



# JUSTITIA

Bulletin béninois d'information juridique

## Sommaire

	Page
Editorial	1
Actualités	1
Le cadre de concertation entre le Ministère en charge de la Justice et le secteur privé démarre enfin ses activités	
Parole d'expert	2
Le juge des comptes et la question de la lutte contre la corruption au Bénin	
Que dit la loi ?	3
La mise en état civile dans les tribunaux de première instance : une application progressive du code de procédure civile commerciale sociale administrative et des comptes	
Focus	4
Nécessite pour notre pays de créer une juridiction financière : la Cour des comptes au Bénin	

## Editorial

### Démarrage imminent des activités des tribunaux de commerce : une grande avancée pour le monde des affaires béninois

Après plusieurs années de dialogue entre le secteur public et le secteur privé, le tribunal de commerce de Cotonou et la Cour d'appel de commerce de Porto novo vont bientôt être fonctionnels. Les lieux devant accueillir ces juridictions sont déjà identifiées et les juges qui doivent les animer ont déjà été formés à l'Ecole Régionale de la Magistrature (ERSUMA) de Porto novo.

Les tribunaux de commerce seront animés à la fois par des juges professionnels (magistrats de carrière) et des juges non professionnels (juges consulaires). C'est donc une composition équilibrée qui animera les tribunaux de commerce dans notre pays. Les juges consulaires, qui sont des responsables d'entreprises ou cadres supérieurs de sociétés commerciales, ont été désignés pour un mandat de deux ans renouvelable une seule fois. Ils prêteront serment et auront pour mission de trancher aux côtés des juges professionnels les litiges commerciaux. Il s'agira pour eux, de donner aux litiges commerciaux, une solution juridique conforme à la règle de droit.

Mais, s'il est de l'essence même d'un tribunal de rendre des jugements, il n'en demeure pas moins que les tribunaux de commerce, de par leur origine, sont très sensibilisés au fait qu'un accord vaut mieux qu'un bon procès. Une fois saisi, le tribunal procède obligatoirement à une tentative de conciliation qui ne peut pas faire l'objet de renvoi si les parties comparaissent. Cette tentative de conciliation est sanctionnée par un procès verbal qui vaut titre exécutoire en cas de conciliation totale ou partielle.

A côté des litiges à trancher, les juridictions commerciales auront aussi la responsabilité de prévenir dans la mesure du possible la faillite des entreprises. En effet, une partie importante de l'activité des tribunaux de commerce est la prévention de la cessation de paiement. Ainsi, tout dirigeant d'entreprise pourra, de sa propre initiative, solliciter le président du tribunal de commerce afin d'être soutenu et assisté, de façon confidentielle, dans la mise en œuvre d'actions pouvant éviter la cessation de paiement à l'entreprise.

L'espoir du CIPB est que l'installation des autres juridictions commerciales se fasse sans tarder pour le développement des affaires dans notre pays.

Roland RIBOUX  
Président du CIPB



## ACTUALITES • LE CADRE DE CONCERTATION ENTRE LE MINISTRE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION ET LE SECTEUR PRIVE DEMARRE ENFIN SES ACTIVITES.

Le cadre de dialogue entre le Ministère en charge de la Justice et le Secteur Privé entre dans sa phase active avec la tenue de sa première session.

Le 30 mai 2017 s'est tenue au Centre de Documentation et d'Information juridique (CDIJ), la première session du cadre de concertation entre le Ministère de la Justice et de la Législation et le Secteur privé sous la présidence de Madame Aleyya GOUDA BACO, Directrice de Cabinet par intérim, représentant le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation. Le Ministère de la Justice et de la Législation était représenté par plusieurs directeurs centraux et techniques, des présidents de Cours d'Appel ainsi que les Procureurs Généraux de ces juridictions. Le secteur privé était quant à lui représenté par le Conseil des Investisseurs Privés au Bénin, le Conseil National du Patronat du Bénin, la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin, et des membres du Groupe de Travail Justice.

### A l'ouverture de la session

Prenant la parole, la Directrice de Cabinet par intérim du Garde des Sceaux a souhaité la bienvenue aux membres du cadre et les a remerciés d'avoir répondu présents à l'invitation du Ministre de la Justice et de la Législation, Président du cadre de concertation. Situait le contexte de la session, elle a rappelé que la nécessité de l'instauration, de la promotion et du renforcement d'un dialogue permanent entre le secteur privé et l'administration en charge de la justice, voulus par les deux parties, se sont matérialisés par la prise de l'arrêté 2016-095/MJL/DC/SGM/DAF/DPP/SA/015SGG16 portant création, composition et fonctionnement du cadre de concertation entre le Ministère de la Justice et de la Législation et le secteur privé.

Elle a rappelé aussi les nobles missions assignées au cadre de concertation qui devra, entre autres, assurer d'une part, l'instauration d'un climat propice à l'investissement et au développement économique du Bénin et d'autre part, la contribution du secteur privé à l'amélioration des conditions de travail dans

le secteur de la justice et à l'impartialité de ses acteurs. Selon la représentante du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation, le cadre de concertation est un partenariat entre le secteur privé et le Ministère de la Justice et de la Législation qui devra permettre de répondre aux sollicitations du secteur privé. Elle a insisté sur le fait qu'en prélude à la 1ère session de la réunion de ce cadre de concertation, les cadres du Ministère ont organisé le 04 mai 2017, une séance préparatoire au cours de laquelle, les préoccupations retenues par le groupe de travail Justice du secteur privé et contenues dans la Plateforme des propositions pour une justice de développement au Bénin ont été passées au peigne fin. Il s'agit de : la mise en place des assesseurs dans les juridictions, la disparité des procédures administratives de délivrance des actes devant les greffes des cours et tribunaux, la non disponibilité des décisions de justice dans un délai raisonnable, la disparité des procédures administratives de délivrance des actes devant les greffes des cours et tribunaux, le suivi de la politique nationale de développement du secteur de la justice et la mise en place d'une démarche Qualité certifiante à la norme ISO au niveau des tribunaux.

C'est après ses mots de remerciement à l'endroit des participations qu'elle a lancé les travaux de la 1ère session du cadre de concertation entre le Ministère de la Justice et de la Législation et le secteur privé.

### A l'entame des travaux

Le rapport préparatoire du Ministère a été présenté par la Directrice de la Prospective et de la Programmation (DPP) et soumis à plénière.

A l'issue des débats, plusieurs résolutions ont été prises. On peut en citer :

1. la prestation de serment des assesseurs travailleurs et assesseurs employeurs nom-

més par l'arrêté interministériel en 2006. Cependant, les dispositions devront être prises pour l'actualisation de cet arrêté, afin de pourvoir au remplacement des assesseurs empêchés. En outre, l'actualisation de cet arrêté permettra de pourvoir les Cours et tribunaux de première instance créés après 2006 ;

2. le secteur de la justice dispose d'une politique nationale de développement. Cet outil est actuellement en cours d'actualisation afin de l'arrimer au Programme d'Actions du Gouvernement (PAG). Il est conçu suivant un cadre de mise en œuvre et un cadre de suivi qui ne sont pas encore disponibles, ni fonctionnels même s'ils intègrent quelques acteurs du secteur privé ;

3. la poursuite des recrutements au profit des cours et tribunaux afin de réduire de manière significative la lenteur judiciaire ;

4. l'installation progressive et le fonctionnement des juridictions commerciales nouvellement créées ;

5. la relance du port des badges par le personnels des juridictions afin d'identifier les faux agents qui envahissent les tribunaux ;

La plénière a souhaité que, progressivement, les tribunaux avec l'aide du secteur privé avancent vers la démarche qualité.

En divers, il a été retenu provisoirement que la prochaine rencontre du cadre de concertation se tiendra dans la première quinzaine du mois de novembre 2017. Vivement que les résolutions issues de cette première réunion du Cadre de concertation soient mises en œuvre pour le développement économique de notre pays.

Arnaud AWADE OBOSSOU  
Juriste

Tous à l'école  
le prêt pour payer l'école de vos enfants

BOA accompagne la scolarité de vos enfants

BANK OF AFRICA  
Groupe BMCE BANK

En partenariat avec la FONDATION BOA

BANK OF AFRICA  
FONDATION

# Parole d'expert • LE JUGE DES COMPTES ET LA QUESTION DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU BENIN

**Après plusieurs décennies de lutte infructueuse contre la corruption au Bénin, il s'avère que la solution efficace contre ce fléau réside dans la création de la Cour des comptes au Bénin.**

Robert KLITGAARD, un auteur bien connu en matière de lutte contre la corruption, a modélisé la corruption à travers l'équation  $C=M+Pd-R$ . Selon lui en effet, « les comportements illicites fleurissent quand les agents ont sur les usagers un pouvoir exclusif, quand ils disposent d'une grande marge de pouvoir discrétionnaire et quand leur responsabilité devant le chef est faible. »

En conséquence de cette équation, KLITGAARD suggère que pour lutter contre la corruption, il faudra agir sur les variables qui la génèrent en réduisant les situations de monopole et de pouvoir discrétionnaire et en accroissant la responsabilisation des gestionnaires publics. L'accroissement de la responsabilisation des gestionnaires publics passe nécessairement par un fonctionnement optimal de la justice sous toutes ses formes, mais d'abord de la justice financière dont l'objet est de satisfaire le droit pour le citoyen de voir bien gérer les ressources qu'il confie à ses représentants.

Parlant de ressources publiques, il sied de citer la formule célèbre du baron de Necker, Directeur général des finances, lors de l'ouverture des Etats généraux français de 1789 : « les finances d'un Etat sont un centre où aboutissent une multitude innombrable de canaux. Tout part de ce centre et tout y revient ».

Que peut faire un Etat sans les finances publiques ? Absolument rien.

La révolution de 1789 est née à la suite de considérations financières: le refus de continuer à payer des impôts dont on ne voit pas le bien-fondé de l'utilisation: le consentement de l'impôt.

Les finances publiques sont si importantes que dans la construction démocratique, une place de choix leur a été accordée. Des dispositions spéciales leur sont consacrées dans les constitutions : loi organique relative aux lois de finances et loi des finances (annuelles).

Le défi de la mise en place d'une bonne juridiction financière au Bénin passe d'abord par la connaissance du système de gestion des finances publiques et du rôle d'une Cour des comptes dans la lutte contre la corruption.

I-Qu'est-ce que la démocratie financière ?

Le système de gestion des deniers publics (la démocratie financière) est bâti à partir de trois postulats :

1 - aucune recette ou dépense publiques ne peut être exécutée sans l'autorisation du parlement;

2 - aucune recette ou dépense publiques ne doit s'exécuter en dehors des procédures établies ;

3 - aucune recette ou dépense publiques ne doit être soustraite du contrôle du juge des comptes.

L'autorisation des recettes et des dépenses se fait à travers la loi de finances au cœur de laquelle se trouve le budget de l'Etat.

La loi de finances de l'année est élaborée par l'exécutif et votée par le parlement selon les modalités prévues dans la loi organique relative aux lois de finances.

L'exécution du budget doit s'effectuer suivant des procédures prévues dans les lois et textes réglementaires afin de garantir la bonne utilisation des fonds publics.

Des sécurités sont établies :

➤ le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable par lequel le donneur d'ordre doit être dissocié du manipulateur des fonds publics;

➤ la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, le comptable public est un agent assermenté seul habilité à recouvrer les recettes publiques et à payer les dépenses de l'Etat et il peut être condamné par la juridiction financière à payer de sa poche toute opération irrégulière effectuée;

➤ le contrôle a priori qui permet de s'assurer de la régularité des opérations financières avant que celles-ci ne créent des droits irréversibles à l'en-

contre de l'Etat;

➤ la règle du service fait qui subordonne le décaissement en faveur des tiers (fournisseurs ...) à l'accomplissement du service (livraison ...);

➤ la tenue de diverses comptabilités (administrative, budgétaire, générale, matière, des valeurs inactives) pour retracer les opérations sur deniers publics et laisser traces pour toute vérification;

➤ le contrôle de l'Inspection générale des finances pour détecter et faire sanctionner les prévarications sur les fonds publics.

En fin de gestion, obligation est faite à l'exécutif d'envoyer au juge des comptes, puis ensuite au parlement, les documents de reddition des comptes.

La reddition des comptes s'entend de l'obligation de répondre d'une responsabilité qui a été conférée (Transparency International). Elle suppose l'existence de deux parties : une qui confie une mission et une autre qui, en l'acceptant, s'engage à faire rapport sur la façon dont elle l'a exercée.

La reddition des comptes n'est donc effective qu'avec la mise à la disposition du citoyen des informations nécessaires à l'appréciation de l'utilisation des ressources publiques.

C'est ce que résume l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789:

« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »

II- Comment le juge des comptes lutte-t-il contre la corruption ?

Trois missions sont dévolues au juge des comptes dans le dispositif mis en place pour la bonne gestion des fonds publics:

1 - assurer l'effectivité de la reddition des comptes par tous les gestionnaires des fonds publics ;

2 - contrôler le bon emploi de ces fonds, sanctionner et faire sanctionner les déviations constatées et œuvrer pour l'amélioration de la performance dans l'administration ;

3 - informer le parlement et le citoyen sur l'utilisation des ressources publiques.

La juridiction financière est donc l'institution prévue pour l'exercice d'un contrôle permanent sur les finances publiques. Elle dispose d'outils légaux pour sanctionner les gestionnaires publics qui ne déposent pas leurs comptes au plus tard le 30 juin de l'année suivant la clôture de l'exercice (amendes pour retard de production de comptes).

Les comptables publics qui manquent à leur devoir de contrôle sur les actes des ordonnateurs et qui payent des dépenses irrégulières sont condamnés par le juge des comptes à rembourser, sur leurs propres deniers, le montant des opérations en cause (débet juridictionnel).

Tout fonctionnaire, agent civil ou militaire de l'Etat, tout agent des établissements publics et des collectivités territoriales, toute personne investie d'un mandat public et toute personne ayant exercé, de fait, lesdites fonctions, à qui il est reproché un ou plusieurs des faits suivants, est sanctionné (amendes pour fautes de gestion) par le juge des comptes :

✓ le fait d'avoir, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi-même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature ;

✓ le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;

✓ le fait d'avoir enfreint les règles relatives à l'exécution de recettes et des dépenses des

collectivités et entreprises publiques ou à la gestion des biens leur appartenant ou, étant chargé de la tutelle ou du contrôle desdites entités, donné son approbation aux décisions incriminées ;

✓ le fait d'avoir, en méconnaissance de ses obligations, porté préjudice à une collectivité ou à une entreprise publique ;

✓ le fait de s'être livré, dans l'exercice de ses fonctions, à des faits caractérisés créant un état de gaspillage notamment (transactions trop onéreuses...);

✓ le fait d'avoir négligé, en sa qualité de chef de service responsable de leur bonne exécution, de contrôler les actes de dépenses de ses subordonnés ;

✓ le fait d'avoir manqué de diligence pour faire prévaloir les intérêts de l'Etat ou de toute autre personne morale concernée, notamment le défaut de poursuite d'un débiteur ou de constitution de sûreté réelle.

✓ Le juge des comptes peut demander l'application de sanctions administratives avec obligation pour l'autorité ayant pouvoir disciplinaire sur le mis en cause de faire connaître, dans un délai de six mois, les mesures prises à cet effet.

La loi prévoit aussi que la Cour des comptes communique au juge pénal les faits graves qu'elle constate pour faire engager les poursuites appropriées contre leurs auteurs (déféré).

Elle oblige tous les organes de contrôle civils et militaires à transmettre une copie de leurs rapports à la juridiction des comptes et prévoit aussi des amendes pour entrave à l'action du juge.

Enfin, comme il est annoncé plus haut, le juge des comptes a l'obligation d'informer le citoyen à travers des rapports rendus publics et les conférences de presse qu'il anime.

Mais le juge des comptes béninois (la Chambre des comptes de la Cour suprême), n'a pas été mis en état de pouvoir exécuter ces missions qui, mises en œuvre, auraient contribué à réduire substantiellement la corruption.

A l'accession de nos Etats à l'indépendance, les spécificités des juridictions financières africaines ayant été méconvenues, elles ont été assimilées aux juridictions judiciaires et insérées dans les Cours suprêmes.

C'est là le mal congénital de la léthargie des Chambres et Sections des comptes que l'UEMOA a voulu conjurer en prescrivant l'autonomisation des Juridictions des comptes.

La Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin a évolué jusqu'ici dans un environnement institutionnel et organisationnel qui la prive des ressources humaines de qualité pour la couverture de son champ de compétence.

La Constitution en vigueur, qui prescrit qu'elle est animée par des magistrats et des juristes de haut niveau, ne permet pas de la doter en comptables, en financiers, en économistes, en statisticiens planificateurs, voire en ingénieurs qui sont autant de compétences nécessaires pour un bon fonctionnement d'une juridiction financière.

La Chambre des comptes n'a jamais pu disposer de plus de neuf conseillers rapporteurs alors qu'un audit réalisé en 2000 évaluait à soixante, le besoin en rapporteurs.

Actuellement, elle tourne, président y compris, avec trois conseillers, appuyés d'une quinzaine d'auditeurs qui n'ont pas compétence légale pour instruire les dossiers.

La justice financière (le droit pour le citoyen de voir bien gérer les ressources qu'il met à la disposition des pouvoirs publics et d'être informé de leur utilisation) ne sera effective au Bénin que si la Constitution est modifiée pour la mise en place d'une Cour des comptes animée par des professionnels d'audit public.

(Suite page 3)

Il - Quels sont les défis liés à la mise en place d'une justice financière au Bénin ?

La principale entrave à l'exercice de ces compétences se trouve dans la Constitution du 11 décembre 1990.

L'article 134 de la Constitution dispose en effet que « les Présidents de Chambre et les conseillers (de la Cour suprême, y compris de la Chambre des comptes) sont nommés parmi les magistrats et les Juristes de haut niveau ayant quinze ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en Conseil des ministres par le président de la République, sur proposition du président de la Cour suprême et après avis du Conseil supérieur de la Magistrature.»

Cette rédaction exclut du personnel rapporteur de la Chambre, ceux-là mêmes qui ont vocation à en être les premiers animateurs. Il s'agit des financiers, des économistes, des comptables, des gestionnaires, des contrôleurs de gestion, voire des planificateurs, statisticiens et ingénieurs.

Il y aura lieu de prévoir dans les textes à prendre dans le cadre de la création de la Cour des comptes, les dispositions suffisantes pour disposer d'une bonne organisation et des ressources humaines au profil en adéquation avec les champs de compétence de la juridiction.

Cela passe par la professionnalisation du métier de juge des comptes en instituant un mode de recrutement qui garantisse l'égalité de chance aux Béninois désireux de servir dans cette noble institution en lieu et place du système actuel basé sur la cooptation.

Il s'agit en fait de mettre en place un corps de la magistrature financière.

En réalité, différents comités techniques se sont déjà pen-

chés sur ces questions. Le dernier, créé par décret n° 2011-367 du 26 octobre 2012, a déposé son rapport accompagné des projets de textes ci-après au Gouvernement en 2014:

- ✓ projet de loi portant révision de la Constitution pour la création de la Cour des comptes;
- ✓ projet de loi organique sur la Cour des comptes ;
- ✓ projet de loi portant règles de procédures applicables devant les formations de la Cour des comptes ;
- ✓ projet de loi portant statut des magistrats de la Cour des comptes ;
- ✓ projet de loi sur le conseil supérieur de la Cour des comptes.

#### Conclusion

Suivant le rapport d'évaluation du système national d'intégrité du Bénin effectuée en 2016 avec la participation de Transparency International, la justice financière et la justice ordinaire sont les maillons faibles du dispositif de lutte contre la corruption.

La Chambre des comptes de la Cour suprême a passé le demi-siècle écoulé dans une léthargie qui a favorisé le phénomène de corruption et installé un état d'impunité du gestionnaire béninois indélicat.

La gestion publique s'est faite sans reddition de compte et sans la peur du contrôle.

Comme il se dit souvent, la peur du gendarme est le début de la sagesse. On pourrait même ajouter que l'homme fait le bien car il a peur de la sanction ; même le religieux fait le

bien pour ne pas aller en enfer !

Le principal défi à relever pour l'opérationnalisation d'une bonne juridiction financière du Bénin est le défi politique de la modification de la Constitution.

Tous les experts et les comités qui ont travaillé sur le dossier de la création de la Cour des comptes du Bénin depuis 1998 ont recommandé la voie d'une révision ciblée de la Constitution pour consacrer cette réforme sans laquelle, point d'amélioration de la gestion des fonds publics.

Car, comme le précise l'UEMOA dans sa directive portant code de transparence :

« Il n'y a pas de bonne gestion des finances publiques sans un contrôle a posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendues. Les Etats membres devront créer des Cours des Comptes Autonomes au plus tard le 31 décembre 2002 ».

**Maxime B. AKAKPO**

**Expert en Audit et finances publics**

**Ancien Président de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême**

## Que dit la loi ? • LA MISE EN ETAT CIVILE DANS LES TRIBUNAUX DE PREMIERE INSTANCE : UNE APPLICATION PROGRESSIVE DU CODE DE PROCEDURE CIVILE COMMERCIALE SOCIALE ADMINISTRATIVE ET DES COMPTES

***La création des chambres de mise en état civile dans certains tribunaux participe non seulement d'une application progressive du code des procédures, mais aussi d'une volonté affichée de rendre les décisions de justice dans un délai raisonnable.***

Le juge de la mise en état est un magistrat chargé de conduire l'instruction des procès en matière civile et commerciale. Prévu aux articles 161, 754 et suivants de la loi N° 2008-07 portant Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, il est désigné pour l'instruction des affaires complexes. Les affaires qui paraissent prêtes à être jugées sur le fond sont renvoyées par le juge de la chambre de distribution à l'audience pour recevoir jugement.

#### Les pouvoirs du juge de la mise en état

Le juge de la mise en état civile et commerciale a, aux termes des dispositions de l'article 754 du même code, le pouvoir de prendre toutes les mesures qui lui paraissent nécessaires pour parvenir à une instruction complète de son dossier. A cet effet, le juge de la mise en état reçoit les prétentions des parties ainsi que leurs pièces. Il fixe entre autre, au fur et à mesure, les délais nécessaires à l'instruction du dossier, homologue l'accord des parties à leur demande, reçoit les conclusions et les mémoires des parties litigantes et constate l'extinction de l'instance. Il peut accorder des provisions pour le cours du procès ou lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable et ordonner toutes mesures provisoires, même conservatoires, qui ne relèvent pas de la compétence du juge de l'exécution. Au cours de la mise en état de l'affaire, le juge peut rendre des ordonnances, statuer sur les exceptions de procédures, les jonctions et disjonction d'instances ou radier un dossier du rôle. Les ordonnances rendues dans ces différents cas par le juge de la mise en état ne sont pas susceptibles d'opposition. En principe, elles ne peuvent être frappées d'appel ou de pourvoi en cassation qu'avec le jugement qui a tranché le litige. Elles sont exécutoires immédiatement et sont dispensées de la formalité de timbre et d'enregistrement aux

termes des dispositions de l'article 755 du Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes. Mais il existe quelques exceptions pour lesquelles il est possible de faire appel de la décision du juge de la mise en état, notamment lorsque la décision constate la fin d'une instance ou ayant pour conséquence d'y mettre fin.

La lecture de l'article 755 du code suggère que le juge de la mise en état n'est pas compétent pour connaître des fins de non recevoir prévues aux articles 204 et suivants du code. La Cour de cassation française a d'ailleurs refusé, dans un avis en date du 13 novembre 2006, que le juge de la mise en état puisse statuer sur les fins de non-recevoir. La Cour de cassation considère que les fins de non-recevoir sont trop sensibles et méritent d'être connus par une formation de jugement au fond. Cependant, il peut connaître des incidents de procédures.

#### Le délai de l'office du juge de la mise en état

Après avoir mis l'affaire en état d'être jugée, le juge de la mise en état rend une ordonnance de clôture afin de passer à une nouvelle phase du procès. Il renvoie le dossier pour qu'il soit plaidé puis jugé. Cette ordonnance n'est susceptible d'aucun recours aux termes de l'article 757 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes. Les ordonnances du juge de la mise en état n'ont pas, au principal, l'autorité de la chose jugée à l'exception de celles statuant sur les exceptions de procédure et sur les incidents mettant fin à l'instance.

Le délai de l'instruction du juge de la mise en état est de quatre mois. Si au terme de ce délai, le dossier n'est pas en état, la procédure doit faire l'objet d'une prorogation pour une nouvelle période n'excédant pas quatre mois. Le prési-

dent du Tribunal peut soit une seconde fois aux termes de l'article 756 du code, accorder un nouveau délai qu'il fixe souverainement, soit clôturer la procédure en fixant la date de l'audience de plaidoirie.

La mise en état des affaires est donc enserrée dans des délais bien définis par la loi N° 2008-07 portant Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes. Le respect de ces délais, permettra sans nul doute de réduire considérablement les délais anormalement longs que prennent certaines affaires avant de recevoir jugement.

La mise en œuvre de cette mesure prévue par le code des procédures est déjà une réalité dans certains tribunaux. C'est le cas du tribunal de première instance de Cotonou. Bien qu'on puisse encore souhaiter que les chambres de mise en état soient en nombre suffisant au tribunal de Cotonou, il importe de saluer le début d'exécution que connaissent déjà ces dispositions du code.

Aux états généraux de la Justice de 1996, il avait été reproché à la justice, l'inadéquation des textes de procédure et des lois de fond. A cet effet, plusieurs recommandations allaient dans le sens d'une réforme utile de la législation dans toutes les matières en tenant compte des impératifs de célérité et de diversification des procédures. L'adoption du code des procédures et particulièrement l'effectivité des chambres de mise en état civile répond à ces besoins exprimés.

A l'arrivée, il est à souhaiter que progressivement les chambres de mise en état civile soient effectives et en nombre suffisant. La reddition des décisions de justice dans un délai raisonnable en dépend.

**Me Maximin E. CAKPO ASSOGBA**  
**Avocat au barreau du Bénin**



## FOCUS • NECESSITE POUR NOTRE PAYS DE CREER UNE JURIDICTION FINANCIERE : LA COUR DES COMPTES AU BENIN

Le Bénin a amorcé depuis 1998, le processus de création de la Cour des comptes qui n'a pas abouti jusqu'ici. Le non aboutissement de cette réforme, qui est une prescription de l'UEMOA et des Partenaires techniques et financiers, affecte la lutte contre la corruption et décrédibilise notre pays. Bien que nécessaire et accepté par tous les acteurs politiques notamment les Présidents Nicéphore SOGLO, Mathieu KEREKOU, Boni YAYI et Patrice TALON, cette réforme n'a pu se réaliser, car toujours inscrite dans une grande et large réforme de révision constitutionnelle.

C'est pourquoi, dans un élan patriotique et pour prendre en compte les actions prioritaires du rapport sur l'évaluation du Système National d'Intégrité du Bénin (SNI-Bénin), il y a lieu d'explorer l'unique voie qui reste pour la transformation de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême en une Cour des Comptes autonome : la voie de l'amendement constitutionnel.

### Les motivations pour la création d'une Cour des comptes au Bénin

A sa création le 14 janvier 1994, l'UEMOA, suite au constat d'un bilan très critique des Chambres des comptes créées au lendemain des indépendances et logées dans les Cours Suprêmes ouest-africaines, a demandé à chaque Etat membre « d'instituer une Cour des comptes nationale au plus tard un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité ».

Comme les Etats traînaient à mettre en œuvre cette réforme, elle a précisé dans la Directive n° 002/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA : « Il n'y a pas de bonne gestion des finances publiques sans un contrôle à posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendues. Les Etats membres devront créer des Cours des Comptes Autonomes au plus tard le 31 décembre 2002 ».

Si le processus de révision de la Constitution en cours au Mali aboutissait, le Bénin serait le seul pays de l'UEMOA à ne pas disposer d'une Cour des comptes. Pourtant cette réforme est devenue pratiquement une exigence des Partenaires techniques et financiers (PTF) qui ont réduit, voire annulé leurs aides au Bénin ces dernières années principalement pour défaut d'existence d'un contrôle externe performant sur les finances publiques.

Mais au-delà des préoccupations communautaires et des PTF, la véritable raison pour laquelle notre pays doit transformer sa Chambre des comptes en une Cour des comptes est de permettre à cette juridiction de jouer pleinement son rôle de garant de la bonne utilisation des fonds publics, donc de lutte contre la corruption.

En effet, la juridiction financière est au cœur de la reddition des comptes, puisque obligation est faite à tous les gestionnaires de ressources publiques de lui produire chaque année les comptes

de gestion pour contrôle et sanction par elle-même des déviations constatées et communication des infractions graves au juge pénal pour les poursuites appropriées. Elle contribue par les recommandations contenues dans ses rapports à l'amélioration de la gestion des entités publiques. La Cour des comptes est aussi chargée d'apporter au citoyen, l'information indépendante sur la gestion des ressources publiques.

Toutes ces attributions, la Chambre des comptes n'a pu les exercer en raison des dispositions constitutionnelles qui méconnaissent les spécificités de la juridiction des comptes : une juridiction qui n'est pas contentieuse et qui devrait être animée par des professionnels de l'audit public recrutés suivant des critères de compétence et d'égal accès à tous les citoyens.

### La nécessité de l'amendement constitutionnel pour la création de la Cour des comptes

Les premiers textes pour la création de la Cour des comptes ont été rendus disponibles en 2002 par un comité technique créé à cet effet.

En 2014, un autre comité ad hoc, créé par décret n° 2011-367 du 26 octobre 2012 et composé de quinze membres provenant de la Cour suprême, des ministères de la justice et des finances, de l'Université d'Abomey Calavi et de personnes ressources, a été chargé de conduire le processus de création de la Cour des comptes au Bénin.

Les principales conclusions à la suite des travaux, qui ont fait objet d'un atelier de validation ayant impliqué des députés, des représentants des PTF, des syndicats et de la société civile, ont porté sur :

- ✓ la Cour des comptes à créer est une institution juridictionnelle comme la Cour constitutionnelle. Elle ne sera donc pas dans le titre de la Constitution relatif au pouvoir judiciaire. Un titre spécial sera consacré aux juridictions financières qui comprennent la Cour des comptes et les cours régionales des comptes ;
- ✓ la mise en place d'un corps particulier pour les magistrats de la Cour des comptes ;
- ✓ l'institution d'un Conseil supérieur de la Cour des comptes distinct du Conseil supérieur de la magistrature. Cette option est apparue pour le comité comme la seule solution garantissant l'indépendance effective de la Cour des comptes et de ses membres.

Dans cet ordre d'idées, les principaux textes pour l'opérationnalisation de la Cour des comptes ont été adoptés. Il s'agit :

- ✓ du projet de loi portant révision de la Constitution;

- ✓ du projet de loi organique sur la Cour des comptes;
- ✓ du projet de loi portant règles de procédures applicables devant les formations de la Cour des comptes ;
- ✓ du projet de loi portant statut des magistrats de la Cour des comptes ;
- ✓ le projet de loi sur le Conseil supérieur de la Cour des comptes.

Il convient de revenir sur la principale recommandation du comité qui est de procéder à une modification ciblée de la Constitution pour créer la Cour des comptes. Il s'agit en fait de la reconduction d'une recommandation qui a toujours été faite par les différents comités et partenaires qui se sont penchés sur la question pour éviter que cette réforme, qui est en réalité une mise en conformité avec le traité de l'UEMOA, ne soit noyée dans des considérations politiciennes.

Il urge pour notre pays, après l'échec de la révision globale, de circonscrire la modification de la Constitution à la création de la Cour des comptes. Les députés qui, à maintes reprises, ont marqué leur accord pour la création de la Cour des comptes, devraient s'approprier le projet et le faire aboutir afin de permettre à la juridiction financière du Bénin d'exercer pleinement sa mission dans le contexte actuel de quête généralisée de transparence et de redevabilité à travers la gestion axée sur les résultats.

Initier cet amendement constitutionnel aujourd'hui est de permettre à notre pays d'assurer :

- l'effectivité de la reddition des comptes par les gestionnaires publics ;
- le contrôle démocratique de l'utilisation des fonds publics ;
- l'information des citoyens.

Partagé avec le Gouvernement, le droit d'amendement est aujourd'hui la forme d'expression principale du droit d'initiative des députés. Il faut donc cesser de vouloir obligatoirement intégrer cette création de la Cour des comptes dans une révision générale et globale de la Constitution du 11 décembre 1990.

Cette réforme de la création de la Cour des Comptes qui est une mise en conformité avec le traité de l'UEMOA sera effective que si nous procédons à une modification ciblée de la Constitution.

Serge PRINCE AGBODJAN  
Juriste

### NOTE DE LA REDACTION

Dans le numéro précédent, Justitia N°25 du mois d'Avril 2017, la rubrique actualité avait fait une présentation de la loi fixant les conditions et la procédure d'embauche, de placement de la main d'œuvre et de résiliation du contrat de travail en République du Bénin. Cette loi très attendue par le secteur privé pour l'amélioration du climat des affaires au Bénin est jusqu'à la mise sous presse de ce numéro (à la mi juillet 2017), en contrôle de constitutionnalité. Aucune décision de la Cour constitutionnelle n'est encore disponible sur la constitutionnalité ou non de cette loi adoptée par l'Assemblée Nationale. En outre, cette loi est différente de la loi portant régime général d'emploi des collaborateurs extérieurs de l'Etat qui a déjà fait l'objet de la décision DCC 17-087 du 20 avril 2017 de la Cour Constitutionnelle.

### Nous sommes preneurs !

Ce bulletin de « JUSTITIA » est à sa vingt sixième parution. 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.

### Equipe de rédaction

Abdel Aziz BETE - Chimène GODONOU

Nathalie SOSSOU- AWADE OBOSSOU F. Arnaud

### Coordination

Pascal PATINVOH

### Conseil juridique

Serge PRINCE AGBODJAN

Juriste d'entreprise

### Conseil scientifique

Me Joseph DJOGBENOU

Agrégé de facultés de droit

JUSTITIA - CIPB

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

