

SÉMINAIRE DE RABAT (MAROC) SUR L'HISTOIRE DES COURS SUPREMES JUDICIAIRES FRANCOPHONES

RABAT, 16 ET 17 MARS 2023

Histoire de la Cour suprême du Bénin

Introduction

La Cour suprême du Bénin fêtera cette année son soixante-troisième anniversaire.

Les textes constitutionnels et les lois qui ont servi de fondement et de cadre juridique à l'existence institutionnelle de la haute Juridiction ont connu plusieurs mutations tout au long de ces années.

Les dernières en date ont été l'adoption, entre 2019 et 2022, d'une série de textes qui en ont substantiellement modifié la configuration.

Il s'agit notamment de la loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, qui a érigé la chambre des comptes de la Cour suprême en Cour des comptes, de la loi n° 2022-10 du 27 juin 2022 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême et de la loi n° 2022-12 du 2 juillet 2022 portant règles particulières de procédure applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême.

Cette révision en profondeur de la trame juridique régissant la haute Juridiction est l'occasion de jeter à nouveau, un coup d'œil sur son histoire.

Celle-ci peut être articulée en quatre (4) phases qui se conjuguent avec l'histoire politique du Bénin, à savoir la période coloniale française (première partie), la période d'instabilité post-indépendance (deuxième partie), la période militaro-marxiste (troisième partie) et la période du renouveau démocratique (quatrième partie).

Première partie : la période coloniale française

La hiérarchie des juridictions en Afrique occidentale française (AOF) dont faisait partie la colonie du Dahomey, qui deviendra à son indépendance la République du Dahomey puis la République du Bénin, a été fixée par le décret

organique du 3 décembre 1931 réorganisant la justice indigène en AOF et ses textes modificatifs. Cette hiérarchie des juridictions se présente comme suit :

- Les autorités conciliatrices traditionnelles (chefs de quartier, de villages),
- Les tribunaux de premier degré et tribunaux coutumiers qui y sont rattachés,
- Les tribunaux du deuxième degré,
- Les tribunaux supérieurs de droit local, anciennement tribunaux coloniaux d'appel,
- Et la chambre d'annulation, dont le siège était à Dakar au Sénégal et dont le ressort s'étendait à tous les territoires d'Afrique occidentale française et au Togo. C'est l'ancêtre de la Cour suprême.

La chambre d'annulation de l'AOF-Togo était la juridiction de cassation à l'égard des sentences rendues par les juridictions de droit local de la colonie du Dahomey. Le pourvoi en annulation, à l'égard de ces sentences, tenait lieu de pourvoi en cassation tel qu'il est exercé devant la Cour de cassation de la métropole, à l'égard des décisions rendues par les juridictions de droit commun.

Elle était présidée par le vice-président de la Cour d'appel de Dakar et était composée de deux conseillers à la Cour, deux fonctionnaires du cadre des administrateurs de la France d'Outre-mer, et de deux assesseurs de statut civil particulier, parlant le français, choisis par le président de la chambre d'annulation sur une liste de douze notables, établie annuellement.

Les fonctions du ministère public étaient assurées par le procureur général près la Cour d'appel de Dakar et de greffier, par un greffier de ladite Cour.

Le délai du recours en annulation est d'un (1) an et n'est pas suspensif d'exécution.

Aux moyens initiaux de pourvoi qui étaient l'incompétence et la violation du décret organique s'est ajoutée, après la réforme du décret du 26 juillet 1944, la violation de la loi qui, au sens de la chambre d'annulation, ne s'entend pas seulement des règles de droit écrit mais aussi des règles coutumières, d'où l'importance de l'énoncé de la coutume des parties dans les jugements et arrêts, afin de permettre d'en vérifier l'exacte application.

En cas de rejet du pourvoi, soit pour vice de forme, soit parce que non fondé, le procès prend fin. En revanche, en cas d'admission du pourvoi, la chambre annule la décision attaquée et renvoie l'affaire devant la juridiction

compétente en cas de vice d'incompétence, ou devant la juridiction qui a rendu la décision attaquée en cas de violation de la loi.

La juridiction saisie après annulation est tenue de se conformer aux points de droit tranchés et en cas d'un second pourvoi, la chambre d'annulation évoque l'affaire et statue définitivement.

Deuxième partie : la période d'instabilité politique post-indépendance

La Constitution du Dahomey adoptée après la proclamation d'indépendance en 1960 a institué un Tribunal d'Etat chargé du contrôle et de la sanction des institutions publiques. Ce premier mécanisme de contrôle juridictionnel de l'Etat sera transformé avec la Constitution du 26 novembre 1960 en une Cour suprême.

La Cour suprême avait pour mission essentielle le contrôle de la légalité des actes administratifs et juridictionnels. Elle était également chargée du contrôle de la régularité des opérations relatives à l'élection du Président et du vice-Président de la République (Art. 10, de la Constitution du 1960) ainsi que de l'éligibilité des candidats à la députation (Art. 29 alinéa 3, de la Constitution de 1960).

Son rôle en matière constitutionnelle était essentiellement consultatif.

Tout au long des années qui ont suivi et au fil des mutations politiques qu'a connues le Bénin, diverses lois, ordonnances et décisions ont modifié les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême.

Au nombre de ces textes législatifs on peut citer :

- la loi n° 60-1 du 14 mai 1960 relative au tribunal d'Etat ;
- la loi n° 61-41 du 18 octobre 1961 portant création d'un tribunal administratif au Dahomey ;
- la loi n°65-35 du 07 octobre 1965 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Cour suprême ;
- l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Cour suprême ;
- et la loi n° 81-004 du 23 mars 1981 portant organisation judiciaire en République populaire du Bénin.

A l'origine, la Cour suprême était composée de quatre chambres à savoir :

- La chambre constitutionnelle ;
- La chambre judiciaire ;
- La chambre administrative ;
- Et la chambre des comptes.

Un parquet général près la juridiction assurait les missions de ministère public.

Au plan politique, cette période a été marquée en premier lieu par la vague d'élections générales du 11 décembre 1960, puis l'inachèvement du mandat du président de la République, renversé par un coup d'État militaire le 28 octobre 1963. Il s'en est suivi un temps d'instabilité politique douze années durant, avec une série de coups d'État jusqu'en 1970, valant à l'ancien « *quartier latin de l'Afrique* », le surnom « *d'enfant malade de l'Afrique* ».

En 1975, le gouvernement militaire opéra des choix stratégiques et idéologiques décisifs. La République du Dahomey, rebaptisée République populaire du Bénin, se mue en régime autoritaire et proclame son adhésion à l'idéologie marxiste-léniniste.

Troisième partie : la période militaro-marxiste

C'est dans le contexte de l'adhésion au marxisme-léninisme que la loi fondamentale, adoptée le 26 août 1977, a consacré le changement de dénomination de la Cour suprême.

En effet, aux termes des dispositions de l'article 104 de ladite loi, il est désormais créé une Cour Populaire Centrale qui, avec les tribunaux populaires locaux des divers échelons, sont les « Organes Judiciaires » de la République populaire du Bénin.

Il est important de souligner ce trait caractéristique de cette Cour qui, selon les dispositions de l'article 117 de la loi fondamentale, est responsable devant l'Assemblée Nationale Révolutionnaire ou son Comité Permanent et devant le Président de la République Populaire du Bénin auxquels elle rend compte de ses activités. Le président et le procureur général de la Cour populaire centrale pouvaient d'ailleurs être déchargés de leurs fonctions par l'Assemblée nationale révolutionnaire, sur proposition du comité central du parti de la révolution populaire du Bénin.

Plus haute juridiction de l'Etat, elle est composée de juges professionnels, de juges populaires non professionnels et d'autres membres désignés selon les nécessités du service. (Articles 115 et 116 de la Loi fondamentale).

La présence de juges populaires non professionnels n'était pas l'apanage de la Cour Populaire Centrale, puisqu'ils étaient constitutionnellement prévus à tous les échelons de la pyramide judiciaire (tribunaux populaires locaux, tribunaux populaires de la commune, tribunaux populaires de district et tribunaux populaires de province, équivalents aux cours d'appel).

Cette Loi fondamentale, amendée par la loi constitutionnelle n° 84-003 du 06 mars 1984, consacra également l'existence autonome d'un Parquet Populaire Central chargé du contrôle de l'observation de la loi par les organes dépendant du Conseil Exécutif National, les organes locaux du Pouvoir d'Etat, les fonctionnaires et les citoyens.

Il convient à tout le moins de retenir que le cadre institutionnel qui était celui de la Cour suprême aux différentes périodes de l'évolution politique particulièrement agitée du pays, ne lui conférait point l'indépendance nécessaire que son rôle exigeait.

Il faudra attendre la banqueroute de l'État, cessant de payer les salaires des fonctionnaires, les manifestations populaires, la décision contrainte et forcée du pouvoir militaro-marxiste d'abandonner le socialisme comme orientation idéologique de l'État et la convocation d'états généraux de la Nation en février 1990 ainsi que la Constitution qui en est issue, pour donner à la Cour suprême, les véritables prérogatives de haute Juridiction au sommet de pouvoir judiciaire.

Quatrième partie : la période du renouveau démocratique

A la faveur de la tenue de la Conférence nationale, forum historique qui a réaffirmé l'indépendance de la justice et en a fait l'un des piliers de l'Etat de droit, fut votée la loi n° 90-012 du 1er juin 1990 remettant en vigueur l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Cour suprême.

Avec l'adoption de la nouvelle Constitution, celle du 11 décembre 1990, fut créée une Cour constitutionnelle chargée notamment du contrôle de la constitutionnalité des lois et de la veille quant au respect des droits de

l'Homme. Avec la création de cette nouvelle juridiction, la Cour suprême a donc perdu sa compétence en matière constitutionnelle.

La Cour suprême, aux termes de l'article 131 de ladite Constitution, devient la plus haute Juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat. Elle est également compétente en ce qui concerne le contentieux des élections locales et ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif ainsi qu'à toutes les juridictions.

La remise en vigueur de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 par la loi n° 90-012 du 1er juin 1990 adoptée par le Haut Conseil de la République, organe législatif de la Transition, avait essentiellement pour but de corriger les imperfections de la loi n° 81-004 du 23 mars 1981 portant organisation judiciaire en République Populaire du Bénin. Cette mesure transitoire était prise dans l'attente d'une nouvelle législation sur la Cour Suprême en conformité avec la nouvelle Constitution.

Les réformes engagées dans ce sens ont abouti au vote et à la promulgation de deux nouvelles lois en remplacement de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966, à savoir la loi n°2004 - 07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême et la loi n°2004 - 20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour, qui ont été à leur tour abrogées par la loi n° 2022-10 du 27 juin 2022 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême, par laquelle la haute Juridiction a perdu ses attributions de juridiction financière au profit de la Cour des comptes, et la loi n° 2022-12 du 2 juillet 2022 portant règles particulières de procédure applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême.

Il convient de ne pas occulter que les loi successives de la période du nouveau démocratique confèrent à la Cour suprême, outre sa mission juridictionnelle, une mission de nature consultative consistant, sur saisine du Président de la République, à émettre un avis motivé sur des projets de lois, avant leur délibération en Conseil des ministres et leur transmission à l'Assemblée nationale.

Sur le plan régional et international, la Cour suprême du Bénin joue un rôle primordial dans la construction de l'intégration juridique et judiciaire africaine et à l'échelle du monde francophone.

Conclusion

Les avancées qualitatives enregistrées pendant les soixante-trois (63) années d'existence de la Cour suprême ont été rendues possibles grâce à la clairvoyance, à la compétence, au courage et à la perspicacité d'hommes de foi qui l'ont dirigée et dont les noms resteront gravés dans la mémoire de la haute Juridiction. Il s'agit du Dr Emile Derlin ZINSOU (1960 à 1961), de M. Sébastien Vignon DASSI (1962 à 1964), de M. Valentin DJIBODE AKPLOGAN (1964 à 1967), de Me Louis IGNACIO-PINTO (1967 à 1970), de M. Cyprien AINADOU (1970 à 1979), de M. Grégoire Gilbert GBENOU (1979 à 1980), du Dr Léandre AMLON (1980 à 1990), de M. Frédéric Noutaï HOUNDETON (1990 à 1995), de Me Abraham ZINZINDOHOUE (1995 à 2000), de M. Saliou ABOUDOU (2001 à 2011), de M. Ousmane BATOKO (2011 à 2021) et de M. Victor Dassi ADOSSOU (depuis 2021).

Ces éminentes personnalités ont contribué à donner à la Cour suprême, la place de choix qui est la sienne aujourd'hui en tant que pilier essentiel de l'édification de l'Etat de droit et actrice institutionnelle fondamentale du processus de consolidation de la démocratie au Bénin.

Sur leur lancée, la Cour suprême, plus haute Juridiction en matière administrative et judiciaire désormais, continuera à œuvrer à l'affermissement de la confiance des citoyens en leur justice sans laquelle, il ne saurait y avoir de paix sociale, de progrès économique et, en définitive, de prospérité.

« Il y a, pour toute la République, une Cour de cassation », dit le législateur français.

C'est conformément à ce principe que la finalité essentielle de la Cour suprême du Bénin reste d'unifier la jurisprudence et de faire en sorte que l'interprétation des textes conserve une homogénéité sur tout le territoire national. L'unicité de la juridiction permet l'uniformité de l'interprétation et par conséquent, l'élaboration d'une jurisprudence appelée à faire autorité.