ou le faible niveau d'instruction des citoyens
- Le poids des coutumes (les idées reçues selon lesquelles on ne peut intenter et gagner un procès contre l'Etat)
- Autres (précisez)

## **ANNEXE 2 : FICHE D'ENQUETE**

Auditeur de justice : TCHINA A. Serge

Le présent questionnaire est conçu dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM (filiale Magistrature) qui porte sur le thème : « **Plaidoyer pour le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond** ».

Merci pour votre contribution.

**1- Qu'est-ce qui justifie à votre avis la difficulté d'accessibilité des justiciables au juge administratif ?**

- Les pesanteurs socioculturelles
- L'ignorance et/ou l'analphabétisme des justiciables
- L'unicité de la juridiction administrative
- Autres (précisez)

**2- Pourquoi selon vous la règle du double degré de juridiction n'est-elle pas respectée dans le contentieux administratif ?**

- L'inexistence de voies de recours dans le contentieux administratif
- L'inachèvement du contentieux administratif
- La non installation des chambres administratives devant les juridictions de fond
- Autres (précisez)

## **TABLE DES MATIERES**

IDENTIFICATION DU JURY.....	i
AVERTISSEMENT.....	ii
DEDICACES.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
GLOSSAIRE .....	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
RESUME.....	viii
SOMMAIRE.....	xi
CITATION.....	xii
INTRODUCTION GENERALE .....	1
<b>CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE</b>	
<b>A LA PROBLEMATIQUE DE LA NON INSTALLATION DES CHAMBRES</b>	
<b>ADMINISTRATIVES DANS LES JURIDICTIONS DU FOND.....</b>	<b>5</b>
<b>SECTION I : Cadre institutionnel et physique de l'étude et observations du stage..</b>	<b>6</b>
Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude.....	6
A-Cadre institutionnel de l'étude : le MJLDH.....	6
B- Cadre physique de l'étude : le TPIPCC et la C A de Cotonou.....	7
1-1 Le Siège.....	8
1-1-2 Les chambres.....	9
1-2 Le Parquet.....	11
1-3 Le Greffe.....	12
2-La Cour d'Appel de Cotonou.....	13
2-1 Le Siège.....	13
2-1-1 Les chambres de jugement.....	13
2-1-2 La chambre d'accusation.....	14
2-1-3 La Cour d'Assises.....	15
2-2 Le Parquet Général.....	15
2-3 Le Greffe de la Cour d'Appel.....	15
Paragraphe 2 : Observation du stage : état des lieux de l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond .....	16
A-Atouts liés à l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond.....	16
B-Dysfonctionnements issus de l'absence des chambres administratives dans les juridictions du fond.....	17

<b>SECTION II : Ciblage de la problématique de l'étude.....</b>	<b>25</b>
Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet .....	25
A- Le regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	25
B - Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	27
1 - Choix de la problématique de l'étude.....	27
2- Justification du sujet.....	28
Paragraphe 2- : Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie.....	31
A-Spécification de la problématique.....	32
B-Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	33
1-Vision globale de résolution du problème général.....	33
1-Vision globale de résolution des deux problèmes spécifiques.....	33
2-Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique.....	34
3-1 Synthèse des approches génériques identifiées.....	35
3-2 Séquence de résolution de la problématique.....	36
3-2-1 Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	36
3-2-2 Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions.....	36
<b>CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR LE REGLEMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS LES JURIDICTIONS DU FOND.....</b>	<b>38</b>
<b>SECTION I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....</b>	<b>39</b>
Paragraphe 1 Des objectifs de l'étude à la revue de Littérature.....	39
A-Fixation des objectifs de l'étude et formulation des hypothèses.....	39
1-Objectifs.....	39
2-Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude.....	40
B- Revue de Littérature.....	45
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	52
A-Dimension empirique de la méthodologie adoptée.....	52
B-Dimension théorique de la méthodologie adoptée.....	56
1. Choix théorique lié à la difficulté d'accessibilité au juge Administratif.....	56
1-1 Présentation de la théorie retenue.....	56
1-2 Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la difficulté d'accessibilité au juge administratif.....	56
2- Choix théorique lié au problème du défaut d'application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.....	57

2-1 Présentation de la théorie retenue.....	57
2-2 Seuil de décision pour la vérification de l’hypothèse liée au problème du défaut d’application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.....	57
<b>SECTION II : Vérification des hypothèses et suggestions pour le règlement du contentieux administratif dans les juridictions du fond .....</b>	<b>58</b>
Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses.....	59
A-Collecte, difficultés rencontrées et limites des données.....	59
1-Préparation et la réalisation des enquêtes.....	59
2- Difficultés rencontrées et les limites des données.....	60
A- Présentation, analyse des résultats de l’enquête et vérification Des hypothèses.....	60
1- Présentation et analyse des résultats de l’enquête.....	61
1-1- Présentation et analyse des résultats de l’enquête relative à la difficulté d’accessibilité au juge administratif.....	61
1-2-Présentation et analyse des résultats de l’enquête par rapport au défaut d’application de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.....	63
2- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	65
2-1 Vérification de l’hypothèse et établissement du diagnostic lié à la difficulté d’accessibilité au juge administratif.....	65
2-2 Vérification de l’hypothèse et établissement du diagnostic lié au défaut de la règle du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.....	66
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	66
A- Approches de solutions.....	67
1- Approches de solutions au problème de la difficulté d’accessibilité au juge administratif.....	67
2- Approches de solutions liées au problème du défaut du double degré de juridiction dans le contentieux administratif.....	73
B- Conditions de mise en œuvre des solutions et élaboration du tableau de synthèse de l’étude.....	77
1- Conditions de mise en œuvre .....	77
2- Tableau de synthèse de l’étude.....	81
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>83</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXES</b>	