

**Arrêt**  
**Conaïde Togla Latondji Akouedenoudje c. Bénin**  
**Requête N°024/2020**  
**13 juin 2023**  
**Opinion partiellement dissidente**  
**du**  
**Juge Blaise Tchikaya, Vice-Président**

***Introduction***

**1. *L'Arrêt Conaïde T. L. Akouedenoudje : une appréciation inadaptée des faits***

- 1.1 *Une perception problématique de la présomption d'innocence*
- 1.2 *La prétendue violation des droits à la nationalité*
- 1.3 *L'immixtion du pouvoir exécutif*
- 1.4 *L'absence d'avis de recherche ou de décision judiciaire*

**2. *L'Arrêt Conaïde T. L. Akouedenoudje : les prérogatives ignorées de l'État-défendeur***

- 2.1. *La position de l'État défendeur*
- 2.2. *Le fondement de l'arrêté interministériel du 22 juillet 2019*
- 2.3. *Le fondement des prérogatives réglementaires de l'État défendeur*

**Conclusion**

---

**Introduction**

1. La Cour a rendu un arrêt le 13 juin 2023 dans une affaire opposant *Sieur Conaïde Togla Latondji Akouedenoudje* à l'État du Bénin<sup>1</sup>. Cette décision majoritaire aborde, à l'essentiel, la question – encore controversée – de l'articulation des pouvoirs qui reviennent à l'autorité judiciaire et ceux, de police, dévolus à l'exécutif dans le cadre de son pouvoir réglementaire.
2. Je regrette le sens de cette opinion qui se trouve dissidente sur l'un des points de la décision. Il est considéré que l'arrêté interministériel contesté est

---

<sup>1</sup> CAFDHP, *Sieur Conaïde Togla Latondji Akouedenoudje c. Bénin*, 22 mars 2023.

juridiquement défendable, sur ses fondements et sur ses finalités. Il correspond à une pratique que le droit public consacre.

3. En l'espèce, le Requêteur, *Sieur Conaïde Togla Latondji Akouedenoudje*, conteste un arrêté interministériel édicté en date du 22 juillet 2019. Il allègue que cet arrêté porte interdiction de délivrer des actes aux personnes poursuivies ou recherchées par la justice du Bénin en méconnaissance de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples du 21 octobre 1986 et du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples du 22 août 2014<sup>2</sup>.
4. Par ordonnance, avant dire droit, en date du 25 septembre 2020, la Cour de céans avait rejeté la demande de mesures provisoires. Elle se reconnaissait cependant compétente<sup>3</sup> et aucune objection ne fut opposée à la recevabilité de la requête. De même, la question de l'ouverture de la Cour aux individus en vertu de la déclaration préalable de l'État a été réglée en application de la jurisprudence constante et maintenant abondante de la Cour<sup>4</sup>.
5. Sur le fond, une violation fut retenue par la Cour de céans. Cette opinion soutient, contrairement à la décision, que l'autorité réglementaire est fondée en droit de prendre toute mesure de police, pourvue qu'elle vienne en appui des décisions de l'autorité judiciaire.
6. C'est le sens de la présente opinion partiellement dissidente. Les arguments avancés par le Requêteur, par ailleurs contestés par l'État défendeur, ne me semblent pas juridiquement acceptables. Les moyens portant sur la violation de

---

<sup>2</sup> L'arrêté interministériel du 22 juillet 2019 précisait en outre que l'interdiction de délivrance des actes de l'autorité aux personnes recherchées par la justice en République du Bénin n'est pas contraire à la Constitution (...).

<sup>3</sup> A l'essentiel, la Cour relevait que, les questions ayant trait à la violation du droit à la présomption d'innocence et du droit à la nationalité déjà protégés par la Charte touchent à sa compétence matérielle.

<sup>4</sup> L'État du Bénin a déposé le 08 février 2016, la Déclaration prévue par l'article 34(6) du Protocole. Il acceptait la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes émanant des individus et des Organisations non gouvernementales. Le 25 mars 2020, il a déposé auprès de la Commission de l'Union africaine un instrument de retrait de ladite Déclaration. La Cour a jugé que ce « retrait n'a aucun effet sur les affaires pendantes, ni sur les nouvelles affaires dont elle a été saisie avant l'entrée en vigueur dudit retrait, soit le 26 mars 2021 ».

la présomption d'innocence et sur le droit de la nationalité ne sont pas valables face à l'impératif de police.

7. La Cour a estimé devoir retenir l'excès de pouvoir pour violation de la présomption d'innocence du fait du refus, par l'État défendeur, de délivrer un acte administratif<sup>5</sup>.
8. Sur ce point, nous nous dissociions de la décision rendue et formulons à cette opinion dissidente. Il s'agira de montrer que l'appréciation faite par la Cour n'est pas adaptée aux éléments du litige (I) et de ce fait, elle ignore manifestement les prérogatives objectives de l'État défendeur applicable en la matière (II).

### **1. L'Arrêt *Conaïde T. L. Akouedenoudje* : une appréciation inadaptée des faits**

9. Comme indiqué, il a été opposé à l'État d'avoir attenté au caractère fondamental du droit à la présomption d'innocence en se fondant sur l'article 7(1)(b) de la Charte qui dispose :

*« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend ... le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que culpabilité soit établie par une juridiction compétente ».*

10. Cette conclusion ne peut s'appliquer facilement. Elle n'est pas adaptée aux circonstances de l'affaire. Comme on le sait, la présomption d'innocence reste un droit contrôlé et non absolu<sup>6</sup>. Il comporte des limites, à savoir que la présomption d'innocence peut être limitée par l'existence de présomption de culpabilité. Une personne déjà poursuivie ne peut exciper de la présomption d'innocence pour se soustraire aux mesures de police qui sont prises contre

---

<sup>5</sup> La Cour a ordonné à l'État défendeur de prendre toutes les mesures afin de rapporter l'arrêté interministériel, v. CAFDHP, *Conaïde...*, *Op. cit.*, § 98.

<sup>6</sup> Rappeler que techniquement certaines hypothèses se voit exclure la présomption d'innocence. Le contrôle de la CEDH a par définition exclus du domaine d'application de l'article 6 de la Convention. C'est le cas notamment : des contentieux du droit des étrangers et du droit d'asile : *CEDH, 5 octobre 2000 Maaouia c. France* ; *Comm. EDH, 25 octobre 1996, Kareem c. Suède* ; de la procédure de référé : *CEDH, 28 juin 2001, Maillard Bous c. Portugal* ; le contentieux fiscal : *CEDH, 20 avr. 1999, Vidacar S. A. et Opergrup S. L c. Espagne* ; du contentieux électoral et des droits politiques : *CEDH, 21 oct. 1997.*

elle. Le droit international public général connaît cette notion de longue date<sup>7</sup>. La présomption d'innocence laisse la charge de la preuve à la partie poursuivante, mais ce principe peut souffrir des exceptions<sup>8</sup>.

11. Pour retenir la violation alléguée par le Requéran, la Cour a conclu, de façon problématique, que l'application de l'arrêté interministériel du 22 juillet 2019 remet en cause la présomption d'innocence (1.1). Elle a aussi conclu à une prétendue violation des droits à la nationalité (1.2). La Cour décèle, ensuite, une immixtion du pouvoir exécutif dans les attributions du pouvoir judiciaire (1.3). Enfin, la Cour constate l'absence d'avis de recherche ou de décision de justice à l'encontre du Requéran (1.4).

### **1.1. Une perception problématique de la présomption d'innocence**

12. La Cour observe que la mesure de refus de délivrance des actes de l'autorité telle qu'elle résulte de l'arrêté du 22 juillet 2019 constitue en fait une mesure de contrainte faite à une personne recherchée pour la contraindre à déférer à la convocation de la justice.

13. La Cour estime que la présomption d'innocence se trouve méconnue. Cette conclusion est pour le moins problématique. L'administration usant de son pouvoir réglementaire intervient en appui du pouvoir judiciaire. Sans avoir pour objet d'établir la culpabilité judiciaire d'un individu, l'administration peut

---

<sup>7</sup> *Sentence Ben Tillet*, Royaume-Uni c. Belgique, A. Desjardin, 26 décembre 1898, *RGDIP* 1899, p. 46 ; Grivaj (F.), *RGDIP*, 1899, p. 46 ; J. J. A. Salmon (J.-J. A.), *AFDI* 1964, p. 225. La théorie des mains propres, dite aussi des « *clean hands* », s'applique comme condition de recevabilité des réclamations internationales : le demandeur ne doit raisonnablement pas être susceptible de reproche. En l'espèce, M. Ben Tillet pouvait-il prétendre à une indemnité pécuniaire du fait de l'expulsion, alors qu'il avait violé le droit belge ? Bien qu'ayant été prévenu, M. Ben Tillet n'avait guère obtempéré. Il ne pouvait donc pas prétendre avoir les mains propres pour bénéficier d'une protection internationale.

<sup>8</sup> Merle (R.) et Vitu (A.), *Traité de droit criminel*, t. 2 : *Procédure pénale*, Cujas, Paris, 5<sup>e</sup> éd., 2001 ; Pradel (J.), *Manuel de procédure pénale*, *ibid.*, 13<sup>e</sup> éd. augm., 2006 ; Stefani (G.), Levasseur (G.) et Boulloc (B.), *Procédure pénale*, Dalloz, 21<sup>e</sup> éd., 2008, 822 p. C'est ainsi qu'une limite est portée par les juridictions, notamment en France. La Cour de cassation y a estimé en 2020 que : « Sur la présomption d'innocence ; ... qu'ainsi l'utilisation d'un box vitré doit être justifiée par un risque pour la sécurité ou par des problèmes d'ordre dans le prétoire et ne pas relever de la simple routine. Les juges ajoutent que l'utilisation du box n'est contraire, ni à la dignité humaine, ni au principe de la présomption d'innocence, ni à la communication confidentielle et aisée du conseil avec le comparant [...] », arrêt du 18 novembre 2020.

répondre à une demande : la poursuite du prévenu. Ainsi que l'État défendeur l'a soutenu :

« (...) Ce principe – présomption d'innocence - n'empêche pas que dans le cadre de la poursuite, la personne poursuivie soit privée de liberté pour l'efficacité de l'enquête ou qu'elle fasse l'objet de mesures restrictives destinées à la manifestation de la vérité, notamment la garde-à-vue ou la détention préventive »<sup>9</sup>.

14. Ce faisant l'administration, ainsi qu'il en est dans ce cas *Conaïde*, n'use pas d'un pouvoir réglementaire autonome<sup>10</sup> – notion connu du droit public – ou d'un privilège réglementaire. L'exercice de ce pouvoir a une source judiciaire. Il agit pour répondre à une situation induite par l'action judiciaire.

15. Dans son fameux arrêt *Allen c. Royaume-Uni* de 2013<sup>11</sup>, la Cour européenne a parfaitement caractérisé la présomption d'innocence. Il en résultait que : La présomption d'innocence peut être perçue sur deux aspects (*Allen c. Royaume-Uni*, 2013, §§ 93-94) : elle confère une garantie procédurale dans le cadre du procès ; notamment la formulation, par le juge du fond ou toute autre autorité publique, de déclarations prématurées quant à la culpabilité d'un prévenu, comme une garantie destinée à empêcher que des individus qui ont bénéficié d'un acquittement ou d'un abandon des poursuites soient traités par des agents ou autorités publics comme s'ils étaient en fait coupables de l'infraction qui leur avait été imputée. Rien ne vient interdire aux autorités de police d'intervenir efficacement pour relayer l'autorité judiciaire lorsque cela est pertinent. Le seul fait d'intervenir, aux fins de police qu'exige la situation, n'entraîne pas une violation des droits.

16. La Cour a pourtant rappelé opportunément que l'arrêté du 22 juillet 2019 vise deux catégories de personnes :

---

<sup>9</sup> CAfDHP, *Conaïde Togla Latondji Akouedenoudje*, *Op. cit.*, § 59.

<sup>10</sup> Douence (Jean-CI.), *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, LGDJ, 1968, 535 p.

<sup>11</sup> CEDH, *Allen c. Royaume-Uni*, 12 juillet 2013

« d'une part, les personnes dont la comparution, l'audition ou l'interrogatoire est nécessaire au stade préparatoire ou de jugement, d'une procédure pénale ouverte contre elles, d'autre part, les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation uniquement exécutoire ».

17. Était donc formulée l'idée que n'étaient visées que les personnes concernées, c'est-à-dire celles contre lesquelles l'administration trouvait un intérêt public à intervenir.

## **1.2. La prétendue violation des droits à la nationalité**

18. Le Requéant affirmait que cet arrêté viole le droit à la (...) nationalité, ce qui l'a obligé à saisir, le 16 août 2019, la Cour constitutionnelle de l'État défendeur d'un recours en inconstitutionnalité dudit arrêté. Ce recours a été rejeté par décision DCC 20-512 du 18 juin 2020<sup>12</sup>. Les conditions attributives de nationalité sont du ressort de l'État. Le droit à la nationalité est protégé par l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH).

19. Il est à rappeler, comme le sens de la réplique du Requéant, que la nationalité est l'appartenance juridique d'une personne à l'État et que la loi de l'État défendeur en définit les modalités d'attribution, de perte et de déchéance. Cela est acquis depuis fort longtemps en droit international<sup>13</sup>. Il va de là que l'État doit en fait d'une part garantir les droits à l'appartenance nationale des personnes et d'autre part exercer toute sa compétence personnelle souveraine sur les personnes. Aussi, devrait-on comprendre que l'État se doit d'assister tous les pouvoirs publics dans l'exercice de leur mission. Or, il résultait que l'arrêté en discussion ne portait aucune disposition ayant trait à la nationalité et que la preuve contraire n'a pas été apportée.

---

<sup>12</sup> CAFDHP, *Conaïde Togla Latondji Akouedenoudje c. Bénin*, op. cit., § 4.

<sup>13</sup> CIJ, *Affaire Nottebohm, Liechtenstein c. Guatemala*, 6 avril 1955 : La cour internationale de justice reconnaît qu'il appartient au Liechtenstein, comme à tout État souverain, de régler par sa législation les conditions d'acquisition de sa propre nationalité. Elle formule là un principe déjà présent dans la jurisprudence de sa devancière : « En l'état actuel du droit international, disait la CPJI, ces questions sont en principe comprises dans le domaine réservé des États » (AC, *Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, 7 février 1923).

20. Par ailleurs, comme le dit la Cour :

« L'attribution de la nationalité relève de la souveraineté des États. Il appartient donc à chaque État de déterminer les conditions d'attribution, de jouissance et de retrait de la nationalité conformément au droit international, en la matière. (...) tout individu a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique de sorte que la nationalité lui donne non seulement son identité mais également, lui accorde la protection de l'État et lui confère de nombreux droits civils et politiques »<sup>14</sup>.

21. Il revenait à l'Exécutif dans ses pouvoirs réglementaires, le cas échéant, dans le cadre de ses attributions de police, sans créer des apatrides, de faire un usage de ces documents qui permettent de mieux suivre des personnes poursuivies ou recherchées par les autorités nationales.

### **1.3. L'immixtion du pouvoir exécutif**

22. La Cour relève qu'à travers cet arrêté, les ministres de la justice et de l'intérieur qui font partie du pouvoir exécutif, s'immiscent dans des attributions qui relèvent du pouvoir judiciaire. Ainsi qu'il sera montré plus loin, même dans le respect bien compris des droits de l'homme, les pouvoirs que l'État tient de sa souveraineté judiciaire sont imbriqués avec ceux qu'il exerce pour assurer l'ordre public. Il n'y a pas immixtion de l'État d'emblée ; il faut exciper d'une réelle atteinte manifeste à des droits, publics ou privés, par l'autorité publique pour considérer l'excès de pouvoir.

23. Il existe l'hypothèse où l'administration, pour l'intérêt général, est appelée à agir. Pour reprendre la formule du droit de la responsabilité de l'État : « lorsque la maison brûle, on ne peut pas demander au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers »<sup>15</sup>. Cette idée est pertinente dans cette espèce *Conaïde*, car le but de l'arrêté de police est d'anticiper une éventuelle « disparition » des personnes poursuivies ou recherchées.

---

<sup>14</sup> CAFDHP, *Anudo Ocheng Anudo c. Tanzanie*, 28 mars 2018, §76 ; *Robert John Penessis c. Tanzanie*, 28 novembre 2019, § 85.

<sup>15</sup>Nombreux arrêts de la jurisprudence administrative consacrent cette approche. v. aussi *Infra*. note 32.

24. D'une certaine façon, la question est celle des rapports entre l'autorité judiciaire et la police. En effet, en vertu de l'alinéa iii (3) du livre préliminaire du code de procédure pénale :

« Les mesures de contrainte dont cette personne suspectée ou poursuivie peut faire l'objet sont prises sur décision ou sous le contrôle effectif de l'autorité judiciaire. Elles doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure, proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée et ne pas porter atteinte à la dignité de la personne ».

25. Ainsi, le refus de délivrance d'un acte administratif pouvant être assimilable à une mesure de contrainte prise à l'encontre du Requérent, est fondée sur un arrêté interministériel dont le caractère inconstitutionnel a été rejeté par la Cour constitutionnelle de l'État défendeur dans sa décision du 18 juin 2020.

26. Le Requérent se trouvait dans la situation de la première hypothèse. Une personne judiciairement poursuivie ou recherchée est dans une situation particulière, reste innocente avant toute décision au fond, mais il lui est exigé de répondre à des impératifs de police. Ces mesures peuvent venir autant de l'autorité judiciaire que de l'autorité réglementaire.

#### **1.4. L'absence d'un avis de recherche ou d'une décision de justice**

27. Il est estimé que l'État-défendeur aurait dû se fonder sur un avis de recherche ou mandat émis par les autorités judiciaires avant d'interdire la délivrance des actes concernés aux personnes recherchées. On peut lire :

« La Cour relève cependant que l'État défendeur n'a rapporté la preuve d'aucun avis de recherche ou mandat émis par les autorités judiciaires encore moins une décision de justice interdisant la délivrance des actes concernés aux personnes recherchées »<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> CAFDHP, *Conaïde Togla Latondji Akouedenoudje*, Op. cit, § 68.

28. La Cour estime que le refus de délivrance de ces actes qui ne résulte d'aucune décision judiciaire, engendre une perception de culpabilité des personnes « recherchées par la justice ». Cette perception est exacerbée par le fait que, selon l'article 3 dudit arrêté, la liste des personnes « recherchées par la justice » peut être consultée, par tous, sur le site du ministère de la Justice et de la Législation dont l'adresse y a été indiquée.
29. La Cour constate, à cet effet, que sous le nom de chaque personne « recherchée par la justice » est mentionnée une infraction et, à côté une juridiction. Ces mentions à elles-seules, suffisent à inciter le public à croire en la culpabilité de ces personnes.
30. Cependant, le sentiment que pourrait susciter l'application des dispositions de l'article 3 de l'arrêté interministériel du 22 juillet 2019 ne peut faire obstacle au pouvoir réglementaire souverain de l'État défendeur.
31. En accueillant favorablement la demande du Requéant fondée sur la violation du droit au respect de la présomption d'innocence, la Cour a occulté les prérogatives de l'État défendeur.

## ***2. L'Arrêt Conaïde T. L. Akouedenoudje : les prérogatives ignorées de l'État-défendeur***

32. La position de l'État défendeur (2.1) dans cette affaire est justifiée par ses prérogatives qui confèrent un fondement réglementaire à l'arrêté interministériel (2.2) ainsi qu'un fondement relevant de son pouvoir d'édicter des lois de police (2.3). Ces prérogatives de l'État-défendeur semblent avoir été ignorées.

### ***2.1 La Position défendable de l'État***

33. L'État-défendeur a contesté la violation de la présomption d'innocence à l'encontre du Requéant qui suppose que toute personne qui se voit reprocher une infraction est réputée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie.

34. Il ajoute que ce principe n'empêche pas que dans le cadre de la poursuite, la personne poursuivie soit privée de liberté pour l'efficacité de l'enquête ou qu'elle fasse l'objet de mesures restrictives destinées à la manifestation de la vérité, notamment la garde-à-vue ou la détention préventive.
35. L'État défendeur soutient, enfin, que l'interdiction de délivrance des actes de l'autorité n'est en rien une déclaration de culpabilité mais vise à ne pas faciliter la fuite de personnes qui s'organisent pour se soustraire à l'œuvre de justice.
36. On peut ajouter que l'arrêté en cause concourt au respect de la présomption d'innocence en ce qu'il facilite la comparution des mis en cause pour la « démonstration » judiciaire de leur innocence ou leur culpabilité.

## **2.2 Le fondement de l'arrêté du 22 juillet 2019**

37. Les bases juridiques de cet arrêté ne présentent pas de difficultés. Les bases sont traditionnelles à cette catégorie d'acte.
38. Un texte réglementaire doit avoir, dans l'ordre interne, un fondement législatif ou constitutionnel. L'arrêté interministériel du 22 juillet 2019 dont l'article 3 porte interdiction de délivrance des actes de l'autorité, au nombre desquels figure le passeport, aux personnes recherchées par la justice du Bénin, trouve son fondement dans le Décret n° 416 du 20 juillet 2016 qui détermine les attributions, l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'intérieur et la sécurité publique<sup>17</sup>.
39. Parmi ses attributions figurent celles d'assurer l'ordre public, notamment la sécurité intérieure et extérieure de l'État. Le Ministère est tenu de prendre toutes mesures tendant à assurer la prévention, la recherche et la répression de tous faits susceptibles de troubler l'ordre public.

---

<sup>17</sup> Outre la Constitution du Bénin (du 11 décembre 1990), ce texte vise différentes lois nationales.

40. L'application des dispositions de l'arrêté du 22 juillet 2019 avait pour but d'assurer l'efficacité de l'enquête dans la procédure judiciaire.

### 2.3 Les prérogatives règlementaires de l'État défendeur

41. L'État défendeur est souverain sur son territoire. Les liens entre la police administrative et la police judiciaire sont connus. Le Professeur Charles Debbasch en expose sur le menu les différents contours dans son ouvrage devenu classique<sup>18</sup>. Il y a une sorte d'ambiguïté à plaider une séparation radicale entre les pouvoirs du juge et celui de la police qui exécute les actes pris par le premier. Les deux expriment, dans le respect des droits des personnes, les pouvoirs dont dispose la puissance publique<sup>19</sup>.

42. L'État dispose de prérogatives lui permettant d'édicter des lois de police dont l'application impérative est justifiée par le but poursuivi<sup>20</sup>. L'arrêté interministériel du 22 juillet 2019 est une mesure d'ordre public interne ayant la valeur d'un acte de police qui ne contrevient pas au respect de la présomption d'innocence tel que mentionné à l'article 7 de la Charte.

43. Le fondement, il faut le répéter, est aussi d'ordre général. L'autorité publique ne peut pas attendre avant de prendre des mesures qui convienne à l'ordre public. Deux éléments plus généraux et théoriques peuvent être ajoutés à l'argumentation qui précède : premièrement, on se souviendra du célèbre arrêt *Société immobilière de Saint-Just* (T. des conflits, 2 décembre 1902), intervenu en France – pays dont le Bénin partage le système juridique -, qui avait su matérialiser l'assise du pouvoir de police qu'avait l'administration en donnant

---

<sup>18</sup> Debbasch (Ch.), *Droit administratif*, Ed. Economica, 2002, 851 p.

<sup>19</sup> v. Debbasch (Ch.), *Droit administratif*, Op. cit.: « La distinction s'avère aussi délicate en ce qui concerne les contrôles, les vérifications d'identité sur la voie publique : opération de police judiciaire dans le cas de recherche d'auteurs d'infraction précise ; opération de police administrative s'il s'agit de maintenir l'ordre public. Or, la législation, en ce domaine, s'est développée en cherchant un compromis entre deux exigences concurrentes, ayant valeur constitutionnelle : la sauvegarde de l'ordre public, et la liberté individuelle », p. 452.

<sup>20</sup> Picard (E.), *La notion de police administrative*, LGDJ, 2 tomes, 1984, 890 p. ; Gaudemet (Y.), *Traité de Droit administratif Tome 1*, 16<sup>e</sup> édition, 2016, 918 p. ; *Traité de Droit administratif Tome 2*, 15<sup>e</sup> édition, 2008, 691 p.

un fondement global. Pour résoudre cette question dans le sens de la compétence qu'avait l'administration d'agir, le Tribunal (Tribunal des conflits) dut admettre que l'administration dispose du privilège de l'exécution d'office. On peut lire dans la décision :

« En prenant cet arrêté d'après l'ordre du Ministre de l'intérieur et des cultes, le Préfet a agi dans le cercle de ses attributions, comme délégué du pouvoir exécutif... ».

44. On peut considérer, deuxièmement, que le contexte sociologique du Bénin commande un examen attentif. Ces dernières années, de nombreuses affaires ont été introduites devant la Cour. Ces affaires portaient itérativement sur les libertés publiques. Garant de l'équilibre devant exister entre les différents secteurs socio-politiques, la Cour devrait toujours rechercher la mesure entre les pouvoirs légitimes de la puissance publique et les droits des personnes qu'elle a la charge de protéger, au nom de la Charte africaine.

45. Point n'est besoin de s'étendre sur les autres aspects. Nombreux domaines peuvent entraîner une limite – même non souhaitée – à la présomption d'innocence. De droit commun, une personne qui ne peut justifier de ressources correspondant à son train de vie s'expose à être présumé comme coupable de quelque chose dans de nombreux systèmes. La carte de séjour temporaire peut être retirée à un étranger passible de certaines poursuites pénales, donc sans qu'aucune condamnation ne soit prise à son égard, et sans contrôle du juge. Autant d'exemples qui établissent les limites de cette présomption<sup>21</sup>.

## **Conclusion**

46. L'État dispose sur son territoire d'une marge nationale d'appréciation (MNA) que l'on ne peut ignorer<sup>22</sup>. Ceci l'autorise à édicter des mesures tendant à

---

<sup>21</sup>Dans certains systèmes, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule qui est redevable de l'amende encourue pour excès de vitesse, sauf s'il prouve l'existence d'un vol ou tout autre événement de force majeure.

<sup>22</sup> v. Rapport de la Commission européenne, *Grèce c. Royaume-Uni*, *Annuaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, 1958-59, volume 2, pp. 172-197. 3; v. The Doctrine of the Margin of

restreindre des droits et libertés pour assurer le respect de son ordre public. L'État-défendeur a, dans cette affaire, justifié son refus de délivrance d'un acte administratif par l'application d'un arrêté interministériel dont la légalité et la constitutionnalité n'ont pas été contestées.

47. Le caractère fondamental du droit à la présomption d'innocence et les droits liés à la nationalité tels que consacrés au droit international des droits de l'homme n'ont donc pas été violés. La Cour en a-t-il suffisamment tiré conséquences ? N'ayant pu emporter la conviction de la majorité de mes Chers et Honorables Collègues sur ces points, je me résous donc à cette opinion dissidente que j'eus voulu éviter.



**Juge Blaise Tchikaya,  
Vice-Président de la Cour**



---

Appreciation under the European Convention on Human Rights: Its Legitimacy in Theory and Application in Practice, *Human Rights Law Journal*, 1998, no 19, p. 1.; CEDH, *Menesson contre France*, 26 juin 2014, req. n° 65192/11, Dalloz actualité, 30 juin 2014, obs. T. Coustet note F. Chénéde, 1773, chron. H. Fulchiron et C. Bidaud-Garonrendu.