

INSTITUT INTERNATIONAL DES ASSURANCES (IIA)

YAOUNDE (Rép. du Cameroun)

---

## MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

Pour l'Obtention du Diplôme d'Etudes  
Supérieures Spécialisées d'Assurance (DESS-A)

---

**ESSAI DE REFLEXION SUR LA GESTION DES ACCIDENTS  
DE LA CIRCULATION CAUSES PAR LES VEHICULES DE L'ETAT :**  
Cas de l'Administration Béninoise

---

Réalisé et présenté par :

**Urbain Philippe ADJANON**

Sous la direction de :

**Mme Agathe AZOKRY**

Diplômée du Cycle Supérieur de l'IIA

Directeur du Contrôle des Assurances

COTONOU (Rép. du Bénin)

13<sup>e</sup> PROMOTION 1996 - 1998

# DEDICACE

*A TOUS CEUX QUI SE SENTENT PROCHES DE MOI PAR LE  
GOUT DE L'EFFORT SANS CESSER RENOUVELE AFIN DE  
BATIR L'AVENIR ,*

*JE DEDIE CETTE MODESTE ŒUVRE*

## TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

<u>CIMA</u>	:	Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance
<u>BAAM</u>	:	Bureau des Affaires Administratives et du Matériel
<u>CAB -MF</u>	:	Cabinet du Ministre des Finances
<u>CAVA</u>	:	Certificat d'Assurance des Véhicules Administratifs
<u>CF</u>	:	Contrôle Financier
<u>DCA</u>	:	Direction du Contrôle des Assurances
<u>DGB M</u>	:	Direction Générale du Budget et du Matériel
<u>DGTCP</u>	:	Direction Générale du Trésor et la Comptabilité Publique
<u>DEB</u>	:	Direction de l'Exécution du Budget
<u>DGCA</u>	:	Direction du Garage Central Administratif
<u>DCAJT</u>	:	Direction du Contentieux et de l'Agence Judiciaire du Trésor
<u>SDCNR</u>	:	Service des Dépenses Communes Non Réparties

## INTRODUCTION GENERALE

De plus en plus, les consciences s'éveillent sur la nécessité de réduire les accidents de la route et de résorber au mieux leurs conséquences trop souvent dramatiques<sup>1</sup>. Dans cette optique, le législateur CIMA (Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance) a entériné l'obligation<sup>2</sup> d'assurance imposée à tout utilisateur privé de véhicule automobile et a prescrit des dispositions visant un prompt et juste règlement des préjudices causés par ces véhicules.

L'Etat, même en tant que puissance publique, n'est pas du reste dans ce processus. En effet, dans le cadre de la réalisation de ses nombreuses missions de service public et de développement socio-économique de la nation, il met en œuvre d'importants moyens logistiques au nombre desquels figurent en bonne place, les véhicules terrestres à moteur dont le nombre s'est d'ailleurs considérablement accru ces dernières années. Il résulte de l'énergie cinétique ainsi déployée, que l'Etat est parfois responsable d'importants dommages matériels et corporels dont le mécanisme de réparation ne peut rester en marge de la procédure instituée par le code CIMA, et essentiellement basée sur la protection des victimes.

Mais en raison de son statut, l'Etat ne peut être platement soumis aux dispositions du code CIMA à l'instar des personnes privées et assimilées. C'est pourquoi, l'article 200, en instituant l'obligation d'assurance en matière de circulation automobile l'en écarte. Toutefois, celui-ci ne pouvant être en marge de la réforme consacrée en matière d'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, d'autres articles dudit code précisent nombre de dispositions applicables à l'Etat. C'est le cas de l'article 238 qui stipule : **« pour l'application des articles 231 à 236<sup>3</sup>, l'Etat est assimilé à un assureur . »** C'est aussi le cas des articles 218 et 224 qui eux, portent sur le contrôle de l'obligation d'assurance des véhicules de l'Etat.

---

<sup>1</sup> Voir situation des accidents de la circulation dans la ville de Cotonou de 1992 à 1997 en Annexe 1.

<sup>2</sup> Au Bénin, l'obligation d'assurance a été instituée par la Loi n° 65-1 du 4 mars 1965 (voir J.O.R.D. n°9 pages 356-357)

<sup>3</sup> Les articles 231 à 236 traitent respectivement du délai de présentation d'offre, des modalités de communication du procès-verbal, de la pénalité en cas d'offre tardive, de la protection des mineurs et des incapables, de la faculté de dénonciation de la transaction, et du délai de paiement des indemnités.

De plus, bien que n'étant pas spécifiées comme dans les cas évoqués ci-dessus, beaucoup d'autres dispositions du Livre 2 du code CIMA s'imposent à l'Etat. C'est le cas de la quasi totalité du régime juridique de l'indemnisation des préjudices corporels dont notamment le barème. En d'autres termes, bien que considéré au triple plan de garant de l'application des lois dont le code CIMA, de détenteur d'un important parc automobile, et de promoteur du secteur de l'assurance à l'échelon national, l'Etat est assujéti aux dispositions du code CIMA en matière d'assurance automobile obligatoire sous réserve des aménagements nécessités par son statut. Il est donc soumis à ses exigences, notamment de procédure, de délai, d'offre d'indemnité, de pénalité...

Et c'est là que se pose le problème. L'Etat, auteur et garant du droit est en l'espèce sujet de droit au même titre que les particuliers. Or, en tant que puissance publique, il s'identifie à travers certains principes exorbitants de droit commun tels qu'une comptabilité particulière dite publique, des règles budgétaires formalistes, une prérogative de puissance publique... Mieux, l'Etat est actuellement astreint à des contingences d'ordre économique et financier, qui battent en brèche, la sacro-sainte présomption de sa solvabilité permanente. Aussi, avec l'avènement du Traité CIMA, toutes ces situations méritent-elles une étude qui permette à l'Etat d'honorer sa responsabilité lorsque celle-ci est recherchée en cas d'accidents de la circulation causés par l'un de ses véhicules, dans la mesure où, garant de l'application des textes, l'Etat se doit avant tout de les respecter lui-même.

Il convient à cet égard de signaler que l'indemnisation des victimes d'accidents de la route en général, et d'accidents corporels en particulier est un facteur de développement socio-économique de toute nation. Ce truisme est encore plus vrai dans une économie sous-développée comme celle du Bénin. On comprend dès lors qu'en prenant en charge les frais d'intervention chirurgicale, les frais pharmaceutiques et d'hospitalisation de la personne accidentée en vue de sa consolidation, en lui allouant un capital ou une rente en cas d'invalidité irréversible, ou bien à ses ayants droit en cas de décès, l'indemnisation des préjudices corporels, tout en essayant de replacer la victime ou ses héritiers dans la situation antérieure à l'accident, contribue à l'équilibre social, qui à son tour constitue un gage pour les actions de développement dans la société.

Mais au-delà du principe d'une indemnisation juste et prompte par l'Etat, sa mise en œuvre effective est plus que nécessaire. Ce faisant, celui-ci ne pourra qu'améliorer son image de marque en même temps qu'il honore son attribut de protecteur des citoyens et accroît sa crédibilité vis-à-vis de ceux-ci.

Au regard des insuffisances connues à nos administrations publiques africaines en général, et béninoise en particulier, telles que laxisme, lenteur, formalisme, inefficacité, insuffisance de crédits budgétaires, la présente réflexion vise à penser une restructuration fondamentale des mécanismes et pratiques de règlement des sinistres corporels causés par les véhicules de l'administration publique, pour rester conforme aux stipulations du code CIMA. C'est dire, que le cadre de ce sujet s'attache uniquement aux préjudices corporels dont l'Etat serait responsable au cours de l'utilisation d'un de ses véhicules automobiles, à l'exclusion des dommages subis par ses propres biens et dont la réparation ne pose pas de problème particulier.

Pour faire cette étude, la méthodologie utilisée a consisté en un « mixte » fait d'entretiens avec des personnes ressources, de recueils d'informations et de recherches en bibliothèques.

L'analyse des informations recueillies, les constats faits au niveau de l'administration béninoise, justifient qu'il faut dresser un état de la pratique actuelle en matière de règlement des sinistres causés par les véhicules administratifs (1<sup>ère</sup> partie). Mais la nécessité d'une amélioration de la situation constatée en vue de permettre à l'Etat de satisfaire aux exigences du Code CIMA impose d'engranger une meilleure rationalité dans la gestion des accidents automobiles causés par l'Etat (2<sup>ème</sup> partie).

## PREMIERE PARTIE :

### **GESTION DES ACCIDENTS DE LA ROUTE CAUSES PAR L'ETAT ET EXIGENCES DU CODE CIMA**

Le code CIMA, dans sa vocation de protection des victimes d'accidents de la route, a prévu des dispositions particulières en vue du règlement des sinistres et auxquelles, même l'Etat, n'échappe point ( chapitre 2). Cette exigence du législateur CIMA se justifie pleinement au regard de la prolifération dangereuse des accidents de la circulation due notamment à l'accroissement du parc automobile (chapitre 1).

## CHAPITRE PREMIER :

### **SITUATION DU PARC AUTOMOBILE ET MECANISME DE REGLEMENT DES SINISTRES CAUSES PAR L'ETAT**

Pour l'accomplissement de sa mission d'intérêt général, l'Etat utilise un parc automobile considérable (section 1) dont l'exploitation engendre des sinistres à sa charge (section 2).

#### **SECTION 1 : ANALYSE DU PARC AUTOMOBILE DE L'ETAT**

##### **PARAGRAPHE 1<sup>ER</sup> : GENERALITES SUR LE PARC AUTOMOBILE AU BENIN**

De nos jours, « La voiture n'est plus un objet de luxe, un signe extérieur de richesse ou d'opulence, un critère de référence , mais un précieux instrument de travail <sup>4</sup> » Cette assertion vraie pour le particulier, l'est également pour l'Etat. Elle explique que le parc automobile de l'Etat ait considérablement accru dans nos différents pays, même sous développés.

Au Bénin plus particulièrement, le parc général a évolué régulièrement jusqu'en 1980. A partir de cette date, cette croissance s'est atténuée suite au déclin enregistré par l'Etat sur le plan économique et qui l'a conduit à mettre en place un Programme d'Ajustement Structurel en 1989. Mais avec la reprise économique et surtout le développement de la vente des voitures d'occasion communément appelées « Venues de France », on a assisté dans les années 1990, à une prolifération de véhicules automobiles sur le territoire national.

Les tableaux qui suivent mettent en exergue ce phénomène par comparaison des données relatives aux immatriculations avant et après 1990.

---

<sup>4</sup> Cf article du feu Pr Julien Jean CODJOVI intitulé « L'assurance automobile en péril » paru in Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA) n° 1 Décembre 1980 Page 43.

### Avant 1990

Années	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Total (période)
Nombre des immatriculations	6923	4701	5049	3112	3827	4182	27794

*Nota : Ce tableau ressort un accroissement moyen négatif de 6,16 %*

### Après 1990

Années	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total (période)
Nombre des immatriculations <sup>5</sup>	7331	8554	6083	8237	9421	10614	50240

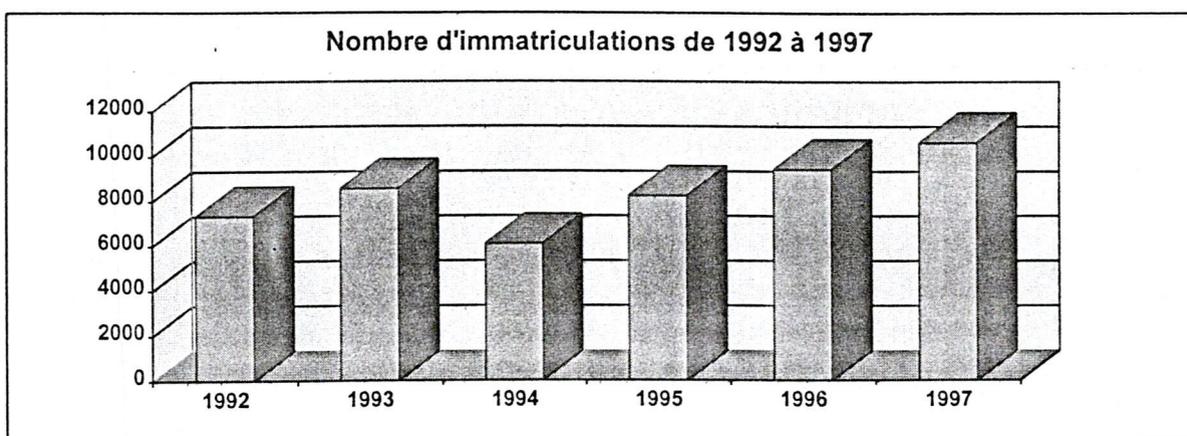
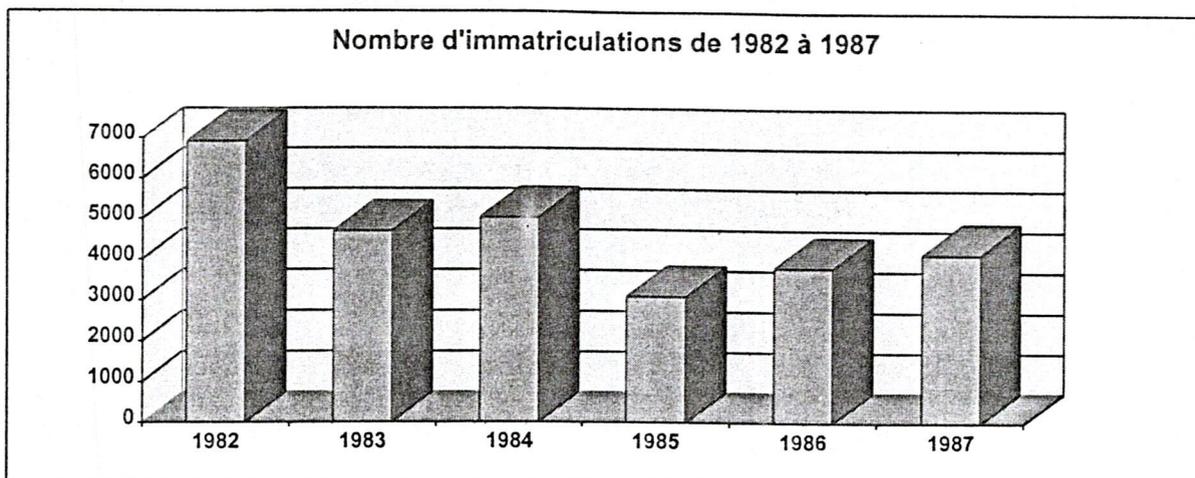
*Nota : Ce tableau ressort un accroissement moyen de 10,04*

Ces deux tableaux montrent qu'à partir de 1982 qui marque la fin des années fastes de l'économie béninoise, le parc général a commencé par baisser. De 1982 à 1987, l'accroissement moyen négatif est de 6,16%. A partir de 1992, sous l'effet de la refonte économique engendrée par le programme d'ajustement structurel, on a assisté à un changement de tendance caractérisée par un accroissement positif de 10,04% .

Les figures ci-après illustrent mieux cette situation.

---

<sup>5</sup> Il s'agit de toutes catégories d'immatriculations confondues



En ce qui concerne plus particulièrement l'Etat, il convient de souligner qu'au fur et à mesure que s'accroît le besoin de développement national, les missions de l'administration publique se sont complexifiées et, rendant ainsi nécessaires davantage de moyens dont notamment des véhicules automobiles.

Le parc automobile apparaît donc pour l'Etat comme une logistique de premier ordre, qu'il convient d'appréhender (paragraphe 2) et d'en examiner la gestion (paragraphe 3).

## **PARAGRAHE 2 : PRESENTATION DU PARC AUTOMOBILE DE L'ETAT**

A l'issue du dernier recensement physique du parc automobile de l'Etat nécessité par le besoin de rationalisation du coût du fonctionnement de l'Etat, il a été dénombré au total deux mille six cent trente neuf (2639) véhicules automobiles<sup>6</sup> appartenant à l'ensemble des institutions de l'Etat à savoir, le Législatif, l'Exécutif, le Judiciaire et les autres<sup>7</sup>.

En réalité, le nombre de véhicules automobiles relevant du patrimoine de l'Etat devrait être plus élevé car comme l'a conclu le rapport de la commission ad hoc mis en place à cet effet : « Au vu des résultats (du dépouillement), le parc automobile de l'Etat est estimé en mars 1997 à 2639 véhicules **de service et de fonction** » En effet, on peut comprendre à travers cette stipulation que la collecte des données a été faite en ce qui concerne les services publics stricto sensu ou plus précisément pour les véhicules acquis sur financement du budget national, à l'exception de ceux appartenant à des projets de développement à financement extérieur ou à des entreprises publiques et pour lesquels, les gestionnaires affichent dans la pratique une certaine opacité. En fait, il n'y a pas de problème particulier au niveau de cette catégorie de véhicules, dans la mesure où, utilisés par des entités à personnalité juridique, ceux-ci font régulièrement l'objet d'assurance auprès des compagnies d'assurance de la place.

## **PARAGRAPHE 3 : STRUCTURE DE GESTION DU PARC AUTOMOBILE DE L'ETAT**

Au terme de l'article 22, 1°, 2°, 3° de l'Arrêté n° 215/MF/DC/CC du 09 Juillet 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget et du Matériel (DGBM), la Direction du Garage Central Administratif (DGCA) est chargée :

- de la gestion et de l'entretien du parc automobile de l'Etat ;
- du choix, de l'achat et de la réception des véhicules neufs de l'Etat ;
- de la réparation et de la révision des véhicules administratifs.

<sup>6</sup> Il s'agit de toutes catégories de véhicules y compris par exemple les véhicules de chantier des Travaux Publics.

<sup>7</sup> Il s'agit en l'occurrence de la Cour Constitutionnelle (CC), du Conseil Economique et Social (CES), et de la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication (HAAC).

Par ailleurs, le décret n° 91/292 du 31 Décembre 1991 portant réglementation du parc automobile de l'Etat fait de la DGCA le gestionnaire d'un pool de véhicules ouvert à tous les départements ministériels pour les missions ponctuelles tandis que ceux-ci disposent pour chacun d'eux, d'un parc plus restreint pour leur fonctionnement courant.

Ainsi, dans le cadre de la gestion du parc automobile de l'Etat, c'est cette structure, en tant que direction technique sous hiérarchie de la Direction Générale du Budget et du Matériel (DGBM), qui est chargée de toutes les attributions relatives à l'acquisition, l'affectation, l'entretien, et la réparation des véhicules de l'Etat, à l'exclusion des véhicules militaires.

A cet égard, cette direction devrait disposer d'un atelier technique doté de moyens matériels et humains à la hauteur de ses attributions et de l'étendue du parc qu'elle gère. Malheureusement, ce n'est point le cas dans la mesure où l'effectif du personnel qui y est utilisé est très réduit et dominé par des administratifs et non des techniciens.

## **SECTION 2 : GESTION DES SINISTRES AUTOMOBILES CAUSES PAR L'ETAT**

Au regard de ce qui précède, l'Etat béninois dispose d'une flotte non négligeable dont l'exploitation génère des sinistres (paragraphe 1), qui engagent sa responsabilité (paragraphe 2).

### **PARAGRAPHE 1<sup>er</sup> : SINISTRALITE DU PARC AUTOMOBILE**

Au Bénin aussi, les routes tuent<sup>8</sup>, et pour une part non négligeable par les véhicules de l'Etat.

Dans la mesure où au niveau de l'administration, il n'existe aucun répertoire, il est impossible d'en dresser la statistique. Nous citerons deux cas qui en leur temps avaient défrayé la chronique. Il s'agit de:

■ l'accident ayant entraîné la mort de Monsieur Abdoulaye ISSA<sup>9</sup>, alors en mission officielle dans le nord du Bénin par suite de l'ouverture de sa portière dans un virage ;

<sup>8</sup> cf Jeune Afrique Economie n° 256 du 19 Janvier au 1<sup>er</sup> Février 1998 pages 24 à 38.

<sup>9</sup> Mr ISSA fut membre du Comité Central et du Bureau Politique du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB).

■ l'accident au cours duquel Monsieur Tahirou CONGAKOU, ancien Président de la République, et son épouse ont trouvé la mort par suite de déviation du véhicule officiel dans un virage.

Des cas d'agents publics en mission et de tiers accidentés par les véhicules de l'Etat sont légion. C'est dire que l'appréciation de la sinistralité automobile de l'administration publique béninoise ne peut qu'être approximative pour les raisons suivantes :

■ la réglementation et la pratique existantes avant le code CIMA, ne prévoit aucune structure chargée de recevoir systématiquement les déclarations de sinistre. Dans la plupart des cas, l'administration ne connaît l'existence du sinistre que lors de la réclamation de la victime, généralement après le jugement la condamnant ;

■ Sous le prétexte de l'efficacité dans l'accomplissement de leur mission, la plupart des départements ministériels se sont octroyés la prérogative de régler les problèmes relatifs aux véhicules qui leurs sont affectés, sur la base des crédits budgétaires à eux alloués , sans en référer préalablement à la Direction du Garage Central Administratif (DGCA), comme le prescrit les textes en vigueur en matière de réparation des véhicules de l'Etat.

Il s'ensuit que le règlement de bon nombre de sinistres automobiles échappe à la structure appropriée du ministère des finances qu'est la Direction du Contentieux et de l'Agence Judiciaire du Trésor (DCAJT) pour peu que ceux-ci n'aient entraîné que des dommages matériels ou de dommages corporels non réclamés par les victimes. Il est à noter que cette situation s'observe surtout lorsque le véhicule administratif auteur du dommage n'est pas en mission autorisée.

Néanmoins, l'intervention du ministère des finances dans le règlement des sinistres causés par les véhicules de l'Etat reste non négligeable comme le montre le tableau suivant :

## Tableau des règlements de sinistres automobiles entre 1990 et 1995

Années	Nature des dommages		Origine du véhicule responsable		Montants réglés	Payements	Reste à payer en fin d'ex	% en payement
	corporels	matériels	militaires	non - militaire				
1990	2	0	1	1	5 667320	5667320	0	100
1991	-	2	1	1	526375	459675	66700	87,3
1992	5	2	5	2	76776810	76776810	0	100
1993	11	0	2	9	60100000	29000000	31100000	48,2
1994	7	1	5	3	57283195	52483195	4800000	91,6
1995	15	1	7	9	115734203	109484203	6250000	94,6
Total (période)	40	6	21	25	316087903	273871203	42216700	-

**Source : DCAJT**

A notre avis, les données de ce tableau qui ne concernent que les règlements effectués au cours de la période ne reflètent pas la réalité de la dette de responsabilité civile automobile de l'Etat. En effet, la fin des années 1980 marque une période de difficulté financière pour l'Etat qui, ne parvenant pas à honorer ses engagements financiers notamment d'exercices antérieurs, a gelé le règlement ou le paiement des réclamations.

### **PARAGRAPHE 2 : LE REGLEMENT DES SINISTRES**

Principalement deux (02) structures du ministère des finances interviennent dans le règlement d'un sinistre dans lequel la responsabilité de l'Etat est retenue. Il s'agit de la Direction du Contentieux et de l'Agence Judiciaire du Trésor ( DCAJT) dépendant de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ( DGTCP ) et de la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) relevant de la Direction Générale du Budget et du Matériel (DGBM).

## **A - INTERVENTION DE LA DIRECTION DU CONTENTIEUX ET DE L'AGENCE JUDICIAIRE DU TRESOR (DCAJT)**

Selon l'article 34 de l'Arrêté n° 213 /MF/DC/CC du 9 Juillet 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), la Direction du Contentieux et de l'Agence Judiciaire du Trésor (DCAJT) a pour attributions :

- la centralisation et la gestion des litiges opposant l'Etat à des tiers, dont l'exécution des décisions de justice et la conclusion de protocole de transaction dans le cadre d'un règlement à l'amiable ;

- la représentation de l'Etat dans les actions intentées contre lui, devant les tribunaux ;

- le recouvrement des créances de l'Etat qui ne se rattachent pas aux impôts ;

- l'émission d'avis et de consultation sur tous les engagements juridiques de l'Etat devant ou pouvant avoir une incidence sur le trésor public ;

- la défense des fonctionnaires devant les tribunaux dans les actions intentées contre eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Il résulte de ce qui précède que traditionnellement, la tâche de règlement des sinistres automobiles dont l'Etat est rendu responsable est de la compétence de cette direction technique et s'accomplit à travers une procédure courante d'exécution des décisions de justice, et une procédure exceptionnelle dite transactionnelle.

### **1 - La procédure ordinaire de règlement des sinistres automobiles causés par l'Etat**

Elle est ainsi qualifiée en raison du fait qu'avant le code CIMA, elle est usitée dans la plupart des cas de règlement.

En effet, dès que survient un accident de<sup>la</sup> circulation dans lequel l'Etat est impliqué, et comme d'ailleurs dans tous les autres cas d'accidents de la route, le procès-verbal d'enquête préliminaire établi par la gendarmerie ou la police est adressé au Procureur de la République et rarement à la DCAJT. Un tel procès-verbal est souvent précédé d'un message radio dit « en neuf points » parce que présenté en neuf rubriques (référence du message, objet, circonstances, causes, conséquences.....). Lorsque l'affaire est enrôlée, le Président du Tribunal en informe l'Agent Judiciaire du Trésor, soit par assignation, soit par simple lettre. A l'audience celui-ci défend le dossier sur

la base des informations en sa possession, observe toutes les voies de recours et lorsque la décision prononcée au tort de l'Etat est devenue définitive, il l'exécute.

Il convient ici de signaler que dans la pratique, l'Agent Judiciaire du Trésor n'est pas mis en condition de plaider le dossier qui souvent ne lui parvient pas jusqu'à l'audience.

## **2 - La procédure transactionnelle**

Bien que prévue par l'Ordonnance n° 28/PR/MJL/MFAEP du 28 Août 1967 relative à la nomination et aux attributions de l'Agent Judiciaire du Trésor, elle est plutôt d'usage rare. Cette situation tient surtout au fait que l'administration publique ne fait pas d'offre, tandis que la victime, le plus souvent, n'est pas informée de cette possibilité.

Notons enfin qu'une transaction peut intervenir à tout moment de la procédure. Si elle aboutit, elle donne lieu à un accord signé des parties qui a la même force exécutoire que la décision de justice passée en force de chose jugée.

## **3 - Le règlement des sinistres proprement dit**

Le règlement du sinistre passe successivement par les étapes de saisine, d'étude de dossier et de demande de mandatement.

### **a - La saisine de l'Agent Judiciaire du Trésor**

Toute personne qui détient un titre d'exécution contre l'Etat en vertu d'un accident de la circulation, à savoir, décision de justice passée en force de chose jugée, protocole de transaction devenue définitive doit, pour en obtenir exécution, adresser par voie hiérarchique, une requête à l'Agent Judiciaire du Trésor accompagnée d'un dossier complet comprenant généralement les pièces suivantes :

- l'original de la grosse de la décision de justice ou du protocole d'accord transactionnel ;
- le procès-verbal d'enquête préliminaire ;
- les différents certificats ( de décès, médicaux ... ) ;
- les pièces justificatives des frais ;
- les différents rapports d'expertise...

Toutes ces pièces permettent d'étudier la réclamation de la victime.

### **b - L'étude du dossier sinistre**

Elle consiste à vérifier, la régularité de la dette de responsabilité de l'Etat vis-à-vis de la victime, ainsi que la conformité des pièces fournies par rapport aux préjudices subies.

Notons ici qu'une déchéance quadriennale est applicable aux réclamations.

### **c - La demande de mandatement**

Lorsque le dossier est réglé et le montant de l'indemnité due arrêté, un projet de lettre de mandatement est élaboré par l'Agent Judiciaire du Trésor, signé du Directeur Général du Trésor et de Comptabilité Publique, puis adressée au Directeur Général du Budget et du Matériel accompagnée du dossier complet de règlement du sinistre.

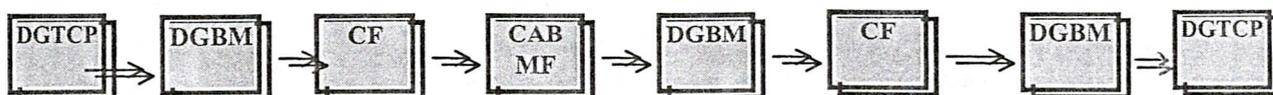
## **B - INTERVENTION DE LA DIRECTION DE L'EXECUTION DU BUDGET (DEB)**

La Direction de l'Exécution du Budget (DEB) est la structure technique, au sein de la Direction Générale du Budget et du Matériel (DGBM), chargée de l'exécution des dépenses du budget national.

A ce titre, et au Service des Dépenses Courantes Non Réparties (SDCNR) où la lettre de mandatement de la DCAJT est affectée, il est établi un projet de décision, soumis aux différents visas internes, puis transmis au cabinet du ministre des finances pour signature, après visa du contrôleur financier.

Les différentes étapes de ce circuit financier sont schématisées ci-après :

### **Circuit ordinaire de paiement des dépenses publiques relatives au sinistres automobiles de l'Etat**



Les différents traitements à chacune des étapes ci-dessus figurent à l'annexe n° 2 .

Il résulte du schéma de cet annexe, qu'après l'étape du règlement du dossier sinistre à la DCAJT, le processus en vue du paiement de l'indemnité met en interaction quatre (4) structures administratives différentes à savoir , la DGTCP , la DGBM, le Contrôle Financier, le Cabinet du Ministre des Finances. Mieux, ledit processus met en œuvre au total, trente six (36) traitements différents à travers dix sept (17) postes de travail différents<sup>10</sup>. La pratique montre que, le délai minimum, depuis la demande de mandatement jusqu'au paiement entre les mains du bénéficiaire de l'indemnité est évalué à cinq (5) semaines. Ce délai minimum, qui dans certaines situations peut atteindre le double voire le triple, dépassant ainsi celui prévu par l'article 236 du code CIMA.

Le code CIMA a pour ainsi dire imposé des contraintes dans le règlement des sinistres. Quelles sont-elles et quelle en est le niveau d'application par l'administration publique béninoise ?

---

10 Voir annexe n° 2

## CHAPITRE DEUXIEME :

### **CONTRAINTES ISSUES DU CODE CIMA ET NIVEAU D'APPLICATION PAR L'ADMINISTRATION BENINOISE**

Le code CIMA se caractérise par l'institution de nouvelles règles relatives au règlement des sinistres (section 1) auxquelles l'administration béninoise a répondu favorablement par l'institution d'un Certificat d'Assurance des Véhicules Administratifs (CAVA).

#### **SECTION 1 : DISPOSITIONS NOUVELLES RELATIVES AU REGLEMENT DES SINISTRES**

L'objectif du code CIMA est de servir promptement à la victime ou à ses ayants droit une juste indemnisation, ce qui suppose de la part de l'administration le règlement du dossier sinistre ( paragraphe 1) et le paiement de l'indemnité (paragraphe 2) conformément aux normes édictées en la matière.

#### **PARAGRAPHE 1 : AU NIVEAU DU REGLEMENT DES DOSSIERS SINISTRES**

Le règlement du dossier sinistre consiste à le mettre en état de payer l'indemnité y relative. Les nouvelles dispositions en la matière concernent :

- la détermination des responsabilités ;
- la transaction préalable obligatoire ;
- le barème d'indemnisation.

#### **A - LA DETERMINATION DES RESPONSABILITES.**

La détermination des responsabilités des parties en cause doit être effectuée conformément au barème de responsabilité annexé au livre 2 du code CIMA intitulé « **Les assurances obligatoires** ». Ledit barème prévoit six (6) cas de figure où les responsabilités sont dégagées. Il s'agit de :

- 1°) véhicules en circulation dans le même sens sur la même chaussée ;

- 2°) véhicules en circulation en sens inverse ;
- 3°) véhicules en provenance de deux chaussées différentes ;
- 4°) véhicules en stationnement ;
- 5°) cas spéciaux ;
- 6°) exceptions.

## **B - LA TRANSACTION PREALABLE OBLIGATOIRE**

A l'examen du nouveau processus d'indemnisation, il apparaît qu'une innovation principale du code CIMA réside dans l'institution de la procédure obligatoire d'offre de transaction.

La transaction désigne, au sens de l'article 2044 du code civil, « **Un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître** ». En tant que telle, elle est une charte obligatoire pour les parties dès lors qu'elle est conclue et s'impose à elles. Toutefois, dans le cadre de la protection de la victime, l'article 235 du code CIMA lui accorde une faculté de dénonciation de la transaction dans les quinze (15) jours de sa conclusion « **pour des motifs de non respect du code** » et « **Toute clause de la transaction par laquelle la victime abandonne son droit de dénonciation est nulle** ».

Dans le cadre du règlement des sinistres automobiles la transaction est obligatoire, c'est-à-dire préalable à toute instance judiciaire, et la responsabilité de sa conduite incombe, en l'espèce à l'Etat, lorsque sa responsabilité est engagée dans certaines conditions définies au code.

Au total, au terme des articles 230 et suivants du code CIMA, la transaction préalable obligatoire suppose un meneur d'offre sur qui pèse des charges.

### **1 - Le meneur d'offre**

De par la loi, c'est la personne morale à qui incombe l'initiative de l'offre de transaction à la victime ou à ses ayants droit, le cas échéant.

Ainsi, l'Etat à travers l'Agent Judiciaire du Trésor est désigné comme tel dans les cas suivants, conformément aux articles 267 et suivants du code CIMA :

■ lorsque la victime est un conducteur autre que celui de l'administration publique et que la responsabilité de cette dernière est retenue (article 269 alinéa 3) ;

■ lorsque c'est seulement le véhicule de l'Etat qui est impliqué dans l'accident (article 267 alinéa 1<sup>er</sup>) ;

■ lorsque dans un accident provoqué par plusieurs véhicules dont celui de l'administration publique, la victime est transportée dans le véhicule de celle-ci (article 268 alinéa 2) ;

■ lorsque la victime n'étant transportée dans l'un quelconque des véhicules mis en cause dont celui de l'administration publique, (cas d'un piéton, d'un cycliste ..), c'est le véhicule de celle-ci qui a heurté la victime ;

■ enfin, lorsque le véhicule qui a heurté la victime non transportée n'est pas identifié, c'est cependant le véhicule administratif qui a le numéro d'immatriculation le plus faible.

Toutefois, bien que n'étant pas désigné par la loi à travers l'un des cas précités, l'administration peut revendiquer le statut de meneur d'offre lorsque qu'elle estime sa responsabilité prépondérante, et ce malgré les charges qu'il impose.

## **2 - Les charges du meneur d'offre**

Dès lors qu'il est désigné comme meneur, l'Etat devient de plein droit attributaire de la qualité de mandataire des autres assureurs concernés par le règlement du sinistre ( article 270 alinéa 1<sup>er</sup>) . A cet effet, il se doit de conduire la procédure conformément aux conditions de forme et de délai prescrites par le code CIMA pour ne pas donner lieu à des contestations de la part des autres parties concernées.

### **a - Les conditions de forme**

Du point de vue de la forme, la lettre d'offre de transaction doit contenir obligatoirement :

■ tous les éléments du préjudice pour lesquels une indemnisation est prévue (article 231 alinéa 2) ;

■ diverses mentions dont notamment celle visant à informer la victime qu'elle peut obtenir sans frais, de la part de l'administration, une copie du procès verbal de constat, celle lui rappelant qu'elle peut se faire assister à ses propres frais d'un conseil de son choix, de même que celle l'informant de la possibilité de dénonciation sous quinzaine de la transaction intervenue. Le non respect de ces mentions peut entraîner la nullité de la transaction.

## **b - Les conditions de délai**

A ce propos, il convient de retenir essentiellement que l'offre de transaction de l'administration publique, en tant que meneur d'offre, doit être faite à la victime ou à ses ayants droit, le cas échéant, dans un délai de douze (12) mois à compter de la survenance de l'accident normalement déclaré (article 231 alinéa 1<sup>er</sup>). Cette offre peut être précédée d'une offre provisionnelle d'indemnité si, six (6) mois après l'accident, l'administration n'a pas été informée de la consolidation de la victime. Enfin, le litige entre l'administration et la victime ne peut être porté devant l'autorité judiciaire qu'à l'expiration du délai de douze mois ci-dessus évoqué.

## **C - LE BAREME D'INDEMNISATION DES PREJUDICES CORPORELS**

Face à l'accroissement du coût moyen des sinistres corporels, à l'inflation judiciaire observée au niveau des cours et tribunaux relativement à la fixation du quantum des indemnités, et à la multiplication des dommages réparés, l'orientation choisie par le code CIMA est l'appréciation « in abstracto » des préjudices corporels et des indemnités allouées. Il s'agit donc d'une indemnisation standardisée des préjudices subis à l'exclusion de toute personnalisation de la victime devant favoriser une gestion prévisible pour les compagnies d'assurances. Autrement dit, l'objectif visé par le législateur CIMA est de « **maintenir l'équilibre financier des compagnies d'assurances, d'éviter l'arbitraire dans l'évaluation des préjudices et d'instaurer ainsi une certaine égalité entre les victimes** »<sup>11</sup>

Dans ce cadre, le système d'indemnisation admet un double barème, d'abord pour la détermination des séquelles compte tenu des atteintes à l'intégrité physique éprouvées par la victime, et ensuite pour le calcul des sommes à verser, lequel calcul prévoit des plafonnements.

### **PARAGRAPHE 2 : AU NIVEAU DU PAIEMENT DES SINISTRES**

L'article 16 du code CIMA dispose : « **Lors de la réalisation du risque ou à l'échéance du contrat, l'assureur doit exécuter dans le délai convenu la prestation déterminée...** ». Il apparaît ainsi, au terme de la loi, que l'obligation principale de l'assureur est de payer le sinistre dans le délai

<sup>11</sup> Cf article du Pr Jacqueline LOHOUES-OBLE paru dans l'Assureur Africain n° 25 page 11.

approprié, et ce à travers l'indemnisation. Cependant, au-delà du rôle socio-économique de l'indemnisation, le principe philosophique du code CIMA orienté vers une protection plus accrue de la victime impose à l'administration publique, responsable, les mêmes obligations que l'assureur proprement dit.

Au regard des obligations qui pèsent sur le débiteur de la dette de réparation, le statut de l'Etat soulève un certain nombre d'appréhensions qu'il convient d'examiner. Celles-ci sont notamment relatives au délai de paiement des indemnités et au paiement pour compte.

## A - LE RESPECT DU DELAI DE PAIEMENT

Le paiement de l'indemnité due par l'administration publique à la victime ou à ses ayants droit est soumis à des conditions de délai. L'article 236 du code CIMA prescrit que les sommes convenues à l'issue de la procédure transactionnelle doivent être payées dans le délai d'un mois après l'expiration de la période de dénonciation de la transaction fixée à quinze (15) jours après la conclusion de celle-ci. Mais la loi est restée muette sur le délai de paiement lorsque l'indemnité est fixée par le juge à l'issue d'une procédure contentieuse. Si généralement, dans le contrat d'assurance ordinaire les conditions générales pallient cette insuffisance, il ne peut en être de même dans le rapport extra contractuel entre l'administration et la victime. Néanmoins, au regard de la préoccupation du législateur CIMA de servir rapidement l'indemnité, on peut penser logiquement que le même délai de l'article 236 s'impose également lorsque l'indemnité est arrêtée par voie judiciaire<sup>12</sup>. Or, les dépenses de l'Etat sont exécutées selon une procédure formaliste<sup>13</sup> qui pourrait constituer une entrave sérieuse au respect du délai sus évoqué. Par ailleurs, la rigidité des principes de finances publiques constitue un obstacle majeur pour la mise en œuvre du mécanisme de paiement pour compte.

## B - LE PROBLEME DU PAIEMENT POUR COMPTE

Innovation du code CIMA résultant de l'institution d'un meneur d'offre de transaction, le paiement pour compte est consacré par l'article 271 dudit code qui dispose : « **L'assureur qui a versé les sommes dues à la victime ainsi qu'aux tiers payeurs est subrogé dans les droits des personnes indemnisées à concurrence des paiements effectués** ». L'objectif de cette

---

<sup>12</sup> Voir article 14 des conditions générales de la Nouvelle Société d'Assurance du Bénin qui stipule : « ... *En cas de dommages causés à autrui, le paiement des sommes convenues doit intervenir dans un délai d'un mois ... En cas de décision judiciaire, ce délai court à compter du jour où cette décision est devenue exécutoire* ».

<sup>13</sup> La dépense publique comprend 4 étapes à savoir, engagement, liquidation, ordonnancement, paiement et exécutées par deux catégories différentes d'agents publics que sont l'ordonnateur et le comptable en vertu du principe des finances publiques de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

disposition est de faciliter la tâche à la victime ou à ses ayants droit en lui permettant d'avoir un seul interlocuteur dans le processus conduisant à son indemnisation, même si la responsabilité de l'accident incombe à plusieurs personnes.

Dans ce cadre, l'Etat également assimilé à un assureur, est donc soumis à l'obligation d'indemniser intégralement le créancier de la dette de responsabilité dès lors qu'il lui échoit la qualité de meneur d'offre, même s'il n'est que partiellement responsable du dommage causé. Or, la gestion des dépenses publiques est caractérisée par le principe de **service fait**. Autrement dit, l'Etat ne paie une dépense que lorsque qu'il doit. En l'espèce, il ne doit pas toute l'indemnité parce que n'étant pas seul responsable, mais doit la payer intégralement étant désigné comme meneur de la procédure d'offre, quitte à exercer un recours contre les co-responsables.

Sur cette difficulté, les avis recueillis auprès des administrateurs du budget national font état de ce qu'en l'état actuel des textes, cette exigence du code CIMA serait difficile à observer, ce qui pose le problème de l'efficacité des sanctions prévues.

## **C - L'APPLICATION DES PENALITES**

L'application de pénalités est prévue tant en cas d'offre tardive de transaction que de règlement tardif d'indemnité à charge (paragraphe 1). Mais bien qu'en droit moderne l'Etat est sujet de droit tout comme le particulier, qu'en est-il de l'effectivité des sanctions (paragraphe 2) ?

### **1 - Les pénalités en cas d'offre tardive de transaction et en cas de paiement tardif d'indemnité**

Conformément à l'article 233 du code CIMA, lorsque l'Etat aura émis son offre de transaction au-delà du délai prévu à l'article 231 dudit code, le montant de l'indemnité à sa charge, sera de plein droit majoré d'intérêts calculés au double du taux d'escompte, sans excéder le taux d'usure. Ces intérêts sont dus pour la période comprise entre la date d'expiration du délai de proposition d'offre et la date où l'offre est devenue définitive. Toutefois, cette pénalité est réduite ou annulée lorsque l'administration invoque des circonstances justificatives de l'inobservation comme par exemple, le défaut d'adresse de la victime.

De même, lorsqu'une décision de justice est devenue définitive, l'administration doit pouvoir l'exécuter dans les délais. En cas d'inobservation de cette charge, les sommes non versées produisent de plein

droit des intérêts au taux d'escompte majorés de moitié durant deux mois, puis à l'expiration de cette période, au double du taux d'escompte, compte non tenu du taux d'usure.

Enfin au terme de l'article 277 du code CIMA, les sommes réclamées et dues au payeurs pour compte portent intérêt au taux d'escompte à compter du mois écoulé suivant la date de la demande.

## 2 - L'effectivité des sanctions

L'application, du reste partielle, des dispositions du code CIMA par l'Etat est bien récente, de sorte qu'il est encore tôt pour affirmer si oui ou non, les sanctions prévues peuvent lui être appliquées efficacement.

Cependant, il importe de souligner que du point de vue de la théorie juridique moderne, l'Etat, sauf rares exceptions, est soumis au droit tout comme le particulier. Néanmoins, l'exécution des jugements par l'administration « **est essentiellement volontaire** »<sup>14</sup>. Tout repose ici sur la conscience des autorités publiques. Cela est d'autant plus vrai que la formule exécutoire utilisée pour les jugements rendus contre l'administration présente une spécificité : en effet, elle n'enjoint pas aux forces de l'ordre de « **prêter main forte à l'exécution** » car l'Etat détenteur de la coercition ne saurait la mettre en œuvre contre lui-même. En d'autres termes, contrairement aux particuliers, il n'y a pas de voie d'exécution contre l'Etat ce qui pose le problème de l'effectivité des sanctions encourues par l'Etat.

La pratique révèle malheureusement des cas d'inexécution surtout en matière du contentieux d'annulation. Toutefois, selon les informations recueillies au niveau de la direction du budget, les condamnations pécuniaires s'exécutent tant bien que mal, surtout si les disponibilités budgétaires le permettent.

Au total, l'effectivité des sanctions prévues par le code CIMA, même si elle n'est pas un leurre, n'est pas gagnée d'avance au niveau de l'Etat d'autant plus qu'elles ne favorisent pas l'assainissement des finances publiques. Aussi est-il souhaitable que l'administration béninoise se conforme aux dispositions du code CIMA en matière de règlement des sinistres automobiles. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'institution du CAVA.

---

<sup>14</sup> In Droit Administratif (Jean RIVERO) page 287 Collection Dalloz (13<sup>ème</sup> édition).

## **SECTION 2 : L'INSTITUTION DU CERTIFICAT D'ASSURANCE DES VEHICULES ADMINISTRATIFS (CAVA)**

Le régime juridique du CAVA est consacré à travers divers textes réglementaires (paragraphe 2) dont l'initiative revient à une commission ad'hoc qui en a réalisé les projets au cours de ses travaux (paragraphe 1<sup>er</sup>).

### **PARAGRAPHE 1 : TRAVAUX DE LA COMMISSION AD'HOC**

La commission interministérielle chargée « **De proposer au conseil des ministres la manière de régler au mieux le problème de l'assurance des véhicules administratifs** » a été constituée par le ministre des finances suite à une instruction gouvernementale en date du 18 Septembre 1996, par Arrêté n° 431/MF/DC/DGAE/DCA du 23 Décembre 1996. Elle est composée des représentants de la Direction du Contrôle des Assurances, de la Direction du Garage Central Administratif, de la Direction du Contentieux et de l'Agence Judiciaire du Trésor, et de la Direction des Transports terrestres. Elle a pour mission de faire des propositions concrètes en vue :

- d'identifier les véhicules administratifs non couverts par un contrat d'assurance automobile ;
- de définir la procédure d'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation causés par lesdits véhicules conformément aux textes en vigueur ;

Les grands axes de réflexion du Comité ont porté sur :

- le contenu du concept « assurance des véhicules administratifs » ;
- le champ d'application de cette assurance ;
- les moyens de contrôle de son observation et les sanctions ;
- enfin, la procédure d'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation causés par les véhicules dits administratifs.

Au cours de ses travaux, le comité, en analysant le contenu des articles 218 et 224 du code CIMA, relatifs respectivement à l'attestation de propriété et au certificat d'assurance spécial, s'est attardé sur la notion « d'immatriculation spéciale ». Au terme des discussions, il a été retenu que « font l'objet d'une immatriculation spéciale, les véhicules militaires et paramilitaires ».

Cette définition proposée par le comité dans son rapport nous semble excessive. En effet, considérer tous les véhicules militaires et paramilitaires comme faisant l'objet d'une immatriculation spéciale, donc hors du champ du CAVA revient ainsi à exclure, non seulement tous les véhicules utilitaires appartenant aux forces armées, comme par exemple les véhicules de transport

de troupes, les petits véhicules comme les « Jeeps » et tous les véhicules de fonction des gradés, mais également les véhicules de la police et des sapeurs pompiers qui sont des corps paramilitaires. Or dans la pratique, ce sont ces véhicules qui circulent sur la voie publique, de jour comme de nuit pour accomplir les missions de sécurité nationale et de ce fait, sont à même de faire encourir la responsabilité de l'Etat. En l'occurrence, il aurait été souhaitable de spécifier les véhicules de combat comme par exemple les chars ... pour uniquement faire l'objet d'une immatriculation spéciale.

Nous pensons qu'il ne s'agit là que d'un lapsus et qu'au nom du secret militaire, il ne serait pas soustrait du champ d'application du CAVA, une partie importante du parc automobile de l'Etat, mettant ainsi à mal la protection des victimes tant souhaitée par le législateur communautaire.

Au terme de ses travaux, le Comité a proposé des textes réglementaires.

## **PARAGRAPHE 2 : LES TEXTES REGISSANT LE CAVA**

Il s'agit de trois(3) arrêtés que sont :

- arrêté portant institution du Certificat d'Assurance des Véhicules Administratifs (CAVA) ;
- arrêté fixant les conditions de mise en débet en cas d'accident de la circulation causé par un véhicule administratif ;
- arrêté portant création d'un comité d'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation causés par les véhicules administratifs.

### **A - L'ARRETE PORTANT INSTITUTION DU CAVA**

Il s'agit en l'occurrence de l'Arrêté n° 859/MF/DC/DGAE/DCA du 6 Octobre 1997. Cet arrêté comporte quatre (4) articles dont le premier dispose : « **Dans le cadre de la gestion du parc automobile de l'Etat et de l'indemnisation des victimes et ayants droit des accidents causés par les véhicules administratifs, il est institué un certificat d'identification desdits véhicules dénommé *Certificat d'Assurance des véhicules Administratif (CAVA)*** ».

Les articles 2, 3, et 4, énoncent respectivement les véhicules concernés, la structure qui délivre le CAVA, en l'occurrence la Direction du Contrôle des Assurances, ainsi que la sanction applicable en cas d'infraction et qui est la mise en débet du délinquant à concurrence des sommes allouées par le trésor public au titre de l'indemnisation.

## **B - L'ARRETE FIXANT LES CONDITIONS DE MISE EN DEBET EN CAS D'ACCIDENT DE LA CIRCULATION CAUSE PAR UN VEHICULE ADMINISTRATIF**

Il s'agit de l'Arrêté n° 860/MF/DC/DGAE/DCA du 6 Octobre 1997. Cet arrêté comporte également quatre (4) articles. L'article 2 énumère les cas dans lesquels est effectuée une mise en débet. Ce sont :

- défaut de permis de conduire ou permis de conduire périmé ou suspendu ;
- transport de personnes ou de marchandises à titre onéreux ;
- non respect des prescriptions absolues du code de la route ;
- conduite en état d'ivresse
- délit de fuite non justifié ;
- manoeuvres dangereuses sur une voie à grande circulation ;
- vol du véhicule dans un lieu non autorisé ;
- circulation dans une localité autre que celle prévue, sauf justification par un ordre de mission établi par une autorité compétente ;
- fausse déclaration ;
- défaut de CAVA.

L'article 3 prescrit la procédure à observer en vue de recouvrer effectivement le débet.

## **C - L'ARRETE PORTANT CREATION D'UN COMITE D'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS DE LA CIRCULATION CAUSES PAR LES VEHICULES ADMINISTRATIFS**

Il s'agit de l'Arrêté n° 041/MF/DC/DGAE/DCA/SA du 23 Février 1998. Le dispositif de cet arrêté comprend neuf (09) articles. On note que l'article 2 définit la notion de véhicule administratif. L'article 4 fixe les attributions du Comité. C'est le lieu de souligner qu'au terme de celles-ci, le Comité ne peut qu' « élaborer et transmettre aux services compétents le ou les projets de lettre de mandatement en vue de l'émission des titres de paiement... ». En d'autres termes, l'étape du paiement de l'indemnité lui échappe, ce qui rend aléatoire le paiement sous le délai prévu par le code CIMA. Quant à l'article 5, il précise la composition dudit Comité qui comprend les représentants de la DCAJT, de la DCA et de la DGCA.

## CONCLUSION PARTIELLE

Au terme de cette première partie, il ressort que le code CIMA a résolument opté pour la protection des victimes d'accidents de la circulation. A cet égard, il a institué un mécanisme en vue d'une indemnisation objective, équitable, légale, et rapide de celles-ci et ou de leurs ayants droit. L'Etat, également, est soumis à la primauté et à la discipline de cette nouvelle législation. De son côté, l'administration béninoise a réagi favorablement à travers l'organisation du Certificat d'Assurance des Véhicules Administratifs. Cette institution, telle qu'elle existe aujourd'hui est-elle susceptible de satisfaire aux exigences dudit code ?

## DEUXIEME PARTIE :

### **LIMITES DE LA PROCEDURE ACTUELLE D'INDEMNISATION ET PROSPECTIVE D'UNE GESTION CONFORME AU CODE CIMA**

Les contraintes imposées par le code CIMA en matière de règlement des dommages corporels ont rencontré un écho favorable au niveau de l'administration béninoise à travers l'institution du Certificat d'Assurance des Véhicules Administratifs (CAVA) . Cependant , bien qu'étant de tradition récente le CAVA, à notre avis, accuse des insuffisances (chapitre 1). Il faut donc l'améliorer (chapitre 2).

## CHAPITRE PREMIER :

### **ANALYSE CRITIQUE DU CERTIFICAT D'ASSURANCE DES VEHICULES ADMINISTRATIFS**

Cette analyse se mènera au point de vue administratif d'une part (section 1), et au point de vue technique d'autre part (section 2).

#### **SECTION 1 : ANALYSE SUR LE PLAN ADMINISTRATIF**

Dans ce cadre, on s'attardera d'abord sur une analyse de la gestion administrative des dossiers de sinistres (paragraphe 1), ensuite sur celle du contenu des textes en vigueur (paragraphe 2).

#### **PARAGRAPHE 1<sup>ER</sup> : ANALYSE DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DES DOSSIERS DE SINISTRES**

Il n'est un secret pour personne que les administrations de nos pays sont inefficaces parce que caractérisées par divers maux dont entre autres, la lenteur, la quasi inexistence de délégation, les doubles emplois, les conflits d'attributions, l'insuffisance de moyens, la multiplicité de contrôles et de visas...

Par ailleurs, le personnel fonctionnaire est resté des plus démotivés parce que mal géré, mal rémunéré et mal contrôlé.

Signalons à ce propos, qu'avant la création du système CAVA, la DCAJT qui avait en charge le règlement des dossiers de sinistres automobiles de l'Etat ne disposait même pas d'un répertoire des sinistres. Cette grave insuffisance explique l'absence de statistiques fiables sur les sinistres causés par les véhicules administratifs.

De même, le dispositif réglementaire régissant la gestion de l'indemnisation des sinistres automobiles sous le régime du CAVA présente à notre avis les insuffisances suivantes :

■ le Comité ne dispose pas d'un personnel autonome. Il est composé de membres issus de deux structures hiérarchiquement et fonctionnellement indépendantes à savoir, la DCAJT relevant de la DGTCP et la DCA relevant de la DGAE. Il est alors à craindre que lesdits membres ne priorisent les tâches appropriées de leur direction respective au détriment de celles du Comité cependant soumises à des délais et procédures ;

■ la liquidation complète d'un dossier de sinistre (règlement et paiement) met en interaction cinq (5) structures administratives différentes du ministère des finances que sont, la DGAE, la DGCTP, la DGBM, le Contrôle Financier et le Cabinet du Ministre des Finances. Ceci alourdit, à n'en point douter, le mécanisme d'indemnisation des victimes ou de leurs ayants droit en considération des maux qui minent l'administration publique et évoqués ci-dessus<sup>15</sup> ;

■ Enfin, le texte relatif au Comité d'indemnisation ne prévoit ni son organisation, ni ses moyens.

## **PARAGRAPHE 2 : ANALYSE DU CONTENU DES TEXTES EN VIGUEUR**

Il est apparu au regard de sa présentation matérielle, que le texte de l'Arrêté n° 859/MF/DC/DGAE/DCA du 6 Octobre 1997 relatif à l'institution du CAVA n'institue en réalité que l'attestation de propriété prévue à l'article 218 du code CIMA malgré l'intitulé de « certificat<sup>16</sup> » inscrit sur ce document justificatif. Ce faisant, il n'est pas satisfait au respect de l'article 224 du même code prévoyant outre l'attestation de propriété, un certificat d'assurance à apposer sur le véhicule non assujetti à l'obligation d'assurance.

En effet, le certificat d'assurance conçu comme une vignette, a un caractère essentiellement « apposable » et a pour but, lorsque ses mentions sont visibles, d'éviter à l'agent chargé du contrôle de l'obligation, d'arrêter le véhicule pour vérifier l'attestation d'assurance. A cet égard, il est à espérer que l'administration s'attèlera à l'observation à la fois des dispositions des articles 218 et 224 du code CIMA relatives respectivement à l'attestation de propriété et au certificat d'assurance spécifique.

De même, aux termes de l'article 4 de l'Arrêté 041 /MF/DC/DGAE/DCA/SA du 23 Février 1998 instituant le Comité d'indemnisation, l'étape du paiement de l'indemnité échappe audit comité, ce qui soumet la

<sup>15</sup> Cf page précédente

<sup>16</sup> voir un exemplaire du document en annexe n° 3.

victime au circuit ordinaire des dépenses publiques tel qu'évoqué supra<sup>17</sup>. Les conditions de délai de paiement s'en trouvent ainsi compromises.

## **SECTION 2 : ANALYSE SUR LE PLAN TECHNIQUE**

Des problèmes peuvent se poser au niveau de l'inscription des provisions de sinistres au budget de l'Etat (paragraphe 1), en dehors des difficultés de divers ordres (paragraphe 2).

### **PARAGRAPHE 1<sup>ER</sup> : LE PROBLEME DE L'INSCRIPTION DE LA PROVISION POUR SINISTRES A PAYER**

La difficulté se situe tant au niveau de l'inscription de crédits suffisants, que de la spécification d'un poste budgétaire pour le règlement des sinistres automobiles causés par l'Etat.

En ce qui concerne le premier point, il est à signaler qu'au Bénin l'évaluation des crédits budgétaires relève d'un arbitrage de la commission de négociation budgétaire mis en place lors de la préparation du budget de l'Etat et ce, au regard des ressources disponibles. Lorsqu'on sait que pour raison d'ajustement structurel, le cadrage budgétaire est opéré sous la directive des institutions de Bretton Woods, il est à craindre que les autorités budgétaires ne puissent pas inscrire les montants réellement ressortis à l'évaluation des provisions techniques en raison des tensions qui existent généralement sur les ressources de l'Etat.

En ce qui concerne le second point, il convient de préciser que selon la nomenclature budgétaire en vigueur, les dépenses relatives au paiement des sinistres automobiles de l'Etat sont imputées sur la rubrique intitulée « indemnités de dédommagement ». Il apparaît ainsi, qu'il s'agit de crédits globaux devant supporter en dehors de l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, toutes les autres catégories de dédommagement dont l'Etat pourrait être redevable. Il s'ensuit que la création d'une rubrique spécifique du budget national pour uniquement le paiement des sinistres automobiles dans l'optique du code CIMA est plus que souhaitable pour éviter que les autres types de dépenses ne viennent épuiser les crédits budgétaires disponibles au détriment de l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation.

---

<sup>17</sup> Cf page 14 et suivants

## **PARAGRAPHE 2 : LES AUTRES PROBLEMES**

On peut recenser entre autres :

■ les difficultés de s'adjoindre les services des experts : généralement, le règlement des sinistres nécessite l'intervention des experts pour permettre de déterminer les causes des sinistres, de situer les responsabilités ou de quantifier les dommages. Ceux-ci étant des particuliers, ils sont de plus en plus nombreux à ne plus répondre favorablement aux requêtes de l'administration en la matière compte tenu de la perte de crédibilité de l'Etat ;

■ l'inexistence de dispositif de communication avec les victimes : le CAVA ne dispose pas d'un secrétariat et de moyens appropriés. En conséquence, il ne peut par exemple déployer correctement une politique « information et communication » avec les victimes et bénéficiaires en vue de la constitution et du règlement du dossier sinistre, et par conséquent de la présentation de l'offre d'indemnité dans les délais.

Au regard de ce qui précède, le système d'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation causés par les véhicules administratifs tel qu'il est organisé actuellement est inapte à l'observation rigoureuse des prescriptions du code CIMA d'où, il faut envisager des approches de solutions.

## CHAPITRE DEUXIEME :

### APPROCHES DE SOLUTIONS

A priori, diverses solutions se profilent. Mais à leur examen, aucune d'entre elles ne permet d'obtenir une satisfaction suffisante vis-à-vis du code CIMA. A preuve, avant la réforme consacrée par ledit code, certaines de ces solutions ont été expérimentées avec plus ou moins de bonheur dans certains pays de la zone (section 1). Aussi conviendrait-il à présent de transcender une certaine idée figée du service public et d'envisager des solutions plus pratiques comme par exemple, l'institution d'une régie d'avance, pour le paiement des sinistres automobiles dont l'Etat est responsable (section 2).

#### SECTION 1<sup>ère</sup> : DES SOLUTIONS DEJA EXPERIMENTEES

Ces solutions sont soit l'assurance des véhicules de l'Etat auprès des entreprises privées d'assurance ( paragraphe 1), soit la gestion du parc de l'Etat par la Direction du Contrôle des Assurances ( Paragraphe 2).

#### PARAGRAPHE 1<sup>ER</sup> : ASSURANCE AUPRES DES ENTREPRISES PRIVEES D'ASSURANCE

C'est une approche déjà expérimentée par certains pays à travers différentes formules. Ainsi, aux termes de la réglementation tchadienne, l'article 2 de l'Ordonnance n°01/CD du 6 Février 1965 portant institution d'une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicule à moteur, « l'obligation d'assurance s'applique également à l'Etat et aux collectivités publiques ». Il apparaît que les autorités tchadiennes avaient déjà transcendé une vision étriquée de la notion de prérogative de puissance publique, pour envisager sereinement l'intérêt public en transférant aux professionnels, la gestion d'un tel risque .

De même, l'Ordonnance n° 83/007 du 19 Janvier 1983 prise en République Centrafricaine fait obligation à tout utilisateur de véhicule de l'Etat, de souscrire une assurance de responsabilité civile et dommages (sur ses propres deniers).

A l'évaluation, il est apparu que les résultats escomptés par ces gouvernants n'ont pas été atteints. En effet, la pratique n'a pas suivi le

dispositif juridique mis en place. Et très souvent, les véhicules administratifs, à l'exclusion des véhicules des Projets et de ceux des sociétés d'Etat, ne sont pas assurés malgré l'institution d'une obligation.

Le transfert du parc automobile de l'Etat aux compagnies privées d'assurance semble poser plus de problème qu'il n'en résout, même s'il offre une opportunité de gestion plus rationnelle des sinistres y afférents. Au nombre des difficultés, on peut citer :

- le non respect par l'Etat de l'obligation fondamentale de l'assuré qui est de payer la prime avant le début de la garantie. En effet, compte tenu du montant élevé de la prime qui sera ressorti d'une part, de la lenteur et du laxisme qui caractérisent nos administrations publiques d'autre part, il est illusoire de s'attendre, de la part de l'Etat, au respect scrupuleux des dispositions du code CIMA en la matière ;

- l'observance d'une neutralité de la part de l'Etat dans le « dispatching » des véhicules à assurer, aux sociétés d'assurance. Sur quelles bases en effet, l'Etat va-t-il choisir ses co-contractants ? A priori, on peut penser à une adjudication par voie d'appel d'offres au moins disant. Mais en réalité, il s'agit d'une vue théorique, car concrètement, les administrations publiques ont des tares bien connues de tous auxquels se mêlent des ressentiments de nature subjective. On comprend ainsi, que déterminer en pure objectivité et sans injustice un adjudicataire, et défendre rigoureusement les intérêts du service public relève d'une gageure au regard du chiffre d'affaire que représente ce marché.

- l'insolvabilité, voire la liquidation de la compagnie d'assurance détentrice de ce portefeuille .

Par ailleurs, vu du côté des compagnies d'assurance, de multiples inconvénients existent à savoir :

- la branche automobile est généralement déficitaire et il n'est pas prudent qu'une société d'assurance soit déclarée adjudicatrice d'une part considérable du parc automobile ;

- le parc automobile de l'Etat est vétuste. A l'exception des véhicules de fonction des hautes autorités, il est mal entretenu ;

- Les véhicules de l'administration ne sont pas soumis à l'obligation de visite technique. Le parc de l'Etat constitue donc a priori, un risque aggravé. Dans ces conditions, il est logique de nourrir une appréhension pour le portefeuille qui va l'enregistrer ;

## **PARAGRAPHE 2 : GESTION CONFIEE A LA DIRECTION DU CONTROLE DES ASSURANCES**

Cette expérience est menée en partie en République du Mali où la Division du Contrôle des Assurances de la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique reçoit les déclarations de sinistres, instruit les dossiers, avant de les acheminer vers le Secrétariat Général du Gouvernement pour la mise en paiement ou le suivi du processus contentieux.

La gestion des sinistres effectuée par la Direction du Contrôle des Assurances présente aussi bien des avantages que des inconvénients.

Du point de vue des atouts, la Direction du Contrôle des Assurances a l'avantage de disposer, même s'il n'est pas en nombre suffisant, d'un personnel formé en assurance. Mieux, ce personnel pour la plupart a suivi de près le processus de mise en place du code CIMA et est profondément imprégné de ses idéaux ; ce qui, a priori, facilite une adhésion à la cause du législateur communautaire.

Toutefois, la gestion du parc automobile de l'Etat par la Direction du Contrôle des Assurances présente l'inconvénient de détourner le personnel, du reste restreint, de ses nombreuses attributions telles qu'il ressort de l'annexe 2 du **Traité instituant une organisation intégrée de l'industrie des assurances dans les Etats africains** dit Traité CIMA. A cet égard, il convient de citer, par exemple, le contrôle permanent de la solvabilité des compagnies d'assurances du marché. Aujourd'hui, la direction ne compte qu'un personnel de dix fonctionnaires toutes catégories confondues. Alors que l'Etat béninois sous ajustement structurel ne recrute pratiquement plus, du moins notamment que pour les secteurs de l'éducation et de la santé, il serait difficile d'affecter un nombre suffisant pour assumer correctement les multiples tâches qu'appelle la gestion des accidents du parc de l'administration. De plus dans cette formule, le paiement en aval par les services financiers engendrera les mêmes insuffisances évoquées ci-dessus. Enfin, il est à noter qu'elle ne favorise pas la spécialisation des tâches dans l'administration publique qui peut être considérée comme une solution pour sa performance.

Au total, il s'agit là d'une panoplie de solutions envisageables dans le cadre d'une gestion rationnelle des sinistres causés par les véhicules de l'Etat. Mais force est de constater qu'aucune d'entre elles ne satisfait réellement à la situation désirée. C'est pourquoi, dans le sens d'engranger une solution pratique aux problèmes concrets qui se posent aujourd'hui, il importe de dépasser une vision figée de l'administration publique et de ses règles et principes. Dans cette optique, on peut penser par exemple, à la mise en place d'une commission permanente spécialisée dotée d'une régie d'avance.

## **SECTION 2 : MISE EN PLACE D'UNE COMMISSION SPECIALISEE DOTE E D'UNE REGIE D'AVANCE**

Au regard des insuffisances soulevées ci-dessus, la mise en place d'une structure orientée vers l'efficacité à partir d'une philosophie donnée (paragraphe 1), sous tendue par une organisation appropriée (paragraphe 2) paraît opportune.

### **PARAGRAPHE 1<sup>ER</sup> : PHILOSOPHIE GENERALE DE LA COMMISSION**

La réhabilitation de la gestion des sinistres automobiles de l'Etat, c'est-à-dire le respect scrupuleux par celui-ci des prescriptions du code CIMA suppose avant tout, la concession d'une certaine autonomie à l'organe chargée de la mettre en œuvre .

Sans opter pour l'institution d'une personne morale, ce qui serait exagéré pour le volume d'affaires à traiter, nous pensons qu'il faille toutefois adopter l'une des formes modernes de gestion des affaires publiques comme par exemple «la commission indépendante spécialisée» dont il faut doter d'une régie d'avance. Le trait marquant de cette institution, très utilisée dans l'administration américaine, est de « s'écarter de la routine prosaïque »<sup>18</sup>. En effet, la gestion des affaires publiques, face à des besoins sociaux très marqués, est devenue aujourd'hui « plus savante, puisant aux sources des sciences économique, politique, et de la science du comportement »<sup>19</sup>.

### **A - LOGIQUE DE LA COMMISSION SPECIALISEE INDEPENDANTE**

Une telle commission pourrait constituer un mécanisme de rationalisation de la gestion des sinistres du parc automobile de l'Etat c'est-à-dire, une technique pour surmonter les contre-performances évoquées jusque-là puisqu'elle aura à prendre des initiatives et à innover, étant hors de l'emprise du pouvoir hiérarchique. Toutefois, la commission indépendante devra être organisée de façon à concilier l'autonomie nécessaire pour vite et mieux agir, et la surveillance de la puissance publique étant donné qu'elle reste un organe public.

<sup>18</sup> in Gestion des Affaires Publiques (Marshall Edward DIMOCK) page 29.

<sup>19</sup> Op. Cit.

Sa réussite suppose que soient réunies les trois conditions fondamentales ci-après :

## **1 - La fixation d'objectifs**

Ces objectifs doivent tenir compte des exigences de la législation en matière de gestion des sinistres automobiles et favoriser l'image de marque de l'administration publique. Dans ce cadre, les objectifs à assigner à la structure proposée peuvent être les suivants:

- rationalisation des dépenses de l'Etat dans le domaine du règlement des sinistres automobiles en évitant par exemple les pénalités ;
- amélioration de l'image de l'administration publique vis-à-vis de l'opinion publique à travers une indemnisation rapide et juste et ce en reconsidérant les procédures actuelles ;
- suivi de la sinistralité du parc automobile de l'Etat pour permettre entre autres, aux autorités compétentes de prendre les décisions qui s'imposent et relatives à la prévention, à la formation, à l'information... ;
- respect par l'Etat des dispositions du code CIMA en tant que garant de l'application des textes ;
- amélioration de la spécialisation des tâches au sein de l'administration publique.

## **2 - La détermination des obligations**

Dans la mesure où il résulte du schéma envisagé une sorte de contrat programme entre l'administration publique et la commission, des obligations pèsent sur chacune d'entre elles.

### **a - du côté de l'administration**

L'Etat doit s'imposer une discipline en respectant scrupuleusement les engagements dont il serait tenu en rapport avec le cahier de charges élaboré à cet effet. Ainsi par exemple, il devra assurer :

- la mise à disposition des moyens nécessaires dans les délais appropriés ;
- le recrutement sur des critères de performance des gestionnaires de la commission ;

- la mise en place d'une méthode objective d'évaluation des résultats obtenus par la commission ainsi que la sanction en cas de défaillance.

#### **b - du côté de la commission**

Celle-ci devra tout mettre en œuvre en vue de :

- l'atteinte des objectifs fixés ;
- l'élaboration de données nécessaires à l'appréciation des résultats ;
- l'amélioration de la sinistralité au niveau du parc de l'Etat.

### **3 - Contrôle des performances**

Condition essentielle pour la réussite du mécanisme envisagé, le contrôle de performance n'a pas uniquement pour but de sanctionner, mais également d'induire les ajustements nécessaires.

La modalité de contrôle sera nécessairement un contrôle « a posteriori » par périodicité pré-définie des réalisations de la commission, à l'exception de la régie d'avance en tant que procédure dérogatoire des dépenses publiques.

## **B - LA REGIE D'AVANCE**

La distinction juridique de la procédure des dépenses publiques en quatre (4) étapes successives à savoir l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, et le paiement rend beaucoup plus lentes les opérations conduisant au décaissement des deniers publics. Ainsi, l'application rigoureuse du principe de la séparation des pouvoirs dans le domaine financier entre l'ordonnateur et le comptable conduit en définitive à l'inefficacité de l'appareil administratif surtout dans un domaine régi par des délais comme l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation.

Compte tenu du délai moyen de décaissement des indemnités constaté sur le terrain, il est préconisé que soit adjoint à la commission indépendante spécialisée, une régie d'avance.

La régie d'avance constitue l'un des régimes dérogatoires les plus utilisés en matière de dépenses publiques. C'est également un régime délicat en ce sens qu'il engendre une procédure simplifiée dans laquelle l'ordonnateur empiète sur les attributions du comptable en détenant des fonds et en procédant directement à des paiements sans l'intervention de ce dernier. La régie d'avance est instituée sur la base des besoins du service public, par arrêté du ministre des finances qui fixe également le montant de l'encaisse.

## PARAGRAPHE 2 : ORGANISATION, ATTRIBUTIONS ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

### A - ORGANISATION

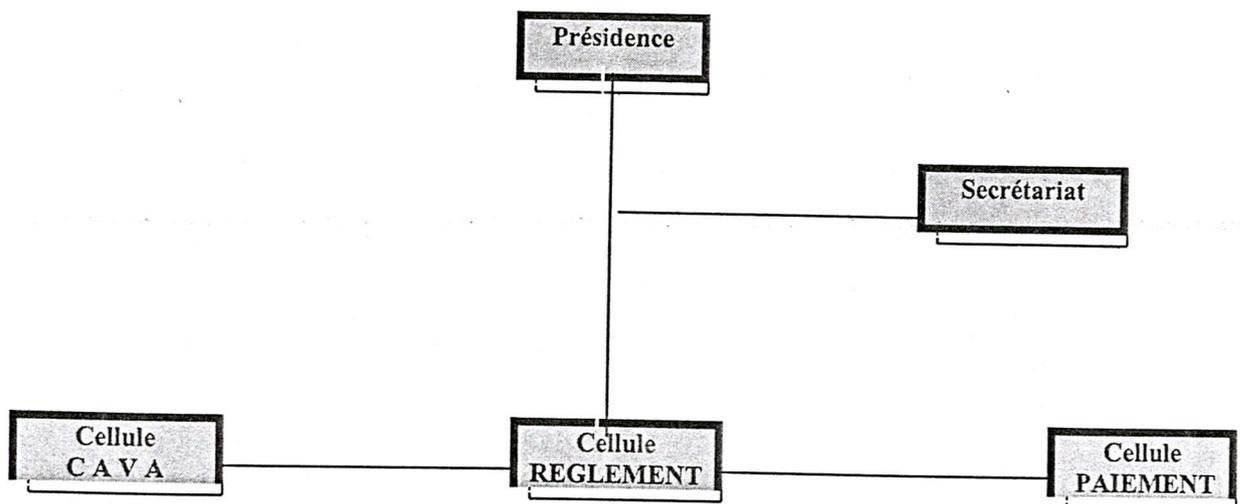
Pour l'efficacité de la commission, il est suggéré une structure légère devant développer très facilement les liaisons internes et externes nécessaires.

A cet égard, elle pourrait être organisée comme suit :

- un Président auquel est rattaché un secrétariat ;
- trois cellules à savoir :
  - la cellule « CAVA », correspondant en quelque sorte à un service de production en compagnie ordinaire ;
  - la cellule « REGLEMENT » identifiable à un service de règlement sinistre d'une compagnie d'assurance ordinaire ;
  - la cellule « PAIEMENT » à laquelle correspond la régie d'avance chargée d'effectuer les paiements d'indemnité

Cette organisation aboutit à l'organigramme suivant :

#### Organigramme de la Commission Indépendante Spécialisée



## **B - ATTRIBUTIONS**

### **1 - En ce qui concerne la cellule CAVA**

Cette cellule sera chargée :

- du recensement des véhicules administratifs;
- de la délivrance des attestations de propriété et du certificat spécial ;
- du suivi des retraits et des incorporations de véhicules ;
- de la mise en œuvre du contrôle de l'obligation instituée par le CAVA ;
- de l'évolution de la réglementation en matière d'obligation d'assurance des véhicules administratifs.

### **2 - En ce qui concerne la cellule « REGLEMENT »**

Les attributions de cette cellule seront relatives notamment :

- au règlement des dossiers de sinistres (rassemblement des pièces, communications avec les victimes, bénéficiaires et ayants droit, offre de transaction...);
- à la vérification des sinistres pour tenter de déceler les fraudes ;
- au suivi des instances judiciaires ;
- aux relations avec les experts ;
- à l'autorisation des paiements aux victimes, aux bénéficiaires, aux tiers payeurs et des paiements pour compte ;
- à l'autorisation de règlement des honoraires d'experts ;
- au suivi des recours;
- à la tenue de la comptabilité administrative des paiements ;
- à l'encadrement des sinistres survenus à l'extérieur du territoire national.

### **3 - En ce qui concerne la cellule « PAIEMENT »**

Les attributions pourraient être les suivantes :

- paiement des sinistres et des honoraires;
- encaissement des recours et paiement des recours en contribution ;
- exécution de la régie d'avance (appel de l'encaisse, justification des dépenses...);
- tenue de la comptabilité financière.

#### 4 - Enfin, en ce qui concerne le secrétariat

Le secrétariat sera chargé :

- du courrier ;
- de l'enregistrement des déclarations de sinistres ;
- de l'ouverture des dossiers sinistres ;
- de l'administration (renseignements, gestion du personnel, gestion du matériel, classement, archives...)

Par ailleurs, les besoins en ressources humaines pour l'accomplissement de ces missions peuvent s'évaluer comme suit :

**Tableau d'évaluation des ressources humaines nécessaires au fonctionnement de la commission**

<b>Structures</b>	<b>Nbre de personnes</b>	<b>Qualification</b>	<b>Observations</b>
<b>Président</b>	1	cadre d'assurance expérimenté	désigné après sélection
<b>Secrétariat</b>	3	secrétaire de direction avec connaissance en assurance	1 secrétaire 1 assistant 1 vagemestre
<b>Cellule CAVA</b>	1	cadre d'assurance	
<b>Cellule Règlement</b>	2	cadre d'assurance	
<b>Cellule Paiement</b>	1	cadre comptable	nommé parmi le personnel de la DGTCP

## C - FONCTIONNEMENT

Dans le cadre des relations fonctionnelles devant exister entre les différentes structures, le fonctionnement de la commission peut s'analyser comme suit :

1<sup>ère</sup> étape : Le secrétariat reçoit les déclarations de sinistres, ouvre les dossiers sinistres après avoir au préalable inscrit le sinistre dans le répertoire des sinistres ;

2<sup>ème</sup> étape : Les dossiers de sinistres sont transmis directement à la cellule « règlement ». Celle-ci examine les dossiers, fait le point des pièces manquantes, prend les contacts nécessaires avec les personnes et les structures indiquées pour les obtenir, selon un chronogramme défini ;

3<sup>ème</sup> étape : Lorsque le dossier est en état d'être réglé, et sur la base d'un calendrier de travail adéquat, la commission se réunit à l'exception du secrétariat et de la cellule « paiement », puis procède à l'étude des dossiers, le cas échéant, statue sur les indemnités à allouer conformément au code CIMA, prépare les offres d'indemnités, prononce les mises en débet, les recours en contribution et décide du remboursement des tiers payeurs ;

4<sup>ème</sup> étape : Le président de la Commission fait les offres d'indemnité à la victime ou à ses ayants droit, notifie les mises en débet à la personne débitrice et au Directeur de l'Exécution du Budget pour prélèvement ;

5<sup>ème</sup> étape : Lorsque l'offre est devenue définitive, le Président de la Commission autorise le paiement par la cellule « paiement ». Il autorise également le paiement des recours à la charge de l'Etat de même que l'encaissement des recours à percevoir.

Le contrôle technique des activités de la commission pourra être assuré par la Direction du Contrôle des Assurances, en tant qu'organe chargé du contrôle des assurances sur le territoire national. Les résultats de ce contrôle constitueront des éléments d'appréciation des performances de la commission.

## CONCLUSION GENERALE

Corollaire de l'accroissement du parc automobile, le développement des accidents de la circulation constitue une préoccupation majeure du législateur CIMA. Dans ce cadre, il a institué des règles et procédures visant une indemnisation juste et équitable des victimes et bénéficiaires. Ces règles pour la plupart s'imposent également à l'administration publique.

Or, l'opinion du grand public à l'égard de l'administration, prise dans son ensemble, est défavorable. Le grief est que celle-ci est tracassière, souvent « inhumaine ». La nécessité de disposer d'une administration publique saine et efficace est donc ressentie notamment en matière d'indemnisation des conséquences d'accidents de la route.

Dans le but de l'amélioration de la situation, le Gouvernement de la République du Bénin a mis en place le Certificat d'Assurance des Véhicules Administratifs ( CAVA) qui, à l'analyse, présente des limites tant sur le plan administratif que sur le plan technique.

L'apparition d'un besoin auquel le système en vigueur ne peut répondre efficacement, entraîne la recherche de solution novatrice. C'est en cela que la proposition d'une commission spécialisée indépendante dotée de régie d'avance apparaît comme une solution à prendre en considération. Une telle structure nous paraît apte à assurer l'impulsion et l'animation nécessaires à l'exécution, voire à la coordination des actions indispensables au respect scrupuleux des prescriptions du code CIMA en matière de règlement des sinistres automobiles. Elle se révèle être plus pragmatique, plus souple, donc moins systématisée que l'administration classique, pour le grand bonheur des bénéficiaires d'indemnité.

Ce faisant, l'objectif de protection des victimes d'accidents de la circulation si cher au législateur communautaire serait circonscrit parce que le mécanisme aura intégré à la fois les personnes privées et l'Etat.

# A N N E X E S

## ANNEXES N°1

### Situation des accidents de la circulation dans la ville de cotonou de 1992 à 1997

Années	Nbre total de cas	Dommages corporels					Dom. Matériels uniquement	Cas où taxis motos impliqués	Obs.
		Cas mortels	Nbre de morts	Cas non mortels	Nbre de blessés				
					Graves	Légers			
1992	1021	32	-	543	543		446	434	
1993	1026	34	-	482	482		510	390	
1994	1072	38	-	530	530		504	424	
1995	1422	40	47	625	241	549	757	497	
1996	1478	39	39	655	261	617	784	552	
1997	1940	39	39	879	411	892	1022	815	
<b>Total (période)</b>	<b>7959</b>	<b>222</b>	<b>-</b>	<b>3714</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4023</b>	<b>3112</b>	

**Source : Service Accidents du Commissariat Central de Cotonou**



- 7 - Annotation du DEB puis affectation au chef SDCNR
- 8 - Annotation du chef SDCNR puis affectation au chef de division compétent
- 9 - Elaboration d'un manuscrit de projet de décision de mandatement puis transmission pour visas hiérarchiques successifs jusqu'au chef SDCNR
- 10 - Transmission au pool pour saisie puis visas successifs jusqu'au DEB
- 5 - Enregistrement au secrétariat DEB puis transmission au DGBM pour visa
- 6 - Après visa, enregistrement au secrétariat administratif DGBM puis transmission au contrôleur Financier (CF)
- 12 - Enregistrement au secrétariat administratif du CF, puis transmission au chef BAAM
- 13 - Annotation, puis affectation à l'agent compétent pour traiter les dossiers de dédommagement. Transmission pour visas hiérarchiques successifs jusqu'au CF
- 14 - Visa du CF
- 12 - Enregistrement, puis transmission au cabinet du Ministre des Finances (MF)
- 15 - Enregistrement au secrétariat administratif du cabinet MF Puis transmission au Directeur de Cabinet du MF
- 16 - Visa du Directeur de Cabinet puis transmission au MF par le secrétariat particulier
- 17 - Signature du projet de décision par le MF
- 15 - Enregistrement au secrétariat administratif du cabinet du MF avec attribution d'un numéro, puis retour au secrétariat administratif de la DGBM

## **B - Phase de l'émission de mandat**

4 - Enregistrement au secrétariat administratif de la DGBM, puis transmission au secrétariat administratif du DEB

6 - Enregistrement au secrétariat DEB, puis transmission au chef SDCNR

7 - Affectation successives jusqu'au chef de division compétent

9 - Etablissement du mandat de paiement par le chef de division puis transmission pour visas hiérarchiques successifs jusqu'au DEB

6 - Enregistrement au secrétariat du DEB puis transmission au CF

14 - Visa du CF, puis transmission au service de l'ordonnancement à la DEB

11 - Ordonnancement de la dépense, puis transmission à la Recette Générale des Finances (RGF) au sein de la DGTCP

3 - Traitement du mandat, puis paiement de la dépense au bénéficiaire

ANNEXE N°3

Copie du Certificat d'Assurance des Véhicules Administratifs (CAVA)

**Condition de mise en débet  
en cas d'accident de la Circulation**

Arrêté no **860 /MF/DC/DGAE/DCA**  
du **06 Octobre 1997**

- Défaut de Permis de conduire.
- Permis de conduire périmé ou suspendu.
- Transport de personnes ou de marchandises à titre onereux.
- Non respect des prescriptions absolues du code de la route.
- Conduire en état d'ivresse.
- Délit de fuite.
- Manoeuvres dangereuses sur une voie à grande circulation.
- Vol du véhicule.
- Cession du véhicule à un conducteur non autorisé.
- Circulation dans une localité autre que celle de l'affectation, sauf justification par un ordre de mission établi par un responsable hiérarchique.
- Fausse déclaration.

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DES FINANCES

DIRECTION GENERALE  
DES AFFAIRES ECONOMIQUES

DIRECTION DU CONTROLE  
DES ASSURANCES

BP 963 - TELEX 5009 ( ) 30.18.51

**CERTIFICAT D'ASSURANCE  
VEHICULES ADMINISTRATIFS**

**( C A V A )**

Année .....

**CERTIFICAT D'ASSURANCE DES VEHICULES ADMINISTRATIFS  
( ARTICLE 224 DU CODE CIMA )**

N° .....

Ministère utilisateur : .....

N° identificateur : .....

Structure : .....

Marque-Type : .....

Châssis : .....

Moteur : .....

Immatriculation : .....

Fait à Cotonou, le .....

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages Généraux

BESSON (André), Les Assurances Terrestres Tome 1 5<sup>ème</sup> édition - LGDJ 1982

DIMOCK (Marshall) et DIMOCK (Edward), La Gestion des Affaires Publiques

LAMBERT-FAIVRE (Yvonne), Droit des Assurances 4<sup>ème</sup> édition DALLOZ 1982

MUZELLEC (Raymond), Finances Publiques 4<sup>ème</sup> édition SIREY 1984

SFEZ (Lucien), L'Administration Prospective Paris A. COLIN 1970

### Ouvrages Spécialisés

LANDEL (J) et PECHINOT (J), *L'Assurance Automobile* édition l'ARGUS 1987

YIGBEDEK (Zacharie), *L'Assurance Automobile, Théorie et Pratique*, 1<sup>ère</sup> édition 1997

### Textes

*Code des Assurances des Etats membres de la CIMA* édition l'ARGUS 1996

*Décret N° 91-292 du 31 Décembre 1991 portant réglementation du parc automobile de l'Etat*

*Arrêté N° 214/ MF/DC/CC du 09 Juillet 1993 portant organisation attributions et fonctionnement de la Direction Générale des Affaires Economiques*

*Arrêté N° 859/MF/DC/DGAE/DCA du 06 Octobre 1997 portant institution du Certificat d'Assurance des Véhicules Administratifs*

Arrêté N ° 860/MF/DC/DGAE/DCA 06 Octobre 1997 fixant les conditions de mise en débet en cas d'accident de la circulation causé par un véhicule administratif

Arrêté N°4/MF/DC/DGAE/DCA/SA du 23 Février 1998 portant création d'un comité d'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation causés par les véhicules administratifs

### Revue, Articles, et Documents

Jeune Afrique Economie N° 256 du 19 Janvier au 1<sup>er</sup> Février 1998 : Pourquoi nos routes tuent ?

Jeune Afrique Economie N°270 du 31 Août au 13 Septembre 1998 : L'Assurance Automobile en Zone CIMA

Les Finances du Renouveau (Bulletin d'information du Ministère des Finances) N° 1 : Reforme au Ministère des Finances, causes et objectifs.

Finances et Développement (Publication trimestrielle du FMI et de la B.M.) Septembre 1996 : La reforme de l'Etat

Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA) N°1 L'Assurance Automobile en Péril par Feu Professeur Julien-Jean CODJOVI.

Revue des Sciences Juridiques et Administratives du Bénin (RBSJA) N° 12 Pathologie du Secteur Public par le Professeur Théodore HOLO.

L'ASSUREUR AFRICAIN (Revue trimestrielle de la FANAF) N° 24, 25, et 26 : L'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation dans le code CIMA par le Professeur Jacqueline LOHOUES-OBLE.

Documents de la Table Ronde de N'djaména du 16 au 18 Décembre 1997 sur la Gestion du parc de l'Etat



1 - Les pénalités en cas d'offre tardive de transaction et en cas de paiement tardif d'indemnité.....	21
2 - L'effectivité des sanctions.....	22
<u>Section 2</u> : L'institution du CAVA.....	23
<u>Paragraphe 1<sup>er</sup></u> : Travaux de la commission ad'hoc.....	23
<u>Paragraphe 2</u> : Textes régissant le CAVA.....	24
A - L'Arrêté portant institution du CAVA.....	24
B- L'Arrêté fixant les conditions de mise en débet en cas d'accident de la circulation causé par un véhicule administratif.....	25
C- L'Arrêté portant création d'un comité d'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation causés par les véhicules administratifs.....	25
Conclusion partielle.....	26

**2<sup>ème</sup> Partie : LIMITES DE LA PROCEDURE ACTUELLE ET PROSPECTIVE D'UNE GESTION CONFORME AU CODE CIMA .....27**

**Chapitre 1<sup>er</sup> : ANALYSE CRITIQUE DU CERTIFICAT D'ASSURANCE DES VEHICULES ADMINISTRATIFS.....28**

<u>Section 1<sup>ère</sup></u> : Analyse sur le plan administratif.....	
<u>Paragraphe 1<sup>er</sup></u> : Analyse de la gestion administrative des dossiers de sinistres.....	28
<u>Paragraphe 2</u> : Analyse du contenu des textes en vigueur.....	29
<u>Section 2</u> : Analyse sur le plan technique.....	30
<u>Paragraphe 1<sup>er</sup></u> : Le problème de l'inscription de la provision pour sinistres à payer au budget.....	30
<u>Paragraphe 2</u> : Les autres problèmes.....	31

**Chapitre 2 : Approches de solutions.....32**

<u>Section 1<sup>ère</sup></u> : Des solutions déjà expérimentées.....	32
<u>Paragraphe 1<sup>er</sup></u> : Assurance auprès des entreprises privées d'assurance.....	32
<u>Paragraphe 2</u> : Gestion confiée à la Direction du Contrôle des Assurances.....	34
<u>Section 2</u> : Mise en place d'une commission spécialisée dotée d'une régie d'avance.....	35
<u>Paragraphe 1<sup>er</sup></u> : Philosophie générale de la Commission .....	35
A - Logique de la commission spécialisée indépendante.....	35
1 - La fixation d'objectifs.....	36
2 - La détermination des obligations .....	36
a - du côté de l'administration.....	36
b - du côté de la commission .....	37
3 - Le contrôle des performances.....	37
B - La régie d'avance.....	37
<u>Paragraphe 2</u> : Organisation, attributions et fonctionnement de la commission .....	38

A - Organisation.....	38
B - Attributions.....	39
1 - En ce qui concerne la cellule CAVA.....	39
2 - En ce qui concerne la cellule REGLEMENT .....	39
3 - En ce qui concerne la cellule PAIEMENT.....	39
4 - En ce qui concerne le SECRETARIAT.....	40
C - Fonctionnement.....	40
<u>CONCLUSION GENERALE</u> .....	42
<u>ANNEXES</u> .....	43
N ° 1.....	43
N ° 2.....	44
N ° 3.....	47
<u>BIBLIOGRAPHIE</u> .....	48