



## Focus • La rupture de l'égalité devant les Services Publics



Le principe de l'égalité devant les services publics est une conséquence logique de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. L'article premier de la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 Décembre 1948 dispose que : «Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.» La Constitution béninoise du 11 Décembre 1990 prévoit en son article 26 aussi que l'Etat assure à tous, l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale. De même, l'article 3 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples précise-t-elle que « toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi. Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi. » L'importance de ce principe s'explique par le fait qu'il est constitutif de la démocratie. Cependant, il est souvent constaté que certaines personnes sont privilégiées devant les services publics. Il s'agit bien de la rupture de l'égalité devant les services publics qui est une situation qui crée beaucoup de frustration. Il n'est jamais très agréable qu'après plusieurs heures d'attente dans une administration publique, que l'agent public en service se permette de servir le dernier venu avant les premiers. Au regard de ce constat, on pourrait envisager l'examen des cas de rupture réprimés devant les services publics puis les cas de rupture admise.

### La rupture réprimée de l'égalité devant les services publics

La répression de la rupture de l'égalité devant les services publics tient à la sanction des infractions qui en constituent les véritables mobiles. Il s'agit entre autres de la corruption d'agents publics nationaux, le trafic d'influence, l'abus de fonction et la fraude dans les examens et concours. La corruption d'agents publics nationaux se décline en corruption active et corruption passive. Selon la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, la corruption active est le fait pour tout agent public, directement ou indirectement de solliciter ou d'agréer des offres ou promesses ou de recevoir des dons ou présents ou autres avantages indus pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à rémunération. Elle est réprimée par les articles 40, 41 et suivants de la loi contre la corruption, d'un emprisonnement de cinq (05) ans à dix (10) ans et d'une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à un million (1000.000) de francs. La corruption passive est constituée des mêmes éléments matériels et légaux que la corruption active sauf qu'elle est l'œuvre du citoyen demandeur du service. La corruption active ou passive peut devenir un crime lorsque la valeur des promesses ou des choses mises en cause est égale ou supérieure à dix millions (10.000.000) de

francs. Outre l'amende, la peine est la réclusion criminelle à temps de dix (10) ans à vingt(20) ans. La corruption d'agents publics nationaux est une infraction qualifiée délit qui peut devenir un crime réprimé d'une peine de réclusion criminelle à perpétuité lorsque la valeur des promesses ou des choses mises en cause est égale ou supérieure à cent millions (100.000.000) de francs. Lorsque l'infraction est commise par les personnes visées à l'article 42 de la loi sur la corruption, la peine encourue est de dix (10) ans à vingt (20) ans de réclusion et une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que la dite amende puisse être inférieure à cinq millions (5000.000) de francs.

Le trafic d'influence est le fait, pour quiconque, de solliciter ou d'agréer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. Il est prévu et puni par les articles 50 et suivant de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin d'un emprisonnement de cinq(05) ans à dix (10) ans et d'une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à cinq cent mille (500.000) francs. Le trafic d'influence est une infraction formelle. L'atteinte ou non du résultat n'est pas déterminant dans la constitution de l'infraction. Il suffit qu'elle soit mise en œuvre pour être constituée. Tout comme l'infraction de corruption, le trafic d'influence a une forme active et une forme passive.

Il y a aussi les infractions d'abus de fonction et de fraude dans les examens et concours qui créent des ruptures dans l'égalité devant le service public. Elles sont respectivement prévues et réprimées par les articles 53 et suivants, 128 et suivants de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. La rupture de l'égalité devant les services publics est donc bien réprimée par la loi au Bénin. Cependant, certaines ruptures sont admises en droit.

**La rupture admise de l'égalité devant les services publics**  
L'égalité devant le service public revêt quelques exceptions qui tiennent des tempéraments de l'égalité devant la loi. La Cour constitutionnelle précise dans sa décision DCC 11-065 du 30 Septembre 2011 que l'égalité s'analyse comme « une règle selon laquelle les personnes se trouvant dans une même situation doivent être soumises au même traitement sans discrimination. Le principe d'égalité ne signifie pas que les sujets de droit possèderaient exactement les mêmes droits. »

L'état civil et les différentes immunités provoquent des ruptures acceptées. Il est ainsi des commerçants, qui pour des actes relevant de leur profession ont une juridiction spéciale qui connaît de leur litiges. En règle générale, le commerçant jouit de la protection du tribunal commercial qui n'est pas la juridiction de droit commun. L'état civil confère quelques fois des immunités qui dérogent à la règle de l'égalité. Ainsi, l'immunité de juridiction permet à un ministre qui commet

une infraction dans l'exercice de sa profession de ne pas en répondre devant le tribunal de première instance comme tout autre citoyen. L'article 136 de la Constitution béninoise du 11 Décembre 1990 dispose a cet effet que « La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le président de la République et les membres du Gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat. Les juridictions de droit commun restent compétentes pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont pénalement responsables. »

Ensuite la discrimination positive est un autre motif de rupture acceptée de la règle de l'égalité devant les services publics. La discrimination positive vise à éradiquer une inégalité de traitement que par un groupe de personnes en leur faisant bénéficier temporairement d'un traitement préférentiel. Autrement dit, elle consiste à mieux traiter une partie de la population, que l'on juge systématiquement désavantagée. C'est le cas des personnes en situation de handicap. Il en est de même des personnes n'ayant pas la nationalité béninoise. En effet, la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 admet que les non nationaux jouissent des mêmes droits que les nationaux. Cependant, en matière judiciaire, les étrangers peuvent être amenés à payer la caution judiciaire solvi avant qu'un juge ne reçoive leur prétention dans certaines matières. Dans une moindre mesure, la coutume étant une source de droit, on pourrait comprendre que devant certains services publics, les vieilles personnes jouissent d'une certaine préséance.

A tout cela, il faut ajouter l'incapacité de l'administration à servir tous les citoyens en toute égalité. La distance qu'il faut parcourir pour obtenir un service public constitue une autre forme de rupture de l'égalité devant les services publics. Pour avoir accès à certains services publics, au regard, de la situation géographique des services, les citoyens sont contraints de parcourir des centaines de kilomètres avant d'être servis. A titre illustratif, pour jouir du service public du transport aérien, il faut forcément se rendre à Cotonou. Cette forme de rupture qui n'est pas réprimée relève de la responsabilité de l'Etat qui à le devoir de rapprocher les services publics des citoyens. C'est l'un des objectifs de la décentralisation.

Vivement que la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin soit bien appliquée pour le rétablissement de l'égalité devant le service public en ce qui concerne les cas de ruptures réprimées.

**Arnaud AWADE OBOSSOU**  
Juriste

## JUSTITIA

Déesse romaine de la justice. Elle a les yeux bandés pour symboliser l'impartialité. Elle rend justice objectivement, sans crainte ni faveur, indépendamment de l'identité, de la puissance ou de la faiblesse des accusés.

### Sommaire

	Page
Editorial	1
Actualités	1
Vingt sept mois après la prise de l'arrêté instaurant le Cadre de Concertation entre le Ministère de la Justice et le Secteur Privé : Le dialogue Public – Privé dans le secteur de la justice en route.	2
Thématique ?	2
Les Agents Permanents de l'Etat « commerçants » : Une violation de nos lois !	3
Parole d'expert	3
Une Administration sans juge ? La quête de l'Etat de droit administratif	4
Focus	4
La rupture de l'égalité devant les Services Publics	4

### Editorial

#### UN SERVICE PUBLIC PERFORMANT : L'INDISPENSABLE RUPTURE

Cela fait plusieurs années que le CIPB appelle de tous ses vœux une réforme profonde de l'administration publique béninoise. Ces réformes doivent porter sur la structure, les pratiques et les comportements qui freinent considérablement le développement socioéconomique de notre pays.

Depuis le 6 avril 2016, le Bénin, avec à sa tête un homme neuf élu pour cinq ans, est dirigé par un nouveau gouvernement, plein d'ambitions nouvelles et prêt à relever le défi de la modernisation du service public. C'est une responsabilité à laquelle ils ne peuvent se dérober ; les attentes des investisseurs sont fortes.

Les premières mesures touchant à l'organigramme de commandement des ministères et à leurs fonctionnements semblent intéressantes. Cependant, elles se révéleront efficaces seulement si elles ont un impact positif sur la célérité et l'intégrité des agents directement en contact avec les contribuables avec, à la clef, des indicateurs de performances et, le cas échéant, des sanctions, lourdes, exemplaires et dissuasives.

Au-delà, il faudra aussi que l'administration comprenne enfin qu'elle est au service du secteur privé, même dans ses fonctions régaliennes et qu'elle s'ouvre, en conséquence, à un dialogue permanent et fécond.

C'est pourquoi, au CIPB, nous avons toujours cherché la mise en place de cadres de concertation entre le Secteur Public et le Secteur Privé, tels ceux touchant à la fiscalité et à la justice, pour accompagner l'Etat dans ses missions et ses différentes fonctions.

Nous n'avons aucun doute qu'ils pourront servir de modèle à plusieurs autres, à ouvrir dans des domaines tout aussi cruciaux pour le développement socioéconomique de notre pays.

**Roland RIBOUX**  
Président

GRATUIT



# JUSTITIA

Bulletin béninois d'information juridique

## ACTUALITES • Vingt sept mois après la prise de l'arrêté instaurant le Cadre de Concertation entre le Ministère de la Justice et le Secteur Privé : Le dialogue Public – Privé dans le secteur de la justice en route.

Longtemps attendu et annoncé dans la Plateforme des propositions pour une Justice de développement du Groupe de travail Justice du Secteur Privé, le cadre de concertation s'est réuni le vendredi 15 juillet 2016 sous la présidence effective du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation. A cette rencontre, on notait la présence des cadres du Cabinet du Ministre, les Présidents des juridictions telles que le Tribunal de Première Instance de Natitingou ; de Kandi ; d'Aplahoué ; de pobè ; d'Allada ; de Porto-Novo ; de Savalou ; d'Abomey ; de Lokossa ; de Djougou et de Ouidah, ainsi que les Présidents des trois Cours d'appels du Bénin.

Le Secteur Privé de son côté s'est fait représenté par le Conseil National du Patronat du Bénin (CNP-BENIN), le Conseil des Investisseurs Privé au Bénin (CIPB) et le Groupe de Travail Justice (GTJ). Annoncé à la page 7 à 8 de la Plateforme des propositions pour une justice de développement, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation, le Professeur Joseph DJOGBENOU a installé le cadre de concertation institué par l'arrêté n° 027/MJLDH/DC/SGM/SA du 08 avril 2014 portant création du cadre de concertation entre le Ministère de la Justice et de la Législation et le Secteur Privé.

Il s'agit de la tenue effective de la première réunion de ce Cadre de Concertation tant attendue par les acteurs du Secteur Privé notamment le Groupe de Travail Justice du Secteur Privé béninois.

Ce cadre formel de discussion entre les acteurs du secteur privé et le ministère de la justice se réunira semestriellement et sera animé au niveau de l'administration publique par le cabinet du ministre, les directeurs centraux et les conseillers techniques du ministère, les premiers présidents des cours d'appel, les présidents des tribunaux de première instance. Le secteur privé sera représenté par le Conseil National du Patronat du Bénin, la Chambre du Commerce et d'Industrie du Bénin, le Conseil des Investisseurs Privé au Bénin, l'Association des Femmes d'Affaires et Femmes Chefs d'Entreprises du Bénin puis des Ordres Professionnels réunis au sein du Groupe de travail justice du secteur privé.

Selon l'arrêté, le cadre de concertation n'a pas vocation à se pencher sur une question soumise à la justice concernant un ou des opérateurs économiques. Il vise à instaurer et à renforcer un dialogue permanent entre le Secteur Privé et l'Administration en charge de la justice, en vue :

- d'une meilleure appropriation et prise en compte, par le secteur de la justice, des préoccupations légitimes du secteur privé ;
- d'une meilleure compréhension par les acteurs du secteur

privé des principes et modalité qui gouvernent le fonctionnement et le règlement des litiges à la justice ;

- de la prévention de différents fondés sur le déficit de communication ;
- de l'instauration d'un climat propice à l'investissement pour le développement économique du Bénin.

L'intérêt majeur poursuivi est d'instaurer et de renforcer un dialogue permanent entre le Secteur Privé et le Secteur Public, seul gage d'une meilleure compréhension et d'une plus grande implication du Secteur Privé dans les orientations stratégiques du gouvernement et de la Politique Nationale pour le Développement du Secteur de la Justice (PNDSJ). Ce cadre de concertation porte l'espoir d'un avenir meilleur pour la justice de notre pays car, il fera instaurer un dialogue franc et sincère entre les acteurs du secteur privé et le ministère en charge de la justice fondamental pour le développement économique, en termes de renforcement et de dynamisation du Secteur Privé et surtout en vue de la mise en place d'une justice de développement au Bénin. La justice béninoise a sans doute de beaux jours devant elle, si tant est que les résolutions de ce cadre sont mises à exécution.

Avec cette installation, le dialogue Public - Privé sur les questions de la justice devient une réalité d'autant qu'à l'ère de la mise en œuvre du Programme National du Développement du Secteur de la Justice, et dans la perspective d'une justice efficace et efficiente au service du développement, le dialogue entre l'Administration en charge de la justice et le Secteur Privé revêt un caractère fondamental pour le développement économique du Bénin.

C'est le lieu de féliciter le Ministre Garde des Sceaux, le Professeur Joseph DJOGBENOU qui vient de rendre opérationnel ce cadre important souhaité par le Groupe de Travail Justice du Secteur Privé. Face à cette volonté politique affirmée, le Secteur Privé béninois doit jouer sa partition. Avec l'installation de ce cadre de concertation, nous pouvons affirmer que le dialogue Secteur Public - Privé dans le secteur de la justice est réellement en route.

**Nathalie SOSSOU**  
Juriste

**Nous sommes preneurs !**  
Ce bulletin de « JUSTITIA » est à sa vingt et unième. Nous attendons vos conseils, remarques, et critiques.  
**Nous vous rappelons qu'il est également à votre service, si vous désirez vous exprimer, faire une annonce ou participer à sa conception.**  
La Rédaction

<b>Equipe de rédaction</b> Abdel Aziz BETE - Chimène GODONOU Nathalie SOSSOU <b>Coordination</b> Pascal PATINVOH <b>Conseil juridique</b> Serge PRINCE AGBODJAN Juriste d'entreprise <b>Conseil scientifique</b> Me Joseph DJOGBENOU Agrégré de facultés de droit	<b>JUSTITIA – CIPB</b> 85, avenue Steinmetz 03 BP 4304 / Tél. (0229) 21 31 47 67  info@cipb.bj / Cotonou - BENIN  N° 2002/2165/MISD/DC/SG/DAI/SAAP
---	--

**Nous remercions tous ceux qui ont sponsorisé JUSTITIA à ce jour**



**Le Ciment du Développement**

Usine  
ONIGBOLO -Pobè  
  
Siège & Ventes  
Haie Vive  
N°455 rue 12.170 Cotonou  
Tél : 21 30 61 81  
GSM : 95 85 90 34



## Thématique • Les Agents Permanents de l'Etat « commerçants » : Une violation de nos lois !

« l'agent public commercial ».

En effet, un fonctionnaire est une personne employée et nommée par une personne publique dans un emploi permanent et titularisée à son poste dans un grade de la hiérarchie administrative.

Selon les articles 1er et 2 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat, « les Agents Permanents de l'Etat sont des personnes qui, nommées dans un emploi permanent, sont titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations et services de l'Etat et des collectivités, des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte, des établissements publics à caractère industriel et commercial ou à caractère social et des offices ». De cette définition, il ressort que l'Agent Permanent de l'Etat à une mission, celle d'assurer le « sauvegarde de l'intérêt général ». Assurer une mission de service public, c'est répondre à la satisfaction d'un besoin social car la satisfaction de l'intérêt général est la fin exclusive de la mission d'un agent du service public.

Malgré cette clarification des rôles et des missions de l'Agent Permanent de l'Etat, l'Administration béninoise est composée de véritables «commerçants» qui se livrent au vu et au su de tout le monde à des actes de commerce. Ainsi, nombreux sont des agents publics qui utilisant leur titres et fonctions, sont des fournisseurs de l'administration béninoise. Certains sur la base des prêts- noms, des amis, des proches parents créent des sociétés et sont les principaux fournisseurs de l'Etat béninois.

Selon les dispositions de l'article 2 de l'Acte Uniforme OHADA relative au droit commercial général, est commerçant « celui qui fait de l'accomplissement d'actes de commerce par nature sa profession ».

De plus, l'article 3 de l'Acte Uniforme OHADA relative au droit commercial général dispose que « l'acte de commerce par nature est celui par lequel une personne s'entretient dans la circulation des biens qu'elle produit ou achète ou par lequel elle fournit des prestations de service avec l'intention d'en tirer profit pécuniaire.

Ont, notamment, le caractère d'actes de commerce par nature :

- L'achat de biens, meubles ou immeubles, en vue de leur revente ;
- Les opérations de banque, de bourse, de change, de courtage, d'assurance et de transit ;
- Les contrats entre commerçants pour les besoins de leur commerce ;
- L'exploitation industrielle des mines, carrières et de tout gisement de ressources naturelles ;
- Les opérations de location de meubles ;
- Les opérations de manufacture, de transport et de télécommunication ;
- Les opérations des intermédiaires de commerce, telles que la commission, le courtage, l'agence, ainsi que les opérations d'intermédiaire pour l'achat, la souscription, la vente ou la location d'immeubles, de fonds de commerce, d'actions ou de parts de société commerciale ou immobilière ;
- Les actes effectués par les sociétés commerciales ».

La lecture combinée des dispositions de l'acte uniforme révèle que dès lors que l'on effectue des achats des biens meubles et immeubles en vue de leur revente on exerce un acte de commerce. On comprend donc aisément que certains Agents Permanents de l'Etat qui sont à des postes importants exercent des actes de commerce alors qu'ils

sont des agents publics. Cette situation est à déplorer dans la mesure où les dispositions pertinentes de nos lois et actes réglementaires l'interdisent. C'est le cas de l'article 8 du décret n°2012-338 du 02 octobre 2012 portant modalités d'application des articles 3 et 10 de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin qui dispose qu' : « il est interdit à tout agent public, l'exercice par lui-même ou par personne interposée, à titre professionnel, d'une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sauf dispositions légales ou réglementaires contraires. Tout agent public désireux d'exercer une activité lucrative par lui-même ou par personne interposée doit démissionner de ses fonctions ».

De manière générale, il est constant de part le monde qu'un agent public encore appelé fonctionnaire ou Agent Permanent de l'Etat (APE) ne saurait faire le commerce.

En France, c'est la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui l'interdit. A travers l'article 25 de la loi précitée, le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Il est interdit au fonctionnaire :

- 1° De créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime prévu à l'article L. 133-6-8du code de la sécurité sociale, s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein ;
- 2° De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;
- 3° De donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel ;
- 4° De prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ;
- 5° De cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet.

Au Bénin, ce sont les lois n°86-013 du 26 février 1986 ; loi n°89-006 du 12 avril 1989 et la loi n°2004-27 du 31 janvier 2005 portant statut général des agents permanents de l'Etat qui l'interdisent fortement.

A cet effet, l'article 44 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat dispose que « il est interdit à tout Agent permanent de l'Etat d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction sont fixées par règlement.

Il est également interdit à tout Agent permanent de l'Etat, quelle que soit sa position, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée, sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service, des intérêts de nature à compromettre son indépendance.

Lorsque le conjoint d'un Agent permanent de l'Etat exerce à titre professionnel une activité privée lucrative, déclaration doit être faite à l'administration ou service dont relève l'Agent permanent de l'Etat.

L'autorité compétente prend, s'il y a lieu, les mesures propres à sauvegarder les intérêts du service ».

Malgré la clarté de dispositions législatives et réglementaires citées, l'agent public béninois se livre allègrement aux actes de commerce. Cette situation malheureuse et illicite fait de la plupart de nos agents publics des vrais commerçants en affaire.

Malgré la réforme initiée par l'Identifiant Fiscal Unique (IFU), les Agents Permanents de l'Etat «Commerçants» identifiés et reconnus ne sont toujours pas punis, ni inquiétés.

Tout se passe comme si dans notre pays, il n'y a pas de loi ni de juridiction. Et pourtant les sanctions existent et sont claires.

Ils sont nombreux aujourd'hui les vrais concurrents des opérateurs économiques qui sont dans l'administration publique. Ils sont les premiers sur les commandes pour le compte de l'Etat. Ils mettent à profit les enfants, épouses, concubines, beaux -parents.... Pour s'atteler à cette tâche qui viole les dispositions contenues dans le chapitre premier de la loi n°86-013 du 26 février 1986 intitulé « devoirs et droits de l'Agent Permanents de l'Etat », nos agents permanents de l'Etat « commerçants » commettent le délit d'initié. Cette situation qui s'observe dans notre administration et même au greffe de nos juridictions est un fléau que tout béninois doit dénoncer et combattre. Si des Agents publics veulent exercer les actes de commerce qu'ils obtiennent les autorisations prévues par les textes en vigueur, se détachent ou démissionnent pour se mettre à la tâche comme l'opérateur économique qui n'a que ça à faire. En le faisant ainsi, les Agents Permanents de l'Etat « commerçants » violent les textes en vigueur en la matière et commettent l'abus de fonction, le conflit d'intérêt et les autres infractions connexes.

N'est-il pas nécessaire de dénoncer cette pratique en ce moment où les réformes sont engagées pour que nous ayons une administration et des agents permanents de l'Etat dont les obligations professionnelles seront :

- obligation de service : l'Agent Permanent de l'Etat consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées, assurer la continuité du service public.
- obligation d'obéissance hiérarchique : devoir d'être responsable des tâches qui lui sont confiées en se conformant aux instructions de son supérieur hiérarchique, excepté l'instruction qui est manifestement illégale
- obligation de formation : devoir de s'adapter au service public et de mettre ses connaissances à jour régulièrement.

Il faut que l'on extirpe de l'Administration Publique tous les Agents Permanents de l'Etat «Commerçants » afin de permettre aux commerçants réguliers de pouvoir exercer ceux pourquoi, ils sont dans le secteur privé.

Si nous savons que selon le rapport de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, l'Etat béninois dépense des milliards de nos francs par an pour les marchés publics, l'on doit se demander le pourcentage que touchent les agents permanents de l'Etat « commerçants » dans ce montant.

Il faut donc que les nouvelles autorités de la Fonction Publique fassent leur travail en extirpant de l'Administration Publique les agents permanents de l'Etat commerçants qui sont nombreux et se livrent impunément et de manière illicite aux actes de commerce.

Cela aussi est une rupture...

**Serge PRINCE AGBODJIAN**  
Juriste

## Parole d'expert : UNE ADMINISTRATION SANS JUGE ? LA QUETE DE L'ETAT DE DROIT ADMINISTRATIF



Le Bénin passe pour l'une des rares démocraties modernes et stables d'Afrique. Un quart de siècle après, force est de constater que l'Etat de droit a été bâti par le haut: la Constitution interprétée et renouvelée par une Cour Constitutionnelle des plus puissantes au monde dans sa fonction de régulation des pouvoirs publics. Il s'agit de l'Etat de droit constitutionnel.

Quant à l'Etat de droit administratif, il est plutôt négligé. L'une des manifestations de cette négligence qui arrange le pouvoir administratif réside dans la non installation des juridictions de fond chargées du contentieux administratif.

De fait, l'ordre juridictionnel administratif béninois est plus présent sur papier que devant le prétoire.

En effet, la réforme entreprise par la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin prévoit la création de chambres administratives au sein des tribunaux de première instance et des cours d'appel. Le Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes s'inscrit dans la même dynamique.

Malgré cette législation permissive, le provisoire semble devenir permanent.

En effet, aucune chambre administrative n'a été installée jusqu'en 2015 au niveau des tribunaux de première instance encore moins au niveau des cours d'appel. D'où l'idée d'une administration sans juges de proximité. L'un des effets néfastes de cette situation réside dans la privatisation progressive mais certaine des matières administratives.

En effet, même en présence de contrat administratif, de travaux ou d'ouvrages publics, les juges judiciaires n'ont aucun scrupule à se déclarer compétents.

En matière administrative, les tribunaux de première instance sont censés connaître, en premier ressort, de tous les actes émanant des autorités administratives de leur ressort, précisément:

- les recours en annulation pour excès de pouvoir des décisions des autorités administratives ;
- les recours en interprétation des actes des mêmes autorités, sur renvoi des autorités judiciaires ;
- les litiges de plein contentieux mettant en cause une personne morale de droit public sauf les exceptions prévues par la loi ;
- les réclamations des particuliers pour les dommages causés par le fait personnel des entrepreneurs, concessionnaires et régisseurs de l'administration ;
- le contentieux fiscal.

La procédure suivie devant la chambre administrative des tribunaux de première instance est celle prévue par le code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes.

Les cours d'appels sont-elles aussi dotées de chambre administrative, à s'en tenir aux textes légaux. Cette chambre est compétente pour connaître en dernier ressort de tous les jugements rendus par la chambre administrative des tribunaux de première instance de son ressort et frappés d'appel dans les formes et délai de la loi. On dénombre actuellement trois cours d'appel : celle de Cotonou, d'Abomey et de Parakou.

A ce jour, ces chambres administratives ne sont ni installées, ni fonctionnelles.

En attendant leur installation, la Cour suprême, la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative est juge de droit commun en premier et dernier ressort des décisions prises en Conseil des ministres. Elle est aussi juge de cassation de

toutes les décisions rendues par les juridictions d'appel et par les juridictions statuant en premier et dernier ressort.

En cas de cassation des arrêts ou jugements qui lui sont soumis, la chambre administrative peut, soit renvoyer l'affaire à une autre juridiction du même ordre, soit la renvoyer devant la même juridiction autrement composée. Les arrêts rendus par la chambre administrative s'imposent à la juridiction de renvoi. La chambre administrative peut régler l'affaire au fond :

- lorsqu'il existe des solutions divergentes entre les juges du fond et la cour suprême ;
  - lorsque, après cassation d'un premier arrêt ou jugement, la décision rendue par la juridiction de renvoi est attaquée par les mêmes moyens.
- 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 ressort, en matière administrative. Elle est aussi compétente en matière du contentieux électoral local.

Cette situation qui prive les justiciables d'une justice administrative de proximité commence à agacer les acteurs de la justice notamment les juges exerçant au niveau des tribunaux de première instance.

Etant donné que ces chambres sont prévues par la loi et que rien ne s'oppose légalement à leur installation, ces juges commencent à s'impatienter et entendent ne plus se laisser faire.

Il est vrai que la Cour suprême qui bénéficie du monopole de règlement juridictionnel des litiges administratifs, fait savoir qu'il n'y a pas d'opposition radicale à installer les chambres administratives inférieures. Il faut selon les juges de la Cour suprême, s'entendre sur les modalités de ladite installation. Les juges du fond ont plutôt l'impression que la Cour suprême joue la montre et ont alors choisi d'adopter la politique du fait accompli pour forcer la main à la Cour suprême.

C'est ainsi que depuis la rentrée judiciaire 2015-2016, un certain nombre de tribunaux de première instance ont créé des chambres administratives en désignant des juges chargés de les animer. Il s'agit des TPI d'Abomey, de Lokossa, de Porto-Novo, d'Abomey-Calavi et de Ouidah.

Très concrètement, c'est par l'ordonnance du Président Faustin ANAGONOU, du 13 novembre 2015, fixant le nouveau calendrier des audiences au Tribunal de Première Instance de deuxième classe d'Abomey que les juges ANTOINE HOUZE (Président), Freddy YEHOUENOU

(1er Rapporteur) et Armand GOUNON

(2é Rapporteur) ont été nommés. Il

s'agit ici d'une composition collégiale qui est supposée siéger le dernier vendredi de chaque mois dans la petite salle du Tribunal.

Ces chambres administratives ne sont pas pour autant fonctionnelles puisqu'elles ne sont pas encore saisies par les justiciables sans doute non informés de leur installation.

Ces braves juges attendent donc leurs premiers dossiers.

Cela ne manquera pas de poser un certain nombre de problèmes dont deux me paraissent urgents et fondamentales:

Le problème de la formation: les juges animant ces chambres n'étant pas spécialement outillés pour ce faire, l'Etat devrait se préoccuper de cette situation en assurant une formation appropriée aux juges qui les animent.

En l'absence de chambres administratives au niveau des cours d'appel, dans quelles mesures les appels seront-ils traités ?

Il semble que cette question n'est pas de nature à émuquer la détermination des juges des Tribunaux de Première Instance puisque l'objectif de cette fronde est de créer l'incident en mettant le Ministère de la Justice devant ses responsabilités. La Chambre administrative de la Cour suprême a donc intérêt à se soulager en se débarrassant de ses attributions provisoires qui alourdissent et ralentissent son office.

Si cette fronde venait à prospérer, l'Etat de droit administratif y gagnerait.

Les juges frondeurs méritent alors qu'on leur dresse des lauriers.

Ibrahim D. SALAMI

Agrégé des facultés de droit

Directeur du Centre de Droit Administratif et de

l'Administration Territoriale (CeDAT)

Avocat au Barreau du Bénin

*La rédaction de Justitia remercie le Doyen de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques de l'Université d'Abomey-Calavi pour sa lettre n°742-2016/UAC/FADESP/D/V-D/SGE en date du 09 juin 2016.*

*C'est l'occasion de rappeler que la revue Justitia reste un instrument pour la diffusion de droit, l'amélioration du climat des affaires par le droit et la promotion de l'Etat.*

*A ce titre, Justitia reste ouvert pour publier toutes les réflexions pertinentes des acteurs de la justice notamment les Professeurs, les Enseignants, les auditeurs des Diplômes d'Etudes Supérieures Spécialisées et des Diplômes d'Etudes Approfondies etc. . .*

*Les articles sont reçus à l'adresse suivante :*

*Comité de rédaction de Justitia*

*E-Mail : info@cipb.bj*

*Tél : 21 31 47 67/95 42 90 42*