

# AUTOUR DE L'ETAT, DES DROITS ET DE LA JUSTICE

---

Liber amicorum à **Ousmane BATOKO**  
*Docteur d'Etat en droit - Président de la Cour suprême*

Études coordonnées par  
**Dandi Gnamou et Joseph Djogbénu**



**EDITION  
DU CRED**

# **AUTOUR DE L'ETAT, DES DROITS ET DE LA JUSTICE**

Liber amicorum à  
**Ousmane BATOKO**  
*Docteur d'Etat en droit*  
*Président de la Cour suprême*

Études coordonnées par  
**Dandi Gnamou et Joseph Djogbénu**



 **EDITIONS  
DU CREDIJ**

ALPHABET DE L'ETAT  
DES DROITS ET DE  
LA JUSTICE

**Copyright :**

Cour suprême du Bénin /  
2021

[institution@coursupreme.bj](mailto:institution@coursupreme.bj)

**Mise en pages & Impression :**

Imprimerie COPEF

+229 61 61 65 38 / 229 95 84 34 34

[imprimerie\\_copcf2006@yahoo.fr](mailto:imprimerie_copcf2006@yahoo.fr)

Cotonou - Bénin

ISBN : 978-99982-55-52-4

Dépôt légal : n° 12951 du 10/03/21

1<sup>er</sup> trimestre Bibliothèque Nationale

**Distribution :**

Editions CREDJ

+229 95 56 83 75

Cour Suprême

+229 95 53 36 98



Autour de l'Etat, des droits et de la justice : Dix années de  
contribution au développement par la Cour suprême

**Liber amicorum à Ousmane BATOKO**  
**Docteur d'Etat en droit public et**  
**en sciences administratives**  
**Président de la Cour suprême**

### Direction scientifique

**Joseph F. DJOGBENOU**, agrégé des facultés de droit, professeur titulaire des universités, président de la Cour constitutionnelle du Bénin.

**Dandi GNAMOU**, agrégée des facultés de droit, professeure titulaire des universités, secrétaire générale de la Cour suprême du Bénin.

### Comité de relecture

**Wilfrid S. ARABA**, magistrat, auditeur à la Cour suprême du Bénin, directeur de la documentation et des études (DDE).

**Rodrigue ABOUA**, auditeur à la Cour suprême du Bénin, assistant de la secrétaire générale.

**Cherifatou BANSOU**, docteure en droit public, assistante de chambre à la Cour suprême du Bénin.

**Khalil BELLO**, auditeur à la Cour suprême du Bénin.

**Agboton Gildas SAGBO**, juriste, stagiaire.

**Aline SALIOU**, auditeur à la Cour suprême du Bénin, chef du service de la documentation et des archives.

**Patrick YERIMA PIERRE**, ancien directeur adjoint de cabinet du Président de la Cour suprême, assistant de chambre à la Cour suprême du Bénin.

L'équipe de coordination adresse ses remerciements également à Abdoul Matine OUSMANE, chef du service informatique et édition, à Sabirou ISSA ABDOURAMANE, chef du service des études et statistiques, ainsi qu'à l'ensemble du personnel du secrétariat général et de la direction de la documentation et des études.

Un remerciement particulier à Agboton Gildas SAGBO, juriste, stagiaire, pour sa disponibilité, son implication et son dévouement dans les tâches de préparation du fichier, de mise en forme et de relecture.

## Liste des contributeurs

**ADOSSOU (V. D.),** Magistrat, Président de la chambre administrative de la Cour suprême du Bénin ;

**AHO (P. J.-B.),** Chef d'état-major général des forces armées béninoises ;

**AHOUANDJINOUE (G. C.),** Magistrat à la retraite, docteur en droit privé et sciences criminelles, ancien Président de la chambre judiciaire de la Cour suprême du Bénin ;

**AHOUANDJINOUE (R.-B.),** Maître-assistant des universités, auditeur à la Cour suprême du Bénin ;

**ALLAGBADA (A. N.),** Journaliste, ancien directeur de publication du quotidien EHUZU, ancien directeur général de l'Office national d'édition, de presse et d'imprimerie (ONEPI) ;

**AMOUDA ISSIFOU (R.),** Magistrat, Vice-président de la Cour constitutionnelle du Bénin

**ARABA (W.),** Magistrat, auditeur à la Cour suprême du Bénin, directeur de la documentation et des études ;

**ASSIONVI (D. A.),** Magistrat à la retraite, ancienne présidente de la chambre judiciaire de la Cour suprême du Bénin ;

**AVOGNON (S. I.),** Magistrat, Président de la chambre judiciaire de la Cour suprême du Bénin ;

**BANSOU (Ch. U.),** Docteur en droit public, assistante de chambre à la Cour suprême du Bénin ;

**BENON (N.),** Administrateur civil hors classe, ancien directeur général de l'Office de radiodiffusion et télévision du Bénin (ORTB) ;

**BIO TCHANE MAMADOU (I.),** Magistrat, Présidente de la chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin ;

**DE DRAVO ZINZINDOHOUE (C. M. J.),** Docteur en droit, Présidente de la Haute Cour de Justice du Bénin ;

- DESOUCHES (Chr.)**, Maître de conférences honoraire de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, ancienne déléguée à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) ;
- DJOGBENOU (J.)**, Agrégé des facultés de droit, Professeur titulaire des universités, Président de la Cour constitutionnelle du Bénin ;
- DOSSOU (R.)**, Avocat, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin ;
- GEORGES (M.)** ; Ancien chef de la division des affaires européennes, internationales et de la prospective de la Cnil (Commission nationale de l'informatique et des libertés - France) ;
- GNAMOU (D.)**, Agrégée des facultés de droit, Professeure titulaire des universités, secrétaire générale de la Cour suprême du Bénin ;
- HOLO (T.)**, Professeur titulaire de droit public, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin ;
- HOUDOU (A.)**, Ancien ministre ;
- JEAN (J.-P.)**, Président de chambre honoraire à la Cour de cassation de France, secrétaire général de l'Association des hautes juridictions de cassation ayant en partage l'usage du Français (Ahjucaf) ;
- KANTE (B.)**, Professeur des universités, doyen honoraire de l'UFR des sciences juridiques et politiques de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal) ;
- KPENOUHOUN (C.)**, Agrégé des facultés de droit, conseiller à la chambre administrative de la Cour suprême du Bénin ;
- MAMA SIKA (S.)**, Général de brigade, ancien ministre ;
- MAYABA (J.)**, Magistrat, président honoraire de la chambre judiciaire de la Cour Suprême du Bénin ;

**MEDE (N.),** Professeur des universités ;

**MOUMOUNI (Ch.),** Professeur à l'Université Laval (Québec, Canada) ;

**NAREY (O.),** Agrégé des facultés de droit, professeur titulaire de droit public, Président de la Cour des comptes du Niger ;

**NOUTAÏS-HOLO (G.),** Avocat, docteur en droit privé, ancien conseiller à la HAAC ;

**PAUCHET (C.),** Ancienne secrétaire de l'Association des hautes juridictions de cassation ayant en partage l'usage du français (Ahjucaf) ;

**YERIMA PIERRE (P.),** Ancien ministre, directeur adjoint de cabinet du Président de la Cour suprême du Bénin (2016-2020) ;

**ZOMAHOUN (Chr.),** épouse du Président Ousmane BATOKO.

## DIX ANS D'EXERCICE DES ATTRIBUTIONS CONSULTATIVES DE LA COUR SUPRÊME : QUE RETENIR ?

Pre Dandi GNAMOU<sup>128</sup>,

Dre Cherifatou U. BANSOU<sup>129</sup>

« L'année 1960 a été l'année de l'Afrique (sous-entendu : de l'Afrique noire) car elle a vu, au milieu de la surprise et de l'incrédulité des autres continents, 18 colonies de l'Europe accéder en quelques mois, à la souveraineté et à la reconnaissance internationale en tant qu'Etats »<sup>130</sup>.

Mais très tôt, l'euphorie des indépendances acquises estompée, les nouvelles Républiques de l'Afrique noire et leurs premiers dirigeants se devaient, d'accélérer le court de l'histoire, en mettant rapidement en place les bases institutionnelles de leur vivre en commun. Essentiels, ces prérequis constituaient les prémisses à un développement économique des nouveaux Etats et la garantie d'une sécurité juridique territoriale.

S'inspirant pour la plupart de la vie politique et institutionnelle des anciennes puissances coloniales, le choix est porté sur la conception westphalienne de l'Etat, fondée entre autres, sur la souveraineté, la division du travail et la répartition des rôles socio institutionnels. Dans la foulée, les jeunes Etats d'Afrique noire francophone, à travers des textes fondamentaux, se dotent d'institutions idoines à même d'accomplir leurs desseins et d'exercer par l'entremise des autorités compétentes, les fonctions régaliennes de l'Etat dont l'une est la justice.

Tous, se dotent dès lors, d'appareils judiciaires pourvus de magistrats aptes à mettre en marche une justice effective à l'image de celle de l'ancien colonisateur en ce qu'elle avait d'impartial et d'objectif. C'est ainsi, qu'émergent les premières institutions juridictionnelles des nouvelles Républiques.

<sup>128</sup> Professeure titulaire de droit public, conseiller à la Cour suprême du Bénin, secrétaire générale de la Cour.

<sup>129</sup> Docteur en droit public, Assistante de chambre à la Cour suprême du Bénin.

<sup>130</sup> DAUTRESME (O.), Pour mémoire: 1960, année de l'Afrique, Paris, INA, 2010, sur [www.yourw.com](http://www.yourw.com).

[cnda.fr/pour-memoire/1960-annec-de.../introduction.html](http://cnda.fr/pour-memoire/1960-annec-de.../introduction.html), consulté le 19 janvier 2021.

Au Bénin<sup>131</sup>, un tribunal d'Etat chargé du contrôle de la sanction des institutions publiques est institué et réformé à la faveur de la Constitution du 26 novembre 1960, en une Cour suprême. Fille de son époque, la Cour suprême du Bénin, ne restera pas imperméable aux différentes mutations sociopolitiques de son environnement.

Plusieurs textes juridiques ont ainsi, au cours des trois premières décennies après les indépendances, moduler l'organisation, le fonctionnement et les attributions de cette Cour. La mémorable Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, qui a permis de débattre de l'avenir du Bénin et de répondre à l'exigence patriotique de survie nationale<sup>132</sup>, va pour ainsi dire, parachever l'œuvre, en renouvelant fondamentalement la justice béninoise à travers la sacralisation des garanties juridictionnelles. Fidèle aux fondamentaux de la nouvelle société que les béninois ont ensemble décidé de bâtir, le constituant de 1990 va cristalliser la justice au cœur de l'édifice démocratique comme étant l'expression du pouvoir judiciaire et l'affirmation au quotidien, de la primauté et du règne du droit par le juge.

Le pouvoir judiciaire est dès lors, chargé de la fonction de juger, comme en témoigne le contenu de l'article 126 de la Constitution du 11 décembre 1990 qui énonce que : « La justice est rendue au nom du Peuple béninois. Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leur fonction, qu'à l'autorité de la loi. Les magistrats du siège sont inamovibles ». C'est à ce titre, qu'il est d'ailleurs indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et qu'il est exercé par la Cour suprême, les cours et tribunaux<sup>133</sup>. C'est là, la consécration de la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu, héritée de l'ancienne métropole et dans laquelle, le pouvoir judiciaire,

<sup>131</sup> Anciennement connu sous le nom de Dahomey jusqu'en 1975, le Bénin est un petit pays de l'Afrique de l'Ouest de 112 622 km carrés. Il est limité au Nord par le Burkina Faso et le Niger, à l'Ouest par le Togo, à l'Est par le Nigeria et au Sud par le Golfe de Guinée ; Cf. CORDELIER(S.) et DIDOT (B.) (dir.), *L'Etat du monde 2002 : annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La découverte, 2001, 669p.

<sup>132</sup> TIANGAYE (N.), « Crise de légitimité du pouvoir de l'Etat et conférences nationales en Afrique », in R.A.D.I.C., octobre 1992, Tome 4, N°3, p.622.

<sup>133</sup> Article 125 de la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

dans la trilogie qu'il forme avec les autres pouvoirs - législatif et exécutif - ne s'en trouve pas moins reconnu comme nécessaire à tout système démocratique.

Progressivement, un système judiciaire répondant aux exigences de la démocratie, de la garantie des droits et libertés des citoyens et de l'ancrage de l'État de droit se met en place au Bénin avec au pinacle, une Cour Suprême. Institution chargée d'exercer le pouvoir judiciaire comme dans la plupart des Etats de l'Afrique noire francophone, la Cour suprême, désigne la juridiction placée au sommet d'une pyramide de juridictions, dont la mission consiste à maintenir la cohérence dans l'application du droit, et dont les décisions sont sauf exception, insusceptibles d'être contestées<sup>134</sup>.

La définition admise en doctrine n'en est pas loin lorsqu'elle envisage la Cour suprême comme la plus haute juridiction du pouvoir judiciaire, constitutionnellement investie pour connaître en cassation, des décisions rendues par les juridictions du fond et dont les décisions sont insusceptibles de recours. Au Bénin, la Cour suprême, la plus haute institution judiciaire, voit ses décisions dotées d'une autorité et d'une force obligatoire, puisqu'elles ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif ainsi qu'à toutes les juridictions<sup>135</sup>.

Traditionnellement et sans pour autant la graver dans le marbre, une quadruple distinction dans la typologie des cours suprêmes est esquissée ; selon qu'on soit de la suprématie absolue, sectorielle, littéraire ou décorative. Le tout dernier adjectif est l'expression d'une suprématie de pure forme, chimérique, décorative. Le juge suprême, dans cette posture, a la sensation d'être tout en haut du pouvoir de juger mais en réalité, tel n'est pas le cas<sup>136</sup>. Le superlatif devient un comparatif à l'enjeu incertain. Les Etats de cette obédience, ont à la fois une cour suprême et une cour constitutionnelle. La suprématie

<sup>134</sup> GUINCHARD (S.), DEBARD Thierry (dir), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 25ème éd., 2017- 2018, p.472.

<sup>135</sup> Article 131 al. 3 et 4 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>136</sup> C'est le cas dans la plupart des Etats issus de la dissolution de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS), et de l'Autriche.

littéraire quant à elle, se veut plus discrète mais coquette en ce sens qu'étymologiquement, le mot suprême ne se retrouve pas dans l'intitulé de l'institution mais plutôt dans la littérature qui la concerne. C'est dans ce sens que le mot « suprême »<sup>137</sup> est présenté comme « un qualificatif parfois donné à la Cour de cassation »<sup>138</sup>. A contrario, la suprématie absolue a pour adepte, des cours qui se dénomment officiellement comme telles, afin d'afficher la supériorité du juge sur les autres créateurs de normes juridiques<sup>139</sup>. Cet absolutisme suprématiste en plus de la hiérarchie qu'il impose entre les juges, instaure aussi une hiérarchie entre les pouvoirs, avec une prééminence du juge suprême dont les prérogatives l'autorisent à contredire les représentants de la Nation<sup>140</sup>. A l'instar des Cours suprêmes des Etats Unis d'Amérique, du Canada, du Japon, du Danemark, d'Islande et de la Norvège, les Cours suprêmes absolutistes sont à la fois des cours judiciaires et des cours constitutionnelles<sup>141</sup>, ce qui suppose qu'elles fonctionnent dans un ordre juridictionnel unique.

Enfin, les cours suprêmes parées de la suprématie sectorielle, sont celles qui ont tout à dire mais sur des questions précises. L'appellation désigne une supériorité en même temps qu'elle en délimite les frontières. Ainsi, l'Allemagne connaît cinq cours suprêmes fédérales statuant chacune dans la matière qui lui est réservée (administrative, fiscale, sociale,...). Il s'agit d'une suprématie partageable dont la vocation superlative s'efface devant les exigences de la division du travail. C'est également le cas du Bénin où, la Cour suprême a été jusqu'au 7 novembre 2019, la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat. Par l'entremise de la révision constitutionnelle du 07 novembre 2019, et sur la base de la Directive n° 04/99/CM/UEMOA du 10

<sup>137</sup> CORNU (G.), Vocabulaire juridique, Paris, P.U.F, 10ème éd., 2014, p.967

<sup>138</sup> Ibidem.

<sup>139</sup> TROPER (M.), La notion de pouvoir judiciaire au début de la Révolution française, in Présences du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu, Bruylant, 1992, p. 829.

<sup>140</sup> Ibid., pp. 419- 415.

<sup>141</sup> BURDEAU (G.), Traité de science politique, Paris, L.G.D.J, tome IV, 1983 p. 411.

Janvier 1994<sup>142</sup>, la Cour des comptes a été érigée sur les flancs de la Cour suprême, l'amputant ainsi de ses prérogatives en matière des comptes<sup>143</sup>.

Un dualisme fonctionnel ressort de la lecture croisée des articles 131<sup>144</sup> et 132<sup>145</sup> nouveaux de la Constitution du Bénin : une fonction juridictionnelle et une fonction consultative. La Cour suprême n'est donc pas seulement une institution juridictionnelle, elle a également aux yeux de la loi fondamentale, un rôle de conseiller juridique à exercer à l'endroit du Gouvernement en général et du Président de la République en particulier. On y découvre par là même, un emprunt au Conseil d'Etat français dont le système judiciaire constitue d'ailleurs, la principale source d'inspiration des États d'Afrique noire francophone. Sur le plan juridictionnel, la Cour suprême est la plus haute juridiction de l'État du Bénin en

<sup>142</sup> BEYE (S.P.), Diagnostic de l'organisation et du processus de contrôle de la Cour des Comptes du Sénégal. MBA- Audit et Contrôle de Gestion, Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CESAG), Dakar, 2016, chap. 2, p.17.

<sup>143</sup> Articles 134 de la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

<sup>144</sup> Il dispose : « La Cour suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative et judiciaire ».

<sup>145</sup> Il dispose : « La Cour suprême peut être consultée par le Gouvernement sur toutes les matières administratives et juridictionnelles ».

matière administrative<sup>146</sup> et judiciaire<sup>147</sup>. Elle est aussi juge du contentieux des élections communales<sup>148</sup>.

Relativement à sa fonction de conseiller juridique du Gouvernement<sup>149</sup>, la Cour est consultée par lui plus généralement sur toutes les matières administratives et juridictionnelles<sup>150</sup>. Cette fonction de conseiller juridique du Gouvernement se traduit par la reddition d'avis motivés sur les projets de lois élaborés par le Gouvernement ainsi que par celle d'avis juridiques sur diverses conventions de financement conclues par le Bénin avec les bailleurs de fonds internationaux<sup>151</sup>.

A l'épreuve des faits, alors que la fonction juridictionnelle est la plus connue à travers notamment les audiences publiques, le contentieux électoral et la jurisprudence de la Cour, considérée comme la contribution principale de l'institution à

<sup>146</sup> La Chambre administrative de la Cour suprême « est juge de droit commun en premier et dernier ressort des décisions prises en Conseil des ministres. Elle est juge de cassation de toutes les décisions rendues en matière administrative par les juridictions d'appel et par les juridictions statuant en premier et dernier ressort ». Cf. Article 948 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes modifiée par la loi n°2016-16 du 28 juillet 2016.

<sup>147</sup> La Chambre judiciaire est une juridiction de cassation. A ce titre, elle se prononce sur les pourvois en cassation pour incompétence, violation de la loi ou de la coutume dirigée contre : les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par toutes les juridictions de l'ordre judiciaire, les décisions des conseils d'arbitrage des conflits collectifs du travail. Elle connaît en outre, des demandes de révision, des demandes de renvoi d'une juridiction à une autre pour cause de suspicion légitime, des demandes de prises à partie contre un juge ou une juridiction de l'ordre judiciaire, des contrariétés de jugements ou arrêts rendus en dernier ressort entre les mêmes parties et sur les mêmes moyens par différentes juridictions, des règlements de juge, de la désignation de la juridiction chargée de l'instruction ou du jugement, lorsqu'un officier de police judiciaire est susceptible d'être inculpé d'une crime ou d'un délit qui aurait été commis dans la circonscription où il est territorialement compétent, hors ou dans l'exercice de ses fonctions. La Chambre judiciaire connaît aussi de l'information judiciaire, lorsqu'un membre de la Cour suprême, un Préfet ou un magistrat est susceptible d'être poursuivi pour crime ou délit commis hors ou dans l'exercice de ses fonctions. Cf. Articles 40 -41 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>148</sup> Article 104 de la loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

<sup>149</sup> Articles 105 alinéa 2 et 132 nouveau de la Constitution béninoise précitée, Article 2, alinéas 2 et 5 de la loi portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>150</sup> Article 132 nouveau de la Constitution béninoise précitée.

<sup>151</sup> Les bailleurs de fonds internationaux sont des organismes internationaux qui apportent les fonds nécessaires à la réalisation de projets de coopération et de développement dans les pays bénéficiaires ou demandeurs.

la formation du droit<sup>152</sup>, celle consultative ne s'ouvre qu'avec modération. Pourtant, l'œuvre accomplie avec discrétion par la Cour suprême en sa qualité de conseiller juridique au service du raffermissement des normes et de l'Etat de droit semble être considérable et ne devrait pas cesser de l'être dans un environnement marqué par la multiplicité des sources juridiques. Dès lors, que retenir de l'exercice des attributions consultatives de la Cour suprême au cours des dix années du mandat du Président BATOKO? L'exercice des prérogatives consultatives de la Cour suprême, conduit à tenter d'appréhender le rôle joué par la haute juridiction en matière consultative et les mécanismes mis en place dans ce cadre, autrement dit, aux acquis de la Cour suprême, après une décennie de rôle de jurisconsulte du Gouvernement.

Le choix matériel intimement lié à celui temporel de la réflexion, n'est donc pas anodin et présente un intérêt certain. De la sorte, la Cour suprême a, au cours des dix dernières années, été dirigée par le Dr. Ousmane BATOKO, une des chevilles ouvrières de la Conférence nationale de février 1990, un des pères fondateurs de la Constitution du 11 décembre 1990, un homme très attaché à la justice, pilier de la démocratie. En effet, en faisant le pari, d'une part, d'une gestion intégrée, participative et dans une certaine mesure collaborative des questions touchant au fonctionnement de la maison Justice, et d'autre part, d'une constante imprégnation par les juges du fond des enjeux jurisprudentiels et institutionnels du pouvoir judiciaire, le président BATOKO a pris la mesure des défis et contribué à la construction d'un pouvoir juridictionnel tendu vers le développement économique, la consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie et, en silhouette, l'impératif renforcement de l'Etat et de la Nation. Le bilan de l'activité consultative de la Cour suprême du Bénin pendant ces dix dernières années est de fait, indissociable de cette ligne directrice autour de trois pôles principaux : le développement économique et social de notre pays par la justice ; l'édification de l'état de droit par la justice ; la justice au service du peuple.

<sup>152</sup> BRAIBANT (G.), « Le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit », Mélanges René CHAPUS, éd., Montchrestien, 1992, p. 91.

Sur le plan théorique, ce pan de l'édifice de la Cour suprême est peu défriché. Sur le plan pratique, l'Etat de droit et de démocratie qui procède de la philosophie de notre renouveau institutionnel et politique, a conduit, le constituant de 1990 à prévoir des instruments permettant à la haute Juridiction de prendre une part active à la promotion de la bonne gouvernance. Il faudra dès lors, décoder les efforts consentis en matière consultative par la haute juridiction au cours des dix dernières années pour en ressortir la substantifique moelle. Plus encore, il sera question d'apprécier, le nouveau visage de la mission consultative à l'orée de la révision constitutionnelle de 2019.

En replaçant la haute juridiction dans cette fonction aussi noble que particulière, qu'est celle de conseiller du Prince, il a été loisible de constater qu'elle a joué sa partition au cours des dix dernières années, tant en ce qui concerne les avis motivés que ceux juridiques. Ce qui fait qu'elle en ressort in fine, avec une expertise avérée en la matière (I) qui au regard des nouveaux enjeux, mérite d'être consolidée (II).

### **I. Une expertise avérée**

Le concept d'expertise<sup>153</sup> est appréhendé comme la mesure d'instruction par laquelle, des experts sont chargés de procéder à un examen technique et d'en exposer le résultat dans un rapport au juge<sup>154</sup>. C'est de ce fait, la procédure de recours à un technicien à qui, il est demandé de donner son avis sur des faits nécessitant des connaissances techniques et des investigations complexes<sup>155</sup>. La Cour suprême avec au premier chef, son Secrétariat général, représente le technicien ou l'expert à qui, il est demandé son avis technique sur des sujets précis et qui se doit d'en exposer les résultats dans un rapport qui peut prendre la forme d'un avis motivé ou d'un avis juridique. L'expert, que constitue la Cour suprême à l'instar de Démosthène, a par la pratique, acquis un savoir-faire certain en matière d'œuvre légistique justifiant ainsi, sa mission

<sup>153</sup> Voir dans ce *liber amicorum*, DJOGBENOU (J), « Quelques propos sur le rapport entre juge et expert : vers le dépouillement du juge par l'expert ? »

<sup>154</sup> REY-DEBOVE (J.) (dir), REY (A.) (dir), *Le Nouveau Petit Robert de la langue française*, Paris, éd., millésime 1996, p.864.

<sup>155</sup> GUINCHARD (S.), DEBARD Thierry (dir), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 25ème éd., 2017- 2018, pp. 944-946.

de conseiller légistique (A). Par le biais de son Président, elle est également sollicitée aux fins de la certification des engagements pris par le Gouvernement s'illustrant dès lors, comme une garante de la bonne foi de l'Etat béninois (B).

### A. Un Conseiller légistique

La Légistique est l'art de légiférer, c'est la méthode de confection des textes. Ainsi, les lois doivent répondre à une nécessité de portée générale, mûrir à travers les travaux préparatoires, s'inscrire dans un ensemble législatif cohérent, être intelligibles et accessibles, facilement applicables par les praticiens<sup>156</sup>. Dans la pratique, chaque Etat à travers une politique législative met en place sa technique d'élaboration et de rédaction des textes. Au Bénin, la compétence légistique appartient concurremment au Président de la République par le biais des projets de lois et au pouvoir législatif à travers des propositions de lois, conformément aux articles 105 et 132 de la Constitution du 11 décembre 1990 qui disposent respectivement que : « L'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République, aux membres de l'Assemblée Nationale.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres, après avis motivé de la Cour Suprême saisie conformément à l'article 132 de la présente Constitution et déposés sur le Bureau de l'Assemblée Nationale.

Les projets et propositions de loi sont envoyés avant délibération en séance plénière, à la commission compétente de l'Assemblée Nationale pour examen. (...) »<sup>157</sup> Et : « La Cour suprême est consultée par le Gouvernement sur toutes les matières administratives et juridictionnelles ». C'est en vertu de ces dispositions constitutionnelles que la Cour suprême est sollicitée par le Gouvernement pour émettre un avis motivé sur les projets de lois avant leur examen en Conseil des ministres. Cette consultation est faite sur saisine de la haute juridiction par le Président de la République, chef

<sup>156</sup> Ibid., p.1228.

<sup>157</sup> Article 105 de la Constitution béninoise précitée.

du Gouvernement, détenteur du pouvoir réglementaire<sup>158</sup> et initiateur des projets de lois. Par ailleurs, de la lecture croisée des dispositions ci-dessus, il ressort que la saisine de la Cour suprême par le Président de la République sur toutes les matières administratives et juridictionnelles n'est pas une faculté mais emportait une obligatorité qui s'imposait au chef du Gouvernement. Ainsi, tout en détenant le pouvoir d'initiative des projets de lois, le Président de la République, se doit de saisir la Cour suprême pour avis motivés sur toutes questions administratives et juridictionnelles avant leur examen par le Conseil des ministres. Ce pouvoir d'initiative ne saurait ainsi, être confondu à un pouvoir d'appréciation de l'opportunité de saisine de la Cour suprême pour avis. Tel qu'envisagé, on y voit là, une compétence liée qui enlève tout pouvoir d'appréciation de l'opportunité de saisine de la Cour suprême.

Au demeurant, il n'est pas superfétatoire de souligner que le législateur béninois par ces dispositions constitutionnelles, instaure une dynamique interrelationnelle entre la Cour suprême et le pouvoir exécutif d'une part et, entre la Cour Suprême et le pouvoir législatif, d'autre part. Plus encore, à travers cette optique, il est resté dans une logique d'interdépendance privilégiée entre deux institutions que sont ; le Président de la République et la Cour suprême pour une bonne gouvernance administrative. A travers le temps et le ton qu'il utilise pour installer cette passerelle technico-relationnelle entre les deux institutions, le législateur assigne à chacune, une responsabilité fondamentale - le Président de la République qui se doit de recueillir la perception que doit avoir l'interprète de la loi qu'est le juge sur toutes initiatives en matière administrative et juridictionnelle - et le juge, qui se doit tout en tenant compte de la lettre et de l'esprit de la loi, de proposer des gardes fous propices à l'amélioration du construit juridique existant. In fine, c'est le législateur béninois lui-même qui a élevé la Cour suprême au rang de conseiller légistique du Président de la République mais aussi et indirectement du Parlement, réceptacle de tous les textes de lois.

<sup>158</sup> Article 54 de la Constitution béninoise précitée.

D'un autre point de vue, il lui est aussi revenu à la faveur de la révision de la Constitution du 11 décembre 1990, d'atténuer ce rôle, en commutant la compétence liée en un pouvoir discrétionnaire. Ainsi, « La Cour suprême peut être consultée par le Gouvernement sur toutes les matières administratives et juridictionnelles ». La saisine de la Cour suprême revêt désormais, un caractère facultatif, accordant une réelle opportunité d'appréciation au Président de la République. Mais dans un sens comme dans l'autre, le rôle de conseiller légistique dévolu à la Cour suprême demeure. Dans la pratique, et à la première loge de l'exécution de cette mission, se trouve le Secrétariat général de la Cour qui est chargé sous l'autorité du Président de la Cour suprême, de la coordination judiciaire et juridique de ladite Cour<sup>159</sup>. Le Secrétaire général de la Cour, assure sa mission de coordination juridique et judiciaire dans une synergie propre à favoriser un meilleur rendement de la Cour dans l'intérêt du service public de la justice<sup>160</sup>. C'est à ce titre qu'il prépare à travers la Direction de la documentation et des études (DDE) dont il coordonne les activités, à l'attention des membres de la Cour, le projet d'avis qui fait l'objet d'examen par l'Assemblée plénière consultative<sup>161</sup>. Les avis motivés sont rendus par cette instance composée de l'ensemble des magistrats de la Cour et qui ne siège valablement que lorsque les deux tiers des membres qui la composent sont présents<sup>162</sup>.

L'Assemblée plénière consultative est convoquée par le Président de la Cour suprême et est chargée de donner son avis sur la légalité des projets de lois qui lui sont soumis. Elle ne peut se prononcer sur l'opportunité<sup>163</sup> desdits projets<sup>164</sup>. Ainsi, à contrario du rôle consultatif du Conseil d'Etat français,

<sup>159</sup> Article 20 de la loi portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême et Article 2 de l'Ordonnance n°17/PCS/CAB du 12 mai 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat général de la Cour suprême.

<sup>160</sup> Article 3 de l'Ordonnance précitée.

<sup>161</sup> Article 32 de la loi portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>162</sup> Article 25 de la loi précitée.

<sup>163</sup> L'opportunité, surtout en matière législative, est entendue d'un point de vue administratif selon des considérations de bonne gestion publique qui conduisent le Conseil à dresser le bilan des avantages et des inconvénients d'un projet, à vérifier son efficacité et ses chances de réussite, à s'assurer en particulier des capacités de l'administration à le mettre en œuvre. Cf. ROUX(M.), « La fonction consultative du Conseil d'Etat », *La Revue administrative*, n° 6, 1999, p. 20.

<sup>164</sup> Article 2 de la loi précitée.

Il ne revient pas à l'Assemblée plénière consultative de la Cour suprême du Bénin, d'apprécier la pertinence de l'initiative mais plutôt et uniquement, la conformité des dispositions des projets de lois à celles nationales et internationales en vigueur. Ses avis bien qu'ils soient motivés, relèvent de l'ordre du consultatif et sont donc, des avis consultatifs motivés dénués de toute force contraignante à l'égard du Gouvernement qui les sollicite.

Le caractère non impératif de ses avis motivés, n'absout pas la Cour, dans l'exercice de cette prérogative, d'orienter le Président de la République en veillant à la préservation de l'intérêt général et de l'efficacité de l'action administrative, tout en protégeant au mieux les droits des citoyens. Ses justifications permettent au Gouvernement de réajuster ou d'affiner certaines dispositions des projets de lois. Tenue à l'obligation de neutralité, la Cour suprême a été amenée ces dix dernières années à proposer des réajustements et des alternatives à une multitude de projets de lois aux objets et aux architectures aussi variés que diversifiés.

Ainsi, au cours de l'année judiciaire 2013-2014, dix projets de lois ont été soumis à la haute juridiction dont notamment, le projet de loi portant code de l'information et de la communication en République du Bénin, celui portant RAMU en République du Bénin. L'année judiciaire 2014-2015 a, quant à elle, permis d'émettre onze avis consultatifs motivés dont celui relatif au projet de loi portant statut spécial des agents des Eaux-Forêts et Chasse en République du Bénin ou encore celui sur le projet de loi portant règles générales de création et d'organisation des ordres nationaux des professions médicales et paramédicales en République du Bénin. L'année judiciaire 2015-2016, a contribué à affiner le savoir-faire de l'Institution à travers ses orientations sur quatre projets de lois que sont : le projet de loi portant sûreté d'accès des personnes de troisième âge (PTA) aux services sociaux de base en République du Bénin ; le projet de loi portant protection et promotion des Droits des Personnes Handicapées en République du Bénin, celui portant code d'éthique de la recherche et de l'innovation en République du Bénin et le projet de loi portant orientation