

RCC

REVUE

CONSTITUTION ET CONSOLIDATION

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

ÉDITORIAL

DOCTRINE (Page 5)

« La hiérarchie entre les normes de constitutionnalité au Bénin »

Prudent SOGLOHOUN, Maître-assistant en droit public Université
d'Abomey-Calavi (BENIN) (Page 7)

« L'exception d'inconstitutionnalité en question dans la protection des droits et libertés en Guinée et au Sénégal »

Ansoumane SACKO Docteur en droit public / Université GLC de Sonfonia-Conakry (Page 61)

« La compétence pénale des juridictions constitutionnelles dans les Etats d'Afrique noire francophone »

Jean Mermoz BIKORO, Docteur en droit public, Assistant à la Faculté des sciences juridiques
et politiques, Université de Yaoundé II (Cameroun) (Page 115)

« Le contentieux des contrats de partenariat public-privé en droit gabonais »

Félicien- Hance MBA NGUEMA, Doctorant en droit public Chercheur associé au CEDIC /
Université de Yaoundé 2 (Page 167)

« Le pouvoir normateur du Chef de l'État dans le régime parlementaire camerounais »

AMYE ELOUMA Lazare II Ph. D en droit public de l'Université de Yaoundé II
Chargé de cours à la FSJP de l'Université de Douala
Chercheur au CERCAF / Université de Yaoundé II (Page 209)

TRIBUNE LIBRE

« La Constitution invisible de la République du Bénin »

Errol TONI Docteur en droit public CERAF / Université d'Abomey-Calavi
Équipe de droit public / Université Jean Moulin – Lyon 3 (Page 257)

« Le contrôle de la légalité du représentant de l'Etat sur les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun »

AWONO ABODOGO Frank Patrick Docteur en droit
public à l'Université de Douala (Page 279)

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

DECISION EP 21-017 DU 22 FEVRIER 2021 (Page 307)

DECISION EP 21-014 DU 17 FEVRIER 2021 (Page 317)

DECISION EP 21-012 DU 17 FEVRIER 2021 (Page 323)

DECISION DCC 21-142 DU 20 MAI 2021 (Page 331)

ACTUALITÉ DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES (Page 337)



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

2021 N° 5 / Semestriel

Copyright : Cour Constitutionnelle du Bénin

Mise en page et impression

La Montagne D'Hebron

00229 96 09 68 38 / 00229 95 35 40 73

rafioulawani1@gmail.com

ABOMEY - Bénin

ISSN : 1840-9687

Dépot légal : n° 11573 du 30 décembre 2020

3^{ème} 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)

« La hiérarchie entre les normes de constitutionnalité au Bénin »

Prudent SOGLOHOUN

Maître-assistant en Droit public

Université d'Abomey-Calavi (BENIN)

I- Une hiérarchie formelle révélée

A- Les normes fondamentales

- 1- La prééminence de la Constitution stricto sensu
- 2- La complémentarité des normes référentielles non écrites

B- Les normes secondaires

- 1- La place justifiée des lois organiques
- 2- La constitutionnalisation des normes d'origine externe

II- Une hiérarchie matérielle consacrée

A- La prédominance des valeurs démocratiques

- 1- La primauté des principes démocratiques
- 2- L'intangibilité des règles de dévolution du pouvoir

B- La suprématie modulable des droits et libertés fondamentaux

- 1- Une prévalence généralement absolue
- 2- Une supériorité parfois relativisée

« Toutes les règles faisant partie du bloc de constitutionnalité ont-elles la même valeur ? »¹. Cette interrogation du doyen Vedel laisse supposer qu'il pourrait exister une hiérarchie entre les normes² de constitutionnalité.

La constitutionnalité est, soit le « caractère de ce qui a la nature d'une disposition constitutionnelle », soit « le caractère de ce qui est conforme à la constitution »³. Pour Charles Eisenmann, « on doit entendre par constitutionnalité et on ne peut entendre par là que la conformité à une disposition expresse de la Constitution »⁴. Les normes de constitutionnalité⁵ sont celles qui servent de référence au juge constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité⁶. Dès lors, une différence peut être faite entre les normes constitutionnelles et les normes de constitutionnalité. Les normes constitutionnelles sont celles qui forment la constitution ou qui en font partie⁷, alors que les normes de constitutionnalité sont celles qui ont la nature d'une disposition constitutionnelle. Autrement dit, toute norme de constitutionnalité n'est pas nécessairement une norme constitutionnelle. Les normes de constitutionnalité sont regroupées au sein de ce qui est appelé « bloc de constitutionnalité ».

1 VEDEL (Georges), « La place de la déclaration de 1789 dans le « bloc de constitutionnalité » », *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, Paris, PUF, 1989, p. 48.

2 Dans son acception générale, une norme est une règle de droit, voir CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, 11^e éd. mise à jour, Paris, PUF, 2016, p. 691.

3 CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 253.

4 EISENMANN (Charles), *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, PUAM, 1986, p. 20.

5 L'expression a été utilisée par le Conseil constitutionnel français dans un chapeau intitulé « sur les normes de constitutionnalité applicables au contrôle de la loi déferée » dans la Décision 93-325 DC du 12-13 août 1993, « Maîtrise de l'immigration ».

6 AVRIL (Pierre), GICQUEL (Jean), *Lexique de droit constitutionnel*, 14^e éd., Paris, PUF, p. 80.

7 CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., pp. 252-253.

En effet, le « bloc de constitutionnalité » est défini comme « l'ensemble des principes et règles à valeur constitutionnelle dont le respect s'impose au pouvoir législatif comme au pouvoir exécutif »⁸. Il est composé de toutes les normes de valeur supérieure à celle de la loi, intégrant de ce fait les lois organiques⁹. La notion de « bloc de constitutionnalité »¹⁰ est une métaphore¹¹. L'image de « bloc » sous-entend l'idée d'une « masse compacte et pesante »¹². En effet, le bloc de constitutionnalité est supposé être un ensemble de normes « en quelque sorte « hermétiquement clos », parfaitement scellé et dont les frontières sont à la fois correctement délimitées et parfaitement protégées contre les incursions extérieures »¹³. Or, dans son sens général, la hiérarchie est « une organisation en une série décroissante ou

8 FAVOREU (Louis), « Définition du bloc de constitutionnalité », in DUHAMEL (Olivier) et MÉNY (Yves) (dir.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 87.

9 Voir FAVOREU (Louis) et PHILIP (Loïc), *Les grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, 4^e éd., Paris, Sirey, 1986, pp. 44 et s., spéc. 251, cité par VEDEL (Georges), « La place de la déclaration de 1789 dans le “bloc de constitutionnalité” », *op. cit.*, p. 49.

10 La notion a été utilisée pour la première fois en 1969 par Claude Emeri lorsqu'il commenta la Décision n° 69-37 DC du 21 novembre 1969 du Conseil constitutionnel français relative aux modifications apportées au règlement de l'Assemblée : « On peut à juste titre s'étonner que la Haute juridiction construite ainsi un véritable « bloc de la constitutionnalité » composé de la Constitution et des ordonnances de l'article 92 qui posent « les principes d'organisation du parlementarisme limité », EMERI (Claude), « Chronique constitutionnelle et parlementaire française, vie et droit parlementaire », *RDP*, 1970, p. 678. On peut donc affirmer que Claude Emeri reste le père géniteur de l'expression. Le doyen Favoreu peut être considéré comme le père adoptif, voir FAVOREU (L.), « Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel », *Recueil d'études en hommage à Charles EISENMANN*, Paris, Cujas, pp. 33-48.

11 Voir aussi à ce sujet BARANGER (Denis), « Comprendre « le bloc de constitutionnalité » », *Jus Politicum-Revue de droit politique*, n° 20-21, juillet 2018, p. 105. BURGORGUE-LARSEN (Laurence), « Les occupants du «territoire constitutionnel». État des lieux des contraintes jurisprudentielles administrative et européenne pesant sur le Conseil Constitutionnel français », *RBDC*, 2003, p. 69, indique : « Utiliser la métaphore en droit est une technique avérée. Elle a les atouts indéniables de l'explication imagée, instantanément compréhensible. Elle a également les défauts de ses avantages, une simplification outrancière, voire une dénaturation dangereuse de la réalité juridique ».

12 Voir *Dictionnaire Le Petit Larousse illustré*, 2016, p. 164.

13 BARANGER (Denis), « Comprendre « le bloc de constitutionnalité » », *op. cit.*, p. 115.

croissante d'éléments classés selon leur grandeur ou selon leur valeur »¹⁴. En droit, l'expression hiérarchie des normes¹⁵ est l'« ensemble des composantes d'un système juridique ... considéré dans leur coordination et fondé sur le principe selon lequel la norme d'un degré doit respecter et mettre en œuvre celle du degré supérieur »¹⁶. Dans le cadre de la présente étude, la hiérarchie suppose que certaines normes de constitutionnalité sont supérieures à d'autres ou en tout cas sont dotées d'une supériorité hiérarchique. Ainsi comprise, la hiérarchie des normes postule le caractère, non seulement non homogène, mais également hiérarchique du bloc de constitutionnalité.

Après avoir adopté l'expression « bloc de constitutionnalité » dans l'une de ses premières décisions¹⁷, à l'instar de certains de ses homologues africains¹⁸, le juge constitutionnel béninois en fait un usage constant¹⁹, même si la notion n'est pas inscrite dans la Constitution du 11 décembre 1990, comme c'est le cas dans la constitution de la Côte d'Ivoire²⁰.

14 Voir Dictionnaire *Le Petit Larousse illustré*, op. cit., p. 581.

15 Pour plus d'information sur le sujet, lire PFERSMANN (Otto), « Hiérarchie des normes », in ALLAND (Denis) et RIALS (Stéphane) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, pp. 779-783.

16 CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 510.

17 Décision n° 3 DC du 2 juillet 1991 du Haut Conseil de la République, siégeant en qualité de Cour Constitutionnelle.

18 Voir, par exemple, la Décision n° 001/CC du 28 février 1992 de la Cour constitutionnelle du Gabon dans laquelle, elle fait usage pour la première fois de la notion de « bloc de constitutionnalité » : « Considérant que la conformité d'un texte de loi à la Constitution doit s'apprécier non seulement par rapport aux dispositions de celle-ci mais aussi par rapport au contenu des textes et normes de valeur constitutionnelle énumérés dans le préambule de la Constitution, auxquels le peuple gabonais a solennellement affirmé son attachement et qui constituent avec la Constitution, ce qu'il est convenu d'appeler le bloc de constitutionnalité ».

19 Voir, entre autres les décisions : Décision n° 14 DC du 16 février 1993 ; DCC 08-94 du 8 avril 1994 ; DCC 95-007 du 2 février 1995 ; DCC 98-019 du 20 février 1998.

20 L'alinéa 3 de l'article 126 de la Constitution de la Côte d'Ivoire du 8 novembre 2016 dispose : « Le Conseil constitutionnel est juge de la conformité de la loi au bloc de constitutionnalité ».

Devenue anachronique face au foisonnement des sources dans l'ordre constitutionnel²¹, la notion de « bloc de constitutionnalité » est aujourd'hui largement assimilée en France aux normes constitutionnelles²². Même si le Conseil constitutionnel français ne fait pas usage de la notion²³, elle fait l'objet de nombreux débats doctrinaux sur trois points. Le premier concerne l'existence même de la notion ou du moins sa réalité²⁴. Le deuxième a trait à sa composition²⁵, et le troisième concerne la hiérarchie qui pourrait exister entre ses différentes composantes.

-
- 21 ROBLOT-TROIZIER (Agnès), « Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel », *Jus Politicum - Revue de droit politique*, n° 20-21, juillet 2018, p. 131.
- 22 ROBLOT-TROIZIER (Agnès), « Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 130.
- 23 ROBLOT-TROIZIER (Agnès), « Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 129, fait remarquer que, « *sauf lorsqu'il reprend l'argumentation des auteurs de la saisine dans le cadre du contrôle a priori de la constitutionnalité de la loi* », le Conseil constitutionnel français « *n'emploie jamais cette expression* ». « *Il lui préfère une expression plus technique, mais aussi plus précise, de « normes de référence du contrôle de constitutionnalité » ou, selon les cas, celle de « principes et règles de valeur constitutionnelle »* » ; voir aussi BLANQUER (Jean-Michel), « L'ordre constitutionnel d'un régime mixte. Le sens donné à la Constitution par le Conseil constitutionnel », *R.D.P.*, n° spécial, 1998, p. 1535.
- 24 Pour BLANQUER (J.-M.), « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel ? », *Libertés. Mélanges Jacques ROBERT*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 227-228, par exemple, le bloc de constitutionnalité n'existe pas. Il indique par ailleurs que la notion de « bloc de constitutionnalité » est « *peut-être une facilité de l'esprit* », voir BLANQUER (Jean-Michel), « La distance parcourue : de l'ordre institutionnel à l'ordre constitutionnel », in *Le Conseil constitutionnel a quarante ans*, Paris, LGDJ, 1999, p. 26 ; voir aussi BLANQUER (Jean-Michel), « L'ordre constitutionnel d'un régime mixte. Le sens donné à la Constitution par le Conseil constitutionnel », *op. cit.*, pp. 1526-1540 ; BARANGER (Denis), « Comprendre « le bloc de constitutionnalité » », *op. cit.*, p. 128 ; ROBLOT-TROIZIER (Agnès), « Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 40, préfère, quant à elle, la notion « *sources de constitutionnalité* ». Pour en savoir plus sur cette controverse doctrinale, lire notre thèse, *Le rôle du juge constitutionnel dans le processus de démocratisation en Afrique. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université d'Abomey-calavi, octobre 2011, pp. 59 et s.
- 25 Lire, par exemple, ROBLOT-TROIZIER (Agnès), « Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 131, l'auteur indique : « *les sources du droit constitutionnel ne sont ni homogènes, ni stables. Elles sont constituées d'un mélange de sources écrites et non écrites, d'interprétations des textes par les acteurs politiques et par le juge, de normes de valeur constitutionnelle et de normes conditionnant la constitutionnalité sans avoir valeur constitutionnelle, déduites du texte constitutionnel ou inspirées des diverses branches du droit et en perpétuelle évolution* » ; voir aussi, entre autres, BARANGER (Denis), « Comprendre « le bloc de constitutionnalité » », *op. cit.*, pp. 103-123.

En effet, comme l'indique le professeur Dominique Rousseau, la question de la hiérarchie au sein du bloc de constitutionnalité est une « *question traditionnelle* »²⁶. Le professeur Jean-Michel Blanquer fait constater que l'idée de hiérarchie « *rencontre des résistances très fortes, [en ce sens qu'elle ébranle] l'homogénéité du bloc de constitutionnalité* »²⁷. Si pour le doyen Vedel qui conçoit le bloc de constitutionnalité au sens strict²⁸, « *aucune hiérarchie ne peut être établie entre* »²⁹ les textes le composant, d'autres auteurs expriment des points de vue contraires. Le professeur Dominique Rousseau affirme que « *dès lors que le bloc de constitutionnalité est composé de plusieurs éléments d'origine différentes, il est inévitable que se pose la question de leurs rapports, de leur articulation* »³⁰. Le président Bruno Genevois indique aussi que « *... le bloc de constitutionnalité ne comporte pas uniquement des textes qui ont pleine valeur constitutionnelle. Il existe une différenciation de son contenu qui*

26 ROUSSEAU (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, 7^e éd., Paris, Montchrestien, 2006, p. 101. Lire aussi à ce sujet, entre autres, VEDEL (Georges), « La place de la déclaration de 1789 dans le "bloc de constitutionnalité" », *op. cit.*, pp. 48 et s ; BLANQUER (Jean-Michel), « La distance parcourue : de l'ordre institutionnel à l'ordre constitutionnel », *op. cit.*, 1999, p. 32 ; DENIZEAU (Catherine), *Existe-il un bloc de constitutionnalité ?* Paris, LGDJ, 1997, pp. 69 et s. ; DRAGO (Guillaume), *Contentieux constitutionnel français*, 3^e éd., Paris, PUF, 2006, pp. 272 et s. ; ROUSSEAU (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 122 et s. Pour une synthèse de ce débat doctrinal, lire BRAMI (Cyril), *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français. Essai d'analyse systémique*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Cergy Pontoise, 4 décembre 2008, pp. 7-9.

27 BLANQUER (Jean-Michel), *Les méthodes du juge constitutionnel*, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 1993, p. 135.

28 Pour le doyen VEDEL (Georges), « La place de la déclaration de 1789 dans le "bloc de constitutionnalité" », *op. cit.*, p. 52, le bloc de constitutionnalité « *se compose exclusivement de textes de niveau constitutionnel, à savoir celui de la Constitution elle-même, celui de la Déclaration, celui du Préambule et des "lois de la République" en tant que ces dernières sont porteuses de "principes fondamentaux"* ».

29 VEDEL (Georges), « La place de la déclaration de 1789 dans le « bloc de constitutionnalité » », *op. cit.*, p. 52 ; VEDEL (Georges), « Souveraineté et supra constitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 82 et s.

30 ROUSSEAU (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 122.

est fonction de l'acte soumis au contrôle »³¹ du juge constitutionnel. En conséquence, « ... dès lors qu'une différenciation existe, il s'avère indispensable de raisonner en termes de hiérarchie au sein des normes de référence du contrôle afin d'aboutir à un exercice satisfaisant de celui-ci »³². Pour le professeur Guillaume Drago, « la jurisprudence montre que des conflits peuvent se produire entre les normes du bloc de constitutionnalité et qu'il est nécessaire d'opérer une conciliation entre elles. La difficulté tient à ce que le Conseil ne veut pas instaurer de hiérarchie entre les normes constitutionnelles, ce qui pourrait signifier que certaines normes sont de « premier rang », prenant en quelque sorte le pas sur celles de « second rang » »³³. Le professeur Lavroff, quant à lui, se veut plus catégorique quand il soutient, qu'il existe bel et bien « une échelle de valeur des normes de valeur constitutionnelle »³⁴. Pour le professeur Jean Michel Blanquer aussi, « il existe... une véritable hiérarchie interne des normes constitutionnelles elles-mêmes. L'erreur serait de croire que cette hiérarchie est fixe »³⁵.

Il apparaît qu'en France, la question de la hiérarchie entre les normes de constitutionnalité est une « réalité occultée »³⁶.

31 GENEVOIS (Bruno), « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein », *L'État de droit. Mélanges Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1996, p. 339.

32 GENEVOIS (Bruno), « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein », *op. cit.*, p. 339.

33 DRAGO (Guillaume), *Contentieux constitutionnel français*, *op. cit.*, p. 272.

34 LAVROFF (Dmitri), « Propos hérétiques : l'échelle de constitutionnalité », *POLITEIA*, 2003, n° 4, p. 99.

35 BLANQUER (Jean-Michel), « L'ordre constitutionnel d'un régime mixte. Le sens donné à la Constitution par le Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 1538 ; BLANQUER (Jean-Michel), « La distance parcourue : de l'ordre institutionnel à l'ordre constitutionnel », *op. cit.*, p. 32.

36 BRAMI (Cyril), *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français. Essai d'analyse systémique*, *op. cit.*, pp. 209 et s.

Le professeur Adama Kpodar fait constater que « le débat sur la hiérarchie des éléments du bloc de constitutionnalité tel qu'il existe en France est clos [et qu'] il n'existe pas de hiérarchie entre les différentes catégories de normes du bloc »³⁷. Dans le même temps, il fait remarquer que « ... la polémique sur la hiérarchie des principes proclamés dans ces catégories reste ouverte [et qu'] avec la technique de la pondération ou du balancement, il existe bien une hiérarchie que l'on peut qualifier de mobile »³⁸. Mieux il conclut « que dans le cas du Bénin, avec l'impératif constitutionnel, le juge semble avoir posé la possibilité d'une hiérarchie axiologique »³⁹.

De nombreuses études ont été faites sur le bloc de constitutionnalité du juge constitutionnel béninois⁴⁰. Elles ne se sont pas véritablement penchées sur la question de la hiérarchie entre ses différentes composantes⁴¹. Néanmoins, tous les auteurs s'accordent à faire

37 KPODAR (Adama), « L'impératif constitutionnel », *Revue Constitution et consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, numéro spécial, n° 001, 2019, p. 112.

38 KPODAR (Adama), « L'impératif constitutionnel », *op. cit.*, p. 112.

39 KPODAR (Adama), « L'impératif constitutionnel », *op. cit.*, p. 112.

40 Voir, entre autres, BOLLE (Stéphane), « Le bloc de constitutionnalité au Bénin et au Gabon », Communication au IV^e Congrès français de droit constitutionnel, Aix-en-Provence, 10, 11 et 12 juin 1999 ; GNAMOU (Dandi), « Juridictions constitutionnelles et normes de référence », *Revue Constitution et consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, numéro spécial, n° 001, 2019, pp. 75-99 ; SOHOUENOU (Épiphanie), « Les catégories de bloc de constitutionnalité », *Revue Constitution et consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, n° 2 et 3, 2020, pp. 7-31 ; AKEREKORO (Hilaire), « La Cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Bénin », *Revue électronique Afrilex*, 2016.

41 Il convient de signaler tout de même l'article de COULIBALEY (Babakane D.) « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision n°DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin) », *RDP*, n° 05, 2009, p. 1493, qui indique qu'« en invalidant la loi de révision constitutionnelle sur le fondement du principe à valeur constitutionnelle » consensus national dans la Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, le juge constitutionnel a construit une « hiérarchisation prétorienne » des normes constitutionnelles. Il paraît aussi opportun de souligner l'étude de METOU (Brusil Miranda), « Existe-t-il une hiérarchie entre les normes constitutionnelles des Etats africains ? », *op. cit.*, 32 p. Cependant, sa démonstration se limite uniquement aux normes strictement constitutionnelles et non aux normes composant le bloc de constitutionnalité. Elle reconnaît qu'il existe une hiérarchie entre les normes constitutionnelles, dont le sommet regroupe l'ensemble « des

remarquer que le bloc de constitutionnalité du juge constitutionnel béninois ne se limite pas à la formule de Benjamin Constant adoptée par le doyen Vedel : « *la Constitution, toute la Constitution et rien que la Constitution* »⁴².

Par ailleurs, la question de la hiérarchie entre les normes de constitutionnalité est rarement évoquée de manière explicite par le juge constitutionnel lui-même. A la faveur d'une décision, il confronte les articles 47⁴³, d'une part, 114 et 117 de la Constitution⁴⁴, d'autre part, et indique qu'ils « *constituent deux normes constitutionnelles à valeur égale* » **et** « *qu'il n'existe pas de hiérarchie entre* » **elles**⁴⁵. Dans une autre décision, il considère que l'impératif constitutionnel prime sur le principe à valeur constitutionnelle de droit de grève⁴⁶.

Le bloc de constitutionnalité, tel que le montre la jurisprudence du juge constitutionnel béninois, comprend des normes de « *degrés divers et selon une charge de juridicité variée* »⁴⁷. La présente étude a dès lors un double intérêt. Sur le plan théorique, elle permet de voir que les normes de référence du juge constitutionnel béninois sont diverses et variées, mieux elles évoluent au fil des jurisprudences.

principes et normes révisables uniquement par le pouvoir constituant originaire lui-même et non par une quelconque représentation exerçant son pouvoir de révision de la constitution », voir pp. 31-32.

42 VEDEL (Georges), « Le précédent judiciaire en droit public français », *Journées de la Société de législation comparée*, vol. IV, 1984, p. 283, indique en effet, « *Toute la constitution, rien que la constitution, tel paraît être le champ des règles applicables par le juge constitutionnel français* ».

43 L'article 47 indique le délai de convocation du corps **électoral** dans le cadre de l'élection présidentielle.

44 Ces deux articles disposent des attributions de la Cour constitutionnelle et font de lui entre autres l'organe régulateur du fonctionnement des institutions, de l'activité des pouvoirs publics et juge de la régularité de l'élection présidentielle.

45 Décision EP 11-024 du 04 mars 2011.

46 Décision DCC 18-141 du 28 juin 2018.

47 GNAMOU (Dandi), « Juridictions constitutionnelles et normes de référence », *op. cit.*, p. 99.

Sur la plan pratique, l'étude offre l'occasion de se rendre compte qu'en réalité, les normes de constitutionnalité n'ont pas la même valeur.

Les normes de constitutionnalité formant le bloc de constitutionnalité élaboré par le juge constitutionnel béninois sont plurielles et diverses. Cet accroissement et cette diversité des normes référentielles induisent inmanquablement une différence de valeur entre elles. Dès lors, la question fondamentale qui se pose est de savoir comment se présente la hiérarchie entre les normes qui composent le bloc de constitutionnalité.

Les larges attributions du juge constitutionnel béninois⁴⁸ ajoutées aux conditions favorables d'accès à son prétoire⁴⁹, donnant ainsi une effectivité certaine à la Constitution⁵⁰, lui ont permis d'avoir une jurisprudence abondante et plurielle, dont le dépouillement systématique permet de mener à bien cette étude de cette jurisprudence. Les systèmes constitutionnels d'autres États africains voire français offrent l'occasion de faire quelques comparaisons.

48 BADET (Gilles), *Les attributions originales de la Cour Constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, Friedrich Ebert Stiftung, 2013, 480 p. ; AÏVO (Frédéric Joël), « La Cour constitutionnelle du Bénin », *Annuaire béninois de justice constitutionnelle, Dossier spécial, 21 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin (1991-2012)*, Presses universitaires du Bénin, 2013, pp. 23 et s.

49 Voir CABANIS (André), « L'accès des citoyens aux juridictions constitutionnelles », *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie. Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 327-353. En effet, selon les statistiques, entre 1991 et 2018 plus de 80 % des recours dont a été saisi le juge constitutionnel viennent des particuliers. DAGRA (Mamadou), « Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Niger. Histoire d'un acquis constitutionnel de la 1ère République (décembre 1958) à la 3ème République (décembre 1992) », *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie. Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 377, pense même qu'avec l'article 122 de la Constitution, le Bénin a instauré un « recours populaire ». En effet, aux termes de l'article 122 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, « tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction ».

50 VERDIER (Marie-France), « Dossier constitutionnel. L'effectivité de la norme constitutionnelle. Editorial », *POLITEIA*, n° 4, 2003, p. 22.

L'étude attentive de la jurisprudence montre que certaines normes qui composent le bloc de constitutionnalité proviennent directement de la Constitution ou sont déduites d'elle. D'autres en revanche, sont intégrées au bloc de constitutionnalité grâce au pouvoir d'interprétation du juge constitutionnel. Du fait de cette différenciation, il se révèle une hiérarchie formelle entre les normes de constitutionnalité (I). Par ailleurs, la jurisprudence du juge constitutionnel donne à voir que certaines normes de constitutionnalité, de par leur contenu matériel, bénéficient d'une meilleure garantie, mieux d'une prééminence sur les autres ; il est ainsi consacré une hiérarchie matérielle (II).

I- Une hiérarchie formelle révélée

Comme le fait remarquer le professeur Jean Michel Blanquer, « ... l'introduction dans le système de références... de normes non constitutionnelles indique ... que ce système intègre des normes de valeurs inégales »⁵¹. En effet, « les normes de valeur constitutionnelle forment un bouquet de dispositions qui n'ont ni la même origine, ni la même forme, ni ne sont le résultat du même processus de production »⁵². Dès lors, « ... du fait de cette diversité, les normes constitutionnelles ne peuvent pas être placées sur le même pied d'égalité »⁵³. Par ailleurs, « la composition du bloc varie selon la nature des actes soumis à son contrôle »⁵⁴.

Ces affirmations sont révélatrices d'une hiérarchie formelle entre les normes composant le bloc de constitutionnalité. A partir de la

51 BLANQUER (Jean-Michel), *Les méthodes du juge constitutionnel*, op. cit., pp. 134-135.

52 LAVROFF (Dmitri), « Propos hérétiques : l'échelle de constitutionnalité », op. cit., n° 4, p. 97.

53 LAVROFF (Dmitri), « Propos hérétiques : l'échelle de constitutionnalité », op. cit., p. 96.

54 FAVOREU (Louis), « Définition de bloc de constitutionnalité », in DUHAMEL (Olivier) et MÉNY (Yves), op. cit., p. 87.

source des normes, il peut être distingué des normes fondamentales (A) et des normes secondaires (B).

A- Les normes fondamentales

En tant qu'ordre des valeurs⁵⁵, « ... la Constitution est la source principale des dispositions de valeur constitutionnelle, soit qu'elle les affirme positivement et clairement, soit qu'elles soient induites et mises à jour par le juge »⁵⁶. Définie sur le plan formel comme un « ensemble des normes placées au-dessus de la hiérarchie de l'ordre juridique »⁵⁷. Les normes constitutionnelles issues de la Constitution s'imposent à tout l'ordre juridique. C'est cela qui justifie la place supérieure qu'elles occupent sur l'échelle des normes de constitutionnalité. En tant que système des valeurs irriguant toutes les normes qui lui sont inférieures, la Constitution *stricto sensu* **bénéficie d'une prééminence (1) et est utilement complétée par des normes qui en sont directement ou indirectement dégagées que sont les normes référentielles non écrites (2).**

1- La prééminence de la Constitution *stricto sensu*

Demeurant, « du point de vue de l'ordre juridique interne, la source des sources »⁵⁸, la Constitution, en tant que « Loi Suprême de l'État »⁵⁹ et « base du système juridique »⁶⁰ est placée au-dessus des normes

55 Voir PIERRÉ-CAPS (Stéphane), « La Constitution comme ordre de valeurs », *La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges LAVROFF*, Paris, Dalloz, 2005, p. 283.

56 LAVROFF (Dmitri), « Propos hérétiques : l'échelle de constitutionnalité », *op. cit.*, p. 98.

57 TROPER (Michel), « Constitution », in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1993, p. 103.

58 BONNET (Baptiste) « Les rapports entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne, de l'art de l'accommodement raisonnable », *Titre VII [en ligne], avril 2019, n° 2*. URL complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/lesrapports-entre-droit-constitutionnel-et-droit-de-l-union-europeenne-de-l-art-de-l-accommodement>

59 Voir dernier tiret du Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990.

60 VEDEL (Georges) et DELVOLVE (Pierre), « La Constitution comme base du système juridique », *R.I.D.C.*, n° spécial, vol. 1, Journées de la Société législative comparée, 1979, p. 11-134.

de constitutionnalité. Son statut de « *norme de référence première* »⁶¹ ou « ... *norme de référence obligée* »⁶² se justifie à maints égards. La logique kelsénienne de l'ordonnancement juridique à laquelle adhère le Bénin place les valeurs essentielles au plus haut degré de protection possible, donc au rang constitutionnel. Les deux parties (Préambule et dispositif) de la Constitution du 11 décembre 1990 regorgent de richesses aussi bien sur le plan de la démocratie que de l'État de droit et font d'elle une norme qui se suffit *a priori* à elle-même.

En effet, riche de 160 articles, le dispositif de la Constitution du 11 décembre 1990 comporte différents types de normes. Il s'agit, dans un premier temps, des normes qui gouvernent la vie des différentes institutions et des relations qui existent entre elles. Dans un second temps, les droits et les devoirs des citoyens y sont inscrits de manière extensive. Ces droits et devoirs sont complétés par ceux de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, faisant de la Constitution une véritable charte des droits et libertés.

Ce double aspect aussi bien politique que social de la Constitution du 11 décembre 1990 est le gage de la supériorité qui lui est reconnue. C'est la raison pour laquelle, elle est non seulement la première norme visée par le juge constitutionnel dans ses décisions, mais aussi celle qui est souvent en cause dans les requêtes qui lui sont adressées.

61 VIDAL-NAQUET (Ariane) « Les visas dans les décisions du Conseil constitutionnel », *RFDC*, n° 67, 2006, p. 550.

62 DENIZEAU (Catherine), *Existe-il un bloc de constitutionnalité ?* op. cit., p. 34.

L'apport du Préambule dans la reconnaissance de la primauté de la Constitution est significatif à maints égards⁶³. Comme le fait remarquer le professeur Lavroff, en 1958 en France, « *on n'était pas certain que le Préambule ait une valeur juridique et c'est pourtant à partir de ces quelques lignes que le Conseil constitutionnel a construit une importante partie du « bloc de constitutionnalité »* »⁶⁴. Même s'il n'est pas mentionné expressément que le Préambule fait partie intégrante de la Constitution du 11 décembre 1990, comme cela est le cas dans d'autres États⁶⁵, le juge constitutionnel béninois a compris que le Préambule de la Constitution est un texte dense et riche parce que, non seulement le constituant y a transcrit des convictions politiques, historiques et philosophiques, mais aussi il y renvoie à certains textes d'origine externe⁶⁶. Dès lors, l'interprétation du Préambule lui permet de compléter utilement le dispositif de la Constitution et de faire de cet ensemble un texte complet qui se hisse au sommet de la hiérarchie des normes de constitutionnalité. En effet, comme l'indique le professeur Kpodar, c'est le Préambule « *... qui véhicule le mieux l'esprit de la Constitution, l'idée de droit de la norme fondamentale, tel le Saint des Saints où on va rechercher une nouvelle naissance lorsque l'on s'égaré de la route tracée* »⁶⁷.

63 Lire BA (Boubacar), « Le Préambule de la constitution et le juge constitutionnel en Afrique » *Revue électronique Afrilex*, 2016.

64 LAVROFF (Dmitri Georges), « Le Conseil constitutionnel et la norme constitutionnelle », *Droit public. Mélanges en l'honneur du professeur Gustave PEISER*, Grenoble, PUG, 1995, p. 358.

65 Les Préambules ou constitutions de certains États indiquent clairement que le Préambule fait partie intégrante de la constitution (voir par exemple le cas du Togo (dernier alinéa du Préambule de la Constitution du 14 octobre 1992 révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002), et du Burkina Faso (dernier alinéa du Préambule de la Constitution du 11 juin 1991, version du 11 juin 2012, modifiée le 12 novembre 2013).

66 Il s'agit de : la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, la Déclaration des droits de l'homme du 10 décembre 1948, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 18 juin 1981.

67 KPODAR, « Controverse doctrinale », *Annuaire béninois de Justice constitutionnelle, Dossier spécial, 21 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin (1991-2012)*, Presses universitaires du Bénin, 2013, p. 713.

Le recours au Préambule⁶⁸ est une pratique constante du juge constitutionnel béninois confirmant, de ce fait, « *le primat constitutionnel* »⁶⁹. Il lui permet d'évoquer l'esprit de la Constitution⁷⁰ qui aide le juge constitutionnel à donner une interprétation qui tienne compte de l'« *identité constitutionnelle* »⁷¹ du Bénin.

Le Préambule a « *une importance capitale pour déterminer la nature et l'inspiration du régime [parce qu'il est] l'expression de la conscience collective de la Nation à un moment donné ..., l'expression des idées sur lesquelles la plupart des esprits sont d'accord* »⁷². Il est dès lors une norme indispensable pour le juge constitutionnel lors de sa mission d'interprétation des dispositions de la Constitution.

68 Voir, entre autres, les Décisions : DCC 34-94 du 23 décembre 1994 ; DCC 09-016 du 19 février 2009.

69 Pour reprendre l'expression de BONNET (Baptiste) « Les rapports entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne, de l'art de l'accommodement raisonnable », *op. cit.*

70 PIERRÉ-CAPS (Stéphane), « L'esprit des Constitutions », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET*, Paris, Dalloz, 2003, p. 387. Il indique que « ... l'esprit de la constitution pose la question du pouvoir du juge, mais il permet aussi dans le même mouvement, de mesurer et limiter ce pouvoir du juge [...]. De ce fait, la référence à l'esprit de la constitution révèle bien l'ampleur du pouvoir d'interprétation du juge constitutionnel ».

71 La notion d'« *identité constitutionnelle* » est apparue pour la première fois dans la décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 du Conseil constitutionnel français relative au droit d'auteur dans la société de l'information. Sur la notion, lire VIALA (Alexandre), « Le concept d'identité constitutionnelle : approche théorique », in BURGORGUE-LARSEN (Laurence), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, 2011, pp. 7 et s. ; DUBOUT (Édouard), « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supra-constitutionnalité ? », *RFDC*, n° 83, 2010, p. 453, indique qu'il s'agit d'une « *notion relativement mystérieuse* », tandis que pour ROUSSEAU (Dominique), « L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne ? », in BURGORGUE-LARSEN (Laurence), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, 2011, p. 89, il s'agit d'« *une jolie formule* ». Lire l'article de l'auteur pour mieux cerner le rapprochement qu'il fait entre l'« *identité constitutionnelle* » et la « *supraconstitutionnalité* ». Il indique que les deux notions font l'objet d'« *une proximité fonctionnelle* » et d'« *une complémentarité opérationnelle* » ; HEUSCHLING (Luc), « La Constitution formelle », in TROPER (Michel), CHAGNOLLAUD (Dominique) (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. 1, Paris, Dalloz, 2012, p. 284 ; LEVADE (Anne), « Identités constitutionnelles et hiérarchies », *AJJC*, 2010, pp. 453-486.

72 PELLOUX (Robert), « Le Préambule de la constitution du 27 octobre 1946 », *RDP*, 1947, p. 347.

Le professeur Stéphane Pierré-Caps le dit sans ambages : « ... qu'on le veuille ou non, qu'on le dise ou qu'on s'en défende, l'esprit de la constitution fixe le sens de la norme constitutionnelle. [...] Il exprime à la fois son principe et sa finalité ; il oriente, en un mot, la constitution »⁷³. Autrement dit, il existe un lien étroit entre le Préambule et le dispositif de la Constitution, ou pour être plus précis, le Préambule permet de comprendre le sens à donner aux normes de la Constitution. Il est la lumière qui éclaire l'interprète de la Constitution. Dès lors, « il est de bonne logique que la Constitution et son Préambule s'imposent au législateur »⁷⁴. C'est donc à juste titre que la Constitution du 11 décembre 1990 est la première norme visée par le juge constitutionnel dans ses décisions. Ceci indique clairement la première place qui est la sienne dans les normes de constitutionnalité.

Cependant, « l'établissement d'un ensemble de normes de référence susceptibles de permettre un contrôle efficace ne pouvait évidemment pas résulter de la seule application des règles inscrites dans le texte constitutionnel »⁷⁵. En effet, malgré la richesse constatée et affirmée de la Constitution *stricto sensu* dans son ensemble, elle est quelque peu limitée. Autrement dit, la Constitution *stricto sensu* n'épuise pas « l'infinie diversité et plasticité des normes constitutionnelles »⁷⁶.

Elle ne permet pas au juge constitutionnel d'exercer un contrôle de constitutionnalité étendu sans l'apport inestimable des normes de référence non écrites qu'il crée le cas échéant⁷⁷.

73 PIERRÉ-CAPS (Stéphane), « L'esprit des Constitutions », *op. cit.*, pp. 376-377.

74 EMERI (Claude), « Chronique constitutionnelle et parlementaire française, vie et droit parlementaire », *op. cit.*, p. 678.

75 LAVROFF (Dmitri Georges), « Le Conseil constitutionnel et la norme constitutionnelle », *op. cit.*, p. 358.

76 CHEVALLIER (Michel), « Pour une sociologie du droit constitutionnel », *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER*, Paris, Economica, 2006, p. 289.

77 BLANQUER (Jean-Michel), « La distance parcourue : de l'ordre institutionnel à l'ordre

2- La complémentarité des normes référentielles non écrites

Les normes référentielles non écrites sont des créations prétorienne que le juge constitutionnel impose au législateur⁷⁸. En effet, le juge constitutionnel se reconnaît un pouvoir discrétionnaire de création de normes de référence, se rendant ainsi « *maître des sources du droit constitutionnel* »⁷⁹. Comme le fait remarquer le professeur Lavroff, « *le juge constitutionnel ne se contente pas d'appliquer les textes constitutionnels, de les interpréter pour leur donner une signification nouvelle, il les crée parfois* »⁸⁰. Pour Pierre Pactet, il arrive que le juge constitutionnel « *dégage de l'esprit de la Constitution, de la philosophie qui l'inspire et de la tradition républicaine qui en est indissociable des principes auxquels il attribue valeur constitutionnelle bien qu'ils ne soient pas formulés dans les textes* »⁸¹.

Parmi les normes référentielles non écrites, les principes à valeur constitutionnelles représentent la plus grande catégorie⁸². Les principes à valeur constitutionnelle sont des principes tout à fait implicites induits par le juge constitutionnel de la Constitution⁸³.

constitutionnel », op. cit., p. 29, indique que « *la Constitution, en tant que norme, suscite des normes qu'on pourrait appeler secondaires, [...]. Par déduction et par induction, il y a des normes autres que la Constitution qui sont appliquées par le [juge] constitutionnel* ».

78 CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), « Les dix commandements du contrôle de la production législative », *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER*, Paris, Economica, 2006, p. 268.

79 DENIZEAU (Catherine), *Existe-il un bloc de constitutionnalité ?* op. cit., p. 3.

80 LAVROFF (Dmitri Georges), « Le Conseil constitutionnel et la norme constitutionnelle », op. cit., p. 359. L'auteur reconnaît que cette création de normes constitutionnelles par le juge constitutionnel est « *parfois utile* ».

81 PACTET (Pierre), « À propos de la marge de liberté du Conseil constitutionnel », *Libertés. Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 289.

82 Voir NGANGO YOUNBI (Éric), « Les normes non écrites dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie. Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 876 et s. ; voir aussi TONI (Errol), « les principes non écrits dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », *Revue électronique Afrilex*, 2020.

83 BLANQUER (Jean-Michel), « La distance parcourue : de l'ordre institutionnel à l'ordre constitutionnel », op. cit., p. 32.

Les principes à valeur constitutionnelle permettent de compléter la Constitution *stricto sensu*, car toute violation d'un principe à valeur constitutionnelle est une violation de la Constitution⁸⁴. En conséquence, la création de ces normes dotées de valeur constitutionnelle fait du juge constitutionnel un véritable co-constituant, ce qui fonde les « *intenses controverses* »⁸⁵ qu'elles nourrissent.

Plusieurs principes à valeur constitutionnelle ont été créés par le juge constitutionnel montrant ainsi, non seulement leur importance, mais aussi la place qui est la leur au sein des normes référentielles. Ainsi en est-il, par exemple, du principe de la représentation proportionnelle. Il permet au juge constitutionnel de rappeler et d'imposer une règle cardinale de la démocratie, à savoir le respect de la minorité. Dans une décision en date du 8 janvier 2009, le juge considère que « *le choix des députés appelés à représenter l'Assemblée Nationale en tant que Corps, à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein des institutions de l'État, doit se faire selon le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité* »⁸⁶. Il confirme ce principe dans certaines décisions ultérieures⁸⁷ et dans divers contextes, comme dans le cas de la désignation des représentants de l'Assemblée nationale dans les parlements

84 Voir la Décision DCC 09-016 du 19 février 2009, dans laquelle le juge constitutionnel indique : « *Considérant que l'Assemblée Nationale a désigné le 27 décembre 2008 ses représentants en méconnaissance des droits de la minorité ; qu'il y a lieu de dire et juger que cette désignation viole le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité et par conséquent, la Constitution et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens* »

85 Voir TONI (Errol), « les principes non écrits dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », *op. cit.*, pp. 19 et s.

86 Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009.

87 Décision DCC 09-015 du 19 février 2009 ; Décision DCC 09-057 du 21 avril 2009 ; Décision DCC 17-254 du 05 décembre 2017.

régionaux⁸⁸, ou celui de l'élection des membres des commissions permanentes de l'Assemblée nationale⁸⁹.

Le principe à valeur constitutionnelle de la transparence est, quant à lui, créé lors du contrôle de la loi portant création de la Commission électorale nationale autonome⁹⁰ avant d'être confirmé dans certaines décisions ultérieures. Il apparaît que la transparence des élections doit être observée à toutes les étapes de la procédure électorale, en commençant par la désignation des membres devant siéger dans les instances électorales à savoir la Commission électorale nationale autonome et ses démembrements⁹¹ jusqu'au dépouillement⁹² en passant par la problématique du maintien, à l'approche des élections, de potentiels candidats au sein du Cos-Lépi⁹³. Il se dégage, à travers ces jurisprudences, les objectifs que le juge assigne à ces principes à valeur constitutionnelle, à savoir la consolidation de la démocratie par l'organisation d'élections transparentes et le respect du jeu démocratique qui induisent l'implication de toutes les composantes politiques y compris la minorité.

Par ailleurs, le principe à valeur constitutionnelle de consensus national⁹⁴ est créé dans un contexte de modification de la Constitution. Le juge considère à l'occasion que le mandat des députés qui est de quatre ans est une situation constitutionnellement

88 Décision DCC 09-016 du 19 février 2009.

89 Décision DCC 11-047 du 21 juillet 2011.

90 Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

91 Décision DCC 00-78 du 07 décembre 2000 ; Décision DCC 01-011 du 12 janvier 2001.

92 Décision DCC 02-028 du 10 avril 2002.

93 Décision DCC 15-092 du 14 avril 2015.

94 Sur ce principe, on peut lire SALAMI (Ibrahim), « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise », *Revue Togolaise des Sciences Juridiques*, n° 0000, Janv.-Juin 2011, pp. 54-58.

établie, et « le résultat du consensus national dégagé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du peuple béninois à la confiscation du pouvoir »⁹⁵. Il introduit ce principe à valeur constitutionnelle lors de l'élection du représentant de la société civile à la Commission politique de supervision du recensement électoral national approfondi et de l'établissement de la liste électorale permanente informatisée⁹⁶. Dans des décisions ultérieures, il explicite le principe⁹⁷, le relativise⁹⁸, puis le transforme en « idéal politique »⁹⁹.

Hormis ces principes à valeur constitutionnelle, le juge constitutionnel introduit une nouvelle norme référentielle non écrite à savoir l'impératif constitutionnel¹⁰⁰. A l'examen, cette norme référentielle ressemble à un objectif de valeur constitutionnelle¹⁰¹,

95 Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.

96 Décision DCC 10-050 du 14 avril 2010.

97 Dans la Décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010, il indique que « le consensus, principe à valeur constitutionnelle, tel qu'affirmé par la Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006 ... loin de signifier l'unanimité, est d'abord un processus de choix ou de décision sans passer par le vote ; qu'il permet, sur une question donnée, de dégager par une voie appropriée, la solution satisfaisant le plus grand nombre de personnes ».

98 Dans la Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010, il considère que « le consensus doit autant que possible être constamment recherché sans pour autant constituer une source de ralentissement excessif, de blocage ou de perversion d'un processus, de la mise en œuvre d'une décision déjà acquise ou de l'accomplissement d'une mission confiée à une institution quelconque de la République ».

99 Décision DCC 18126 du 21 juin 2018.

100 Sur les contours de cette catégorie juridique, lire KPODAR (Adama), « L'impératif constitutionnel », *op. cit.*, pp. 101 et s.

101 La catégorie des objectifs de valeur constitutionnelle est apparue dans la décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 du Conseil constitutionnel français. Les objectifs de valeur constitutionnelle dégagés par le juge constitutionnel français permettent en réalité « d'apporter des limitations à des libertés constitutionnellement reconnues », voir CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS, « La hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux. Le principe de non-rétroactivité des lois », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n° 6-1990, 1992, p. 138 ; voir aussi FAURE (Bertrand), « Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique ? », *RFDC*, 1995, pp. 47-77 ; LEVADE (Anne), « L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après. Réflexions sur une catégorie

même si le substantif « impératif » fait penser à une obligation, c'est-à-dire « *une norme dotée d'une charge authentiquement contraignante* »¹⁰². Cette nouvelle norme a eu pour conséquence l'instauration d'une hiérarchie entre les normes référentielles non écrites. En effet, dans sa décision en date du 28 juin 2018, le juge indique que la réalisation d'un impératif constitutionnel peut amener le législateur à restreindre voire interdire l'exercice d'un droit fondamental dont la Constitution reconnaît le principe. Dans cette espèce, le juge indique que le « *fonctionnement continu des services stratégiques et essentiels à la vie, à la santé, à la sécurité, à la justice, à la défense et à la mobilisation des ressources publiques indispensables à la construction de l'État et à la construction de la Nation* » est un impératif constitutionnel¹⁰³ et prime sur le droit de grève qui demeure un principe à valeur constitutionnelle¹⁰⁴. Dans une autre décision, le juge constitutionnel considère 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*

juridique introuvable », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET*, 2003, Paris, Dalloz, pp. 688-702, indique que « *l'effectivité [des objectifs de valeur constitutionnelle] se trouve doublement limitée, par leur opposabilité relative au législateur et leur non-invocabilité par les particuliers devant le juge ordinaire* » ; LUCHAIRE (François), « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », *RFDC*, n° 64, 2005, 675-684 ; DE MONTALIVET (Pierre), « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 20, 2006, pp. 169-175.

102 BRAMI (Cyril), *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français. Essai d'analyse systémique*, op. cit., p. 26.

103 Décision DCC 18-141 du 21 juin 2018. L'impératif de continuité du service public a été évoqué dans une autre décision du juge constitutionnel, à savoir la Décision DCC 21-058 du 28 janvier 2021. A cet effet, il indique : « *... que si le recouvrement de la contribution des usagers au fonctionnement des structures ainsi qu'à la fourniture des soins de santé constitue un impératif de la continuité de ces structures et de ces services, aucune restriction voire aucune privation à la liberté d'aller et venir ne saurait être imposée à un usager des services de santé, publics ou privés, en recouvrement de créances liées à des prestations de soins sans violer les textes visés* ».

104 Dans la Décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011, le juge indique que la continuité du service public, « *tout comme le droit de grève a le caractère de principe à valeur constitutionnelle* ».

des idéaux politiques, ne saurait en constituer un obstacle dirimant »¹⁰⁵. Il se dégage de ce raisonnement, non seulement la création d'un nouvel impératif constitutionnel, à savoir la nature représentative et le caractère majoritaire du régime politique béninois ; ce qui induit la remise en cause du principe de la majorité proportionnelle majorité/ minorité, mais aussi la transformation du principe consensus national en « *idéal politique* ».

Il apparaît, à travers ces décisions, non seulement une inconstance dans la création et la place des normes constitutionnelles non écrites, mais aussi une certaine hiérarchie en leur sein. Il n'en demeure pas moins que l'ensemble de ces normes référentielles non écrites occupe une place supérieure dans la hiérarchie des normes de constitutionnalité, lesquelles ne sont pas hermétiques à des normes infra constitutionnelles qui sont par ailleurs secondaires.

B- Les normes secondaires

La réalisation de la constitution conduit le juge constitutionnel à « *faire référence à toute norme qui, « au-dessous » de la Constitution, permet l'effectivité de l'ordre constitutionnel* »¹⁰⁶.

En conséquence, même si l'intégration dans le bloc de constitutionnalité des normes subordonnées à la constitution, à savoir les lois organiques et les normes d'origine externe, est actée, l'usage moins fréquent qu'en fait le juge constitutionnel les met au second rang dans la hiérarchie de constitutionnalité. Se situant ainsi dans une position infra constitutionnelle¹⁰⁷, la place des lois

105 Décision DCC 18126 du 21 juin 2018.

106 BLANQUER (Jean-Michel), « L'ordre constitutionnel d'un régime mixte. Le sens donné à la Constitution par le Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 1536.

107 On pourrait citer aussi les règlements intérieurs des assemblées, notamment celui de l'Assemblée nationale, comme normes faisant partie du bloc de constitutionnalité. Après avoir déclaré, en 1993

organiques est justifiée (1), en ce qu'elles viennent en appui aux dispositions de la Constitution, tout comme certaines normes d'origine externe qui se trouvent ainsi constitutionnalisées (2).

1- La place justifiée des lois organiques

La loi organique « ... se définit comme une loi prise pour l'application de la Constitution dans les cas expressément prévus par celle-ci, à une situation particulière au sein de la hiérarchie des normes. Si elle doit respecter la Constitution et être soumise, à cette fin, à un contrôle de constitutionnalité, elle s'impose à la loi ordinaire »¹⁰⁸. Plus précisément, les lois organiques¹⁰⁹ « complètent la Constitution en organisant certaines institutions dont celle-ci a posé le principe... »¹¹⁰. Autrement dit, il s'agit de lois « matériellement constitutionnelles »¹¹¹.

(Décision 18-DC du 3 juin 1993), les règlements intérieurs ne font pas partie du bloc de constitutionnalité et ne peuvent donc pas servir de normes de références, la Cour constitutionnelle a opéré un revirement de jurisprudence en 1998 dans sa décision DCC 98-039 du 14 avril 1998. Cependant, elle indique que ce sont plutôt les dispositions des règlements intérieurs mettant en œuvre une disposition constitutionnelle ou à valeur constitutionnelle qui font partie du bloc de constitutionnalité, voir, entre autres, à cet effet les décisions : DCC 99-037 du 28 juillet 1999 ; DCC 01-001 du 2 janvier 2001 ; DCC 01-013 du 29 janvier 2001.

108 CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS, « La hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux. Le principe de non-rétroactivité des lois », *op. cit.*, p. 144.

109 Onze lois organiques sont prévues par la Constitution du 11 décembre 1990 modifiée en 2019 dans divers domaines. Il s'agit de : recours au référendum (Article 4), principes d'organisation, de fonctionnement et de contrôle de l'Administration publique (Article 54 nouveau), liste des hauts fonctionnaires (Article 56 nouveau), lois des finances (Article 112 nouveau), organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle (Article 115), composition, attributions, organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature (Article 128), composition, attributions, organisation et fonctionnement du Conseil supérieur des comptes (Article 134 2 nouveau), composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes (Article 134 2 nouveau), fonctionnement de la Haute Cour de justice ainsi que la procédure suivie devant elle (Article 135), composition, organisation et fonctionnement du Conseil économique et social (Article 140), composition, attributions et fonctionnement de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (Article 143 nouveau).

110 LAFERRIERE (Julien), *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Domat-Montchrestien, 1947, p. 286.

111 HAMON (Francis), TROPER (Michel), *Droit constitutionnel*, 40^e éd., Paris, LGDJ, 2019-2020, p. 64.

Dès lors, « cette catégorie de lois bénéficie ... d'un statut particulier, justifié par l'importance de la matière et destiné à leur assurer par rapport aux lois ordinaires, « une plus grande stabilité et un plus grand respect »¹¹² »¹¹³. Ainsi, étant considérées comme une « véritable législation constitutionnelle complémentaire »¹¹⁴ et une modalité d'application de la Constitution destinée à préciser ou à compléter ses dispositions, les lois organiques constituent un prolongement matériel, voire « naturel » de la constitution au regard duquel s'apprécie la constitutionnalité d'une loi¹¹⁵. Par ailleurs, les lois organiques subissent un contrôle de constitutionnalité systématique, obligatoire et rigoureux¹¹⁶. Ayant une valeur hiérarchique supérieure à la loi ordinaire, les lois organiques se hissent au rang des normes référentielles malgré leur valeur infra constitutionnelle.

Pour le doyen Vedel, les lois organiques ne font pas partie des normes référentielles¹¹⁷. Il justifie sa position par le fait que les lois organiques mettent en œuvre les dispositions de la constitution. Ainsi, il indique : « ... **lorsque le juge constitutionnel censure une loi ordinaire ou un règlement d'Assemblée comme contraire à une loi organique, le fondement de cette censure n'est pas en dernière analyse la méconnaissance de la loi organique par le texte censuré, mais la méconnaissance par celui-ci des dispositions de l'article**

112 L'expression est de DEBRÉ (Michel), « Discours de présentation de la Constitution devant l'Assemblée générale du Conseil d'État », le 27 août 1958, in *Doc. pour servir*, Doc. franc. ; 1987, vol. 2, p. 340, cité par ROUSSEAU (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 112.

113 ROUSSEAU (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 112.

114 AMIEL (Hubert), « Les lois organiques », *RDP*, mars-avril 1984, p. 410.

115 BLANQUER (Jen -Michel), *Les méthodes du juge constitutionnel*, op. cit., p. 97.

116 Lire à cet effet, FALL (Ismaël Madior) « La loi organique dans les ordonnancements juridiques des États d'Afrique francophone : Réflexion sur une norme particulière », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n° 32, 2014, pp. 198 et s.

117 Voir aussi à cet effet, ROUSSEAU (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., pp. 112 et s.

46 de la Constitution »¹¹⁸. La disposition de l'article 46 de la Constitution française traite de la procédure de vote et de la condition de promulgation de la loi organique. Or, dans la jurisprudence constitutionnelle du Bénin, le respect dû aux lois organiques ne tient pas seulement à l'aspect formel, mais aussi à l'aspect matériel.

L'intégration des lois organiques dans le bloc de constitutionnalité n'a pas fait l'objet d'hésitation de la part du juge constitutionnel béninois ; il les considère ainsi comme « *un instrument supplémentaire de son contrôle* »¹¹⁹. Dans l'une de ses premières décisions, à l'occasion de l'examen du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, il indique que font partie du bloc de constitutionnalité la loi organique sur la Cour constitutionnelle et la loi organique de finances¹²⁰. Dans une autre décision, il estime que « *... l'attribution des fréquences par la HAAC ne saurait déroger aux conclusions du rapport technique sans violer les dispositions de la loi organique sur la HAAC qui fait partie du bloc de constitutionnalité* »¹²¹. Dans le même sens, il considère que le fait pour la Haute Autorité de l'Audiovisuel

118 VEDEL (Georges), « La place de la déclaration de 1789 dans le « bloc de constitutionnalité » », *op. cit.*, pp. 49-50. L'article 46 de la Constitution française dispose : « *Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.*

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres. Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution ».

119 Pour reprendre l'expression de ROUSSEAU (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 113.

120 Décision 3 DC du 2 juillet 1991.

121 Décision DCC 08-021 du 28 février 2008.

et de la Communication de vouloir exécuter sa décision de retrait d'autorisation d'exploitation de fréquence, nonobstant le recours suspensif du promoteur, est contraire à l'article 54 de la loi organique sur la HAAC « ... laquelle fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité »¹²². Par ailleurs, il indique que « l'article 57 de la loi n° 94-013 prescrit à la Cour constitutionnelle d'avoir à achever ses travaux dans un délai maximum de quatre (4) jours après la date du scrutin ; que ce faisant, il n'a pas respecté les dispositions de l'article 57 de la Loi organique » sur la Cour constitutionnelle « et par conséquent, n'est pas conforme au « bloc de constitutionnalité »¹²³. Une autre illustration est la vérification de la régularité de la nomination de nouveaux membres de la Cour constitutionnelle, « en fonction de l'article 115 de la Constitution, de la loi organique n° 91-009 du 4 mars 1991 »¹²⁴.

Dans une autre espèce, le juge constitutionnel vérifie les décrets qui fixent les différents avantages des personnalités politiques et administratives et fait le constat que les membres du gouvernement sont situés au deuxième rang protocolaire et les membres de la Cour constitutionnelle au dix-neuvième rang. Or, la loi organique sur la Cour constitutionnelle dispose en son article 10 : « *Les membres de la Cour Constitutionnelle reçoivent un traitement fixé par la loi ; ce traitement est égal au moins à celui alloué aux membres du Gouvernement.*

122 Décision DCC 10-035 du 23 mars 2010.

123 Décision DCC 34-94 des 22 et 23 décembre 1994.

124 Décision 15 DC du 16 mars 1993 ; voir aussi la Décision DCC 06-011 du 17 janvier 2006 où le juge constitutionnel considère que le gouvernement a violé les articles 124 de la Constitution et 34 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle en ne se conformant pas à sa décision avec toute la célérité requise.

Ils ont en outre droit à des avantages et indemnités fixés par la loi et qui ne sauraient être inférieurs à ceux accordés aux membres du Gouvernement ». Il fait remarquer que cette « *loi organique fait partie du bloc de constitutionnalité et est une norme supérieure à la loi et au décret* »¹²⁵. C'est dire que la violation de la loi organique suffit à déclarer « *contraires à la Constitution* » les décrets incriminés, autrement dit la constitution n'est censée être respectée que si, par assimilation, des lois organiques qui lui sont inférieures le sont également.

A travers ces décisions, le constat peut être fait que seules les lois organiques ont servi de normes de référence lors du contrôle du juge constitutionnel. Il s'ensuit que les lois organiques font « *pleinement et sans réserve* »¹²⁶ leur entrée dans le cercle des normes référentielles, donnant ainsi un sens étendu à la notion de bloc de constitutionnalité. En effet, en ce qu'elles permettent d'assurer le contrôle du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et des actes des pouvoirs publics, les lois organiques complètent ainsi la Constitution dans sa fonction de norme de référence. Il en est de même des normes d'origine externe.

2- La constitutionnalisation de normes d'origine externe

Les normes d'origine externe, qu'elles soient sous régionales, régionales ou internationales, font leur intégration dans le cercle des normes référentielles par un double renvoi exprès¹²⁷ à travers le Préambule. Premièrement, le peuple béninois réaffirme son

125 Décision DCC 00-016 du 09 février 2000.

126 Pour emprunter la formule de VEDEL (Georges), « La place de la déclaration de 1789 dans le "bloc de constitutionnalité" », *op. cit.*, p. 48.

127 Sur cette technique, lire ROBLOT-TROIZIER (Agnès), « Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel », *op. cit.*, pp. 133 et s.

« attachement aux principes de la démocratie et des Droits de l'Homme, tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne »¹²⁸. Deuxièmement, le peuple béninois proclame son « attachement à la cause de l'Unité africaine et [s'engage] à tout mettre en œuvre pour réaliser l'intégration sous-régionale et régionale »¹²⁹.

Cette « profession de foi internationaliste et continentale »¹³⁰ préambulaire est complétée par d'autres dispositions contenues dans le dispositif de la Constitution¹³¹. L'article 147 de la Constitution dispose : « La République du Bénin peut conclure avec d'autres États des accords de coopération ou d'association sur la base des principes d'égalité, de respect mutuel de la souveraineté, des avantages réciproques et de la dignité nationale »¹³² ou encore « ..., soucieuse de réaliser l'Unité Africaine, peut conclure tout accord d'intégration sous-régionale ou régionale »¹³³. Dès lors, « les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

128 Quatrième tiret du Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990.

129 Avant dernier tiret du Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990.

130 ONDOUA (Alain), « La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 et les normes d'origine externe », *Démocratie en questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore HOLO*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2017, p. 159.

131 Pour être plus complet sur ces dispositions, voir les articles 144 à 149 de la Constitution du 11 décembre 1990.

132 Article 148 de la Constitution du 11 décembre 1990.

133 Article 149 de la Constitution du 11 décembre 1990.

Autrement dit, les traités ou accords, après les formalités juridiques requises ont certes une valeur infra constitutionnelle mais supra législative. Sur ce point, les formalités constitutionnelles prescrites sont substantielles, autrement les traités ne sauraient être invoqués devant le juge constitutionnel. Ce dernier estime à cet égard, dans l'une de ses décisions : « ... la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 a été ratifiée par le Bénin le 30 août 1990 mais n'a jamais été publiée et n'entre donc pas dans le droit positif béninois ; ... en conséquence le moyen tiré de la violation de ladite convention est inopérant »¹³⁴.

Le double renvoi aux normes d'origine externe, signe d'une « notable ouverture internationale »¹³⁵ est la preuve de l'émancipation de la Constitution « d'une forme de nationalisme juridique »¹³⁶. La conséquence est l'intégration des normes d'origine externe dans le bloc de constitutionnalité. Cet enrichissement substantiel de la Constitution par le droit externe est un « vecteur d'approfondissement de la protection interne des droits fondamentaux »¹³⁷.

En effet, « la référence explicite aux traités dans le texte constitutionnel affecte les normes de référence du contrôle de constitutionnalité en ce que les traités, ainsi expressément visés par la Constitution, conditionnent la constitutionnalité des lois qui entrent dans leur champ d'application ou les mettent en œuvre »¹³⁸. Ainsi en est-il de la valorisation particulière de

134 Décision 03-009 du 19 février 2003.

135 ONDOUA (Alain), « La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 et les normes d'origine externe », *op. cit.*, p. 159 ; Voir aussi à ce sujet ADELOUI (Joël), « La Cour constitutionnelle et les normes d'origine externe », *Revue Constitution et consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, numéro spécial, n° 000, 2019, pp. 9 et s.

136 Pour reprendre l'expression de BONNET (Baptiste) « Les rapports entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne, de l'art de l'accommodement raisonnable », *op. cit.*

137 ONDOUA (Alain), « La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 et les normes d'origine externe », *op. cit.*, pp. 168 et s.

138 ROBLOT-TROIZIER (Agnès), « Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 134.

la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981¹³⁹, dont les dispositions ajoutées à celles de la Constitution ont permis au juge constitutionnel béninois de développer une véritable charte des droits et des libertés¹⁴⁰. Il apparaît que le juge constitutionnel béninois, comme son homologue gabonais¹⁴¹, fait usage de normes d'origine externe comme des normes de référence dès lors que cette hypothèse trouve un fondement dans la Constitution¹⁴².

Le juge constitutionnel fait également usage des traités qui ne sont pas expressément visés par la Constitution. Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest¹⁴³ a servi de base au juge constitutionnel pour apprécier les conditions de vote d'une loi électorale intervenue à moins de six mois des élections¹⁴⁴. En effet, l'article 2 paragraphe 1 du protocole stipule : « *Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois*

139 Sur l'importance de cet instrument juridique régional dans l'ordre constitutionnel des États africains, lire, entre autres, BOCKEL (Alain), « Le pouvoir discrétionnaire du législateur en Afrique noire francophone », *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie. Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 222 ; FALL (Badara Alioune), « Universalité des droits de l'homme et pluralité juridique en Afrique », *La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges LAVROFF*, Paris, Dalloz, 2005, p. 360.

140 Voir l'abondante jurisprudence rendue par le juge constitutionnel sur la base des dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, voir entre autres : Décision DCC 15-070 du 26 mars 2015 ; Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994 ; voir surtout la jurisprudence sur le délai raisonnable développée sur la base de l'article 7, al. d. de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

141 Voir la Décision n° 001/CC du 28 février 1992.

142 Voir aussi VIDAL-NAQUET (Ariane) « Les visas dans les décisions du Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 549.

143 Le Bénin a ratifié ce protocole par le décret n° 2003-264 du 31 juillet 2003 sur la loi d'autorisation n° 2003-11 du 09 juillet 2003.

144 Décision DCC 11-014 du 04 mars 2011.

précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ». Le juge constitutionnel estime cette condition de consentement remplie, étant entendu « qu'en date des 22, 23, 24 et 25 février 2011 et à l'initiative des anciens présidents de la République, Docteur Emile Derlin ZINSOU et Nicéphore Dieu Donné SOGLO, treize des quatorze candidats à l'élection présidentielle de 2011 ont convenu du vote d'une nouvelle loi tendant à prendre en compte les personnes n'ayant pu s'inscrire sur la liste électorale permanente informatisée ». La même disposition du protocole lui a permis de déclarer « contraire à la Constitution » la loi n° 2015-17 portant modification et dérogation aux articles 28, 392, 393 et 465 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin votée par l'Assemblée nationale le 16 mars 2015¹⁴⁵. En outre, c'est, entre autres, sur la base de l'article 5 du même protocole qui stipule : « les listes électorales sont établies de manière transparente et fiable avec la participation des partis politiques et des électeurs qui peuvent les consulter en tant que de besoin » qu'il déclare contraire à la Constitution la loi n° 2010-12 portant abrogation de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du Recensement électoral national approfondi (RENA) et établissement de la Liste électorale permanente informatisée (LEPI) votée par l'Assemblée nationale le 18 mars 2010¹⁴⁶.

Sur le plan économique et financier, le juge indique que le Gouvernement a méconnu la Constitution en ne respectant pas ses engagements internationaux, notamment le non dépassement 35 % du ratio de la masse salariale sur recettes fiscales¹⁴⁷.

145 Décision DCC 15-086 du 14 avril 2015.

146 Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010.

147 Décision DCC 11-042 du 21 juin 2011.

Il en découle que les normes d'origine externe exercent « *une influence certaine sur les normes de référence* »¹⁴⁸. Mieux, leur intégration dans les normes référentielles permet au juge constitutionnel d'exercer sa mission de contrôle de constitutionnalité sur la base d'un ensemble constitutionnel qui, sur le plan matériel, présente également une certaine hiérarchie¹⁴⁹ consacrée par le juge constitutionnel.

II- Une hiérarchie matérielle consacrée

« *Au-delà de la Constitution formelle, se profile dans toute société une « constitution matérielle* »¹⁵⁰, « *formée de l'ensemble des normes présentant un caractère fondamental et fondateur* »¹⁵¹. Même si elles proviennent des textes de valeur constitutionnelle, les normes ne bénéficient pas toutes de la même attention et de la même garantie de la part du juge constitutionnel. Les normes constitutionnelles varient, non seulement de par les valeurs qu'elles portent, mais aussi de par l'importance de ces valeurs. Ces catégorisations sont importantes pour « *... le juge constitutionnel, pour lequel les valeurs représentent la pierre de touche de sa propre jurisprudence* »¹⁵². En indiquant que le peuple béninois réaffirme son « *attachement aux principes de la démocratie et des Droits de l'Homme...* »¹⁵³, le constituant béninois de 1990 entend ainsi mettre en exergue le degré particulier

148 MAUGÜÉ (Christine), « Le Conseil constitutionnel et le droit supranational », *Pouvoirs*, 105, p. 70.

149 Pour le doyen VEDEL (Georges), « La place de la déclaration de 1789 dans le « bloc de constitutionnalité » », *op. cit.*, p. 61, « le terme « hiérarchie matérielle » doit être entendu plutôt dans un sens para-juridique comme indiquant « l'importance » que le juge constitutionnel attache à certains droits et libertés avec cette conséquence que, s'ils doivent être conciliés avec des principes, des droits et des libertés moins « importants », c'est à leur exercice que l'on demandera le moins de sacrifices sur l'autel de la conciliation ».

150 Sur la notion, on peut lire CARRINO (Agostino), « De la constitution matérielle », *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER*, Paris, Economica, 2006, pp. 239- 247.

151 CHEVALLIER (Michel), « Pour une sociologie du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 286.

152 PIERRÉ-CAPS (Stéphane), « La Constitution comme ordre de valeurs », *op. cit.*, p. 292.

153 Voir quatrième tiret du Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990.

de valeurs que représentent les normes liées à la démocratie et les droits de l'homme. Si les valeurs démocratiques bénéficient d'une prédominance (A), la suprématie est plutôt modulable pour les droits et libertés fondamentaux (B).

A- La prédominance des valeurs démocratiques

Dans un contexte où la politique est désormais saisie par le droit¹⁵⁴, et tenant compte du fait que le peuple béninois a décidé, par la Constitution du 11 décembre 1990, de créer un État de droit et de démocratie pluraliste¹⁵⁵, les valeurs démocratiques font l'objet de la part du juge constitutionnel d'une garantie singulière et soutenue. En effet, en tant que gardien de la Constitution, il est de la mission du juge constitutionnel de réguler l'activité des pouvoirs publics¹⁵⁶. Dès lors, les principes démocratiques font l'objet d'une protection particulière et bénéficient dès lors d'une primauté (1). Cette protection conduit à rendre intangibles les règles de dévolution du pouvoir (2).

1- La primauté des principes démocratiques

Fortement affirmée dans le Préambule, la démocratie est au frontispice de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990¹⁵⁷. Dès lors, le respect des principes démocratiques constitue une préoccupation constante du juge constitutionnel béninois et bénéficie de sa part d'une grande attention et d'une garantie

154 Lire FAVOREU (Louis), *La politique saisie par le droit : alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988, 158 p.

155 Voir troisième tiret du Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990.

156 FAVOREU (L.), « Le Conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », *R.D.P.*, 1967, pp. 5-120.

157 Voir par exemple le paragraphe 3 du Préambule qui dispose : « *Ainsi, la Conférence des Forces Vives de la Nation, tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990, en redonnant confiance au peuple, a permis la réconciliation nationale et l'avènement d'une ère de Renouveau Démocratique* ».

certaine, parce qu'il a pour mission de défendre « *la place et le rôle de pionnier de la démocratie... qui furent naguère* »¹⁵⁸ celles du Bénin. Ainsi, prenant conscience du fait que la démocratie est « *un processus toujours inachevé* »¹⁵⁹, le juge constitutionnel béninois accorde une attention particulière à toutes les règles et principes ayant pour objectif l'enracinement de la démocratie. C'est dans ce cadre qu'il autorise le législateur, le 23 décembre 1994, en rejetant les griefs portés par le président de la République contre la loi électorale de 1994¹⁶⁰, « **à descendre aussi loin qu'il lui plaît, dans le détail de l'organisation du processus électoral** »¹⁶¹. Il consent de ce fait la création de la Commission électorale nationale autonome qui s'analyse, selon ses propres termes, comme une « *autorité administrative autonome indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif* », **devant exercer des** « *attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes, régulières libres et transparentes* »¹⁶². Ce faisant, le juge constitutionnel promeut les principes démocratiques et confirme l'idée selon laquelle « *le contrôle de constitutionnalité des lois [...] est une procédure parmi d'autres destinée à améliorer les règles du jeu démocratique* »¹⁶³.

C'est le même souci de faire prévaloir les principes démocratiques qui conduit le juge constitutionnel, quand il rappelle constamment les règles qui doivent guider la vie des institutions pour qu'elles soient toujours en harmonie avec les règles démocratiques prescrites.

158 Voir le 2^e tiret du Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990.

159 CHAVRIN (Robert), « La démocratie ? Quelle démocratie ? », *POLITEIA*, n° 18, 2010, p. 109.

160 Il s'agit de la loi n° 94-013 du 21 novembre 1994 portant règles générales pour les élections du président de la République et des membres de l'Assemblée nationale.

161 Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

162 Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

163 PISIER (Evelyne) « Duguit et la constitutionnalité des lois », *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice DUVERGER*, Paris, PUF, 1987, p. 201.

Dans sa décision du 8 janvier 2009¹⁶⁴, le juge constitutionnel l'indique de manière explicite et éclatante à la représentation nationale. En effet, dans le cadre de la désignation des membres de l'Assemblée nationale devant siéger à la Haute Cour de Justice, il décide : « *Le choix des députés appelés à représenter l'Assemblée Nationale en tant que Corps, à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'État, doit se faire selon le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité / minorité* ».

Cette décision du juge constitutionnel qui va dans le sens de la garantie des principes démocratiques n'est pas la première. Elle est confirmative d'une série de décisions. Ce qui indique en réalité la prééminence de ces principes. Déjà en 2001, lors du contrôle de la loi n° 2000-18 portant règles générales pour les élections en République du Bénin et de la loi n° 2000-19 définissant les règles particulières pour l'élection du président de la République, préoccupé par la configuration de la Commission électorale nationale, laquelle est, à n'en point douter, un gage pour l'organisation d'élections démocratiques et transparentes, le juge constitutionnel avait indiqué que la composition de cette institution doit tenir compte de la configuration politique de l'Assemblée nationale « *pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées* »¹⁶⁵. Il garantit par là même la transparence dans la gestion des élections qu'il confirme d'ailleurs comme un principe à valeur constitutionnelle¹⁶⁶.

164 Il s'agit de la Décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009.

165 Décision DCC 00-078 du 7 décembre 2000.

166 La consécration de ce principe à valeur constitutionnelle est en réalité intervenue dans la Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

En effet, la configuration politique de l'Assemblée doit s'entendre « comme l'ensemble des forces politiques représentées à l'Assemblée nationale et organisées en groupes parlementaires et/ou en non-inscrits »¹⁶⁷. En décidant ainsi, le juge constitutionnel administre ainsi la preuve que « *seul le respect du pluralisme et de la démocratie forme [...] le cœur des valeurs fondamentales* »¹⁶⁸.

Au-delà du rappel, le juge constitutionnel impose l'application du principe de configuration politique au parlement, en procédant lui-même à la répartition¹⁶⁹. En effet, comme l'indique le professeur Troper, « *... c'est le juge constitutionnel qui définit le concept de démocratie quand il édicte par exemple que la démocratie n'est pas seulement le règne de la majorité mais que c'est aussi le règne de certaines valeurs ou que l'élection n'est démocratique que si elle est organisée selon tel ou tel procédé* »¹⁷⁰.

Cette pédagogie constante pour inculquer les vertus de la démocratie pluraliste aux institutions politiques, en l'occurrence le président de la République et l'Assemblée nationale, « *montre dans une large mesure la propension du juge constitutionnel à consacrer cette exigence de pluralisme politique* »¹⁷¹. Elle est mue par sa volonté de garantir et de faire prévaloir les principes démocratiques. Cette volonté est la même quand il rend intangibles certaines règles de dévolution du pouvoir.

167 Décision DCC 01-011 du 12 janvier 2001.

168 LAVROFF (Georges Dmitri), « À propos de la Constitution », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET*, Paris, Dalloz, 2003, p. 283.

169 Décision DCC 01-012 du 22 janvier 2001.

170 TROPER (Michel), « Démocratie continue et justice constitutionnelle », in ROUSSEAU (Dominique) (dir.), *La démocratie continue*, Paris, Bruxelles, L.G.D.J., Bruylant, 1995, p. 126.

171 KPODAR (Adama), « Décision de la Cour constitutionnelle du Bénin : DCC 09-02 du 02 janvier 2009 : Une bonne année à la démocratie pluraliste », disponible à l'adresse internet www.la-constitution-en-afrique.over-blog.com, consulté le 15 janvier 2009.

2- L'intangibilité des règles de dévolution du pouvoir

Les règles de dévolution du pouvoir politique sont fondamentales dans une démocratie. Leur respect et leur garantie sont le signe de la bonne santé de la démocratie dans un État. Dès lors, si « ... *la raison d'être réelle au moins apparente des règles constitutionnelles est de garantir la démocratie* »¹⁷², le juge constitutionnel béninois l'a si bien compris qu'il rend intangibles les règles de dévolution du pouvoir, assurant de ce fait leur prééminence sur les autres normes constitutionnelles¹⁷³.

Dans la Constitution du 11 décembre 1990, le constituant a lui-même indiqué les normes qui ne peuvent faire l'objet de révision. Il s'agit de la forme républicaine et laïcité de l'État¹⁷⁴. Il se dégage, de ce point de vue, que les normes qui ne peuvent faire l'objet de révision présentent une certaine supériorité par rapport aux autres normes. Au-delà de ces normes constitutionnelles, le juge béninois, à la faveur du contrôle de constitutionnalité de la loi organique portant conditions de recours au référendum, a élevé au rang de normes intangibles certaines règles qui énoncent les conditions de dévolution du pouvoir¹⁷⁵. En procédant à la réécriture de l'article 6 de la loi qui lui est soumise, il indique dans un considérant digne d'être cité *in extenso* : « *Considérant que l'examen de la loi fait ressortir que l'article 6 est contraire à la Constitution en ce qu'il ne cite pas toutes les options fondamentales de la Conférence*

172 COHENDET (Marie-Anne), « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel TROPER*, Paris, Economica, 2006, p. 299.

173 Lire aussi à cet effet, METOU (Brusil Miranda), « Existe-t-il une hiérarchie entre les normes constitutionnelles des Etats africains ? », *Revue électronique Afrilex*, 2019, pp. 22 et s.

174 Voir article 156 de la Constitution du 11 décembre 1990.

175 DCC 11-067 du 20 octobre 2011.

Nationale de février 1990 et qui sont reprises par les articles 42, 44 et 54 de la Constitution ; qu'il s'agit du nombre de mandats présidentiels, de la limitation d'âge pour les candidats à l'élection présidentielle et de la nature présidentielle du régime politique dans notre pays ; que l'article 6 doit donc être reformulé comme suit : « Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990, à savoir :

- la forme républicaine et la laïcité de l'État ;
- l'atteinte à l'intégrité du territoire national ;
- le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ;
- la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ;
- le type présidentiel du régime politique au Bénin. » ;

Deux observations méritent d'être faites à la lecture de cette décision. La première est que le juge constitutionnel élève au même rang les normes sur la laïcité et la forme républicaine¹⁷⁶ avec celles qui portent les conditions de dévolution du pouvoir politique. En jugeant ainsi, le juge constitutionnel hisse au même niveau des normes qui, dans presque tous les États reçoivent un caractère immuable et les règles de dévolution du pouvoir qui sont souvent révisables à souhait dans beaucoup d'États africains¹⁷⁷.

176 VONSY (Moea), « Le Parlement Constituant n'est pas souverain », *RDP*, 2007, p.802, fait observer à cet égard que « si la forme républicaine et la laïcité de l'État sont intangibles alors que le reste de la Constitution ne l'est pas, il faut reconnaître que cette disposition est hiérarchiquement plus élevée que les autres dispositions constitutionnelles qui ne bénéficient pas d'une telle protection à l'égard du pouvoir constituant dérivé ».

177 La Constitution gabonaise du 26 mars 1991 prévoyait en son article 9 un mandat de cinq ans renouvelables une fois. Une première révision est intervenue le 22 avril 1997 allongeant le mandat du président de la République à sept ans. Quelques années plus tard, à travers la loi

La deuxième observation est que le juge constitutionnel indique que les règles qui fixent les conditions d'accès au pouvoir constituent des « options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990 ». **Même si cette expression ne se trouve nulle part dans la Constitution du 11 décembre 1990, et se révèle dès lors être « une invention »**¹⁷⁸ du juge constitutionnel, on peut comprendre, comme l'indique le professeur Soma, qu'il s'agit « des principes fondateurs de la nouvelle société démocratique béninoise »¹⁷⁹. L'histoire du Bénin faite de multiples coups d'État et de confiscation du pouvoir a certainement joué un rôle important dans cette interprétation du juge constitutionnel¹⁸⁰.

Au demeurant, à travers cette décision, le juge constitutionnel opère purement et simplement une catégorisation et une hiérarchisation

constitutionnelle n° 13/2003 du 19 août 2003, cet article sera à nouveau révisé en supprimant la limitation du nombre de mandats. De même, à travers la même loi, l'article 4 sera révisé pour faire passer le mode de scrutin pour toutes les élections politiques de deux tours à un tour. Au Togo, bien avant la révision de février 2005 sur laquelle le parlement est revenu, ce sont les articles 59, 52 et 60 portant respectivement sur la limitation du nombre de mandats, l'établissement du scrutin à deux tours pour l'élection du parlement et celle du président de la République qui ont fait l'objet de révision par la loi n° 2002-029 le 31 décembre 2002. Au Rwanda, la modification par référendum le 18 décembre 2015 de l'article 101 de la Constitution du 04 juin 2003 a permis à Paul Kagamé de briguer un troisième mandat en 2017 avec la possibilité de rempiler jusqu'en 2034. Lire aussi à cet effet, entre autres, LOADA (Augustin), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex*, 2003 ; KPEDU (Yawovi A.), « La problématique de l'alternance au pouvoir dans le débat constitutionnel africain », *Revue Togolaise des Sciences Juridiques*, n° 0000, Janv.-Juin 2011, pp. 66-81.

178 Pour reprendre la formule de KOKOROKO (Dodzi), « Controverse doctrinale », *Annuaire béninois de Justice constitutionnelle, Dossier spécial, 21 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin (1991-2012)*, Presses universitaires du Bénin, 2013, p. 726.

179 SOMA (Abdoulaye), « Note sous Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 », in *Annuaire béninois de justice constitutionnelle, Dossier spécial, 21 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin (1991-2012)*, Presses universitaires du Bénin, 2013, p. 136.

180 BESSON (Elise), « Les principes suprêmes inviolables dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne : véritable limite ou simple précaution démocratique ? », *AJJC*, n° 21, vol. XXI, 2005, p. 12, pense aussi que l'histoire tient « une place essentielle » dans l'établissement des principes suprêmes inviolables dans les jurisprudences italienne et allemande.

entre les normes constitutionnelles, et élève les règles de dévolution du pouvoir au rang des « *interdictions absolues* »¹⁸¹ en les dotant, à cet effet, d'une supériorité constitutionnelle. Il apparaît que « ...*les normes de la Constitution s'organisent verticalement en fonction d'une structure hiérarchique. C'est ce que l'analyse des normes relatives à la révision constitutionnelle permet de mettre à jour* »¹⁸². Cette protection dont bénéficient les normes édictant les « *options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990* » les hisse au niveau supérieur de la hiérarchie¹⁸³.

Il apparaît que ces dispositions de la Constitution qui ne peuvent faire l'objet de révision ont une prévalence sur les autres dispositions du même instrument juridique qui peuvent en revanche faire l'objet de révision. La preuve est que malgré la révision constitutionnelle intervenue le 4 novembre 2019, après moult tentatives¹⁸⁴ et qui a abouti à la création d'un poste de Vice-Président, les « *options fondamentales de la Conférence nationale* » n'ont pas fait l'objet de révision¹⁸⁵. Mieux, elles ont été renforcées¹⁸⁶.

181 FAVOREU (Louis) et al., *Droit constitutionnel*, 21^e éd., Paris, Dalloz, 2019, p. 127 ; FAVOREU (Louis), « Souveraineté et supra constitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 73 et s.

182 BRAMI (Cyril), *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français. Essai d'analyse systématique*, op. cit., p. 208.

183 DUBOUT (Édouard), « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supra-constitutionnalité ? », op. cit., p. 469. L'auteur indique en effet que la « *hiérarchie est évidente en cas de limitation du pouvoir de révision constitutionnelle : la protection renforcée dont bénéficient de cette manière certaines normes (ne serait-ce que textuellement...), les place nécessairement « au-dessus » des autres* ».

184 Lire, entre autres, BADET (Gilles), « La rigidité de la constitution béninoise de 1990 à l'épreuve des expériences de sa révision », *Revue électronique Afrilex*, 2020 ; TONI (Errol), « Leçons apprises des échecs de révision de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 », *L'amphithéâtre et le prétoire au service des droits de l'homme et de la démocratie. Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 1039-1056.

185 Voir la loi n° 19-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

186 L'alinéa 2 de l'article 42 (nouveau) dispose en effet : « *En aucun cas, nul ne peut, de sa vie, exercer plus de deux mandats de Président de la République* ».

C'est dire que « ... ces principes et options sont ce qu'il y a de plus constant, de plus stable et de plus légitime dans la société béninoise. Ils constituent tous et ensemble le socle de la Construction politique du Bénin »¹⁸⁷.

A travers cette prééminence consacrée, le juge constitutionnel préserve « les normes constitutionnelles qui reflètent le particularisme de l'ordre juridique »¹⁸⁸ ou encore « les éléments essentiels de l'ordre constitutionnel »¹⁸⁹ du Bénin, autrement dit l' « identité constitutionnelle »¹⁹⁰, c'est-à-dire l'essence et la spécificité fondamentale¹⁹¹ du régime politique établi par le constituant en 1990. Plus importante que la constitution politique, la constitution sociale¹⁹² fait l'objet d'une attention particulière de la part du juge constitutionnel¹⁹³, même si elle ne bénéficie pas toujours de la même suprématie.

187 SOMA (Abdoulaye), « Note sous Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 », *op. cit.*, p. 136.

188 DUBOUT (Édouard), « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supra-constitutionnalité ? », *op. cit.*, p. 454.

189 FROMONT (Michel), « La révision de la Constitution et les règles constitutionnelles intangibles en droit allemand », *RDP*, 2007, p. 89.

190 HEUSCHLING (Luc), « La Constitution formelle », in TROPER (Michel), CHAGNOLLAUD (Dominique), (dir.), *op. cit.*, p. 284. Comme l'indique DUBOUT (Édouard), « « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supra-constitutionnalité ? », *op. cit.*, p. 453, « l'expression dégage ouvertement l'idée qu'au sein même des normes de rang constitutionnel, certaines seraient plus dignes d'intérêt et donc de protection que d'autres. Cette distinction fait apparaître [...] une certaine forme de hiérarchie entre ce qui est « inhérent à l'identité constitutionnelle » et ce qui ne l'est pas : le premier ensemble apparaissant, non seulement symboliquement mais aussi désormais juridiquement, plus important que le second. Que ce soit à propos de « règles » ou de « principes » » ; voir aussi GREWE (Constance), « Les droits intangibles », *AJFC*, 2010, pp. 437 et s.

191 DUBOUT (Édouard), « « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supra-constitutionnalité ? », *op. cit.*, p. 454, « le recours à l'expression d'« identité constitutionnelle » entend précisément tenir compte de l'existence de normes particulières sur lesquelles repose l'ensemble du système juridique » ; il affirma par ailleurs : « Ce qui fait l'identité d'une constitution, c'est précisément ce qui ne peut être changé en elle, sans changer la constitution dans son ensemble », DUBOUT (Édouard), « « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supra-constitutionnalité ? », *op. cit.*, p. 478.

192 HAURIU (Maurice), *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Sirey, 1929, p. 611. Hauriou définit la constitution sociale comme l'ensemble des normes qui déterminent le statut des gouvernés.

193 On peut affirmer à la suite de DUBOUT (Édouard), « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supra-constitutionnalité ? », *op. cit.*, p. 475, que les « « règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle [du Bénin] » peuvent consister en second lieu en des normes conférant des droits substantiels ».

B- La suprématie modulable des droits et libertés fondamentaux

« Les droits et libertés fondamentaux [...] figurent dans les normes juridiques objectives qui participent d'un système axiologique reconnu par la Constitution et qui représentent les fondements matériels de l'ordre juridique entier »¹⁹⁴.

En effet, la reconnaissance et la garantie des droits et libertés fondamentaux¹⁹⁵ constituent l'ossature du régime instauré par la Constitution de 1990 que le juge constitutionnel a en charge d'assurer la protection. Même s'ils bénéficient généralement d'une prévalence absolue (1), la suprématie modulable¹⁹⁶ dont ils font l'objet oblige parfois le juge constitutionnel à relativiser cette supériorité (2).

1- Une prévalence généralement absolue

Le caractère absolu des droits et libertés fondamentaux les hisse au rang des normes constitutionnelles supérieures. Plusieurs raisons justifient la place prééminente qui leur est faite. D'abord, sur le plan

194 STC du 13 février 1981, cité par PECES-BARBA (Gregorio), *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 124, cité par PIERRÉ-CAPS (Stéphane), « La Constitution comme ordre de valeurs », *op. cit.*, p. 283.

195 « Par droits fondamentaux, il convient d'entendre un ensemble de droits et de garanties que l'ordre constitutionnel reconnaît aux particuliers dans leurs rapports avec les autorités étatiques. Ces droits sont « fondamentaux » d'une part parce qu'ils se rapportent à l'homme qui est le fondement de tout droit, et, d'autre part, parce que les conséquences de leur reconnaissance traversent ou devraient traverser tout l'ordre juridique », voir CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS, « La hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux. Le principe de non-rétroactivité des lois », *op. cit.*, p. 133. Selon VEDEL (Georges), « Souveraineté et supra constitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 85, l'expression « droits fondamentaux » utilisée dans certains pays, suggère une hiérarchie.

196 Selon GUASTINI (Riccardo), « L'interprétation constitutionnelle », in TROPER (Michel), CHAGNOLLAUD (Dominique), (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. 1, Paris, Dalloz, 2012, p. 496, la hiérarchie mobile « est une relation de valeur instable, changeante : une hiérarchie qui est valable dans le cas concret (ou dans une classe de cas), mais qui pourrait être renversée et qui est souvent renversée dans un cas différent »

de la reconnaissance de ces droits, comme l'indique le professeur Sindjoun, les nouvelles constitutions africaines des années 1990 « procèdent à une reconnaissance dure et granitique des droits fondamentaux »¹⁹⁷. Cela se manifeste, dans le cas béninois, d'une part, par un attachement du peuple béninois aux droits de l'Homme tels qu'ils sont définis par la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et, d'autre part, par une énumération constitutionnelle des droits et libertés¹⁹⁸ et mieux l'intégration de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples aux dispositions de la Constitution. En effet, hormis le « *long énoncé des libertés et droits fondamentaux* »¹⁹⁹ dans la Constitution du 11 décembre 1990, l'intégration à la Constitution des dispositions de la Charte des droits de l'Homme et des peuples²⁰⁰ est la preuve manifeste de la préférence donnée par le constituant aux normes constitutionnelles se référant aux droits de l'Homme.

Par ailleurs, la limite matérielle ou la seule limite posée par le constituant à la mise en œuvre des pouvoirs de crise du président de la République est l'exigence de la non suspension *des droits des*

197 SINDJOUN (Luc) « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale : contribution à une économie internationale des biens politico-institutionnels », *Afrique 2000*, n° 21, mai 1995, p. 39.

198 Voir le Titre II de la Constitution du 11 décembre 1990.

199 BOCKEL (Alain), « Le pouvoir discrétionnaire du législateur en Afrique noire francophone », *op. cit.*, p. 222.

200 Voir le quatrième tiret du Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990 ; L'article 7 de la Constitution du 11 décembre 1990 dispose aussi : « *Les droits et les devoirs proclamés et garantis par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine, et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois* ».

*citoyens garantis par la Constitution par les mesures exceptionnelles*²⁰¹. C'est dire que même en période exceptionnelle, les droits des citoyens doivent être sauvegardés.

Ensuite, du point de vue de la compétence, le juge constitutionnel a reçu spécialement pour attribution, au regard d'une pluralité de dispositions constitutionnelles²⁰², de protéger les droits et libertés fondamentaux. Par ailleurs, le juge constitutionnel intervient dans le contrôle des actes réglementaires, lorsque ceux-ci portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux. Autrement dit, la mission de protection des droits et libertés fondamentaux s'étend aussi bien sur les lois que sur les actes réglementaires. Il en est ainsi parce que « *désormais c'est la constitutionnalité qui est considérée comme garante du contenu essentiel des droits fondamentaux et non la légalité* »²⁰³.

Enfin, l'usage des techniques de contrôle instituées aux articles 121²⁰⁴ et 122²⁰⁵ de la Constitution autorise à confirmer la primauté reconnue aux droits et libertés fondamentaux sur les autres normes constitutionnelles²⁰⁶. C'est surtout la technique de la saisine d'office

201 Articles 68, al. 1 de la Constitution du 11 décembre 1990.

202 Voir les articles 114, 117, 120, 121, 122 ; voir aussi l'article 69 de la Constitution qui indique comme limite fondamentale aux mesures exceptionnelles de l'article 68, la non suspension des droits des citoyens constitutionnellement garantis.

203 FAVOREU (Louis) et al., *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 402.

204 « *La Cour constitutionnelle, à la demande du président de la République ou de tout membre de l'Assemblée nationale, se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation. Elle se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques. Elle statue plus généralement sur les violations des droits de la personne humaine et sa décision doit intervenir dans un délai de huit jours* ».

205 « *Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours* ».

206 Voir aussi à cet effet, DENIZEAU (Catherine), *Existe-il un bloc de constitutionnalité ?* op. cit., p. 86.

de l'alinéa 2 de l'article 121 qui permet de tirer cette conclusion. En effet, grâce à cette technique, le juge constitutionnel s'invite, non seulement dans un litige, mais aussi soulève de lui-même des moyens ou des conclusions non soumis à son jugement par le requérant, pourvu que l'affaire concerne les droits et libertés fondamentaux. Il apparaît, comme l'indique le professeur Maurice Ahanhanzo, que « *les droits fondamentaux revêtent ... une valeur magique, essentielle et référentielle* »²⁰⁷.

L'usage de la technique de saisine d'office par le juge constitutionnel en matière de protection des droits et libertés fondamentaux revêt plusieurs hypothèses. La première est le cas où le juge constitutionnel déclare le requérant irrecevable dans sa demande pour une raison ou une autre, mais se saisit d'office et reprend à son compte l'objet de la requête, parce qu'elle évoque une violation des droits et libertés fondamentaux²⁰⁸. C'est le cas, par exemple, dans cette espèce où le juge considère que la requête introduite par monsieur Honoré CODJO ne comportant pas d'adresse précise contrairement aux dispositions de l'article 31 alinéa 2 de la loi organique sur le Cour constitutionnelle ; il échet dès lors de la déclarer irrecevable. Cependant, la requête faisant état de la violation d'un droit fondamental de la personne humaine, il doit se prononcer d'office, en vertu de l'article 121 alinéa 2 de la Constitution. Après analyse, il en arrive au constat que la détention du requérant à la prison civile

207 AHANHANZO GLELE (Maurice), « La Constitution ou loi fondamentale », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, t. 1, Abidjan, Dakar, Lomé, N. E. A., 1982, p. 38.

208 Voir, entre autres : Décision DCC 15-024 du 12 février 2015 ; Décision DCC 15-181 du 20 août 2015 ; Décision DCC 15-095 du 23 avril 2015 ; Décision DCC 15-097 du 23 avril 2015 ; Décision DCC 15-169 du 04 août 2015 ; Décision DCC 16-170 du 02 novembre 2016 ; Décision DCC 16-171 du 03 novembre 2016 ; Décision DCC 16-177 du 10 novembre 2016.

de Porto-Novo pendant 18 mois l'a été sans titre et est contraire à la Constitution²⁰⁹. Il apparaît que l'objectif de la technique de la saisine d'office est d'assurer sans conteste la protection des droits et libertés fondamentaux. Elle permet ainsi de placer les droits et libertés fondamentaux à un niveau suprême qui échappe aux éventuels vices de procédure²¹⁰. La preuve en est que la non évocation de la violation d'un droit fondamental dans une requête qui ne respecte pas les règles formelles de procédure est systématiquement déclarée irrecevable²¹¹.

La deuxième hypothèse pour le juge constitutionnel de donner une prévalence aux droits et libertés fondamentaux en se saisissant d'office est le cas où l'affaire qui est portée à sa connaissance concerne les droits de l'homme, même si aucune plainte ne lui est adressée. Il lui suffit d'avoir l'information par quelque moyen que ce soit²¹².

La troisième hypothèse concerne le cas où le requérant se désiste et retire sa plainte. Même dans ce cas, le juge remplit sa mission de

209 Décision DCC 15-103 du 19 mai 2015.

210 Voir dans le même sens : Décision DCC 15-165 du 04 août 2015 ; Décision DCC 15-171 du 13 août 2015 ; Décision DCC 15-182 du 20 août 2015 ; Décision DCC 15-228 du 05 novembre 2015 ; Décision DCC 15-252 du 02 décembre 2015 ; Décision DCC 15-095 du 23 avril 2015 ; Décision DCC 15-097 du 23 avril 2015 ; Décision DCC 15-169 du 04 août 2015.

211 Décision DCC 15-181 du 20 août 2015.

212 L'examen de la jurisprudence du juge béninois fait ressortir que celui-ci peut avoir les informations de diverses sources : généralement sous forme de lettres adressées au président de la République, voir, à cet effet, les Décisions : DCC 02-037 du 17 avril 2002, DCC 03-016 du 19 février 2003, ou aux Commissariats de police, voir, à ce propos, les Décisions : DCC 02-043 du 29 mai 2002 ; ou à d'autres autorités de l'État, cf. les Décisions DCC 02-090 du 7 août 2002 et DCC 03-096 du 19 juin 2003. Dans cette dernière Décision, la Cour a été « saisie d'une copie de la requête du 20 mai 2002 adressée au Sous-Préfet d'Abomey-Calavi... » ; voir également la Décision DCC 03-141 du 8 octobre 2003, dans laquelle la Cour s'était saisie de la copie d'une plainte adressée aux « autorités politico-administratives et judiciaires de la République du Bénin ». Le moyen d'exception d'inconstitutionnalité est aussi un moyen d'information, cf. la Décision DCC 98-070 du 24 août 1998.

contrôle, nonobstant le désistement²¹³. Il apparaît que la technique de saisine d'office permet au juge constitutionnel de veiller particulièrement au respect des droits et libertés fondamentaux et de souligner par conséquent leur primauté²¹⁴.

La jurisprudence du juge constitutionnel sur l'ouverture du droit à réparation administre la preuve de la primauté des droits et libertés fondamentaux. A travers cette jurisprudence, le juge estime que la gravité de la violation des droits et libertés dont a été victime le requérant est de nature à lui ouvrir réparation, autrement dit à une perception de dommages et intérêts²¹⁵. Même si le juge constitutionnel n'a jamais fixé un *quantum*, le fait de déborder du « *territoire constitutionnel* »²¹⁶ pour la cause des droits et libertés fondamentaux est déjà la preuve de l'importance qu'ils recouvrent à ses yeux.

Le contrôle des décisions de justice²¹⁷, voire des décisions de la Cour suprême au motif qu'elles violent les droits de l'homme confirme cette primauté accordée aux droits et libertés fondamentaux. La motivation du juge dans l'espèce est digne d'intérêt. Il indique qu'aux termes de l'article 117 de la Constitution, dès lors qu'il s'agit des droits de l'homme, il a « *une compétence liée qui va au-delà des lois et règlements pour couvrir tout acte, tout fait, tout comportement de quelque nature et de qui que ce soit que cela provienne : citoyen,*

213 Décision DCC 09-006 du 05 février 2009.

214 DENIZEAU (Catherine), *Existe-il un bloc de constitutionnalité ?* op. cit., p. 85.

215 Voir entre autres : Décision DCC 16-115 du 28 juillet 2016 ; Décision DCC 02-052 du 31 mai 2002 ; Décision DCC 02-058 du 04 juin 2002 ; Décision DCC 16-115 du 28 juillet 2016 ; Décision DCC 07-018 du 14 février 2007, Décision DCC 07-045 du 03 juillet 2007, Décision DCC 07-082 du 24 juillet 2007, Décision DCC 06-057 du 20 juin 2006, Décision DCC 06-059 du 20 juin 2006, Décision DCC 06-060 du 20 juin 2006, Décision DCC 06-109 du 11 août 2006 ; .

216 BURGORGUE-LARSEN (Laurence), « Les occupants du «territoire constitutionnel» ». État des lieux des contraintes jurisprudentielles administrative et européenne pesant sur le Conseil Constitutionnel français », op. cit., p. 69.

217 Décision DCC 96-009 du 23 janvier 1996 ; Décision DCC 03-125 du 20 août 2003.

administration, gouvernement, organe juridictionnel y compris la Cour suprême et la Haute Cour de justice. Il n'existe aucune limite de droit à l'exercice de ce contrôle par la Cour constitutionnelle »²¹⁸.

Cette jurisprudence particulièrement audacieuse²¹⁹ est révélatrice, non seulement de la mission particulière que le juge a reçue du constituant de 1990, mais aussi de sa profonde conviction dans l'accomplissement de cette mission. Cette décision donne la preuve de « ... l'intangibilité de la dignité de l'être humain et de laquelle découle l'ensemble des droits fondamentaux énoncés par la Constitution »²²⁰. Cependant, dans certaines situations, le juge constitutionnel est conduit, bon gré mal gré à relativiser la primauté des droits et libertés fondamentaux²²¹.

2- Une supériorité parfois relativisée

La supériorité de certains droits et libertés fondamentaux est parfois relativisée. En effet, certains droits et libertés ne procurent pas à leurs titulaires une jouissance absolue. Autrement dit, malgré leur caractère fondamental, ces droits et libertés connaissent un certain assouplissement dans leur jouissance. Même s'ils ne perdent pas de ce fait leur caractère fondamental, ils sont moins garantis ou protégés que celles qui n'en connaissent pas. Ces droits et libertés sont de plusieurs ordres. Ils sont : le secret de la correspondance

218 Décision DCC 09-087 du 13 août 2009.

219 Pour une critique de cette décision, lire DJOGBÉNOU (Joseph), « Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice », *RBSJA*, n° 32, 2014, pp. 5-42.

220 PIERRÉ-CAPS (Stéphane), « La Constitution comme ordre de valeurs », *op. cit.*, p. 285.

221 GENEVOIS (Bruno), « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein », *op. cit.*, p. 339, indique que les droits et libertés de valeur constitutionnelle n'ont pas tous la même force juridique. Certains sont mieux garantis que d'autres.

et des communications²²², le droit de la propriété²²³, la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression²²⁴, la liberté d'aller et de venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation²²⁵, le droit de grève²²⁶, etc. Par ailleurs, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples stipule par exemple : « *les droits et libertés de chaque personne s'exercent dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun* »²²⁷. Le point commun entre ces droits et libertés est que, soit les conditions de jouissance sont précisées ou garanties par la loi, ce qui rend leur caractère absolu vulnérable, soit les titulaires ne peuvent en jouir de manière absolue. Ainsi, la Constitution impose elle-même à leurs titulaires le respect d'un équilibre dans la jouissance d'une part, entre eux-mêmes, et, d'autre part au regard de la communauté²²⁸.

En outre, il apparaît à travers les dispositions qui instituent ces droits et libertés fondamentaux une obligation de proportionnalité. En effet, « *l'exigence de proportionnalité est un mode de résolution des conflits entre normes constitutionnelles applicables à un cas donné* »²²⁹. Elle permet d'écarter l'hypothèse d'une « *hiérarchie axiologique fixe* »²³⁰ au sein du bloc de constitutionnalité. Le juge ayant ainsi

222 Article 21 de la Constitution du 11 décembre 1990.

223 Article 22 de la Constitution du 11 décembre 1990.

224 Article 23 de la Constitution du 11 décembre 1990.

225 Article 25 de la Constitution du 11 décembre 1990.

226 Article 31 de la Constitution du 11 décembre 1990.

227 Article 27 alinéa 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1986.

228 HOUNAKE (Kossivi), « L'exigence de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », *Revue Togolaise des Sciences Juridiques*, n° 7, Janv.-Juin 2015, p. 154.

229 CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), « Les dix commandements du contrôle de la production législative », *op. cit.*, p. 268.

230 GUASTINI (Riccardo), « Principi di diritto e discrezionalità giudiziale », *Diritto Pubblico*, 1998, n° 3, cité par CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), « Les dix commandements du contrôle de la production législative », *op. cit.*, p. 269.

la possibilité, selon les circonstances, soit d'établir une « *hiérarchie axiologique mobile* »²³¹ en assurant la primauté et donc l'application totale d'une des normes en conflit, soit d'exiger une conciliation de ces normes, autrement dit une application partielle plus ou moins équilibrée de chacune d'elles²³².

Ainsi, le juge considère par exemple que « ... si la prévention d'atteinte à l'ordre public, notamment d'atteinte à la sécurité des personnes est nécessaire à la sauvegarde des principes et des droits ayant valeur constitutionnelle, elle ne peut justifier dans le cas d'espèce, l'arrestation et la conduite sous escorte de Monsieur Rachidi Gbadamassi aux fins de passation de service à la mairie de Parakou ... »²³³. Dans la même logique, il considère que « l'exécution, même forcée, d'une décision de justice » ne saurait justifier que les membres de toute une famille soient soumis à des actes de violences de la part de la police²³⁴. Il estime, par ailleurs, que « les exigences de la surveillance du territoire et de la garantie de la sécurité des personnes et des biens impliquent *qu'il soit tenu compte du droit reconnu à chaque citoyen par la Constitution d'aller et de venir librement... [et] qu'il est du reste surprenant qu'une vérification d'identité des personnes gardées à vue puisse durer 13 heures...* »²³⁵ ; ou que des « *moyens appropriés pour venir à bout de la résistance* » dans

231 GUASTINI (Riccardo), « Principi di diritto e discrezionalità giudiziale », *Diritto Pubblico*, 1998, n° 3, cité par CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), « Les dix commandements du contrôle de la production législative », *op. cit.*, p. 269.

232 CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), « Les dix commandements du contrôle de la production législative », *op. cit.*, p. 269.

233 Décision DCC 08-010 du 17 janvier 2008 ; voir aussi dans le même sens la Décision DCC 17-065 du 16 mars 2017.

234 Décision DCC 02-109 du 22 août 2002.

235 Décision DCC 01-089 du 31 octobre 2001.

le cadre de la «constitution d'un délit de rébellion» ne devraient pas engendrer « un tel traitement cruel, inhumain et dégradant »²³⁶.

Si à travers ces espèces, les droits et libertés fondamentaux ne subissent aucun sacrifice du contrôle de proportionnalité, dans d'autres contextes, ils sont bémolisés voire sacrifiés au détriment d'autres considérations ou d'autres droits et libertés fondamentaux. Ainsi en est-il par exemple du droit de grève. Les conditions de jouissance de ce droit fondamental devant être définies par la loi, il appartient au juge constitutionnel « de définir le seuil au-delà duquel le législateur méconnaîtrait le droit de grève au lieu d'en régler la mise en œuvre »²³⁷. Le droit de grève a fait l'objet d'une série de jurisprudences particulières. Ces décisions donnent la preuve, qu'à l'épreuve des faits et d'autres principes, ce droit fondamental connaît des difficultés pour se maintenir au niveau supérieur. En effet, après avoir reconnu le caractère d'abord fondamental²³⁸, ensuite absolu²³⁹ du droit de grève, le juge constitutionnel le relativise enfin, en considérant dans un premier temps que le législateur peut « ... dans le cadre d'une loi en tracer les limites, et, ..., opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève est un moyen et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte »²⁴⁰. Dans un second temps, il juge « que ce droit, bien que fondamental et consacré par l'article 31 précité, n'est pas absolu ; qu'en effet, est absolu ce qui est sans réserve, total, complet,

236 Décision DCC 02-131 du 11 octobre 2002.

237 CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS, « La hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux. Le principe de non-rétroactivité des lois », *op. cit.*, p. 156.

238 Décision DCC 18-001 du 18 janvier 2018 ; Décision DCC 18-003 du 22 janvier 2018.

239 Décision DCC 06-034 du 4 avril 2006.

240 Décision DCC 06-034 du 04 avril 2006.

sans nuance ni concession, qui tient de soi-même sa propre justification et est donc sans limitation ; qu'est aussi absolu, ce qui existe indépendamment de toute condition, de toute représentation, qui échappe à toute limitation et à toute contrainte [...] qu'en raison de ce principe, les limitations apportées au droit de grève peuvent aller jusqu'à l'interdiction dudit droit »²⁴¹. Autrement dit, le rang hiérarchique du droit de grève peut apparaître différent selon le droit ou le principe avec lequel il entre en conflit²⁴², et dans ce cas, il peut être relativisé, voire sacrifié. Toujours concernant le droit de grève, la dernière décision en date²⁴³ du juge constitutionnel est allée dans le même sens. Il fait primer l'impératif constitutionnel qui est le « *fonctionnement continu des services stratégiques et essentiels à la vie, à la santé, à la sécurité, à la justice, à la défense et à la mobilisation des ressources publiques indispensables à la construction de l'État et à la construction de la Nation* » sur le droit de grève et confirme que la grève peut être interdite à certains corps de la fonction publique. Il apparaît qu'en usant de la conciliation des normes, le juge constitutionnel opère « *un traitement dissymétrique de la résolution des conflits de normes* »²⁴⁴ au détriment de certains droits et libertés fondamentaux.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés au terme de cette étude. D'abord, du point de vue de la composition du bloc de constitutionnalité, il apparaît que les normes de référence dont se

241 Décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011. Par ce considérant, le juge constitutionnel béninois reprend en partie un considérant de la Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979 de son homologue français.

242 Voir aussi à cet égard VEDEL (Georges), « La place de la déclaration de 1789 dans le "bloc de constitutionnalité" », *op. cit.*, p. 61.

243 Décision DCC 18-141 du 28 juin 2018.

244 CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), « Les dix commandements du contrôle de la production législative », *op. cit.*, p. 271.

sert le juge constitutionnel béninois dans sa mission de contrôle de constitutionnalité ne peuvent être appréhendées que sous l'angle, non seulement de la pluralité, mais aussi de l'extensibilité²⁴⁵. En effet, la multiplication des normes de référence non écrites et leur instabilité du fait de revirement ou de changement de jurisprudence montrent que le bloc de constitutionnalité est « *un ensemble riche mais hétérogène et inachevé* »²⁴⁶. A travers l'œuvre du juge constitutionnel béninois, la constitution se présente comme « *un système dont l'empire s'étend au-delà des normes strictement constitutionnelles* »²⁴⁷.

Ensuite, du point de vue des relations que les normes de constitutionnalité peuvent entretenir entre elles, il apparaît clairement qu'elles ne sauraient toutes être positionnées au même rang, même si elles appartiennent à la classe constitutionnelle. Des différences autorisent à les distinguer aussi bien sur le plan formel que matériel. De plus, « *les manifestations jurisprudentielles, conscientes ou inconscientes, d'une possible supra-constitutionnalité introduisent nécessairement l'idée d'une hiérarchie des normes constitutionnelles opérée par le juge* »²⁴⁸. C'est dire qu'en réalité, la hiérarchie des normes de constitutionnalité est l'œuvre du juge constitutionnel. Il en est ainsi parce que c'est le juge constitutionnel qui, d'une part, construit le bloc de constitutionnalité et qui, d'autre part, donne la valeur souhaitée aux normes qui le composent.

245 Le professeur SOHOUEYOU (Épiphanie), « Les catégories de bloc de constitutionnalité », *op. cit.*, p. 23, parle d'« *une conception XXL, c'est-à-dire, extra large, du bloc de constitutionnalité* ».

246 DENIZEAU (Catherine), *Existe-il un bloc de constitutionnalité ?* *op. cit.*, p. 1.

247 BLANQUER (Jean -Michel), « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel ? », *op. cit.*, p. 230.

248 BLANQUER (Jean-Michel), *Les méthodes du juge constitutionnel*, *op. cit.*, p. 134.

Enfin, tout bien considéré, le juge constitutionnel se révèle être le gardien de l' « identité constitutionnelle »²⁴⁹ du Bénin. Sur le plan de la garantie des principes démocratiques et des droits fondamentaux, le juge constitutionnel, à travers la hiérarchie qu'il opère entre les normes constitutionnelles, indique que le socle du contrat social repose sur ces deux piliers fondamentaux, lesquels constituent d'ailleurs la ligne directrice de sa jurisprudence.

Il se dégage clairement qu'à travers du bloc de constitutionnalité forgé par le juge constitutionnel s'est dessiné un « bloc de *fondamentalité* »²⁵⁰.

Il reste à espérer que cette hiérarchie construite par le juge constitutionnel conduise à une juridicisation effective de la vie politique et que les différents acteurs politiques suivent le mouvement. Le juge constitutionnel se doit lui aussi d'indiquer chaque fois la bonne voie à suivre pour ne pas devenir « *un glaive émoussé* »²⁵¹. Ce sont des conditions pour que la création de d'un État de droit et de démocratie pluraliste professée dans le Préambule²⁵² soit une réalité.

249 DUBOUT (Édouard), « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supra-constitutionnalité ? », *op. cit.*, p. 468, indique que « l'identité constitutionnelle assure la supériorité d'un noyau dur et indérogeable au sein des normes constitutionnelles ».

250 BURGORGUE-LARSEN (Laurence), « Les occupants du « territoire constitutionnel ». État des lieux des contraintes jurisprudentielles administrative et européenne pesant sur le Conseil Constitutionnel français », *op. cit.*, p. 69.

251 VERDIER (Marie-France), « Dossier constitutionnel. L'effectivité de la norme constitutionnelle. Éditorial », *op. cit.*, p. 22.

252 Troisième tiret du Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990.

DIRECTION DE LA PUBLICATION

Directeur : **Joseph DJOGBENOU** / Secrétaire : **Gilles BADET** (Assisté par **Josué CHABI KPANDE**
& **Constant SOHODE**)

COMITÉ SCIENTIFIQUE

| | |
|----------------------------|---|
| Président d'honneur | Maurice AHANHANZO GLELE Agrégé 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) |
| Président | Théodore HOLO Ancien bâtonnier 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) |
| Vice-Président | Koffi AHADZI-NONOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques Membre de la Cour constitutionnelle du Togo (TOGO) |
| Membres | Robert DOSSOU 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) Martin BLEOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien ministre (COTE D'IVOIRE) Babacar 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) Babacar GUEYE Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (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, Secrétaire permanent honoraire de l'OHADA (BENIN) Noël A. GBAGUIDI Agrégé 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 (BENIN) Fabrice HOURQUEBIE Professeur de Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, Directeur de l'IDESUF, Directeur adjoint du CERCLE (FRANCE) Dodzi KOKOROKO Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) 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 National d'Administration de l'Univerté de LOME (TOGO) Ibrahim SALAMI Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public, Ancien Vice-doyen de la faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Dandi GNAMOU Agrégée des facultés de Droit, Professeure de Droit public, Université d'Abomey-Calavi, Conseillère à la Cour suprême du Bénin (BENIN) Mahaman TIDJANI ALOU Agrégé en Sciences politiques, Professeur à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGÉR) Brusil Miranda METOU Agrégée des facultés de Droit, 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 Sciences politiques, Ancien Directeur de l'École doctorale "Sciences juridiques, politiques et administratives", Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Hygin KAKAI Agrégé en Sciences politiques. Vice Doyen de la Faculté de droit et de sciences politiques Université d'Abomey-Calavi (BENIN) |

COMITÉ DE LECTURE

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