

RCC

REVUE

CONSTITUTION ET CONSOLIDATION

DE L'ÉTAT DE DROIT DE LA DÉMOCRATIE ET
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN
AFRIQUE

ÉDITORIAL

DOCTRINE

La désignation des juges constitutionnels en Afrique noire Francophone, Gaétan Thierry FOUMENA, Agrégé des Facultés de Droit - Université de Ngaoundéré - (Cameroun) **(Page 7)**

La répression administrative. Étude à partir de quelques exemples au Bénin et en Côte d'Ivoire, Prudent SOGLOHOUN, Maître-assistant de Droit public Université d'Abomey-Calavi (BENIN) **(Page 67)**

La libre administration des collectivités territoriales décentralisées dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation, Luc Patrick BALLA MANGA, Docteur en Droit Public à l'Université de Douala (Cameroun) **(Page 145)**

Le contrôle du système du parrainage des candidatures à l'élection présidentielle par les juridictions constitutionnelles africaines, El Hadji Omar DIOP, Docteur en droit de l'Université Montesquieu de Bordeaux et Enseignant-chercheur à la faculté des sciences juridiques et politiques à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar **(Page 179)**

Le juge administratif dans les contrats de partenariat public-privé en Afrique francophone, Luciano Sèwènan HOUNKPONOU, Docteur en Droit Public Enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) **(Page 255)**

TRIBUNE LIBRE

Commentaire de l'article 14 al. 2 de la loi constitutionnelle N°96/06 - du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972, Émile MENGUE MBOUE, Ph.D en Droit Public Chargé de Cours à la Faculté des Sciences Juridiques et politiques, Université de Ngaoundéré - (Cameroun) **(Page 301)**

L'action collective des associations de consommateurs à l'aune des principes des droits du Burkina Faso et du Bénin, pays du système romano-germanique, Seydou BARRO, Magistrat, (Burkina Faso), Doctorant en droit privé, Université de Parakou. **(Page 309)**

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

DECISION DCC 22-139 DU 21 AVRIL 2022 (Page 391)

DECISION EL 22 - 001 DU 06 OCTOBRE 2022 (Page 395)

DECISION EL 22 - 002 DU 06 OCTOBRE 2022 (Page 401)

DECISION EL 22-003 DU 16 NOVEMBRE 2022 (Page 407)

DECISION EL 22-004 DU 17 NOVEMBRE 2022 (Page 415)

ACTUALITÉS DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN
COUR CONSTITUTIONNELLE

REVUE
RCC **CONSTITUTION** ET
CONSOLIDATION
DE L'ÉTAT DE DROIT, DE LA DÉMOCRATIE ET
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN AFRIQUE



Doctrines ;
Tribune libre ;
Jurisprudence ;
Actualité des juridictions constitutionnelles.

2022 N° 8 / Semestriel

Copyright : Cour constitutionnelle du Bénin
Contact pour soumettre un article :
activitesscientifiques@courconstitutionnelle.bj

Mise en pages & Impression :

Imprimerie COPEF
+229 61 61 65 38 / 229 95 84 34 34
imprimerie_copcf2006@yahoo.fr
Cotonou - Bénin

ISSN : 1840-9687

Dépôt légal : n° 11573 du 30 Décembre 2020
3^{eme} trimestre Bibliothèque Nationale du Bénin

Distribution : 00229 21 31 14 59

Droits de reproduction, de traduction, d'adaptation réservés pour tout pays.
(Loi n° 2005-30 relative à la protection du droit d'auteur et des droits voisins
en République du Bénin)

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 14 AL. 2
DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE
N°96/06 DU 18 JANVIER 1996 PORTANT RÉVISION
DE LA CONSTITUTION DU 02 JUIN 1972

Dr. Émile MENGUE MBOUE

Ph. D en Droit Public
Chargé de Cours à la Faculté des
Sciences Juridiques et politiques,
Université de Ngaoundéré- (Cameroun)

À la question de savoir « *un Parlement pour quoi en faire ?* »¹, le constituant camerounais répond par l'article 14 (2) de la loi constitutionnelle n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 : « *le parlement légifère et contrôle l'action du gouvernement* »². L'article 14 (2), suscitée, se trouve au sein du Titre 3 de la loi constitutionnelle n°96/06 et est intitulé « Du pouvoir législatif ». Cet article met en œuvre du principe de la séparation des pouvoirs dont dispose l'article 14 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789³. Par cette disposition, le constituant présente les fonctions traditionnelles des assemblées parlementaires au sein de l'Etat. Il s'agit de la fonction législative et de la fonction de contrôle de l'activité

1 CHANDERNAGOR (André), *Un Parlement pourquoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, 187 p.

2 Art. 14 (2) de la loi constitutionnelle n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972.

3 Art.14 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a pas de constitution ».

gouvernementale. Ces fonctions, tantôt qualifiées par la doctrine⁴ de « juridiques et extra-juridiques », « normatives et politiques », sont essentielles à l'édification et la consolidation de l'Etat de droit⁵. En droit parlementaire, il est établi que le Parlement peut exercer cinq fonctions⁶: la fonction électorale, qui consiste à désigner le chef du gouvernement ; la fonction expressive visant à connaître l'état d'esprit du peuple sur une question précise ; la fonction pédagogique faisant des parlementaires de véritables instituteurs, la fonction informative qui permet d'éviter le monopole de la détention de l'information et de la communication par l'exécutif et donc de le contrôler, et enfin de compte, la fonction législative, c'est-à-dire de confection de la loi. Pour le constituant du 18 janvier 1996, le Parlement exerce deux fonctions : la fonction juridique et la fonction politique. Dans un contexte dicté par l'Etat de droit, la présente étude présente un double intérêt théorique et pratique.

Au plan théorique, l'article 14 (2) de la loi constitutionnelle n°96/06 permet de déterminer la nature de la relation qui existe entre la théorie la pratique des mécanismes de production des normes législatives et l'action gouvernementale. Au plan pratique, il permet de déterminer le rôle du parlement au sein de l'Etat du Cameroun. « *In fine* », l'article 14 (2), articule l'instance parlementaire autour de deux fonctions principales en l'occurrence, la fonction normative (I), et la fonction politique (II).

4 AVRIL (Pierre), « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la Vème République », *RDP*, 1984, pp .573-586.

5 HADIDJA (Sali), *Le Parlement et l'Etat de droit au Cameroun*, Thèse de Doctorat/PhD, Université de Ngaoundéré, 2020, 225p. ; ABIABAG (Issa), « Le Droit Parlementaire camerounais », *in*, *Annales de la faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Douala*, n° 01, 2002, pp.43-65.

6 AVRIL (Pierre), GICQUEL (Jean), *Droit parlementaire*, 4ème édition, Paris, Montchrestien, 2010, pp. 180-190.

I. LA FONCTION NORMATIVE DU PARLEMENT

La fonction la plus ancienne du parlement est de légiférer, c'est-à-dire de faire la loi. C'est de cette acception première que le parlement tire l'appellation de pouvoir législatif. Elle comporte deux phases principales. D'une part, la phase préparatoire ou préliminaire qui est l'œuvre des commissions (A), d'autre part, la phase de discussion ou l'adoption de la loi en séance plénière (B).

A. L'initiative des lois

En droit positif camerounais, il appartient au parlement de légiférer. C'est ce qu'exprime l'article 14 (2.a) de la loi constitutionnelle n°96/06 du 18 janvier 1996. Lorsqu'un texte est initié par un ou plusieurs parlementaires, on parle de proposition de loi. Le pouvoir législatif est exercé par le parlement qui comprend deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Ainsi, l'initiative législative peut émaner soit d'un membre du Sénat, soit d'un membre de l'Assemblée nationale. Elle provient également d'un groupe parlementaire. Les projets et les propositions de lois sont déposés à la fois sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat. Pourtant, ce dépôt simultané sur le bureau des deux chambres ne préfigure rien de l'ordre d'examen des textes. Autrement dit, le dépôt simultané n'emporte pas l'examen simultané par les commissions des deux assemblées comme le laisserait croire l'alinéa 1(b) de l'article 29 de la loi n°96/06⁷, complétant les dispositions de l'article 14 (2) du même texte. En effet, lorsque l'article 30-1 de la loi constitutionnelle, dans un élan de précision de l'article 14 (2), dispose : « les

7 Lire l'Article 29 (1) de la loi n°96/06 suscitée : « les projets et les propositions de lois sont examinés par les commissions compétentes avant leurs discussion en séance plénière ».

textes adoptés par l'Assemblée nationale sont aussitôt transmis au président du Sénat par le président de l'Assemblée nationale », on en déduit aisément que le Sénat doit attendre que l'Assemblée nationale ait achevé l'examen du texte puis l'adopte et c'est le texte adopté par l'Assemblée nationale que le Sénat examine⁸. Toutefois, il convient de rappeler qu'en droit positif camerounais, « *l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres du parlement* ». Le texte émanant de l'exécutif est appelé projet de loi⁹. Ce dernier est adopté après discussion au sein des assemblées parlementaires.

B. La discussion et l'adoption de la loi en plénière

La discussion en séance commence par la présentation du rapport. Les projets et propositions de loi sont, en principe, soumis à une seule délibération en séance publique. La discussion des projets et propositions de loi s'engage par l'audition, s'il y a lieu, du ou des rapporteurs de la ou des commissions saisies pour avis et ensuite par la présentation du rapport de la commission saisie au fond. Après la présentation du rapport, le Président annonce l'ouverture de la discussion générale. A la fin de la discussion, l'Assemblée devra ensuite se prononcer sur l'ensemble du texte¹⁰ et dont sur son

8 Cette interprétation est toutefois contredite par l'alinéa 2 de l'article 29 de la Constitution qui est sans équivoque : « Le projet de loi examiné en séance plénière est le texte déposé par le président de la République. La proposition de loi examinée en séance plénière est le texte élaboré par l'auteur ou les auteurs de celle-ci ». C'est ce que confirme l'article 38-1 (a) du règlement intérieur du Sénat qui dispose : « Les projets de loi dont le Sénat est saisi par le président de la République sont déposés sur le bureau de la chambre pour être transmis par le président du Sénat à la conférence des présidents qui décide de leur recevabilité et de leur attribution à une commission générale. Il en est donné connaissance au Sénat au cours d'une séance plénière ».

9 Article 25 de la loi n°96/06, *op.cit.*

10 Article 60 (5) du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale

vote¹¹. Le Sénat quant à lui, n'engage formellement la procédure que lorsqu'il a reçu du Président de l'Assemblée nationale le projet ou la proposition de loi adoptée par la chambre basse. Lorsque la chambre haute s'est à son tour prononcée sur le texte, le Président du Sénat le retourne au président de la chambre basse. Ce mouvement est appelé « *navette parlementaire* »¹². De ce qui précède, il en ressort que le Parlement reste l'acteur principal du processus législatif, bien que cette compétence soit partagée avec l'exécutif dont il contrôle l'action¹³.

II. LA FONCTION POLITIQUE DU PARLEMENT

En Afrique, il n'existe pas de Parlement sans prérogatives de contrôle de l'action gouvernementale. L'article 14 alinéas 2 (b) de la loi n°96/06 dispose : « ... le *Parlement contrôle l'action du gouvernement* ». Ce contrôle a deux fonctions essentielles à savoir, prévenir (A) et sanctionner (B) les errements de l'exécutif dans la mise en œuvre des politiques publiques.

A. Le contrôle préventif de l'action gouvernementale

Pour contrôler efficacement, il faut être informé. Le Parlement doit connaître la réalité des mesures prises par le pouvoir exécutif, leur contenu ; afin de mieux le contrôler. Le contrôle prévu par l'article 14 (2.b) de la loi constitutionnelle n°96/06 est un contrôle préventif. A ce titre, il confère à l'instance parlementaire un droit de regard sur l'activité gouvernementale à travers deux modalités : la demande

11 Article 71 et 73 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, Article 86 et 88 du Règlement intérieur du Sénat.

12 Article 64 (1) du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

13 Article 25 (1) de la loi fondamentale n°96/06, *op.cit.*

d'information et l'investigation. La demande d'information n'a pas pour objet de sanctionner le gouvernement, mais plutôt, comme son nom l'indique, de s'informer afin mieux le surveiller¹⁴. Dans ce cadre, l'information est perçue comme la première étape du contrôle de l'action gouvernementale. Elle s'articule autour de deux axes : les questions parlementaires¹⁵ et les interpellations¹⁶.

En ce qui concerne les commissions d'enquêtes et de contrôles, elles sont consacrées par le constituant du 18 janvier 1996 et les règlements intérieurs des chambres parlementaires du Cameroun. Elles sont formées d'une part, pour recueillir des éléments d'informations sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'Assemblée qui les a créées¹⁷. D'autre part, elles sont chargées d'étudier la gestion administrative, financière, ou technique de services publics ou entreprises nationales en vue d'informer l'Assemblée qui les a créées aux résultats de leur examen¹⁸.

Cependant, au regard des statistiques, l'on constate que le recours à ces procédés d'enquêtes présente quelques lacunes. C'est notamment le cas des commissions d'enquêtes et de contrôles qui, depuis leur instauration dans les années 1990, n'ont fait l'objet

14 ATEMENGUE (Jean De Noël), « Le régime électoral des Sénateurs », in *Le Sénat au Cameroun*, éditions clé, Yaoundé, 2016, pp.175-188.

15 Les questions parlementaires peuvent être définies comme des démarches de renseignement ou d'exploitations adressées par les parlementaires aux membres du gouvernement. Elles sont dépourvues de sanctions politiques immédiates mais constituent une source de renseignement d'ordre pratique. Elles sont de deux ordres : écrit et oral Lire les articles 75 à 80 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, articles 81 à 89 du Règlement intérieur du Sénat.

16 Les interpellations quant à elles, sont une arme de dissuasion ou un moyen de pression permettant aux parlementaires de pousser le gouvernement à s'expliquer publiquement au sujet de ses activités ou de ses projets ne se trouvant pas à l'ordre du jour de l'Assemblée.

17 Article 86 (5) du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, Article 90 (5) du Règlement intérieur du Sénat

18 Article 113 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

d'aucune interpellation, encore moins d'une mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement. Le contrôle préventif de l'exécution des politiques publiques étant ainsi décliné, ce dernier s'accompagne en temps de besoin, des moyens coercitifs.

B. Le contrôle répressif de l'action gouvernementale

Le contrôle répressif est un contrôle a posteriori. C'est le contrôle dont dispose le Parlement pour sanctionner l'action du gouvernement¹⁹. Ce contrôle correspond à la responsabilité du gouvernement. En effet, il s'agit d'une responsabilité politique²⁰. Au regard de l'article 34 (2) de la loi n°96/06, complétant les dispositions de l'article 14 (2) du même texte, le constituant distingue le contrôle par l'initiative du gouvernement qui se résume à la question de confiance, du contrôle par l'initiative du Parlement lequel renvoie à la motion de censure. Ainsi dans le premier cas, le Premier Ministre peut après délibération du conseil ministériel engager la responsabilité du gouvernement sur un programme, ou le cas échéant, sur une déclaration de politique générale. Le vote ne peut intervenir moins de quarante-huit heures (48) après la question de confiance. Seul sont recensés les votes défavorables à la question de confiance. A l'opposé, l'article 34 (3) de la loi n°96/06 dispose : « L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Pour être recevable, la motion de censure doit être signée par au moins un tiers des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut intervenir moins de quarante-huit heures (48) après le dépôt de motion de censure ».

19 SEGUR (Philippe), *La responsabilité politique*, Paris, PUF, coll. *Que sais-je ?* n° 1998, p.127, cité par ONDO (Téléphore), *Le droit parlementaire gabonais*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2008, p.243.

20 ABA'A OYONO (Jean -Calvin) « Un air de printemps dans le droit parlementaire au Cameroun », *Juridis périodique* n° 54, avril-mai-juin, 2003, p.18.

Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure. Au total, la motion de censure tout comme la question de confiance, constitue un moyen répressif de contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale. Mais la formalité de contrôle du gouvernement au Cameroun montre que la censure reste une pratique limitée voire inexistante. La fonction de contrôle du gouvernement au Cameroun est donc limitée. Cette limitation s'articule autour de plusieurs axes. D'abord ce contrôle n'est que formel. Ensuite, cette fonction présente des sérieuses difficultés du fait de la mainmise du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, notamment à travers le clivage de la majorité des parlementaires. Enfin, cette situation de faiblesse de la fonction de contrôle du gouvernement montre à quel point le pouvoir législatif a perdu sa noblesse. Toute chose, qui ramène à la lumière de la pensée la problématique de la nature du régime politique Camerounais.

DIRECTION DE LA PUBLICATION

Directeur : Razaki AMOUDA ISSIFOU / Secrétaire : Gilles BADET (Assisté de Josué CHABI KPANDE)

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Président d'honneur	Maurice AHANHANZO GLELE Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien membres de la Cour constitutionnelle du Bénin, ancien Président de la Haute cour de justice du Bénin (BENIN)
Présidents	Théodore HOLO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, ancien Président de la Haute cour de justice du Bénin (BENIN) Joseph DJOGBENOU Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé, Directeur du centre de recherche et d'étude en droit et institutions judiciaires en Afrique/ Université d'Abomey-Calavi (Bénin) Avocat, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN)
Vice-Président	Koffi AHADZI-NONOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien membre de la cour constitutionnelle du Togo (TOGO)
Membres	Robert DOSSOU Ancien Bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin, Doyen honoraires de la faculté des sciences juridiques économiques et politiques de l'Université nationale du Bénin, ancien ministre, ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN) Martin BLEOU Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien ministre (CÔTE D'IVOIRE) Bahaar KANTE Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, Doyen honoraire de la faculté de droit de l'Université Gaston Berger de Saint Louis, ancien Vice-président du Conseil constitutionnel (SÉNÉGAL) Dorothé C. SOSSA Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé , Doyen honoraire de la faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, ancien Secrétaire permanent de l'OHADA. Noël A GBAGUIDI Agrégé des facultés de droit , Professeur de droit privé, ancien Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de l'homme et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Fabrice HOURQUEBIE Professeur de droit public, Université Bordeaux, Directeur du CERCCLLE (FRANCE) Adama KPODAR Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, ancien Vice-président de l'Université de Kara (TOGO), Directeur général de l'Ecole nationale d'administration (ENA) de Lomé (TOGO) Dodzi KOKOROKO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public et de sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) Ibrahim David SALAMI Agrégé des facultés de Droit, Professeur de droit public, ancien Vice-doyen de la faculté de Droit et de sciences politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Dandi GNAMOU Agrégé des facultés de droit , Professeure de droit public, Université d'Abomey-Calavi, Président de chambre à la Cour des comptes du Bénin (BENIN) Mahaman TIDJANI ALOU Agrégé en Sciences politiques, Professeur de science politique à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER) Hygin KAKAI Agrégé de science politique, Professeur de science politique, Vice-doyen de la faculté de Droit et de science politique à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Brusil Miranda METOU Agrégée des facultés de droit, Professeure de droit public, ancienne Vice-Recteur chargé de la recherche, de la coopération et des relations avec le monde des entreprises Université de DSCHANG (CAMEROUN), Victor P. TOPANOU Maître de conférences en science politique, Professeur de science politique, ancien Directeur de l'école doctorale Sciences juridiques, politiques et administratives, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Arsène-Joël ADELOUI Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Directeur de l'école doctorale de sciences juridiques politiques et administratives, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Paterne MAMBO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public à l'Université Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan, Professeur associé au Centre d'Excellence Africain Mine et Environnement Minier de l'Institut National Polytechnique Houphouët-Boigny de Yamoussoukro, Doyen honoraire de la faculté de droit de l'Université Jean Lorougnon Guédé de Daloa (République de COTE D'IVOIRE) Robert MBALLA OWONA Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Doyen de la faculté de droit de Bertoua, Université de Yaoundé II Soa (CAMEROUN) Moktar ADAMOU Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé, Doyen de la Faculté de droit et science politique de l'Université de Parakou (BENIN) Igor GUEDEGBE Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit privé, Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de l'homme et de la démocratie à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Djibrihina OUEDRAOGO Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Université Thoma Sankara (BURKINA FASO) Eric NGANGO YOUMBI, Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public, Vice-doyen chargé de la recherche et de la coopération de la Faculté de sciences juridiques et politiques de l'Université de Garoua (CAMEROUN)

COMITÉ DE LECTURE

Président : M. Sylvain M. NOUWATIN, Vice-président de la Cour constitutionnelle

Membres : Dr. Gilles BADET, Maître-assistant de droit public ; Dr. Prudent SOGLOHOUN, Maître-assistant de droit public ; Dr. Eric HOUNTONDJI, Maître-assistant de droit public ; Dr. Thomas D. YONLI, Maître-assistant de droit public ; Dr. Fidèle AYENA, Maître-assistant de science politique ; Dr. Aboudou Latif SIDI, Directeur de la recherche et de la documentation à la Cour constitutionnelle.