

# RCC

REVUE

# CONSTITUTION ET CONSOLIDATION

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

NUMÉRO SPÉCIAL

## ÉDITORIAL

### ACTES DU COLLOQUE

« LA COUR CONSTITUTIONNELLE BÉNINOISE, ENTRE RUPTURE ET CONTINUITÉ »

#### Rapport Général

Oumarou NAREY

Professeur Titulaire de Droit Public (Page 7)

#### Justice constitutionnelle et évolution jurisprudentielle

Mathieu DISANT, Agrégé des Facultés de droit

Professeur à l'Université Lyon Saint-Etienne (France)

Directeur du CERCRID - UMR CNRS

Expert international (Page 31)

#### L'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin en matière de grève à la lumière du droit comparé

Épiphané SOHOUÉNOU, Agrégé des Facultés de droit

Université d'Abomey-Calavi (Page 51)

#### Juridictions constitutionnelles et normes de référence

Dandi GNAMOU, Professeure Titulaire

Agrégée des facultés de droit, Juge à la Cour suprême du Bénin (Page 75)

#### L'impératif constitutionnel

Adama KPODAR, Professeur Titulaire de Droit Public

Agrégé de Droit Public et de Science Politique Université de Kara (TOGO) (Page 101)

#### Évolution des normes de référence constitutionnelles dans la pratique du Conseil constitutionnel algérien

Modérateur Ada Mohamed DJELLOUL

Membre du Conseil constitutionnel d'Algérie (Page 127)

#### Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ?

Ibrahim David SALAMI, Professeur titulaire

Agrégé en droit public, Avocat au Barreau du Bénin (Page 131)



République du Bénin

## Cour Constitutionnelle

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



DOCTRINE  
CHRONIQUES  
JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE  
ACTUALITÉ DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

*2019 N° 001 / Semestriel*

---

**Copyright :** Cour Constitutionnelle du Bénin

**Mise en page et impression**

*BEDI CONSUTING*

*00229 96 47 40 21*

*Cotonou - Bénin*

**ISSN :** 1840-9687

**Dépot légal :** n° 11573 du 30 août 2019

3<sup>ème</sup> trimestre Bibliothèque Nationale

**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)

## Rapport général

**Oumarou NAREY**

*Professeur titulaire de droit public,  
Université Abdou Moumouni de  
Niamey-Niger*

C'est l'histoire d'une symphonie censée être parfaite à travers l'implication de trois acteurs : le peuple (pouvoir constituant originaire), la constitution (la partition), le juge constitutionnel (l'interprète). À l'arrivée, l'interprétation de la partition donnée par le juge constitutionnel, reflète ou dénature la symphonie d'origine. Se pose alors la question de la fidélité ou non de l'interprétation à l'objet interprété. Cette image empruntée à F. Delpérée dans sa synthèse sur le colloque consacré à l'interprétation constitutionnelle<sup>1</sup>, rend bien compte de la nature de l'œuvre jurisprudentielle du juge constitutionnel, qui peut osciller entre continuité et rupture. Telle est la thématique de l'activité scientifique qui nous a réunis à Cotonou du 11 au 13 septembre 2019. Cette thématique est d'une richesse qui mérite bien les trois jours de débats qui lui sont consacrés par la Cour constitutionnelle du Bénin.

---

<sup>1</sup> DELPÉRÉE (F), « L'interprétation de la constitution ou la leçon de musique », in MÉLIN-SOUCRAMANIEN (F), *L'interprétation constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 241 et s.

Ainsi, en prenant l'heureuse initiative de consacrer son tout premier colloque à une réflexion d'ensemble sur la justice constitutionnelle au Bénin sous le prisme d'un sujet provocateur de la continuité et de la rupture, la sixième mandature de la Cour constitutionnelle nous y a conviés à réfléchir, de manière quelque peu métaphorique, sur « *l'Ancien et le Nouveau Testaments* » de sa jurisprudence. En effet, dans notre parabole, « *l'Ancien Testament* » symbolise la riche et dense jurisprudence de la Cour dominée hier, par les « pères fondateurs » qui, à travers des faits d'armes jurisprudentiels contre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ont posé les balises constitutionnelles : la séparation et la limitation des pouvoirs, la protection des droits et libertés, le renforcement de l'Etat de droit, la stabilité constitutionnelle, institutionnelle et politique. Il en a été ainsi parce que c'est à ceux (« les pères fondateurs »), qui ont établi la Constitution et dégagé des principes et règles constitutionnels, qu'est revenu en premier le soin de les interpréter, d'en fixer le sens, avec la force et la valeur qui s'y attachent. Ce qui a conduit l'opinion à confondre les auteurs de la Constitution du 11 décembre 1990 aux membres de la Cour, interprètes authentiques. Or, comme le relève à juste titre une certaine doctrine, le plus souvent, les auteurs des textes constitutionnels ne sont pas les interprètes et ceux-ci ne sont forcément pas les auteurs<sup>2</sup>.

S'agissant du « *Nouveau Testament* », il incarne, dans notre métaphore, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle animée, depuis le 18 juin 2018, par des hommes et une femme qui n'appartiennent pas au cercle très restreint des rédacteurs de la

---

<sup>2</sup> DELPÉRÉE (F.), « L'interprétation de la Constitution », in Académie internationale de droit constitutionnel, *Recueil des cours, La Constitution aujourd'hui*, Campus Universitaire de Tunis, 2006, vol. XV, p. 99.

Constitution de 1990 mais ils développent des méthodes de raisonnement et des techniques de décision qui sont fort fondamentalement différentes. En effet, la Cour constitutionnelle du Bénin est vidée par la force des textes, des créateurs de la Constitution et a commencé une œuvre jurisprudentielle de déconstruction-reconstruction qui s'est soldée par la remise en cause totale et/ou partielle de certaines des plus grandes décisions rendues par la « Cour des pères fondateurs ». Ce faisant, la sixième mandature a des lectures différentes qui sont fonction de l'époque et des circonstances, ce qui lui a permis d'y mettre des accents différents et de procurer des commentaires différenciés bien que le texte fondateur – la Constitution du 11 décembre 1990 – soit identique. Il s'ensuit dès lors que les juges constitutionnels – « pères fondateurs » et acteurs d'aujourd'hui – n'ont perdu de vue ni le texte constitutionnel, ni le contexte, mais utilisent différents instruments (le raisonnement et la méthodologie juridiques) pour produire au grand public (les gouvernés et les gouvernants) une jurisprudence qui mérite réflexion avec d'autres constitutionnalistes et praticiens du droit débutants ou chevronnés. D'où l'intérêt qui a permis de se pencher sur non seulement les mérites et les limites de cette jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin en 25 ans, mais aussi ses nouvelles tendances qui prônent le renforcement de l'autorité de l'Etat au regard des exigences de la Constitution telles qu'elles sont comprises par les juges de la sixième mandature. En effet, dans son allocution d'ouverture, le Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, le Professeur Joseph Djogbenou, a planté le décor en des termes très clairs : « *le temps n'est-il pas venu pour la Cour constitutionnelle du Bénin d'être jugée sans être condamnée ?* », car selon lui, la finalité est que la constitution

n'est pas le miroir pour ceux qui ont la vocation de la lire, mais bien un instrument au service des États.

Abordant également la problématique de ce colloque, le Président de la Cour suprême du Bénin, Monsieur Ousmane Batoko, a posé les questions pertinentes ci-après : quels sont les motifs avouables et non avouables qui pourraient sous-tendre l'organisation du présent colloque, à peine 15 mois du début de la nouvelle mandature de la Cour ? Serait-ce pour se donner bonne conscience des actes posés ou des décisions prises, dont on souhaiterait obtenir la validation ou l'onction des pairs ? Ou serait-ce pour se conforter dans la légitimation publique ou tout au moins collective d'une nouvelle approche de la dynamique décisionnelle de la juridiction constitutionnelle ?

Dans son allocution, le Président de la Cour suprême du Bénin n'a pas manqué de relever que pour certains aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur du Bénin, le juge constitutionnel semble sonner le glas de la démocratie au Bénin. Il a noté que certaines des décisions du juge constitutionnel béninois, ont en effet ébranlé bon nombre de juristes africains dans leurs certitudes scientifiques. En outre, toujours selon lui, une révolution jurisprudentielle est en marche au Bénin, parfaitement en phase avec la réputation jadis de laboratoire de la démocratie qui lui colle depuis de longues années.

Pour tenter d'accéder aux différents sous-thèmes par un chemin d'écolier, il a été au préalable rappelé l'essor de la justice constitutionnelle et son évolution jurisprudentielle. Dans ce cadre, il a été mis en relief que l'évolution jurisprudentielle constitue

un *continuum*, c'est-à-dire un tâtonnement, une inflexion, un revirement, etc, ce qui a permis de voir comment le temps se mesure dans la conscience du juge. Ainsi, il semble que le juge constitutionnel peut être dans son temps même s'il n'est pas juge du temps. Il peut en effet être soumis au temps en opérant des revirements jurisprudentiels, sans négliger l'insécurité juridique que pourrait procurer une évolution de sa jurisprudence. Les causes explicatives de celle-ci sont nombreuses et variées : il peut s'agir d'un changement fondamental des circonstances, d'une évolution des règles ou des principes constitutionnels, d'un changement législatif, du contexte socio-économique ou d'un changement découlant de la jurisprudence elle-même.

Pour mener à bien cette entreprise d'évolution jurisprudentielle, le juge constitutionnel utilise un certain nombre de méthodes organisationnelles et décisionnelles. Il s'agit là de précautions dont s'entoure le juge constitutionnel. En effet, le processus décisionnel doit être adapté, alors que le revirement doit être dûment identifié et motivé. Aussi, l'évolution jurisprudentielle doit être explicite. Enfin, les décisions constitutionnelles n'étant pas immuables, l'importance de la sécurité juridique est au cœur du travail des juridictions constitutionnelles. C'est pourquoi, il a été suggéré que le juge constitutionnel soit flexible par rapport à sa propre jurisprudence pour renforcer la sécurité juridique de l'ordre juridique interne et la stabilité de l'État de droit.

Des discussions et débats qui s'en sont suivis, il ressort que les revirements jurisprudentiels ne constituent pas des curiosités constitutionnelles d'autant plus que lorsqu'ils sont assumés, ils participent au perfectionnement et/ou au renforcement de



l'évolution jurisprudentielle. Les revirements qui posent problème sont ceux-là qui sont faits en cachette ou en catimini, en douceur ou de façon brutale.

Au total, il ressort que l'évolution jurisprudentielle dépend essentiellement de l'interprétation qui reste une œuvre dans laquelle le juge est appelé à restituer ce qui est établi, ce qui conduit le juge constitutionnel à cocréer, en apportant sa précieuse contribution dans la production de la norme.

Après cette réflexion introductive traitant des aspects concrets du thème général, il a, d'abord, été question des grands revirements de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin, qui, depuis un an, ont porté notamment sur le contrôle de la constitutionnalité des lois *a priori* dans le contentieux et le droit de grève. Ensuite, un accent tout particulier a été mis sur l'évolution du fameux « bloc de constitutionnalité » au Bénin, et sur l'existence ou non d'une hiérarchie des normes constitutives de ce bloc. En outre, la réflexion a porté sur les différentes implications et les leçons tirées du fait que la Cour constitutionnelle du Bénin peut recevoir et traiter des contentieux relatifs aux rapports de droit privé. Enfin, il s'est agi de jeter un œil sur les nouvelles tendances du contentieux au regard de la révision du règlement intérieur de la Cour qui, en partant du principe de l'objectivation du contentieux constitutionnel, passe à sa subjectivation. Dans la même veine, il a été relevé que la procédure notamment le principe du contradictoire, l'audience publique, l'instruction publique, les délibérations, la rédaction des décisions et la lecture publique des décisions sont autant d'éléments constructifs introduits pour

expliquer la nouvelle procédure à suivre devant la juridiction constitutionnelle.

Il en découle que la Cour constitutionnelle du Bénin a opéré des revirements jurisprudentiels dans deux axes principaux : d'une part, elle a développé une jurisprudence tendant à préserver l'État de droit et la démocratie pluraliste, à organiser la limitation de l'exercice du pouvoir, et à assurer plus efficacement la protection des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques. Elle l'a fait à travers la fonction, l'objet et les moyens du contrôle de constitutionnalité ; ce qui justifie à tous égards que la Cour soit dans une position de rupture et de continuité (I). D'autre part, voulant s'élever au rang de « majeurs constitutionnels » – selon la formule de Robert Badinter – la Cour constitutionnelle béninoise a introduit une nouvelle organisation interne, et s'est dotée d'une nouvelle procédure, avec pour finalités de clarifier, développer ou amplifier et concrétiser ses méthodes de travail. Ce bouleversement juridique reste encore très fragile dans le contexte actuel parce que la Cour constitutionnelle béninoise est en quête d'un juste équilibre entre la consolidation de l'autorité de l'État et la garantie des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques. Cette révolution juridique donne à voir une Cour constitutionnelle, entre tradition et modernité (II).

### **I. La Cour, entre continuité et rupture**

Les raisons ou les facteurs explicatifs de la continuité ou de la rupture dans l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin, sont de plusieurs ordres. En premier lieu, la continuité et la rupture dans la jurisprudence de la Cour

sont visibles dans le contrôle de constitutionnalité (A) exercé par la juridiction constitutionnelle. En second lieu, la continuité et la rupture s'observent à travers les normes de référence (B).

### **A. La continuité et la rupture visibles dans le contrôle de constitutionnalité**

Le contrôle de constitutionnalité étant le mécanisme par lequel évolue la jurisprudence, il est nécessaire de l'utiliser pour mesurer la continuité et la rupture dans l'évolution des décisions rendues par la Cour constitutionnelle du Bénin. Quant à la continuité dont il s'agit ici, elle est prise non pas au sens d'absence d'interruption dans l'office du juge comme a pu l'entendre le Pr Dominique Rousseau, mais est envisagée plutôt comme une constance dans les positions adoptées par la juridiction constitutionnelle béninoise. Ainsi, la continuité a d'abord été observée de manière constante sur le caractère fondamental du droit de grève (décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011, décision DCC 18-001 du 18 janvier 2018, DCC 18-003 du 22 janvier 2018). De même, la Cour constitutionnelle du Bénin adopte une position relativement constante sur les modalités d'exercice de ce droit et de son contrôle (décision DCC 95-026 du 11 juillet 1995). Ceci dit, il a été relevé que conformément à une jurisprudence quasi constante, la Cour constitutionnelle se déclare incompétente pour « *apprécier [...] les conditions d'exercice du droit de grève (en l'espèce la réquisition au motif) qu'une telle appréciation relève du contrôle de légalité* » (décision DCC 08-040 du 4 mars 2008 ; DCC13-099 du 29 août 2013). Ensuite la continuité a été constante sur les déclarations de conformité lorsque la Cour constitutionnelle a été amenée à se prononcer sur un

rapport de droit privé tiré de l'application d'une loi relevant du droit privé. En effet, la Cour statuant obligatoirement sur la constitutionnalité des lois en général (donc forcément sur les lois visant le droit privé) avant leur promulgation, est intervenue dans des domaines de droit privé qui attestent bien de la prise en considération des rapports de droit privés dans son office. Ainsi, la Cour a mis à l'écart l'adultère du cercle des infractions avec la décision DCC 09-081 du 30 juillet 2009, elle s'est référée à la filiation en lien avec les droits successoraux des héritiers (décision DCC 18-139 du 28 juin 2018), à la détention prolongée en prison, à l'exercice des droits de la défense, à la présomption d'innocence. Elle a également jugé qu'une expropriation sans juste et préalable dédommagement est contraire à l'article 22 de la Constitution dès lors que l'opération est conduite à son terme (décision DCC 18-062 du 8 mars 2018). Elle a aussi affirmé la soumission de certains contrats conclus avec l'État aux règles de droit privé (décision DCC 18-001 du 18 janvier 2018), affirmé la soumission de l'État à des juridictions de droit commun au moyen de convention d'arbitrage (décision DCC 18-141 du 28 juin 2018), affirmé le droit à réparation suite à la violation d'un droit fondamental décision (décision DCC 02-052 du 31 mai 2001 ; décision DCC 02-058 du 04 juin 2002).

S'agissant de la rupture dans l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, elle a également connu diverses fortunes. Premièrement, le contrôle de constitutionnalité *a priori* a fait l'objet d'interprétations différentes par le juge constitutionnel béninois. En effet, selon la jurisprudence des « pères fondateurs » (décision DCC 17-039 du 23 février), la saisine est obligatoire pour tous les textes alors que cette obligation ne pèse que sur certains

(les lois organiques et les règlements des institutions avant leur mise en application) comme l'atteste la décision DCC 18-131 du 21 juin 2018. Il s'ensuit qu'à la lumière de cette décision qu'une priorité est accordée à la saisine obligatoire des lois organiques et des règlements des institutions alors qu'une faculté de saisine est réservée aux autres catégories de lois.

Deuxièmement, depuis son installation, la Cour constitutionnelle du Bénin a rendu au moins une quinzaine de décisions touchant plus ou moins directement au droit de grève. Ces décisions traduisent plusieurs ruptures. Le premier revirement jurisprudentiel ou la remise en cause d'une position antérieurement adoptée a été amorcée avec la relativisation du caractère fondamental du droit de grève (décisions DCC 06-034 du A avril 2006 et DCC 11-065 du 30 septembre 2011). Le second revirement jurisprudentiel a été opéré à travers la "re-absolutisation" dudit droit (décisions DCC 18-001 du 18 janvier 2018, Décision DCC 18-003 du 22 janvier 2018, décision DCC 18-004 du 23 janvier 2018). Enfin, le troisième et dernier revirement fait par la Cour est à nouveau qualifié de relativisation du caractère fondamental du droit de grève (décision DCC 18-141 du 28 juin 2018).

Il résulte des discussions et débats que la valeur constitutionnelle du droit de grève n'a pas été remise en cause, mais les points de vue divergent quant à l'étendue et les limites de ce droit. Aussi, la question discutée est celle de l'autorité de la chose jugée des décisions rendues par le juge constitutionnel. C'est donc un autre élément de rupture qui concerne tant le contrôle de constitutionnalité que les normes de référence sur la base desquelles un tel contrôle est opéré.

## **B. La continuité et la rupture observables dans les normes de référence**

Appelée à opérer le contrôle de constitutionnalité sur la base des normes de référence, la Cour constitutionnelle du Bénin cherche à garantir tout d'abord la suprématie de la Constitution, loi suprême de l'Etat, expression directe et solennelle de la volonté du peuple souverain, sur la loi ordinaire, volonté des représentants du peuple. Ensuite, la Cour s'attèle à garantir le respect de la hiérarchie des normes, à protéger l'ordre constitutionnel en général et les droits et libertés des citoyens en particulier. Ce faisant, le juge constitutionnel s'appuie sur « *le bloc de constitutionnalité* » qui est « *une notion étiquette* » regroupant « *sous un même terme des acceptions très diverses, et qui compense l'indétermination du sens par la banalité de l'évidence* ». En effet, alors que l'idée de bloc implique une homogénéité et une imperméabilité, le bloc de constitutionnalité est un « *système de références* », qui recouvre « *une pluralité d'éléments dissemblables* ». Il s'agit là des normes auxquelles se réfèrent les juridictions pour « *dire le droit constitutionnel* ». D'aucuns considèrent donc que les normes de références sont les normes qui fixent le cadre constitutionnel de l'exercice du contrôle de constitutionnalité, c'est le droit substantiel sur lequel se fonde le juge constitutionnel pour effectuer son contrôle, ce sont des normes qui servent de référentiel au contrôle de constitutionnalité.

L'examen de la jurisprudence constitutionnelle béninoise a révélé que la Cour a souvent confondu « bloc de constitutionnalité » et normes de référence, ou plus exactement elle a considéré que les normes de contrôle ne sont pas uniquement de nature constitutionnelle. Pour

la Cour constitutionnelle, les normes de références recouvrent à la fois les normes dégagées par elle et les dispositions de la constitution elle-même. En effet, le juge constitutionnel béninois utilise l'expression « bloc de constitutionnalité » de manière constante dans de nombreuses décisions (DCC 08-94 du 08 avril 1994, DCC 95-007 du 02 février 1995). Dans le bloc de constitutionnalité béninois, on distingue des normes de référence constitutionnelles ou assimilées, des normes de références par renvoi. Les premières reposent entièrement sur la Constitution écrite, c'est-à-dire la constitution *stricto sensu* y compris son Préambule (décisions DCC 34-94 des 22 et 23 décembre 1994, portant sur la création d'une Commission électorale nationale autonome (CENA), DCC 09-016 du 19 février 2009), ainsi que son annexe et sur les lois organiques et le règlement intérieur des assemblées assimilés par le juge à la Constitution. Mais s'agissant du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, la Cour, après avoir déclaré, en 1993, que celui-ci ne faisait pas partie du bloc de constitutionnalité et ne pouvait donc pas servir de norme de référence dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, a opéré un revirement de jurisprudence en 1998 dans sa décision DCC 98-039 du 14 avril 1998. En ce qui concerne les traités et accords, la Cour constitutionnelle béninoise utilise les conventions internationales ratifiées par le Bénin comme normes de référence. L'invocation des traités semble du point de vue de la Cour même, présenter un caractère auxiliaire, puisque c'est pour conforter des dispositions constitutionnelles précises que ces textes internationaux sont invoqués. Il reste toutefois que, comme le précise la Cour, dans sa décision DCC 02-050 du 30 mai 2002, « *la ratification et la publication sont deux conditions indispensables et indissociables à l'insertion des traités dans l'ordonnement*

*juridique béninois ; que la Convention N° 87 de l'OIT ratifiée par le Bénin n'a jamais été publiée ; qu'elle n'est donc pas applicable* ». Dans le même sens, la haute juridiction a considéré, dans sa décision DCC 03-009 du 19 février 2003, que le moyen tiré de la violation de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, ratifiée par le Bénin le 30 août 1990, est inopérant au motif que « *la convention (...) a été ratifiée par le Bénin (...), mais n'a jamais été publiée et n'entre donc pas dans le droit positif béninois* ». Néanmoins la supériorité affichée des textes conventionnels dont l'applicabilité est liée aux conditions de ratification et publication connaît une inflexion avec la décision 19-287 du 22 août 2019 par laquelle la Cour constitutionnelle a écarté l'application du droit UEMOA au profit d'une loi ordinaire. Confronté à l'application d'un règlement communautaire régissant les conditions d'exercice de la profession d'avocat dans l'espace UEMOA, le juge constitutionnel s'est fait le garant de l'application de la loi nationale parce qu'elle offre une meilleure protection des droits reconnus auparavant à une catégorie professionnelle. Avec cet impératif constitutionnel dégagé par le juge constitutionnel béninois, celui-ci nous fait sortir de la zone de confort que nous conférait un bloc de constitutionnalité étonnamment évolutif que stable. En effet, il est question d'un impératif juridique dont la définition systémique n'est pas donnée mais qui est appréhendé, fondamentalement comme un discours sur le droit. Il s'agit de l'oxymore ou la tautologie droit-impératif, en ce que le droit est un impératif, en termes d'obligation et de contrainte. Ainsi, l'impératif juridique est la règle de droit qui est fortement obligatoire et qui sert de référence, de norme aux autres règles. C'est au moyen d'un jugement comparatif de valeur que l'impératif va constituer un principe constitutionnel supérieur



dans le bloc référentiel au Bénin, que le juge constitutionnel va imposer à travers une pédagogie jurisprudentielle à double détente. D'abord, dans sa décision du 21 juin 2018, le juge a annoncé l'intention d'élever l'impératif constitutionnel au rang d'un principe supérieur :

*« Considérant que la nature représentative et le caractère majoritaire constituent un impératif constitutionnel de la démocratie béninoise dont le consensus national, qui en demeure l'un des idéaux politiques, ne saurait en constituer un obstacle dirimant ». « Le consensus national » est célébré et décliné par le juge constitutionnel en options fondamentales, aux fondements de l'impossible révision de certains principes constitutionnels fut-elle par voie référendaire. Il est désormais considéré comme un idéal politique qui ne saurait être un obstacle dérimant à la mise en œuvre des impératifs constitutionnels. Dans la catégorie d'impératif constitutionnel figure donc la nature représentative et le caractère majoritaire de la démocratie au Bénin. Ensuite, c'est dans sa décision du 28 juin 2018, que le juge constitutionnel béninois fait apparaître l'impératif constitutionnel bien clairement comme étant une catégorie constitutionnelle à part entière. Mieux, dans cette même décision, le juge constitutionnel pose comme impératif le fonctionnement continu des services stratégiques et essentiels « à la vie, à la santé, à la justice, à la défense et à la mobilisation des ressources publiques indispensables à l'existence de l'État et à la construction de la Nation ». La consécration par la Cour de cette nouvelle catégorie constitutionnelle conduit naturellement à s'interroger par ailleurs, sur sa place dans la matrice référentielle. Toutefois, la Cour constitutionnelle du Bénin ne se contente pas des normes*

écrites, elle pose aussi par son pouvoir créateur des normes non écrites. Elles sont en général qualifiées de principes à valeur constitutionnelle qui se distinguent des principes constitutionnels tels la séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la présomption d'innocence déjà contenues dans le corps de la Constitution. Les principes constitutionnels non écrits renvoient à des normes non écrites essentielles à l'histoire, à l'identité, aux valeurs et au système juridique d'une nation. Ils font partie des normes de référence du juge constitutionnel béninois. Par exemple pour en venir au principe de répartition proportionnelle entre la majorité et la minorité parlementaire, le juge constitutionnel se fonde largement sur le Préambule de la Constitution (décisions DCC 09-016 du 19 février 2009). Mais une telle situation fait parfois craindre les risques de dérives même si le juge constitutionnel béninois s'est résolument engagé sur la voie d'une réforme qui allie tradition et modernité pour plus de transparence et d'efficacité dans la procédure.

## **II. La Cour, entre tradition et modernité**

Ambitionnant de moderniser la Cour constitutionnelle, la sixième mandature utilisant les moyens divers classiques a procédé à une révision du règlement intérieur pour compléter les règles de procédures édictées par la loi organique sur la Cour constitutionnelle. Cette révision a pour but principal l'amélioration de la procédure à suivre devant la Cour (A), ce qui n'est pas sans impacts sur les décisions rendues par celle-ci (B).

## **A. L'amélioration de la procédure à suivre devant la Cour constitutionnelle**

Si la performance de la Cour en tant que juridiction doit s'apprécier au regard de la qualité de ses décisions et de la procédure, la solution de réforme adoptée par la Cour constitutionnelle du Bénin vise à améliorer qualitativement le travail de celle-ci, ce qui la rendra plus efficace et plus légitime aux yeux du grand public. En effet, grâce à la modification de l'article 28 du règlement intérieur, la Cour constitutionnelle du Bénin a institué non seulement la publicité des audiences juridictionnelles mais aussi, le contradictoire de l'instruction. Bien que jugée bouleversante par certains et inopportune par d'autres, la réforme ainsi entreprise s'explique par la nécessité de moderniser la Cour constitutionnelle afin de répondre, d'une part, à un certain nombre de préoccupations exprimées par les citoyens qui ont souvent le sentiment soit de n'avoir pas pu se défendre devant le juge, soit d'avoir été victime de la lenteur et, l'incompréhension de la procédure qui est trop secrète. Par conséquent, leurs demandes d'amélioration portent principalement sur la procédure, la compréhension des décisions et l'accès au juge.

D'autre part, la réforme a été introduite pour répondre à un souci de transparence résultant de l'exigence pour la Cour qui, de par sa nature juridictionnelle, se doit de respecter aussi les droits de la défense comme elle l'a toujours énoncé dans ses décisions (décision DCC 95-001 du 06 janvier 1995, DCC 08-128 du 18 septembre 2008). En outre, cette exigence classique découle aussi du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, notamment l'article 28 ancien qui énonçait en son alinéa 2 que la procédure

est « *contradictoire selon la nature de la requête* ». Cette règle invite donc la Cour à observer le principe du contradictoire (décision DCC 08-128 du 18 Septembre 2008) dans l’instruction des affaires dont elle est saisie. Ainsi, la Cour a pris pour habitude de diligenter systématiquement des mesures d’instruction à l’endroit du ou des requis. Les mesures d’instruction sont des correspondances écrites adressées aux parties au procès à l’effet de les instruire de produire des pièces ou des observations ou des preuves de leurs allégations. Ces mesures permettent soit d’informer le requis de la procédure intentée contre lui et de l’informer de son droit de répliquer par écrit aux allégations du requérant, soit de demander au requérant des renseignements complémentaires à sa requête. C’est à travers le mécanisme des mesures d’instruction que la Cour réalise donc le contradictoire devant son prétoire (article 29, alinéa 3 du règlement intérieur de la Cour). D’ailleurs, en pratique, la Cour n’est pas limitée dans ses moyens d’instruction (auditions par exemple) pour réaliser pleinement le contradictoire (décision DCC 03-028 du 27 février 2003).

En dehors des outils classiques, la Cour constitutionnelle fait appel à d’autres moyens prévus par le règlement intérieur modifié bien que pris en application des dispositions de la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin et de la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> mai 2001. Ce règlement intérieur est un véritable manuel de procédure. La Cour l’a jugé de façon constante comme un élément du bloc de constitutionnalité.

La révolution procédurale a eu lieu avec la modification des articles 28 et 30 du règlement. Si la procédure était écrite, secrète et exceptionnellement contradictoire, avec la modification intervenue, elle est certes écrite mais elle est désormais obligatoirement contradictoire. La conséquence est que le juge devient un simple arbitre entre les parties dont l'une accuse l'autre qui se défend, chacune devant produire des preuves pour soutenir ses prétentions. L'arbitre qu'est devenu le juge se contente d'encadrer les débats mais cela n'empêche qu'il prenne des initiatives et fasse injonction aux parties de produire des preuves ou documents qu'il fera discuter contradictoirement. En outre, le contradictoire qui apparaissait comme une exception avec l'ancienne disposition de l'article 28 est désormais étendu à toutes matières. Le contradictoire est ainsi généralisé et est devenue règle dans la procédure suivie devant la Cour.

Par ailleurs, la publicité de la procédure renvoie à la publicité des audiences. Celle-ci a nécessité des réformes aux plans structurel et organisationnel pour la mise en œuvre des changements. Elle a entraîné la création de deux chambres de mise en état, chacune présidée par un conseiller et siégeant en formation collégiale de trois juges. Ces chambres tiennent des audiences publiques par quinzaine. Leur rôle est d'instruire publiquement les affaires dont la Cour est saisie de sorte à les mettre en état de recevoir un jugement (ordonnance n° 2018-042/CC/SG portant création, attributions et composition des chambre se mise ne état aux fins de rapport, en date du 13 juin 2018 de la Cour constitutionnelle). Cette réforme audacieuse permet d'espérer des impacts sur les décisions rendues par la Cour constitutionnelle.

## **B. Les impacts attendus de la procédure sur les décisions de la Cour**

La modification du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle du Bénin n'est pas sans conséquences sur les décisions de ladite Cour : d'un côté, l'ouverture des débats entre les parties au procès constitutionnel, et le renforcement des droits de la défense, de l'autre.

S'agissant de l'ouverture des débats entre les parties au procès, il a été relevé un rôle de plus en plus croissant confié aux défenseurs des requérants ou des requis. L'accroissement du rôle des avocats des parties privées qui ont le droit de poser des questions ou de présenter de brèves observations est un apport qualitatif qui garantit l'égalité des armes. Cette publicité a tout simplement rendu plus équitable le procès devant la Cour constitutionnelle, ce qui a permis de mieux équilibrer les droits des parties au procès. D'où la notion du procès équitable. En effet, l'Etat ou ses structures administratives semble être mis sur le même pied d'égalité que les particuliers en ce qui concerne la procédure. Les deux parties, le requérant et le requis, quelle que soit leur qualité sont en effet invités ou convoqués à comparaître, soit en personne, soit par représentant, devant la Cour constitutionnelle. Aucune différence n'est faite entre les audiences de mise en état et l'audience plénière en ce qui concerne la comparution personnelle des parties. La convocation et, l'invitation à faire tenir à la Cour les observations écrites, est systématisée par le greffe. Ainsi, la Cour dans sa formation plénière, entend les parties et leurs conseils contradictoirement, comme dans une audience de droit commun. Il faut dire que la Cour constitutionnelle, par

les changements procéduraux opérés, a pleinement reconnu le rôle des avocats dans la procédure applicable devant elle. Cette reconnaissance résulte tacitement d'une part, de l'ouverture de son prétoire et, d'autre part, des convocations qu'elle envoie aux avocats constitués aux côtés des parties pour les assister et non les représenter.

La comparution personnelle des parties aux audiences publiques semble permettre de remédier à cette carence. La Cour a en effet, retrouvé une célérité procédurale. Il en est ainsi par exemple, des décisions du 21 juin 2018 DCC 18-124 sur le mandat du Cos-Lépi et DCC 18-126 sur l'âge qu'il faut pour être candidat à l'élection présidentielle et des décisions du 28 juin 2018 DCC 18-141 sur le droit de grève et DCC 18-142 sur le Conseil supérieur de la magistrature. Ce principe de célérité procédurale contribuera à améliorer la qualité des décisions rendues par le juge constitutionnel béninois. Ces différents facteurs participent d'une juridicisation par la transposition pure et simple des règles de procédure du droit commun, dans la procédure suivie devant la Cour constitutionnelle de la République du Bénin.

En définitive, il résulte de tout ce qui précède que le juge constitutionnel béninois a innové en ce qu'il a permis aux citoyens de découvrir dans les dispositions de la Constitution et actes qui la complètent les instruments les plus adéquats pour définir et protéger efficacement leurs droits fondamentaux et libertés publiques. Mais le juge constitutionnel paraît impuissant et est de surcroît fragilisé devant l'avalanche de textes internationaux prétendant à la supériorité et à leur intégration dans le bloc de constitutionnalité alors que le prescrit constitutionnel originaire

ou l'impératif constitutionnel leur accorde aujourd'hui au mieux un rang supra-législatif. Il en est ainsi du Protocole de la CEDEAO ou de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Cet embarras du juge constitutionnel du fait de la « *perméabilité des ordres juridiques* » est accru par le fait que la certitude de la prééminence de la Constitution s'est trouvée fragilisée avec l'émergence de structures supranationales d'intégration dont non seulement les traités mais aussi les instances juridictionnelles ont affirmé haut et fort la primauté des règles communautaires sur la Constitution. C'est le cas du juge de l'UEMOA qui, dans son avis n° 0001/2003 du 18 mars 2003, avait affirmé que « *le juge national, en présence d'une contrariété ente le droit communautaire et une règle de droit interne, devra faire prévaloir le premier sur la seconde en appliquant l'un et en écartant l'autre* ». Il en résulte une désacralisation de la Constitution, ce que ne semble pas accepter le juge béninois qui n'a voulu que le rang de « sa Constitution » s'en trouve rabaisé du fait des facteurs extérieurs mais aussi de l'incertitude dans laquelle le juge constitutionnel peut se trouver plongé notamment face aux règles ayant dans la hiérarchie des normes un rang supérieur à celui de la Constitution, ce que la doctrine résume par la « supra-constitutionnalité » ou la « super constitutionnalité ». Quoi qu'il en soit, il est souhaitable et nécessaire pour la bonne santé de la jurisprudence que la suprématie de la Constitution soit ressentie par la masse des citoyens comme l'apanage de la souveraineté des gouvernés dans expression la plus haute et non comme domination de juristes inventifs et pleins de bonne volonté. C'est pourquoi, le juge constitutionnel béninois aurait dû solliciter l'avis de la Cour de justice de l'UEMOA pour être fixé et donner l'occasion à ses homologues de profiter d'une voie de



sortie qui est celle d'un dialogue entre juges constitutionnels et juges communautaires ; ce qui pourrait à terme laisser entrevoir une sorte de question prioritaire de « communautarité » devant les juridictions d'intégration.

Cette réflexion sur le métier des juges constitutionnels, sur leurs méthodes de travail et, plus fondamentalement encore, sur leur utilité au cœur de l'Etat de droit démocratique, a permis de comprendre les moments de continuité et de rupture dans l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin. Ces moments de lumière n'auraient pas été possibles s'il n'y avait pas eu l'interprétation constitutionnelle que F. Delpérée résume comme « respiration, inspiration, transpiration ». La première est la marque de la vie en période normale. Mais en période de crise, elle est plus secouée. Elle peut poser problème. Une interprétation inspirée serait celle qui, prenant ses distances avec la Constitution, s'en dégagerait pour revêtir une signification autonome. La création ne peut donc s'affranchir de son créateur (l'interprète ou le juge constitutionnel). Elle peut donner naissance à d'autres créateurs (les interprètes autorisés et les interprètes libres). Enfin, le travail du juge constitutionnel c'est aussi beaucoup de transpiration à travers notamment son environnement ou le contexte socio-politique. Dès lors, chacun de nous peut donc oser dire que nous avons réfléchi, pendant trois jours sur notre métier car, quelle que soit notre profession – juge, professeur, avocat, législateur, etc. – nous sommes tous, à des titres divers ou à des degrés divers, des interprètes de la Constitution, mais la seule interprétation qui vaille est celle du juge constitutionnel qui seul

peut en vérité dire : « *la Constitution, c'est moi* ». Autrement dit, le juge constitutionnel quel qu'il soit, Chambre constitutionnelle au sein de la Cour suprême, Conseil ou Cour constitutionnelle, est soumis à la « *Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution* » !

## DIRECTION DE LA PUBLICATION

Directeur : **Joseph DJOGBENOU** / Secrétaire : **Gilles BADET** (Assisté par **Cindy BERLOT-DEGBOE**)

### COMITÉ SCIENTIFIQUE

<b>Président d'honneur</b>	<b>Maurice AHANHANZO GLELE</b> Agrégré des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien membre de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
<b>Président</b>	<b>Théodore HOLO</b> Agrégré 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)
<b>Vice-Président</b>	<b>Koffi AHADZI-NONOU</b> Agrégré des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques Membre de la Cour constitutionnelle du Togo (TOGO)
<b>Membres</b>	<b>Robert DOSSOU</b> Ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin, Doyen honoraire 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) <b>Martin BLEOU</b> Agrégré des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien ministre (COTE D'IVOIRE) <b>Babacar KANTE</b> Agrégré 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) <b>Babacar GUEYE</b> Agrégré des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (SÉNÉGAL) <b>Dorothe C. SOSSA</b> Agrégré des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Secrétaire permanent de l'OHADA (BÉNIN) <b>Noël A. GBAGUIDI</b> Agrégré des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Ancien Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN) <b>Fabrice HOURQUEBIE</b> Professeur de Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, Directeur de l'IDESUF, Directeur adjoint du CERCLE (FRANCE) <b>Dodzi KOKOROKO</b> Agrégré des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) <b>Adama KPODAR</b> Agrégré des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques Vice-Président de l'Université de KARA (TOGO) <b>Ibrahim SALAMI</b> Agrégré des facultés de Droit, Professeur de Droit public, Ancien Vice-doyen de la faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN) <b>Dandi GNAMOU</b> Agrégré des facultés de Droit, Professeure de Droit public, Université d'Abomey-Calavi, Conseillère à la Cour suprême du Bénin (BÉNIN) <b>Mahaman TIDJANI ALOU</b> Agrégré en Sciences politiques, Professeur à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER) <b>Brusil Miranda METOU</b> Agrégré des facultés de Droit, Vice-Recteur chargé de la recherche, de la coopération et des relations avec le monde des entreprises Université de DSHANG (CAMEROUN) <b>Victor P. TOPANOU</b> Maître de Conférences en Sciences politiques, Ancien Directeur de l'École doctorale "Sciences juridiques, politiques et administratives", Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN) <b>Hygin KAKAI</b> Agrégré en Sciences politiques, Vice Doyen de la Faculté de droit et de sciences politiques Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN)

### COMITÉ DE LECTURE

**Président** : M. Razaki AMOUDA-ISSIFOU, **Vice-Président** de la Cour constitutionnelle  
**Membres** : Pr. Joël ADELOUL, Pr. Igor GUEDEGBE, Pr. Hygin KAKAI, Dr. Gilles BADET,  
Dr. Dario DEGBOE, Dr. Aboudou Latif SIDI