

# 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 Djogbéno**



 **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.),** Docteure 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.),** Docteure 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.

## LA COUR SUPRÊME SOUS L'ÈRE DU RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE : LE PREMIER PRÉSIDENT OUSMANE BATOKO, DERNIER DES MOHICANS ?

**Pre Dandi GNAMOU**

*Agrégée des facultés de droit, Professeure titulaire  
Secrétaire générale de la Cour suprême*

Rendre justice est une mission centrale et singulière dans toute société. Au jour il a prêté serment pour la première fois en tant que Président de la Cour suprême, à ce jour où il lui est dédié ces quelques lignes, Ousmane BATOKO a présidé la Cour suprême dans ses attributs pléniers de plus haute juridiction en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat.

Pourtant, l'histoire constitutionnelle de la Cour suprême n'est pas récente. Créée sous les traits d'un tribunal d'Etat chargé du contrôle et de la sanction des institutions publiques, elle devient Cour suprême avec la Constitution du 26 décembre 1960 et régie par la loi n°61-42 du 18 octobre 1961. Sous l'empire de la loi n°61-42 du 18 octobre 1961, l'ancêtre de l'actuelle Cour suprême regroupait à la fois les compétences de la haute Juridiction actuelle mais aussi le contrôle de constitutionnalité. Elle était en effet constituée par quatre chambres, la chambre constitutionnelle, la chambre administrative, la chambre judiciaire et la chambre des comptes<sup>68</sup>. Cette architecture organisationnelle sera maintenue par la loi 65-35 du 7 octobre 1965<sup>69</sup> et l'ordonnance n°21/PR portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême. Ces deux textes confortent la structure organisationnelle autour des quatre chambres en affirmant que la Cour suprême est « la plus haute autorité de l'Etat en matière de juridiction constitutionnelle, administrative et des comptes »<sup>70</sup>, tout en modifiant les conditions de nomination du Président de la Cour et le fonctionnement de la Cour elle-même.

<sup>68</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi 61-42 du 18 octobre 1961.

<sup>69</sup> Article 2 de la loi 65-35 du 7 octobre 1965.

<sup>70</sup> Article 2 de l'Ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966.

Ainsi, après plusieurs modifications dans l'organisation, le fonctionnement et le statut des juges de la Cour, l'architecture constitutionnelle induite par la Conférence des forces vives de la Nation et qui nous aura conduit à choisir résolument le système démocratique procède à l'érection d'une Cour constitutionnelle indépendante<sup>71</sup> de la Cour suprême. Une telle scission répond à la mise en place d'un juge de la fondamentale<sup>72</sup> distinct de l'ordre judiciaire et notamment de la magistrature dont les faiblesses et lacunes ont été dénoncées à l'occasion de la Conférence nationale. L'érosion de la confiance dans la magistrature classique dont on a considéré qu'elle n'a pas bénéficié de l'indépendance que son rôle lui conférait justifie ainsi la confiance placée dans le juge constitutionnel à qui la primeur, voir la préséance<sup>73</sup> est offerte même dans l'écriture de la Constitution du 11 décembre 1990.

C'est donc au titre VI de la Constitution du 11 décembre 1990 consacré au pouvoir judiciaire, que la Cour suprême est définie comme « la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat »<sup>74</sup>. C'est donc cette Cour en charge du contrôle de la légalité et de l'harmonisation du droit que le Dr Ousmane BATOKO aura présidé pendant 10 ans, même si cette dernière se voit juridiquement réduite à la matière administrative et judiciaire<sup>75</sup>, les comptes de l'Etat et des autres personnes morales de droit public étant confiés à une juridiction indépendante, la Cour des comptes<sup>76</sup> par suite de la modification constitutionnelle du 07 novembre 2019.

<sup>71</sup> Article 114 de la Constitution du 11 décembre 1990, « La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi (...) »

<sup>72</sup> Article 114 de la Constitution du 11 décembre 1990, « (...) elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques (...) ».

<sup>73</sup> Préséance consacrée par le titre V, et dans l'ordre protocolaire.

<sup>74</sup> Article 131 al.1 de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>75</sup> Article 131 nouveau de la Constitution du 11 décembre 1990 telle que modifiée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019.

<sup>76</sup> Article 134-3 : La Cour des comptes est la plus haute juridiction de l'Etat en matière de contrôle des comptes publics. Elle vérifie les comptes et contrôle la gestion des entreprises publiques et organismes à participation financière ou bénéficiant des fonds publics. Elle est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.

La Cour suprême sous le Président BATOKO, c'est l'image de la Cour sous l'ère du renouveau démocratique dans la plénitude de ses compétences. Après lui, la Cour n'aura plus les mêmes prérogatives ni la même ampleur. Ses attributions désormais recentrées ne manqueront pas d'influer sur la composition et le fonctionnement de la haute Juridiction. La présidence du Président BATOKO fait dès lors penser au dernier des Mohicans. Il nous semble en effet, et c'est le sens de cet hommage, qu'il a dirigé une Cour aux compétences pleines (I) et que son départ laissera une Cour aux compétences recentrées (I).

## **I. De la plénitude des compétences**

Sous l'ère du renouveau démocratique, la Cour suprême qui avec les Cours et tribunaux exerce le pouvoir judiciaire est une juridiction aux attributions larges (A), dont l'indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs est assurée (B).

### **A. La plénitude des attributions administrative, judiciaire et des comptes**

Voir dans la Cour suprême dirigée par le Président BATOKO une juridiction aux compétences pleines n'est pas une vue de l'esprit. La Cour est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes. La concentration de toutes ces attributions dans les mains d'une seule juridiction contribue à renforcer la place et l'aura de la Cour tant sur le plan juridictionnel que consultatif.

#### **1. Les attributions juridictionnelles**

La Cour suprême rassemble les compétences du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes en France. Elle contrôle l'exercice du pouvoir d'Etat à travers trois chambres, un parquet général et le greffe<sup>77</sup>.

La Chambre administrative exerce le contrôle de légalité à travers l'annulation des actes irréguliers. Pendant 27 ans, c'est la chambre administrative qui a assuré le contrôle des actes administratifs et ainsi géré tout le contentieux administratif

<sup>77</sup> Article 3 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

en premier et dernier ressort<sup>78</sup>. Le volume du contentieux administratif s'est résorbé avec l'opérationnalisation des chambres administratives dans les tribunaux et Cours en 2017. Mais pendant toutes ces années, le régulateur de la toute-puissance de l'Administration se faisant tant par l'annulation des actes illégaux que par l'octroi de dommages et intérêts pour les préjudices subis. La Chambre administrative est néanmoins incompétente pour toutes les actions en responsabilité relatives aux dommages causés par les véhicules administratifs, les accidents de travaux publics, les actions en responsabilité liées à des crimes ou délit commis lors d'attroupements ou rassemblements, les litiges d'ordre individuel concernant les agents régis par le code du travail. Ces questions relèvent de la compétence du juge judiciaire tout comme les actions en responsabilité civile accessoires à une procédure pénale<sup>79</sup>.

La Chambre judiciaire est le juge de cassation des cours et tribunaux judiciaire<sup>80</sup>. Elle se prononce sur les pourvois en cassation pour incompétence, violation de la loi ou de la coutume. La Chambre judiciaire est ainsi compétente pour juger des décisions prises par les Cours et tribunaux en violation de la loi, pour absence de motivation ou encore excès de pouvoir de la juridiction en matière civile, commerciale, sociale et pénale. Elle connaît aussi des contrariétés de jugement, des règlements de juge, de la désignation de la juridiction compétente lorsqu'un Office de Police Judiciaire (OPJ<sup>81</sup>), un membre de la Cour suprême, un Préfet<sup>82</sup> ou un magistrat<sup>83</sup> sont susceptibles d'être poursuivi pour crime ou délits commis hors ou dans l'exercice de leurs fonctions. Les décisions de la Cour suprême étant insusceptibles de recours, les demandes en révision qui existaient dans le cadre de l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 ont été supprimés.

<sup>78</sup> Article 35 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>79</sup> Article 37 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>80</sup> Article 40 et 41 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>81</sup> Voir par exemple arrêt n° 2020-13/CJ-P du greffe ; Arrêt du 29 mai 2020 ; Ministère public c. Abrarizou Ali Baba.

<sup>82</sup> Voir l'affaire concernant le Préfet Toboula.

<sup>83</sup> Voir par exemple arrêt n° 2020-12/CJ-P du greffe ; Arrêt du 29 mai 2020 ; Ministère public c. Karimi ADEOTI et Alphonse AMOUSSOU

Dans l'organisation juridictionnelle, la Chambre des comptes est juge les comptes des comptables publics ou des comptables de fait. Elle est aussi compétente pour juger et sanctionner les fautes de gestion commises envers l'Etat et les personnes morales de droit public<sup>84</sup>. La chambre exerce ainsi un pouvoir juridictionnel sur les comptables de deniers publics ou assimilés, un pouvoir de contrôle administratif sur les personnes publiques ou les organismes privés financés par des personnes publiques et délivre la déclaration générale de conformité des comptes du comptable principal et de l'ordonnateur du budget de l'Etat. Elle a aussi la charge du contrôle des comptes de campagne pour lesquels quand elle relève une irrégularité, elle en fait le rapport au Procureur de la République. Elle aura assumé la compétence juridictionnelle en premier et dernier ressort en l'absence de la création effective des chambres des comptes dans les Cours d'appels.

Outre les compétences spécifiquement attribuées aux chambres, la Cour suprême était constitutionnellement jusqu'en 2019, et légalement depuis lors, en charge du contentieux des élections locales, municipales et communales<sup>85</sup>. En tant que juge de la décentralisation, en charge d'approfondir la démocratie à la base, son office a été particulièrement dense.

Les chambres ne fonctionnent pas sans le ministère public et notamment sans le Parquet général près la Cour qui prend les conclusions dans les différents dossiers juridictionnels. Le Parquet est en effet le point de convergence de toutes les procédures engagées devant les chambres. Il est assez curieux que bien que le Parquet comme d'ailleurs le Greffe central de la Cour soient visés à l'article 3 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême que les attributions de ces deux structures ne soient pas définies dans ladite loi pas plus que dans les lois de 1961 ou 1965 ou dans l'ordonnance n°21/PR. Certes on retrouve des dispositions sur le rôle du greffier en chef par exemple dans l'ordonnance 21/PR. Il faut dire que

<sup>84</sup> Article 42 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>85</sup> Article 131 alinéa 2 de la Constitution du 11 décembre 1990, « elle est également compétente en ce qui concerne le contentieux des élections locales ».

le rôle d'un greffe central ou d'un parquet général peuvent apparaître comme une évidence dans une juridiction.

Le Greffe central est le secrétariat juridictionnel de la Cour qui reçoit les dossiers, assure la réalisation des mesures d'instructions prescrites par le conseiller rapporteur, tient la plume des audiences, comme la mise en forme des arrêts rendus, la délivrance des copies, l'authentification des actes et le constat des actes émanant de la Cour. Néanmoins il ne serait pas inutile de prévoir les contours des compétences du parquet comme du greffe.

## 2. Les compétences non juridictionnelles

La Cour suprême sous la Présidence BATOKO peut être consultée sur toutes les matières administratives et juridictionnelles. Son avis doit être systématiquement recueilli pour tous les projets de lois avant leur transmission à l'Assemblée nationale. Elle peut aussi être chargée de la rédaction ou de la modification des textes législatifs et réglementaires à la demande du Chef de l'Etat<sup>66</sup>. La Cour donne aussi, et c'est une compétence propre du Président de la Cour, des avis juridiques sur la légalité des conventions internationales, notamment les conventions de prêts que signe et ratifie le Président de la République. En ce sens la Cour joue le rôle de conseiller du Gouvernement. La Chambre des comptes produit tous les ans un rapport public avec ses observations et recommandations pour une meilleure gestion des ressources de l'Etat. L'établissement du rapport d'exécution du budget comme la déclaration générale de conformité des comptes individuels des comptables et des comptes généraux de l'Etat participe de son rôle d'assistance au parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances<sup>67</sup>. C'est aussi la Chambre des comptes qui reçoit la déclaration des biens du Président de la République, des membres du Gouvernement et toutes les autorités administratives, judiciaires et législatives visées par la loi sur la lutte contre la corruption<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Article 131 alinéa 2 de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>67</sup> Article 43 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>68</sup> Loi n° 2011-020 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes de la République du Bénin du 12 octobre 2011.

Les compétences et attributions de la Cour ne valent que si elles bénéficient d'une large autonomie dans son office. Tel est le cas du fait de la reconnaissance d'un « pouvoir judiciaire » indépendant.

## B. L'indépendance juridictionnelle

La Constitution du 11 décembre ne fait pas de mystère sur la place de la Cour suprême dans l'ordonnement juridique. Elle exerce avec les tribunaux et les Cours le pouvoir judiciaire, lequel est indépendant du pouvoir législatif et exécutif<sup>89</sup>.

En réalité, plusieurs éléments participent de la plénitude de la Cour. D'abord, la nature juridique des décisions de la Cour. Les décisions de la Cour suprême sont insusceptibles de recours et s'imposent au pouvoir exécutif, législatif ainsi qu'à toutes les juridictions. Mais surtout le statut des membres et les pouvoirs reconnus à la présidence de la Cour donnent la mesure de cette plénitude.

### 1. Le statut des membres de la Cour suprême

Les membres de la Cour sont nommés par le Président de la République en Conseil de ministres, sur proposition du Président de la Cour et après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Les conseillers de la Cour ou encore désignés « magistrats de la Cour suprême »<sup>90</sup> sont nommés parmi les magistrats de l'ordre judiciaire et les juristes de haut niveau ayant quinze ans au moins d'expérience professionnelle<sup>91</sup>.

L'inamovibilité leur est accordée et ils ne peuvent recevoir aucune instruction de qui que ce soit, si ce n'est qu'ils sont soumis à l'autorité de la loi. L'inamovibilité participe de la théorie de la séparation des pouvoirs. C'est une garantie constitutionnelle d'indépendance attribuée aux magistrats pour éviter toute tentative de pression sur les magistrats et pour les protéger contre un empiètement du pouvoir exécutif.

<sup>89</sup> Article 125 de la Constitution du 11 décembre 1990

<sup>90</sup> Article 8 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême

<sup>91</sup> Article 134 de la Constitution du 11 décembre 1990 et article 6 de la n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

Ainsi, grâce à l'inamovibilité garante de leur indépendance et empêchant leur affectation sans leur consentement, les magistrats de la Cour suprême sont assurés d'exercer en toute quiétude et à tout le moins sans pressions extérieures leur office. C'est donc une protection législative et constitutionnelle<sup>92</sup> contre toute mesure arbitraire qui peut être prise à l'encontre d'un magistrat de la Cour suprême. De même l'immunité qui leur est reconnue sauf dans les cas de flagrant délit est un élément en faveur de la consolidation de leur indépendance. Les magistrats de la Cour suprême ne peuvent en effet être arrêtés ou détenus sans autorisation du bureau de la Cour<sup>93</sup>. Un régime d'incompatibilité est prévu qui empêche hors l'enseignement ou les fonctions qui ne sont pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat, l'exercice par le magistrat de la Cour suprême de tout emploi public ou privé. Il s'agit indéniablement de garanties accordées aux membres de la Cour pour exercer dignement, avec impartialité et indépendance leurs missions. Toutefois, il convient de relever que le vivier des magistrats de la Cour suprême se retrouve quasi exclusivement chez les magistrats de l'ordre judiciaire en ce qui concerne la chambre judiciaire, les enseignants chercheurs et les magistrats de l'ordre judiciaire à la Chambre administrative et les fonctionnaires des ministères économiques et financiers en ce qui concerne la Chambre des comptes. En ce qui concerne les membres du Parquet général, il s'agit obligatoirement des magistrats de l'ordre judiciaire. Il est assez éloquent que la loi sur la magistrature ait définie clairement le grade auquel l'on peut accéder aux fonctions d'avocat général ou de procureur près la Cour suprême alors même qu'aucune disposition de cette nature n'existe pour la nomination des membres de la Cour. La diversité des horizons de provenance devrait inciter à travailler à l'adoption d'un statut des magistrats de la Cour suprême qui reflètent les vœux du Constituant de voir côtoyer au sein de la haute Juridiction de façon harmonieuse tous ces différents corps. Il reste dès lors étonnant que bien que la Constitution ait prévue en son article

<sup>92</sup> Article 126 de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>93</sup> Article 12 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

134 qu'une loi sur le statut des magistrats de la Cour suprême soit adoptée qu'à ce jour, les projets ou propositions de lois en ce sens n'aient pas abouti.

Les conseillers de la Cour sont assistés des auditeurs qui peuvent être soit des magistrats de l'ordre judiciaire soit des fonctionnaires appartenant à la catégorie A1. Nommés par ordonnance du président de la Cour les auditeurs participent aux audiences sans voix délibérative mais sont soumis tout autant que les conseillers à une prestation de serment les obligeant au secret professionnel et plus spécifiquement au secret des délibérés. La garantie de l'autonomie institutionnelle de la Cour est aussi renforcée par les pouvoirs reconnus au premier président de la Cour.

### 3. La présidence de la Cour suprême

Le président de la Cour est nommé pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois dans les mêmes conditions que les membres de la Cour. Il doit avoir au moins 15 ans d'expérience professionnelle parmi les magistrats et les juristes<sup>94</sup>. Il prête serment devant le Président de la République alors que les serments des autres membres de la Cour sont reçus par le président de la Cour suprême. Depuis l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966, c'est le président de la Cour suprême qui assure l'administration, la discipline et organise les services de la Cour<sup>95</sup>, contrairement à ce qui était prévu par la loi n°65-35 du 7 octobre 1965 qui donnait au Garde des sceaux, ministre de la justice et de la législation, le pouvoir d'administration de la Cour suprême<sup>96</sup>. Ainsi, la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême confirme que la Cour est placée sous l'autorité du Président qui en est seul responsable<sup>97</sup>. Le Président assure le fonctionnement de la Cour en se reposant sur le bureau de la Cour, le Secrétariat général, son Cabinet et le Greffe. Assez curieusement, alors même que le secrétaire

<sup>94</sup> Article 133 de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>95</sup> Article 17 de l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966.

<sup>96</sup> Article 8 de la loi n°65-35 du 7 octobre 1965.

<sup>97</sup> Conformément à l'article 18 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

général assure la coordination judiciaire et juridique de la Cour<sup>88</sup>, ce dernier n'est pas membre du bureau qui est composé exclusivement du président de la Cour, des présidents de chambres et du procureur général près la Cour suprême<sup>89</sup>. L'activité juridictionnelle est en effet gérée par les différentes chambres avec à leur tête un président et bien souvent une structuration interne aux chambres en sections.

Le Secrétaire général n'assure même pas le secrétariat du bureau qui est confié au greffier en chef. Ainsi, le Secrétariat général qui devrait coordonner les activités des chambres se trouvent dans une situation identique à celle du Cabinet, en charge d'assister le président de la Cour dans la conduite de la politique générale de l'institution.

Concrètement tant le Secrétariat général et le Cabinet qui sont les chevilles ouvrières dans le fonctionnement au quotidien de la haute Juridiction ne prennent pas part, ou plus exactement n'ont pas voix délibérative lors des réunions du bureau. Ceci constitue une curiosité au regard de l'organisation des autres hautes juridictions tant en interne que sur le plan international. Notamment pour le Secrétariat général on peut se demander sur la relégation de cette structure aux confins du système décisionnel n'a pas été motivée par des batailles de leadership et particulièrement par les paramètres relatifs à la place de l'ancienneté dans la magistrature de l'ordre judiciaire.

On le voit les compétences reconnus au président de la Cour et ses larges pouvoirs dans l'organisation interne de la Cour dont il est l'ordonnateur du budget, sa compétence en termes de fixation des indemnités et avantages des membres de la Cour ou de répartition au sein des chambres lui donnent les coudées franches dans la gestion tant des ressources humaines que budgétaires.

Mais la composition actuelle du bureau avec trois chambres et le parquet général, l'effectif de la Cour comme ses attributions

<sup>88</sup> Article 20 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>89</sup> Article 22 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

connaîtront nécessairement avec le départ du Dr Ousmane BATOKO, une modification substantielle, un recentrage indispensable.

## **II. Des attributions recentrées**

Le recentrage des attributions de la Cour suprême est le résultat de modifications constitutionnelles et législatives. D'abord, sur le plan constitutionnel, la « plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat »<sup>100</sup> devient avec la modification constitutionnelle du 07 novembre 2019 « haute juridiction en matière administrative et judiciaire ». La juridiction des comptes gagne en autonomie. L'autonomisation de la juridiction des comptes apparaît ainsi l'aspect le plus significatif du recentrage des attributions de la Cour (A). Toutefois, l'office général de la Cour est aussi affecté tant par la révision constitutionnelle que législative, sa marge de manœuvre est resserrée (B).

### **A. L'autonomisation de la juridiction des comptes**

La loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 modifiant la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 institue les juridictions financières en ses articles 134-1 à 134-6, ce en conformité avec la directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques. La mise en place d'une Cour des comptes était attendue depuis 2002. Elle reprend les compétences de la chambre des comptes et le personnel attaché.

#### **1. Le transfert des compétences de la Chambre des comptes à la Cour des comptes**

C'est donc l'unanimité en ce qui concerne la création de cette juridiction autonome et indépendante de la Cour suprême. Tous les acteurs politiques y sont acquis.

La Cour des comptes devient la plus haute juridiction en matière de contrôle des comptes publics et chapeaute les Cours régionales des comptes compétente pour le contrôle

<sup>100</sup> Article 131 al.1 de la Constitution du 11 décembre 1990.

des finances des collectivités locales. Son indépendance est ici aussi garantie par le Président de la République. En tant qu'institution supérieure de contrôle des finances publiques, elle sera chargée de vérifier et contrôler les comptes publics et la gestion des entreprises publiques ou organismes bénéficiant de fonds publics. Elle reprend toutes les fonctions juridictionnelles et non juridictionnelles de la chambre des comptes de la Cour suprême. Ses décisions sont insusceptibles de recours, ce qui augmente le nombre de juges suprêmes ; à côté de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême.

La Cour des comptes fait partie du pouvoir judiciaire, comme la Cour suprême. Dans la version votée, tout porte d'ailleurs à croire que la Cour des comptes ferait partie de la Cour suprême du fait de la numérotation. Dans la version initiale de la Constitution, le titre VI, I est titré la Cour suprême, or, dans la version adoptée et publiée, le I. 1 concerne la Cour des comptes. On pourrait donc retenir comme le Prof Salami, que la Cour des comptes fait partie de la Cour suprême. Il semble néanmoins, et c'est l'hypothèse qui a ici la préférence, qu'il s'agit d'une erreur de légistique, puisque le constituant n'a pas voulu garder la Cour des comptes rattachée à la Cour suprême. Bien au contraire.

Concrètement, la haute juridiction financière apparaît comme un organe indépendant (art. 134-1) ; en charge du contrôle général a posteriori des finances publiques (art. 134-3). C'est un outil de discipline financière et de lutte contre la corruption puisqu'elle doit veiller au bon emploi des fonds publics (art. 134-4). L'immovibilité reconnue à son président et aux membres participe aussi de l'indépendance de la Cour. Si elle juge des fautes de gestions commises par les ordonnateurs et gestionnaires publics y compris les comptables, son pouvoir de sanction est d'abord pécuniaire<sup>101</sup>. Elle est autorisée à prendre des mesures conservatoires, mais les sanctions pénales pour faits délictueux et criminels qu'elle pourrait découvrir relevant du juge pénal à qui elle doit les révéler diligemment<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> Article 9 de la loi organique sur la cour des comptes, votée par l'Assemblée nationale en décembre 2020.

<sup>102</sup> Article 15 de la loi organique sur la cour des comptes, votée par l'Assemblée nationale en décembre 2020.