

Fondation Konrad ADENAUER



COMMENTAIRE

DE LA CONSTITUTION BENINOISE DU
11 DÉCEMBRE 1990

*Esprit, lettre, interprétation et pratique de
la Constitution par le Bénin et ses institutions*



Cotonou, Juillet 2009



Konrad
Adenauer
Stiftung

© **Fondation Konrad Adenauer**

Bureau Sous-Régional de l’Afrique de l’Ouest

Tél : +229 21 30 10 20 / 21 30 28 84

Fax : +229 21 30 01 42

E-mail : secretariat@kas-benin.de

www.kas-benin.de

ISBN : 978-999/9-316-6-1

Dépôt Légal N° 4290 du 09 septembre 2009

3^{ème} Trimestre - Bibliothèque Nationale

Editions COPEF

Tél : +229 21 30 16 04 / 90 03 93 32

E-mail : imprimerie_copcf2006@yahoo.fr

Cotonou - Bénin

AVANT PROPOS

Avec l'historique conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990, le Bénin s'est doté d'une constitution qui lui ouvre la voie à une démocratie pluraliste. La nouvelle constitution, celle du 11 décembre 1990 s'est alors donnée comme objectif de « créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle »⁰. Mais une constitution, c'est d'abord un esprit, c'est des institutions, c'est une pratique ! Cette trilogie est-elle présente dans la constitution béninoise ? Qu'englobe donc la constitution béninoise dans ses « mots » et dans ses « lignes » ? C'est pour faciliter la réponse à ces interrogations que la Fondation Konrad Adenauer a initié cet exercice combien risqué de réaliser un commentaire de la constitution béninoise.

Mais commenter la constitution d'un pays, jadis réputé « quartier latin de l'Afrique », peut paraître fastidieux. L'audace de vouloir remuer les thèses des pères fondateurs passés pour maîtres en Sciences constitutionnelles, peut paraître outrageant ; et tout est à l'honneur de cette jeune équipe de juristes qui, sans souci de défier quiconque, ont mis leurs talents au service d'un seul et noble

⁰ Professeur Théodore HOLO, *L'esprit de la Constitution, in journées de réflexion sur la Constitution du 11 décembre 1990*, Les actes, IDH, 07 et 08 août 2006.

objectif : permettre aux béninois de comprendre qu'une constitution est un corps de lois obligatoires, d'un ordre supérieur, qui encadrent l'exercice du pouvoir politique et qui distribuent les compétences ainsi que les limites à l'activité des organes de l'Etat. Cette exigence revêt tout son sens si l'on prend en compte le contenu souvent très indéterminé ou ambigu voire irréaliste de certaines dispositions pourtant appelées à réguler la vie des institutions.

Toutes les sociétés politiques modernes comportent un corps de règles écrites ou non qui sont destinées à fixer les modalités de conquête et d'exercice du pouvoir d'Etat. La constitution occupe donc une place de choix dans tous les régimes politiques contemporains. Gouvernants et gouvernés lui font référence pour affirmer leur autorité ou leur légitimité. Mais cette adhésion à la constitution soulève un certain nombre de difficultés parmi lesquelles on peut citer :

- la non maîtrise des concepts juridiques ;
- la non compréhension de la lettre et de l'esprit des principes posés par la constitution ;
- les risques liés au caractère laconique ou, à tout le moins imprécis de certaines dispositions ;
- le caractère irréaliste, en tout cas difficilement applicable de certaines dispositions.

La constitution béninoise du 11 décembre 1990 dont nous faisons ici le commentaire, n'a ni la prétention à la perfection, ni la vocation d'être comprise de tous. Dix Neuf (19) ans de pratiques réveillent notre attention sur les risques de dérapage à cause de dispositions dont l'interprétation met à rude épreuve les institutions et les citoyens. C'est en prenant en compte toutes ces difficultés et déterminée à apporter sa pierre à l'édifice de la construction de la démocratie béninoise que la Fondation Konrad Adenauer a décidé de soutenir ce commentaire dont les objectifs sont les suivants :

- faire connaître la constitution béninoise ;
- placer la constitution au centre des préoccupations des béninois ;
- déceler l'esprit et la lettre des dispositions de la constitution du Bénin
- amener les Béninois à s'approprier la loi suprême de leur pays ;
- contribuer à la création d'une opinion nationale ;
- permettre de mieux comprendre les décisions de la Cour Constitutionnelle ;
- aider à comprendre la portée et les limites de la loi fondamentale.

Le commentaire de la constitution ainsi réalisé, est le fruit d'une réflexion scientifiquement menée par un groupe de chercheurs ; c'est tout simplement l'opinion d'un groupe de citoyens sur les

dispositions de la loi fondamentale ; c'est une sorte d'invitation faite aux hommes de culture à s'investir dans les prises de position scientifique pour aider à améliorer la doctrine.

Mais le commentaire de la constitution n'est pas la constitution. Le commentaire de la constitution ne saurait remplacer la constitution. Le commentaire de la constitution ne peut se substituer aux décisions de la Cour Constitutionnelle ; et la Cour Constitutionnelle n'est nullement liée au commentaire de la constitution. Le commentaire de la constitution comme point de vue d'un groupe de chercheurs n'a aucune portée juridique sur les institutions de la République, encore moins sur leurs décisions. Comme point de vue, le commentaire de la constitution peut donner lieu à d'autres commentaires provenant des citoyens ou de groupes de citoyens. Vu comme tel, le commentaire de la constitution est perfectible. Le produit fini que nous soumettons à l'appréciation de l'opinion publique aujourd'hui peut bien être concurrencé demain par la publication d'un nouveau commentaire, le but essentiel étant de mobiliser l'attention autour de la loi fondamentale. «C'est donc un chantier en permanente construction. C'est dire que toute modification éventuelle de la Constitution donnera de la matière à la Fondation Konrad Adenauer qui se verra obligée de reprendre conséquemment le commentaire.»

Par sa forme rédactionnelle, le commentaire permet à chacun des acteurs politiques et à l'ensemble des citoyens de comprendre davantage leur constitution, de l'animer au besoin par des prises de positions justifiées, de la défendre pour ce qu'elle comporte de positif ou de la critiquer pour ce qu'elle comporte « d'anormal ». Il

aidera, et c'est notre souhait, les citoyens et chacun des acteurs de la vie nationale, à savoir ce qui est juste avec la volonté de le choisir mais surtout avec la force de le défendre.

L'idée au départ est née à partir des petits déjeûners de travail organisés chaque mois par la Fondation pour discuter des sujets brûlants de l'actualité nationale et internationale. Sur un sujet en discussion, la position de la constitution est demandée. L'unanimité autour de la compréhension de cette disposition constitutionnelle n'a pas pu être réalisée. Chacun semble s'accrocher à sa propre compréhension. Le besoin d'avoir un commentaire de la constitution béninoise venait ainsi de naître. Visiblement, tous les participants à cette séance de travail ont spontanément adhéré à cette initiative avec un enthousiasme qui semble occulter les difficultés inhérentes à ce genre de projet. Parmi les nombreux volontaires, une équipe de dix experts a été retenue. Plusieurs réunions de travail ont permis à l'équipe des experts d'harmoniser leurs connaissances et leur perception sur le travail à faire. Les douze titres de la constitution ont été répartis en cinq groupes de travail. Chaque groupe est animé par deux experts qui travaillent sur les articles contenus dans les titres de la constitution qui leur sont affectés. A cette fin, chacun d'eux a fait des recherches documentaires, analysé les archives de la conférence Nationale de février 1990 pour comprendre l'esprit général du projet du texte constitutionnel. Par la suite, chacun a eu des entretiens séparés avec les pères fondateurs de la constitution. Les jurisprudences de la Cour Constitutionnelle ont été consultées et analysées. Des enquêtes ont été réalisées sur une frange importante de l'opinion nationale pour comprendre leur perception et compréhension par rapport à certaines dispositions de la

constitution. Des recherches sur Internet ont été organisées pour comprendre et en quel terme le commentaire de la constitution se pose dans d'autres pays de culture française et allemande. La moisson recueillie, analysée et discutée au sein des sous commissions, a permis d'écrire le commentaire article par article suivant les centres d'intérêt retenus. Le travail réalisé par chaque sous groupe a fait l'objet d'une série d'évaluations au terme desquelles un atelier national de restitution a été organisé pour valider les travaux après la prise en compte des observations et recommandations faites. Le produit fini qui en est sorti est soumis à un deuxième niveau de toilettage où la structure générale du texte a été passée au peigne fin.

Ce travail n'aurait pas été possible sans l'engagement individuel et collectif des membres de l'équipe de pilotage. Leur expertise nous honore. Aussi, voudrais-je leur exprimer ici toute la reconnaissance et les sincères remerciements de la Fondation Konrad Adenauer.

La Fondation Konrad Adenauer est fière de mettre ce document à la disposition des citoyens béninois pour accompagner leur droit civique de prendre part à tous débats, à toutes discussions qui touchent l'intérêt général. C'est pourquoi, en le recommandant fermement à la lecture de tout citoyen, la Fondation émet le vœu sincère que ce premier commentaire de la constitution béninoise trouve au sein de l'opinion nationale un champ fertile d'expression et d'éclosion.

David ROBERT

Représentant Résident

INTRODUCTION

Le 11 décembre 1990, la République du Bénin s'est dotée d'une loi fondamentale par laquelle ses rédacteurs et, par suite le peuple entendent mettre le Bénin sur le chemin de la démocratie après une longue période de troubles politiques consécutive à l'indépendance acquise le 1^{er} août 1960. La nouvelle Constitution béninoise s'est alors donnée comme objectif de « créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle »¹

« Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique »² disait le Général de Gaulle. La Constitution béninoise obéit-elle à cette philosophie ? Que contient donc la Constitution béninoise dans ses « mots » et dans ses « lignes » ? Répondre à ces questions n'a pas souvent été la préoccupation des Béninois. Ce manque d'attention a longtemps entraîné la mauvaise interprétation du contenu de certains articles et une transgression régulière de certaines dispositions constitutionnelles. De plus en plus, la Loi fondamentale subit une pression de toutes parts, des pressions qui conduisent à son urgent toilettage afin de pallier les insuffisances

¹ Professeur Théodore HOLO, *op cit.*

² Renaud DURET, *L'esprit de la Constitution de la Ve république*

qu'elle comporte et les problèmes pratiques qu'elle génère. A ce titre, seule son étude approfondie peut fixer les acteurs sur ses forces et faiblesses.

Cette étude se veut donc un exercice d'explication et de vulgarisation de la Constitution au niveau de toutes les couches sociales, afin qu'elle ne soit plus ce dont tout le monde parle et que peu de personnes connaissent en réalité.

Le présent ouvrage offre une étude minutieuse et approfondie de chaque article de la Constitution du 11 décembre 1990 faite dans le souci de révéler ses aspects juridiques, sociologiques et politiques.

Ce commentaire entend éclairer la population béninoise, les praticiens de la Constitution et tous autres chercheurs sur la lettre et l'esprit de ce texte fondamental du 11 décembre 1990. L'exposé de la pratique qui en a été faite et son interprétation juridictionnelle contribueront à cette compréhension.

Cet ouvrage est une exégèse pratique de la Constitution du 11 décembre 1990, qui épouse la forme et la structure de celle-ci. Le moule des douze (12) titres et des cent soixante (160) articles, qui est le sien, prend en compte plusieurs domaines de la vie publique. Le préambule fixe sur le contexte et l'esprit général du texte. Viennent ensuite les dispositions relatives à l'Etat et à la souveraineté. Aussi, les droits fondamentaux de la personne humaine y ont-ils pris leur place. Les différents pouvoirs ont vu leur contenu

exposé de même que les rapports qu'ils entretiennent. Le pouvoir juridictionnel a été examiné dans toutes ses composantes. Par ailleurs, le cadre des institutions comme le Conseil économique et social et la Haute autorité de l'audio-visuel et de la communication a été tracé. Les collectivités locales ont été également objet de préoccupations. Les termes définissant les rapports entre le Bénin et les autres Etats, la communauté internationale, n'ont pas été négligés. Enfin, les dispositions législatives classiques relatives à la révision, aux dispositions transitoires et finales ont été dans le contexte commentées.

Voilà l'itinéraire.

PREAMBULE

Le Dahomey, proclamé République le 4 décembre 1958, a accédé à la souveraineté internationale le 1^{er} août 1960. Devenu République Populaire du Bénin le 30 novembre 1975 puis République du Bénin le 1^{er} mars 1990, il a connu une évolution constitutionnelle et politique mouvementée depuis son accession à l'indépendance. Seule est restée pérenne l'option en faveur de la République. Les changements successifs de régimes politiques et de gouvernements n'ont pas émoussé la détermination du Peuple Béninois à rechercher dans son génie créateur, les valeurs de civilisation culturelles, philosophiques et spirituelles qui animent les formes de son patriotisme.

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.

Au lendemain de cette Conférence,

NOUS, PEUPLE BENINOIS,

Réaffirmons notre opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel ;

Exprimons notre ferme volonté de défendre et de sauvegarder notre dignité aux yeux du monde et de retrouver la place et le rôle de pionnier de la démocratie et de la défense des droits de l'Homme qui furent naguère les nôtres ;

Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un État de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle, que spirituelle ;

Réaffirmons notre 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 ;

Affirmons notre volonté de coopérer dans la paix et l'amitié avec tous les peuples qui partagent nos idéaux de liberté, de justice, de solidarité humaine, sur la base des principes d'égalité, d'intérêt réciproque et de respect mutuel de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale ;

Proclamons notre attachement à la cause de l'Unité africaine et nous engageons à tout mettre en oeuvre pour réaliser l'intégration sous-régionale et régionale ;

Adoptons solennellement la présente Constitution, qui est la loi suprême de l'État et à laquelle nous jurons loyalisme, fidélité et respect.

Le préambule est la proclamation solennelle qui porte l'esprit en vertu duquel le peuple béninois a choisi les règles fondamentales constitutives du pacte social. A l'instar de la Constitution française de 1848, certaines constitutions sont en effet précédées de déclarations de principe dont le contenu fait partie du texte lui-même et, par suite, sont couvertes de l'effet obligatoire.

Le texte du préambule évoque, à grands traits, les références de l'histoire politique du Bénin. Il est évident que les péripéties historiques étaient dans l'esprit des participants à la Conférence des Forces vives de la Nation de février 1990 dont la conclusion des travaux a fortement inspiré les rédacteurs de la présente Constitution.

Aussi, peut-on remarquer que déjà dans le préambule, le peuple béninois réagit avec vigueur contre tout système fondé sur l'arbitraire c'est-à-dire un régime politique sans justice ni droit. C'est que, fondation du nouveau régime, le préambule fait reposer celui-ci sur la démocratie pluraliste et l'Etat de droit. «Exit» la dictature, le pouvoir personnel, la confiscation du pouvoir. «Exit»

aussi la corruption, le régionalisme, le népotisme etc. Place à « la démocratie et à la défense des droits de l'homme ». La nouvelle ode se décline progressivement à travers le texte, et le peuple béninois réaffirme sa « détermination par la présente Constitution de créer un État de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis ».

Le Constituant se réfère également dans le préambule aux « valeurs de civilisation culturelles, philosophiques et spirituelles qui animent les formes de [son] patriotisme ». A n'en point douter, il s'agit des valeurs positives héritées de la tradition et de la culture religieuse. Ce sont des valeurs d'union et non d'exclusion qui cimentent les particularismes civilisationnels du Béninois. Ces valeurs ne doivent guère contrevenir aux principes fondateurs de l'Etat et de la République tels que la laïcité, l'égalité, la fraternité et la liberté.

Dans le préambule, le constituant souligne, en silhouette, sa volonté de promouvoir l'alternance démocratique. C'est le sens de la prohibition forte du pouvoir personnel et de la dictature. L'autre élément de la fondation est l'option en faveur d'un Etat de droit. Aux yeux du Professeur Théodore HOLO, « L'Etat de droit qui crée un lien organique entre l'Etat et le droit et exprime une certaine conception de la dialectique du pouvoir et de l'Etat, est consacré par la Constitution à travers l'affirmation de la primauté du droit et la garantie des libertés fondamentales ». C'est aussi le préambule qui a d'abord instillé cette affirmation. Le droit constitue ainsi la référence première, qui protège l'individu et les libertés.

La protection des droits humains est placée ainsi au cœur du système. Les principes, « 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, 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 dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois[...] ont une valeur supérieure à la loi interne »

Mais le préambule ne se contente pas de poser les bases d'un Etat de droit et d'une démocratie pluraliste. Il est l'expression de la main tendue du peuple béninois vers les autres peuples pour un monde pacifié. C'est le sens de la « volonté de coopérer dans la paix et l'amitié avec tous les peuples ». Ce regard vers l'humanité est d'abord tourné vers l'Afrique. A l'instar des autres Etats africains, la coopération africaine apparaît comme un axe majeur de la diplomatie béninoise. Elle reçoit l'onction de la Constitution au fronton de son texte.

TITRE PREMIER DE L'ÉTAT ET DE LA SOUVERAINETÉ

ARTICLE PREMIER :

L'État du Bénin est une République indépendante et souveraine. La capitale de la République du Bénin est Porto-Novo. L'Emblème national est le dra-peau tricolore vert, jaune et rouge. En partant de la hampe, une bande verte sur toute la hauteur et sur les deux cinquièmes de sa longueur, deux bandes horizontales égales : la supérieure jaune, l'inférieure rouge. L'Hymne de la République est «l'AUBE NOUVELLE».

La Devise de la République est «FRATERNITÉ - JUSTICE - TRAVAIL».

La langue officielle est le Français.

Le Sceau de l'État, constitué par un disque de cent vingt millimètres de dia-mètre, représente : * à l'avant, une pirogue chargée de six étoiles à cinq rais voguant sur des ondes, accompagnée, au chef, d'un arc avec une flèche en palme soutenu de deux récades en sautoir et, dans le bas, d'une banderole portant la devise «FRATERNITÉ - JUSTICE - TRAVAIL» avec, à l'entour, l'inscription «République du Bénin» ; * et, au revers, un écu coupé au pre-mier de sinople, au deuxième parti d'or et de gueules, qui sont les trois couleurs du drapeau, l'écu entouré de deux palmes au naturel, les tiges passées en sautoir.

Les armes du Bénin sont : * Ecartelé au premier quartier d'un château somba d'or ; * Au deuxième d'argent à l'Étoile

du Bénin au naturel, c'est-à-dire une croix à huit pointes d'azur anglées de rayons d'argent et de sable en abîme ; * Au troisième d'argent palmier de sinople chargé d'un fruit de gueule ; * Au quatrième d'argent au navire de sable voguant sur une mer d'azur avec en brochant sur la ligne de l'écartelé un losange de gueule ; Supports : deux panthères d'or tachetées ; Timbre : deux cornes d'abondance de sable d'où sortent des épis de maïs ; Devise : Fraternité - Justice - Travail en caractère de sable sur une banderole.

1. La forme de l'Etat béninois est précisée par l'article 1^{er}. Il s'agit d'une République.

La République est l'Etat dans lequel l'accession au pouvoir suprême se fait par voie d'élection et non par voie héréditaire, ni autrement. La plupart des Etats africains ont fait le choix de la forme républicaine. Cependant, la monarchie subsiste encore dans certains Etats : c'est le cas du Royaume du Maroc, du Royaume du Swaziland et du Lesotho.

2. La devise d'un Etat est la formule ramassée qui fixe le but que les citoyens visent à atteindre. L'Etat béninois a choisi le triptyque « Fraternité-Justice-Travail ». Les mots qui constituent la devise semblent bien refléter les idéaux qu'ont, de tout temps, affichés les citoyens béninois.

La fraternité est un appel à l'endroit de chaque béninois. Le pays a accédé à l'indépendance dans une diversité ethnique et culturelle

telle qu'il est craint, en permanence, la désintégration nationale. Chaque citoyen est alors appelé à considérer qu'en dépit de cette diversité, l'espace étatique devient le creuset maternel qui élève chacun de ses membres à la dignité de « frère ». La « fraternité » apparaît dès lors comme le critère de l'édification d'une nation. C'est l'un des outils qui permettrait à l'Etat de finir par créer la Nation béninoise.

Par la justice, c'est l'aspiration de chaque citoyen à accéder aux avantages et supporter les charges suivant le seul critère du mérite. C'est aussi la possibilité offerte à chacun d'atteindre un épanouissement individuel et collectif sans aucune discrimination. La justice est la traduction éthique du principe de l'égalité. Enfin, le travail est considéré comme la clé du développement, aussi bien au plan individuel que collectif.

A l'analyse, la devise de l'Etat béninois est, en elle-même, la clé de voûte de la lutte contre la corruption, l'impunité, le clientélisme.

3. Les attributs de l'Etat sont les signes apparents et officiels auxquels on assimile la personnalité de ce dernier. Il s'agit, essentiellement, de l'hymne, c'est-à-dire du chant qui honore à titre spécial la Patrie ; de la devise qui porte les pensées profondes devant guider l'action de chaque citoyen (Fraternité-Justice-Travail) ; la langue officielle (le Français) ; les Sceaux de l'Etat où sont gravés en creux l'effigie, les armes, la devise du souverain. Les armes sont des emblèmes dont la vocation est d'élever, en la distinguant, la noblesse de la collectivité nationale.

Tous ces signes puisent leurs sources dans le patrimoine national.

ARTICLE 2

La République du Bénin est une et indivisible, laïque et démocratique.

Son principe est : le Gouvernement du Peuple, par le Peuple et pour le Peuple.

1. Le Bénin est un Etat unitaire. Son ordre juridique, politique et constitutionnel est unique. Il ne possède qu'un seul centre d'impulsion du pouvoir. Cependant, l'Etat unitaire qui est celui du Bénin, n'exclut pas la décentralisation administrative et territoriale qui permet à des collectivités territoriales de gérer leurs affaires locales en exerçant, par l'intermédiaire d'autorités élues, les compétences qui leur sont attribuées par la loi³.

2. Le mode de gouvernement est la démocratie. Le peuple est le titulaire du pouvoir d'Etat qu'il exerce lui-même à travers ses représentants. Le régime constitutionnel béninois est plutôt celui faisant une large part à la démocratie représentative.

3. L'Etat est également laïc. La laïcité est le principe selon lequel une collectivité humaine, a fortiori publique, ne doit pas se laisser guider par des considérations religieuses. Elle suppose que l'Etat

³ Sur l'expérience béninoise de la décentralisation, se référer notamment à la Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ; à la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et enfin à la Loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

est neutre, ce qui fut ainsi traduit par la loi du 9 décembre 1905 consacrant la séparation des églises et de l'Etat. « La république ne reconnaît, ni ne subventionne aucun culte ». Ainsi, dans un Etat laïc comme celui du Bénin, toutes les compétences politiques et administratives sont exercées par les autorités laïques sans participation ni intervention des autorités religieuses ès qualité et sans immixtion de l'Etat dans les affaires religieuses. L'Etat respecte toutes les confessions et, par suite, les acteurs du pouvoir politique et du pouvoir administratif s'abstiennent d'exprimer pendant l'exercice de leurs charges ou à l'occasion de cet exercice, leur foi religieuse voire leur athéisme éventuel.

4. Il faut souligner que l'Etat unitaire n'est pas la seule forme d'Etat démocratique. L'Etat peut être fédéral (constitué alors d'Etats fédérés qui n'ont pas, individuellement, une personnalité juridique au plan international) ou confédéral (constitué d'Etats confédérés qui exercent certaines responsabilités au plan international et confient d'autres à l'Etat confédéral : la défense, la monnaie, la diplomatie, etc.

ARTICLE 3

La souveraineté nationale appartient au Peuple. Aucune fraction du Peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. La souveraineté s'exerce conformément à la présente Constitution qui est la loi suprême de l'État.

Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels.

1. La Constitution a une valeur suprême. Elle est la norme au sommet de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique interne. Tous les autres textes doivent s'y conformer et la Cour constitutionnelle veille à son respect.

2. C'est cette proclamation de la force de la Constitution qui fonde en réalité l'Etat de droit et fixe la protection des droits et libertés qui y sont contenus.

3. Il est le tout premier siège de ce texte constitutionnel qui ouvre aux citoyens la saisine du juge constitutionnel. Il s'agit de la saisine directe de la Cour constitutionnelle.

ARTICLE 4

Le Peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie de référendum.

Les conditions de recours au référendum sont déterminées par la présente Constitution et par une loi organique. La Cour constitutionnelle veille à la régularité du référendum et en proclame les résultats.

Le peuple exerce le pouvoir d'Etat, soit directement par la voie du référendum, soit indirectement par les représentants qu'il a lui-même désignés. Cette disposition est une application des articles 2 et 3 de la Constitution.

ARTICLE 5

Les Partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la Charte des partis politiques. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité territoriale et la laïcité de l'État.

1. Le système politique de la République du Bénin est un système partisan. A la Conférence des forces vives de la Nation (19-28 février 1990), l'option du multipartisme intégral a été faite. L'article 5 est la matérialisation juridique de cette option. Cette volonté a été prolongée au plan législatif par la loi n°90-023 du 13 août 1990 portant Charte des partis politiques et par celle, n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition.

2. Cette disposition ne contrevient cependant pas à celles des articles 23, 24 et 25 de la Constitution qui garantissent au profit du citoyen la liberté d'association, de pensée et d'expression au travers desquelles celui-ci peut choisir de s'exprimer de la manière qu'il voudra sur la gestion de sa cité. Cette disposition ne saurait donc être interprétée comme la reconnaissance de l'exclusivité des partis politiques en matière politique.

ARTICLE 6

Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux béninois des deux sexes, âgés de dix huit ans révolus, et jouissant de leurs droits civils et politiques.

1. L'article 6 établit le suffrage universel.

2. Le suffrage est l'expression de la participation d'un électeur à une consultation électorale. Lorsque l'élection au cours de laquelle il est sollicité vise à faire le choix d'une politique ou à élire un représentant, le suffrage exprime la volonté de l'électeur, et la décision collective qui résultera du décompte des suffrages exprimés, produira donc des effets de droit. Le suffrage est l'un des éléments importants de l'organisation d'une élection. Le « suffrage » peut être direct, indirect, restreint (censitaire ou capacitaire) ou universel. Mais c'est le suffrage universel qui traduit le plus le principe d'égalité devenu un des droits fondamentaux de l'homme. Le suffrage universel – direct ou indirect – apparaît, de nos jours, indissociable de la démocratie libérale. C'est pourquoi, la plupart des démocraties, dont celle du Bénin, ont adopté sans ambiguïté ce mode d'expression du suffrage des citoyens.

3. Le caractère universel du suffrage est une conséquence du concept de la souveraineté du peuple. Selon cette disposition, les citoyens béninois en âge de voter concourent à l'expression du suffrage sans aucune discrimination. Il suffit de remplir les

conditions (d'âge, de moralité et de capacité) et d'accomplir les formalités requises par la loi.

TITRE II
DES DROITS ET DES DEVOIRS DE
LA PERSONNE HUMAINE

Ce titre consacre dans ses 34 articles des dispositions relatives aux droits et devoirs de la personne humaine. Il s'agit d'une part des droits indivisibles universellement reconnus : les droits fondamentaux, les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels. Ils visent à garantir sur l'ensemble du territoire la liberté de penser, de croire et à les débarrasser de la peur et de la misère pour leur permettre de s'épanouir.

Il s'agit d'autre part, à partir de l'article 32 des devoirs mis à la charge de la personne humaine et de l'Etat par le constituant. Ces dispositions concourent au respect par tous des lois de la République et à la collaboration en vue de la création des meilleures conditions matérielles de vie et de la promotion d'une société sans violation des droits humains.

Enfin, ce titre intègre certaines violations des droits de l'homme subies peu avant l'élaboration de la présente Constitution : détentions arbitraires ou abusives, exécution d'ordres illégaux attentatoires aux droits humains, transactions relatives aux déchets toxiques, etc.

ARTICLE 7

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.

1. Réaffirmation d'une idée force du préambule de la Constitution, cet article de référence fait mesurer le degré d'attachement du constituant à cet instrument panafricain, mis en annexe à la Constitution, dont il fait partie intégrante et ses dispositions constituent des normes supérieures à la loi interne et ce aussi conformément à l'article 147 de la Constitution. La diffusion et l'enseignement de cette Charte sont prescrits par l'article 40 de la Constitution.

2. Nombre de décisions de la Cour constitutionnelle⁴ se réfèrent non seulement à l'article commenté, mais aussi directement à des dispositions de la Charte (Articles 6 et 7).

ARTICLE 8

La personne humaine est sacrée et inviolable. L'État a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses

⁴ Voir entre autres décisions de la Cour, celle-ci : DCC 02-058 du 04 juin 2002, FAVI Adèle, Recueil, 2002, p. 243 ; DCC 05-015 / 2005-02-17

citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi.

1. Par les dispositions de cet article, le respect et la protection dus à la personne humaine sont indiqués. L'expression « sacrée » montre le niveau de considération pour la personne humaine qui est par ailleurs inviolable, donc ne doit pas subir des atteintes indues. Une certaine interprétation de cette inviolabilité dit que la peine de mort est interdite implicitement par le constituant béninois.

2. Si cette thèse n'est pas admise par tous, l'Etat a néanmoins l'obligation de respecter et de protéger sans faille la personne humaine dont il doit favoriser, de façon progressive et tenant compte de ses moyens, l'égal épanouissement dans tous ses aspects en créant à cette fin les conditions sanitaires, éducationnelles, culturelles, sociales et professionnelles.

ARTICLE 9

Tout être humain a droit au développement et au plein épanouissement de sa personne dans ses dimensions matérielle, temporelle, intellectuelle et spirituelle, pourvu qu'il ne viole pas les droits d'autrui ni n'enfreigne l'ordre constitutionnel et les bonnes mœurs.

1. A la différence de l'article précédent qui prescrit à l'Etat d'assurer le plein épanouissement et le développement de la personne humaine, le présent article fixe les limites de ce droit.

En effet, il dispose que la jouissance de ce droit ne doit amener à violer les droits d'autrui, ni conduire à enfreindre l'ordre constitutionnel et les bonnes mœurs.

2. Cette disposition rappelle qu'aucun droit n'est sans limites. On ne peut donc user de ses droits au point d'en violer ceux d'autrui ou remettre en cause les conventions sociales. C'est la notion d'abus de droit qui est sous-jacente.

ARTICLE 10

Toute personne a droit à la culture. L'État a le devoir de sauvegarder et de promouvoir les valeurs nationales de civilisation tant matérielles que spirituelles, ainsi que les traditions culturelles.

1. Il est reconnu, aux termes de cet article, à toute personne le libre attachement aux valeurs acquises de comportements, aussi bien intellectuelles qu'artistiques. Puis il est prescrit à l'Etat, non seulement de sauvegarder les valeurs nationales de civilisation et de traditions culturelles, mais aussi de les promouvoir, tant dans leurs dimensions matérielles que spirituelles.

2. Le constituant n'a pas nuancé le devoir de l'Etat de sauvegarder et de promouvoir les traditions culturelles. La promotion des traditions culturelles dont il est question est bien évidemment celles qui ne sont ni attentatoires aux droits humains, ni ne freinent le développement.

ARTICLE 11

Toutes les communautés composant la Nation béninoise jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur propre culture, tout en respectant celle des autres.

L'État doit promouvoir le développement de langues nationales d'intercommunication.

1. Après le droit du libre attachement des individus à leurs cultures et traditions et le devoir pour l'Etat de les sauvegarder et de les promouvoir, ce sont des droits voisins à celui-là que reconnaît l'article 11 de la Constitution aux communautés composant la Nation. Le Constituant au nombre des éléments de la culture met en relief l'utilisation des langues aussi bien écrites que parlées.

2. Le premier alinéa apporte aussi une limite à ce droit culturel en précisant qu'il doit s'exercer sans porter atteinte à celui des autres citoyens. De ce fait cet article proclame la nécessité du respect de la culture des autres.

3. Au second alinéa, une mission délicate est assignée à l'Etat : « promouvoir le développement de langues nationales d'intercommunication ». Avec la multiplicité des langues au Bénin, il faut bien que certaines émergent et facilitent l'intercommunication, donc l'ouverture des communautés les unes aux autres. Il faudra bien sélectionner celles qui ont cette vocation

sans frustrer les communautés dont le développement des langues ne sera visiblement pas promu.

ARTICLE 12

L'État et les collectivités publiques garantissent l'éducation des enfants et créent les conditions favorables à cette fin.

1. Selon la répartition faite par les textes en vigueur, l'Etat central, les collectivités décentralisées et autres entités publiques ont le devoir de garantir aux enfants l'éducation en mettant en place le dispositif institutionnel ou non devant y concourir. Plus que l'enseignement, il s'agit donc de toute la formation requise pour offrir aux enfants les mêmes chances de s'épanouir, de s'insérer dans la société et de promouvoir le développement pacifique de leur pays.

ARTICLE 13

L'État pourvoit à l'éducation de la jeunesse par des écoles publiques. L'enseignement primaire est obligatoire. L'État assure progressivement la gratuité de l'enseignement public.

1. Aux termes de cet article, la cible de l'éducation se trouve plus élargie que dans le précédent. Il s'agit de la jeunesse. Dans l'éducation, l'accent est davantage mis sur l'enseignement. L'Etat, qu'il faut entendre ici dans une acception large en y comprenant les collectivités publiques, doit mettre à la disposition de la jeunesse des écoles publiques.

2. Le caractère obligatoire de l'école primaire a été souligné et l'Etat doit assurer progressivement la gratuité de l'enseignement public.

ARTICLE 14

Les institutions et les communautés religieuses peuvent également concourir à l'éducation de la jeunesse. Les écoles privées, laïques ou confessionnelles, peuvent être ouvertes avec l'autorisation et le contrôle de l'État. Les écoles privées peuvent bénéficier des subventions de l'État dans les conditions déterminées par la loi.

1. La responsabilité de l'Etat dans l'éducation de la jeunesse n'exclut pas l'intervention d'autres acteurs. Des écoles privées, laïques ou confessionnelles peuvent être ouvertes. Seulement, elles doivent pour ce faire obtenir l'autorisation de l'Etat et subir le contrôle de la puissance publique qui, en définitive, a la charge et la responsabilité de l'éducation de l'enfance et de la jeunesse.

2. La collaboration des institutions et des communautés religieuses doit être considérée comme un appui à l'Etat et comme tel, outre l'agrément et le contrôle, l'Etat pourrait accorder aux écoles privées des subventions. Les conditions d'octroi de ces subventions sont fixées par la loi qui détermine aussi les principes fondamentaux de l'enseignement et de la recherche scientifique.

ARTICLE 15

Tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne.

1. Nul n'est autorisé à porter atteinte à la vie de l'autre et l'autorité publique doit protéger les individus contre les menaces ou les risques d'atteintes à la vie, à l'intégrité physique de la personne humaine.

2. Se pose alors le problème de savoir si le fœtus qui vient de se former doit être considéré comme une personne dont la vie devrait être préservée.

◆ *L'interdiction de l'interruption volontaire de grossesse sauf le cas où la vie de la mère est mise en danger (conflits entre droits) ou les autres cas énoncés par la loi de 2003 relative à la santé de la reproduction, indique la reconnaissance du droit à la vie du fœtus quelles que soient les dérogations y apportées.*

◆ *De même, l'alinéa 2 de l'article 594 du code des personnes et de la famille qui dispose que « l'enfant simplement conçu peut succéder s'il naît vivant » n'ayant pas été censuré par la Cour constitutionnelle confirme la position du constituant.*

3. L'article 15 de la Constitution insinue le droit à la sûreté reconnu à l'article 16 et régi par l'article 18 alinéas 3 et 4.

ARTICLE 16

Nul ne peut être arrêté ou inculqué qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés. Aucun citoyen ne peut être contraint à l'exil.

1. Il s'agit ici du droit à la sûreté : le droit de n'être ni arrêté, ni inculqué, ni détenu arbitrairement ou illégalement auquel il a été ajouté le droit de pouvoir vivre dans son pays d'origine, de ne pouvoir être contraint à l'exil parce que menacé par une arrestation pour des motifs politiques.

2. Toute arrestation et toute inculpation, toute détention, doivent intervenir dans le cadre d'une loi rendue applicable avant la survenance des faits pour lesquels ces mesures sont envisagées.

3. On ne peut donc arrêter, encore moins détener un individu pour des faits qui ne constituent pas une infraction à la loi pénale, pour une affaire civile par exemple : c'est le principe de la légalité des délits et des peines.

ARTICLE 17

Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas une infraction d'après le droit national. De même, il ne peut être infligé de

peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

1. Deux principes importants du procès pénal sont énoncés par les deux paragraphes de cet article : la présomption d'innocence et la non rétroactivité des lois pénales qui est un pendant du principe de la légalité des peines et délits posé dans l'article précédent.

♦ Selon le principe de la présomption d'innocence, toute personne suspecte ou poursuivie est considérée comme n'ayant pas commis les faits qui lui sont reprochés tant qu'elle n'a pas été déclarée coupable par la juridiction qui doit la juger.

♦ Selon le principe de la non rétroactivité, on ne peut infliger des peines ou des sanctions à quelqu'un pour des faits qui, au moment où il les commettait, n'étaient pas interdits par la loi ou pour lesquels, à l'époque, des sanctions n'étaient pas prévues.

2. Dans l'énoncé de ces deux principes, l'accent a été mis d'une part, sur des conditions que doit remplir un procès pour que la décision qui en sera issue soit vraiment prise en compte : publicité et garantie du droit à la défense et d'autre part, sur le respect du maximum légal de la peine en vigueur à la date de l'infraction.

ARTICLE 18

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Nul n'a le droit d'empêcher un détenu ou un prévenu de se faire examiner par un médecin de son choix.

Nul ne peut être détenu dans un établissement pénitentiaire s'il ne tombe sous le coup d'une loi pénale en vigueur.

Nul ne peut être détenu pendant une durée supérieure à quarante huit heures que par la décision d'un magistrat auquel il doit être présenté. Ce délai ne peut être prolongé que dans des cas exceptionnellement prévus par la loi, et ne peut excéder une période supérieure à huit jours.

1. Les deux premiers alinéas de cet article affirment le droit à la dignité en même temps que le droit à l'intégrité physique de la personne humaine.

2. Quant aux deux derniers alinéas, ils protègent l'individu contre les restrictions indues de la liberté d'aller et de venir.

◆ *Tout être humain, en effet, selon la Constitution béninoise, a le droit d'être protégé contre toute forme d'asservissement et de dégradation qui se manifeste par des tortures, sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.*

◆ *Est également proscrit tout acte tendant à empêcher un détenu, inculpé, prévenu, accusé ou condamné de se faire examiner voir soigner par un médecin de son choix.*

3. Est constitutive, selon la Cour constitutionnelle, de traitements inhumains et dégradants « la détention pendant quinze jours dans

un local non aéré, à peine éclairé, dans les odeurs pestilentielles d'urines et parfois même de matières fécales ».

Tout y est, aussi bien les atteintes physiques que celles relatives à la liberté d'aller et de venir. On le voit, la limite extrême exceptionnelle (8 jours) de la garde-à-vue prévue par le dernier alinéa du présent article est largement dépassée. Cet alinéa est le siège de cette mesure de restriction de liberté.

Le précédent alinéa vise plutôt la détention dans un établissement pénitentiaire. Cette décision est aussi subordonnée à la commission de faits tombant sous le coup de la loi pénale en vigueur comme déjà prescrit aux articles 15 et 16.

ARTICLE 19

Tout individu, tout agent de l'État qui se rendrait coupable d'acte de torture, de sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, sera puni conformément à la loi. Tout individu, tout agent de l'État est délié du devoir d'obéissance, lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte grave et manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques.

1. Prolongement de l'article 18, l'alinéa 1 de cet article prévoit la responsabilité et la sanction pénale de tout agent de l'Etat qui se rend coupable, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, d'actes de torture, de sévices ou traitements cruels,

inhumains ou dégradants. L'agent de l'Etat qui agit ainsi, même sur instruction, n'est pas exonéré de sa responsabilité.

2. L'alinéa 2 quant à lui crée un devoir de désobéissance lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte grave et manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques. En ce qui concerne les forces armées où l'obéissance fait partie des critères cardinaux de performance, la théorie des baïonnettes intelligentes existe et fait obligation au soldat de refuser d'exécuter un ordre sans risquer de subir une sanction lorsque cet ordre transgresse les principes légaux.

3. La répression pénale prévue par cet article doit avoir pour siège des dispositions du code pénal.

A défaut de disposer actuellement d'une loi incriminant spécifiquement l'acte de torture, de sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prévus au présent article, l'on peut se replier pour le moment sur les dispositions du code pénal relatives aux coups et blessures volontaires, aux violences et voies de fait et aux homicides volontaires ou involontaires selon le cas.

4. Par ailleurs, il existe des dispositions pénales destinées à protéger les droits de l'homme et les libertés essentielles. La peine de dégradation civique par exemple est prévue à l'encontre de tout agent public « qui aura ordonné ou fait quelque acte arbitraire ou attentatoire soit à la liberté individuelle, soit aux droits civiques

d'un ou de plusieurs citoyens, soit à la Constitution » (article 114 du code pénal du 06 mai 1877).

5. L'alinéa 2 du même article, accorde une excuse absolutoire qui entraîne une exemption de peine, mais avec l'avènement des dispositions impératives de l'alinéa 2 de l'article 19 de la Constitution, se pose le problème de la Constitutionnalité de l'alinéa 2 de l'article 114 du code pénal.

ARTICLE 20

Le domicile est inviolable. Il ne peut y être effectué de visites domiciliaires ou de perquisitions qui dans les formes et conditions prévues par la loi.

Cet article vise les violations du domicile dont les citoyens sont l'objet de la part des pouvoirs publics dans le cadre des perquisitions et visites domiciliaires qui sont réglementées par le code de procédure pénale du point de vue de la forme et enfermées dans des tranches horaires. Elles ne peuvent être commencées avant six heures et après vingt et une heure, sauf réclamation faite de l'intérieur de la maison ou autres exceptions prévues par la loi.

Chaque citoyen a donc le droit d'avoir une sphère privée et en jouir sans être perturbé par le premier venu.

L'Etat doit donc veiller à ce que le domaine de chacun soit respecté et faire respecter l'interdiction pour tout agent de la force publique

de s'introduire dans le domicile d'une personne contre son gré en dehors des cas prévus par la loi.

ARTICLE 21

Le secret de la correspondance et des communications est garanti par la loi.

Il est ici consacré l'inviolabilité de la correspondance, donc du courrier et des communications des citoyens. Les Béninoises et Béninois ont droit à une marge de confidentialité, d'intimité, de vie privée. Le sempiternel problème des écoutes téléphoniques non judiciairement autorisées se pose. L'exécutif n'est pas autorisé à y procéder de son propre chef et encourt la censure en cas de non respect de cette prescription constitutionnelle

ARTICLE 22

Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement.

1. Ici est posé le principe du droit à la propriété privée. Ni les étrangers, ni les personnes morales ne sont exclus de ce droit à la propriété. Est donc propriétaire toute personne remplissant les conditions pour l'être et qui y a accédé par les voies de droit. Titulaire du droit de propriété sur un bien, le propriétaire a la libre disposition de ce bien et ne peut en être privé de la jouissance.

2. *Une dérogation cependant : il peut l'être pour cause d'utilité publique et même dans ce cas, il faut un juste et préalable dédommagement : c'est la bien connue «expropriation pour cause d'utilité publique».*

3. *Malgré les termes clairs de cet article, certaines autorités étatiques surtout locales volent souvent le droit des citoyens, en les dépouillant de leur immeuble. C'est ainsi que la décision de la Cour constitutionnelle 98-050 du 20 mai 1998 donne raison à un requérant en énonçant qu' « un préfet de département ne peut, même pour des motifs de paix publique, priver les bénéficiaires d'une attribution de leur droit de propriété sans un juste et préalable dédommagement ».*

4. *En pratique, ce dédommagement est déterminé par l'autorité publique, après l'avis requis du citoyen concerné. Lorsque le montant ou la nature de ce dédommagement ne le satisfait pas, le citoyen peut s'adresser au juge administratif*

5. *Tout citoyen qui obtient judiciairement la confirmation de son droit de propriété doit également pouvoir en jouir, sauf à considérer le coût social et à procéder comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.*

ARTICLE 23

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements. L'exercice

du culte et l'expression des croyances s'effectuent dans le respect de la laïcité de l'État. Les institutions, les communautés religieuses ou philosophiques ont le droit de se développer sans entraves. Elles ne sont pas soumises à la tutelle de l'État. Elles règlent et administrent leurs affaires d'une manière autonome.

1. Par les dispositions contenues dans cet article, la Constitution prescrit le droit aux libertés intellectuelles qui doivent toutefois s'exercer dans le cadre tracé par la loi et les règlements.

Le citoyen est libre de penser et d'avoir son opinion sur toute question. En matière religieuse, il est libre de choisir sa foi, sa communauté religieuse ou de ne pas en choisir du tout. Il est libre d'adhérer aux croyances et aux opinions philosophiques, politiques et sociales de son choix.

2. Il doit néanmoins, dans l'expression de ses croyances, respecter la laïcité de l'Etat. Par conséquent, il doit éviter, en situation d'accomplissement d'une charge publique ou d'une fonction élective, de se référer à Dieu, aux dieux ou à des idoles de façon à imposer ses croyances ou à indisposer ses concitoyens qui ne sont pas tenus de partager les mêmes croyances que lui.

3. L'Etat ne doit pas s'immiscer dans l'administration, ni dans la gestion des affaires des institutions, communautés religieuses ou philosophiques. Il n'a pas de tutelle sur les regroupements confessionnels qui ont le loisir de développer leurs activités sans entraves.

La décision DCC-019 du 06 mai 1997 de la Cour constitutionnelle a jugé que les chrétiens de l'Union Renaissance d'hommes en Christ (URHC) ne sauraient être soumis ni par le commandant de Brigade de la localité de Zè, ni par les adeptes du culte Vodoun de cette localité aux pratiques fondées sur leurs croyances selon lesquelles nul ne doit s'adonner aux travaux champêtres le jour du marché Dantokpa de Cotonou sous peine de sanctions.

ARTICLE 24

La liberté de la presse est reconnue et garantie par l'État. Elle est protégée par la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication dans les conditions fixées par une loi organique.

1. La liberté de révéler, par différentes modalités de communication, sa pensée à autrui est reconnue. On peut librement imprimer livres, périodiques, affiches et autres, de même qu'on peut enregistrer sur supports magnétiques et diffuser des informations, des émissions.

2. La jouissance de cette liberté est encadrée par la loi sur la presse et la loi organique sur la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC).

ARTICLE 25

L'État reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation.

1. Une liberté individuelle : la liberté d'aller et de venir et des libertés collectives : les libertés d'association, de réunion, de cortège et de manifestation doivent être reconnues et garanties par l'Etat aux termes de cet article de la Constitution.

◆ *Il est reconnu et garanti la liberté d'aller et venir à l'intérieur du territoire national et celle de le quitter. On peut se mouvoir, c'est-à-dire se déplacer à sa guise sauf si on fait l'objet de mesures judiciaires de restrictions de libertés prévues par la loi : garde-à-vue, détention préventive, interdiction de séjour, etc.*

◆ *L'abus de ces mesures est constitutif de violation du droit d'aller et de venir. Il en est ainsi des dépassements de délais de garde-à-vue, de la détention sans titre d'une personne dans un centre pénitentiaire, de la rétention par un agent de la force publique, du retrait du passeport d'un citoyen sans l'intervention de l'autorité judiciaire.*

2. Le fait d'empêcher l'exercice de ces libertés collectives alors même que leur jouissance est conforme aux lois et règlements de la République est constitutif d'atteintes à ces libertés constitutionnellement reconnues et garanties.

Même lorsque ces libertés n'auraient pas été exercées conformément aux lois et règlements, l'intervention des agents de la force publique doit être nécessaire et proportionnée.

ARTICLE 26

L'État assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale. L'homme et la femme sont égaux en droit. L'État protège la famille et particulièrement la mère et l'enfant. Il veille sur les handicapés et les personnes âgées.

1. Ici, le constituant n'a plus eu besoin d'affirmer l'égalité de tous en droit et devant la loi dont l'évidence va de soi. Il est surtout préoccupé d'en indiquer ses contours et de confier à l'Etat d'assurer cette égalité. Les paramètres susceptibles de fonder une discrimination et qui ne doivent pas en être à la base ont été cités : origine, race, opinion politique, position sociale et sexe.

2. Un accent a été mis sur l'égalité en droit entre homme et femme, de même qu'il a été insinué une discrimination positive en faveur de la mère, de l'enfant, des handicapés et des personnes âgées.

On se pose la question de savoir si le constituant ne demande pas à l'Etat de rééquilibrer la situation de ces catégories déjà socialement ou physiquement défavorisées.

3. L'avènement du Code des personnes et de la famille a, dans le sillage de la Constitution mis fin à certaines discriminations dont les femmes et filles étaient victimes. Il s'agit de la polygamie, de

l'universalité du droit successoral de la femme, du traitement inégal dont les enfants filles faisaient l'objet, du veuvage, du lévirat⁵, etc.

ARTICLE 27

Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement.

1. Au nombre des droits du citoyen, le constituant n'a pas occulté ceux relatifs au cadre de vie du citoyen. L'article 27, parmi les trois qui y sont consacrés, contient les dispositions générales les concernant. Il énonce les caractéristiques de l'environnement auquel a droit toute personne humaine : « sain, satisfaisant et durable ». Pris séparément, ces trois adjectifs se passent de commentaire, mais ensemble, ils révèlent la qualité, l'intégrité et la constance de l'environnement requis.

*2. Selon le même constituant, cette qualité de l'environnement doit être aussi bien l'œuvre des pouvoirs publics que du citoyen lui-même. Bien évidemment, plus des premiers que du second dont le devoir est un devoir restreint à l'aire géographique et un devoir de veille. Et c'est pour renforcer les dispositions de cet article que la loi 98-030 du 30-07-98 portant loi-cadre sur l'environnement en République du **Bénin** a été votée.*

⁵ Cf. les décisions DCC 01-070 du 13 août 2001 et DCC 05-015 du 17 février 2005.

ARTICLE 28

Le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines et autres unités industrielles ou artisanales ins-tallées sur le territoire national sont réglementés par la loi.

1. Il est ici mis à la charge du législateur de concevoir et de faire mettre en application les dispositions qui concerneront les déchets toxiques ou polluant provenant des usines et autres unités industrielles ou artisanales au Bénin. Cet article laisse donc la liberté au législateur de régler la manière de gérer les déchets produits localement.

2. Cette dévolution de compétence met en relief la préoccupation du constituant par rapport à l'environnement. Le contexte dans lequel la Constitution a été élaborée a sans doute inspiré ces dispositions. Il faut rappeler que dans une période voisine de 1990, il était reproché aux gouvernants de l'époque d'avoir accepté d'accueillir et d'enfourir dans le pays des déchets toxiques. C'est d'ailleurs l'objet de l'article 29 suivant.

ARTICLE 29

Le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national des déchets toxiques ou polluants étrangers et tout accord y relatif constituent un crime contre la Nation. Les sanctions applicables sont définies par la loi.

1. Plus que les conditions de traitement des déchets polluants que le législateur a reçu mission de régler, ce sont ici des dispositions pénales, notamment des sanctions qu'il a à charge de définir. C'est une prohibition claire : il ne faut pas accepter sur le territoire national des déchets provenant d'autres pays, quelque soit ce qui est proposé en échange. L'environnement et partant la santé et le bien-être des citoyens n'ont pas de prix.

Il faut que l'on s'attelle à gérer les déchets produits localement, mais ce serait, aux termes de la Constitution, franchir le rubicond que d'en importer ou même accepter de les faire transiter par le territoire national.

En effet, les dégâts causés par ce genre de contrat dans un pays de l'Afrique de l'Ouest ces derniers mois confortent ce souci du constituant. Et au-delà, les générations futures ne doivent pas se voir léguée, du fait des congénères, une terre compromise par des modifications nocives des écosystèmes et sur laquelle la santé ou même l'existence seraient en péril.

2. Des peines afflictives et ou infamantes doivent être prévues à l'encontre de auteurs de tels actes.

ARTICLE 30

L'État reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective et garantissent au travailleur la juste rétribution de ses services ou de sa production.

1. C'est ici qu'est proclamée la reconnaissance du droit au travail ainsi que son corollaire, la juste rémunération du travail effectué. Rendre la jouissance de ce droit effective passe par la réunion de certaines conditions à la charge de l'Etat.

2. C'est le récurrent problème des droits économiques et sociaux qui ne peuvent pas être effectivement garantis sans un minimum de développement économique. La lutte contre le chômage et la pauvreté doit être menée pour remplir l'obligation d'assurer aux citoyens un emploi effectif ou à défaut, une assistance sociale.

Même contraignant, le travail relie le citoyen à l'ensemble de la société et assure son existence publique et son épanouissement.

En disposant comme elle l'a fait, la Constitution s'inscrit dans la ligne tracée par la plupart des grands instruments internationaux.

ARTICLE 31

L'État reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale. Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi.

Pour donner sens à l'obligation de l'Etat et de tous autres employeurs d'offrir au travailleur la juste rétribution de ses services ou de sa production, obligation prévue par l'article précédent, il est ici reconnu le droit de grève.

Le travailleur peut par conséquent défendre ses droits et intérêts aussi bien individuellement que collectivement dans n'importe quel cadre associatif ou syndical. Cette lutte pour les meilleures conditions de travail et de rémunération est néanmoins encadrée par la loi. Une loi relative à l'exercice du droit de grève existe.

ARTICLE 32

La défense de la Nation et de l'intégrité du territoire de la République est un devoir sacré pour tout citoyen béninois. Le service militaire est obligatoire. Les conditions d'accomplissement de ce devoir sont déterminées par la loi.

Il est énoncé ici à la charge du citoyen béninois un devoir sacré, celui de défendre la Nation et l'intégrité du territoire de la République. Pour renforcer les capacités du citoyen en vue de remplir efficacement ce devoir, le service militaire est déclaré obligatoire et le législateur a déjà défini les conditions d'accomplissement de ce devoir.

ARTICLE 33

Tous les citoyens de la République du Bénin ont le devoir de travailler pour le bien commun, de remplir toutes leurs obligations civiques et professionnelles, de s'acquitter de leurs contributions fiscales.

Dans le registre des devoirs qui incombent aux citoyens, la Constitution dans le présent article inscrit le devoir de :

- ◆ *travailler pour le bien commun*
- ◆ *remplir toutes les obligations civiques et professionnelles*
- ◆ *s'acquitter des contributions fiscales.*

Il s'agit, en dehors du troisième devoir qui a un contenu précis, d'obligations générales dont les contours et le contenu ne sont que perceptibles. Il appartiendra à la doctrine et à la jurisprudence d'en donner des idées de plus en plus précises.

Ainsi pour le non acquittement des contributions fiscales par exemple, le code général des impôts, en ses articles 27, 185 et 1097-nouveau, précise les sanctions réservées aux citoyens qui ne veulent pas s'exécuter.

ARTICLE 34

Tout citoyen béninois, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter, en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi, ainsi que les lois et règlements de la République.

1. Ici est réaffirmé le caractère sacré de la Constitution. Et nul n'est exclu de son respect qu'on soit civil ou militaire. De même, aucune circonstance ne peut être invoquée pour s'y soustraire puisque elle-même caractérise les circonstances exceptionnelles et indique les moyens de leur gestion.

2. L'Etat de droit ne doit alors pas connaître de restriction. L'arsenal textuel doit rigoureusement s'imposer, qu'il s'agisse de

la Constitution elle-même, des lois que des règlements. L'énumération omet les conventions internationales et les principes généraux de droit. Cette non exhaustivité se justifie peut-être par le fait que la Constitution béninoise intègre à son corpus aussi bien les principes généraux de droit que les traités ou accords régulièrement ratifiés et publiés.

ARTICLE 35

Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun.

1. C'est une disposition qui exige des citoyens investis d'une fonction publique ou d'une charge électorale de faire montre de qualités exceptionnelles. Ils doivent donc dans l'accomplissement des devoirs de leurs charges, avoir toujours en vue l'intérêt général et le respect du bien commun. Il y a lieu pour eux de se convaincre qu'ils sont investis non pour exercer un pouvoir, mais pour servir le peuple et que les privilèges apparents qui sont liés à leurs fonctions concourent plutôt à l'efficacité du service à rendre aux concitoyens. Le choix de ces personnes doit être par conséquent judicieux et tenir compte des qualités requises que sont la conscience professionnelle, la compétence, la probité, le dévouement et la loyauté.

2. La Cour constitutionnelle, dans de nombreuses décisions, a estimé que certains citoyens visés à l'article 35 n'ont pas respecté les obligations mises à leur charge par cette disposition. On peut dénombrer de nombreuses décisions qui concernent pour la plupart des agents des forces de sécurité publique et certains magistrats et autres hauts fonctionnaires.

ARTICLE 36

Chaque Béninois a le devoir de respecter et de considérer son semblable sans discrimination aucune et d'entretenir avec les autres des relations qui per-mettent de sauvegarder, de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance réciproque en vue de la paix et de la cohésion nationale.

Il est prescrit à tous les citoyens des comportements en vue de la paix et de la cohésion nationale :

- ◆ *considérer son semblable sans discrimination et*
- ◆ *entretenir avec les autres des relations empreintes de respect, de dialogue et de tolérance.*

Il est donc prohibé toute attitude susceptible de provoquer des conflits sociaux ou interpersonnels.

L'ambition du constituant béninois est de bâtir un pays de paix, une nation pacifique et il met à contribution, en plus de l'Etat, tous les citoyens en vue de la réalisation de cet idéal.

ARTICLE 37

Les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi.

1. Cet article est le siège de la prohibition des atteintes aux biens publics dont le caractère sacré est affirmé. Il prescrit non seulement de les respecter, mais impose de les protéger. Les actes constitutifs d'atteintes à ces biens sont égrenés. Au nombre de six dans le texte ci-dessus, la définition des modalités de leur répression est confiée à la loi. Si le détournement et la corruption sont des atteintes aux biens publics assez courants et bien encadrés par des dispositions légales, l'enrichissement illicite n'était ni prévu, ni réprimé par le code pénal en vigueur. Le projet de code pénal y a donc consacré des dispositions particulières. Quant à la corruption, une loi spéciale y a été consacrée qui prend en compte les canons internationaux en la matière, le Bénin ayant reçu dans son dispositif législatif par voie de ratification, nombre d'instruments régionaux et internationaux en la matière.

2. Restent le sabotage, le vandalisme et la dilapidation. Ils apparaissent comme des actes nocifs aux biens publics sans que leurs auteurs n'en tirent nécessairement profit pour leur patrimoine. S'ils sont susceptibles de tomber sous le coup des dispositions législatives déjà existantes, il convient néanmoins, pour respecter l'esprit du constituant d'en faire des infractions autonomes avec

des éléments constitutifs précis, susceptibles de permettre de qualifier certains actes comme tels et d'organiser leur répression à souhait.

ARTICLE 38

L'État protège à l'étranger les droits et intérêts légitimes des citoyens béninois.

Tous les droits reconnus par la Constitution aux citoyens par l'effet du présent article, doivent être protégés par l'Etat à l'étranger. Le devoir de protection par l'Etat du national va donc au-delà des frontières et les mécanismes diplomatiques qui existent à cette fin doivent être mis en œuvre. Ce n'est donc pas parce qu'un citoyen béninois a décidé ou est contraint de vivre en dehors du territoire national, qu'il a renoncé à la protection de ses droits par les autorités compétentes de son pays d'origine. Les représentations diplomatiques ont entre autres cette obligation dans l'exécution de laquelle elles doivent bénéficier de l'appui de l'Etat.

ARTICLE 39

Les étrangers bénéficient sur le territoire de la République du Bénin des mêmes droits et libertés que les citoyens béninois et ce, dans les conditions déterminées par la loi. Ils sont tenus de se conformer à la Constitution, aux lois et aux règlements de la République.

1. Il est consacré ici le principe d'assimilation des étrangers aux nationaux quant au bénéfice des droits et libertés reconnus à ces derniers.

2. En prévoyant qu'une loi intervienne pour réglementer cette assimilation, le constituant a en vue les formalités à remplir par les étrangers pour bénéficier des mêmes droits. Il s'agit à coup sûr d'être en situation régulière vis-à-vis des textes sur le séjour des étrangers. Cette réglementation déléguée au législateur fait peut-être profiler également le principe de réciprocité qui postule que les Béninois puissent bénéficier, dans les pays dont sont ressortissants les étrangers concernés, de la même assimilation, du même traitement. Mais là, il faut se demander si la protection des droits humains peut être conditionnée par le principe de réciprocité. Elle fait exception.

ARTICLE 40

L'État a le devoir d'assurer la diffusion et l'enseignement de la Constitution, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981 ainsi que de tous les instruments internationaux dûment ratifiés et relatifs aux Droits de l'Homme. L'État doit intégrer les droits de la personne humaine dans les programmes d'alphabétisation et d'enseignement aux différents cycles scolaires et universitaires et dans tous les programmes de formation des Forces Armées, des Forces de Sécurité Publique et Assimilés.

L'État doit également assurer dans les langues nationales par tous les moyens de communication de masse, en particulier par la radiodiffusion et la télévision, la diffusion et l'enseignement de ces mêmes droits.

1. Le constituant a prescrit à l'Etat de prendre toutes dispositions utiles pour que toutes les couches sociales connaissent leurs droits : les droits de la personne humaine. Il a cité des textes spécifiques dont la diffusion et l'enseignement doivent être assurés et a indiqué le caractère non limitatif de l'énumération relative à ces instruments en y intégrant « tous les instruments internationaux dûment ratifiés et relatifs aux droits de l'Homme ».

2. Les dispositions à prendre pour que le peuple soit renseigné sur ses droits ont elles aussi fait l'objet d'énumération. Les droits humains doivent en effet être intégrés aux programmes d'alphabétisation et d'enseignement des différents cycles scolaires et universitaires et de formation des forces armées, des forces de sécurité publique et assimilées.

3. Enfin, le recours aux langues nationales et par tous les moyens de communication de masse, en particulier la radiodiffusion et la télévision, a été aussi, de façon non exhaustive, recommandé par la Constitution.

L'objectif, en définitive, est de faire en sorte que les citoyens soient imprégnés de leurs droits et puissent en jouir pleinement et renforcer ce faisant l'Etat de droit.

TITRE III DU POUVOIR EXÉCUTIF

Traditionnellement, et par une sorte de métonymie, le pouvoir exécutif désigne le Gouvernement. Au sens strict, le pouvoir exécutif est celui qui assure l'exécution des lois, pour laquelle le gouvernement détient le pouvoir propre de prendre des décisions exécutoires. Il est aussi confondu à l'organe chargé de cette fonction. Dans le régime politique instauré par la Constitution du 11 décembre 1990, le pouvoir exécutif appartient au président de la République. Il exerce ses attributions seul ou avec le gouvernement.

Le caractère présidentiel du régime a été décidé par une déclaration faite le 25 février 1990 au cours de la conférence des forces vives de la nation qui s'est tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990⁶.

Les dispositions des articles 41 à 78 traitent de la mission, du mode et des opérations de désignation du président de la République, de ses attributions et de sa responsabilité ainsi que du fonctionnement du pouvoir exécutif.

⁶ In Les actes de la conférence nationale, Fondation Friedrich Naumann, Cotonou, Editions ONEPI, p. 50

ARTICLE 41

Le président de la République est le Chef de l'État. Il est l'élu de la Nation et incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale et du respect de la Constitution, des traités et accords internationaux.

1. Cette disposition traduit une certaine perception de la fonction de président de la République. Toutes les Constitutions (ou textes à valeur de constitution) depuis le 1^{er} août 1960 mentionnent cette philosophie sauf la loi fondamentale du 26 août 1977 alors même que l'ordonnance n° 74-68 du 18 novembre 1974 qui la précède révèle bien cette perception. Selon Basile ADJOU MOUMOUNI il s'agit d'« un homme dont la seule présence apaise tout le peuple et chacun parce qu'il est sans calcul, sans parti pris, sans autre ambition que de vivre au sein d'un peuple heureux »⁷.

2. Le président de la République est le chef de l'Etat. Il s'agit d'une fonction différente de celle de chef de gouvernement. Es qualité, il personnifie juridiquement la nation. Sous ce rapport, il doit incarner l'unité nationale.

3. Le président de la République incarne l'unité nationale. En présence du foisonnement de définitions de la notion d'unité nationale qui n'ont parfois de motivation que les intérêts particuliers de leurs auteurs, il faudrait s'interroger spécialement

⁷ In Pour un Bénin métamorphosé, la nation que nous voulons, Les Editions du Flamboyant, 1999

sur le sens de cette expression. Une bonne compréhension de cette notion devrait laisser entendre que les arbitrages nécessaires du président de la République devront se faire en fonction des intérêts fondamentaux de la nation c'est-à-dire en fonction des valeurs proclamées comme étant essentielles à la nation. Ces valeurs sont énoncées dans le préambule de la Constitution et par quelques-unes de ses dispositions. En concentré, il s'agit de l'attachement aux principes d'un Etat de droit et de démocratie pluraliste garantissant les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice.

4. Le président de la République est le garant du respect de la Constitution, des traités et accords internationaux. Cette partie de la mission comporte deux volets :

◆ Le président de la République doit lui-même respecter la Constitution. A cet effet, il doit veiller notamment au fonctionnement des institutions prévues par la Constitution.

◆ Le président de la République doit faire respecter la Constitution, ainsi que par ailleurs toutes les lois et garantir l'exécution des décisions de justice (art. 59).

En définitive, l'art. 41 confère au président de la République une mission de perpétuation de l'Etat. Cette mission justifie d'une part ses pouvoirs et attributions indiqués dans les dispositions ultérieures, d'autre part l'éthique attendue de lui (art. 75) et enfin

sa poursuite éventuelle pour haute trahison et la mise en œuvre de sa responsabilité personnelle (art. 73 & 74). En raison de ce que cette disposition est reprise dans le texte du serment que prête le président de la République avant son entrée en fonction, l'on pourrait dire qu'il s'agit d'une disposition essentielle.

5. Le non-respect de l'article 41 par le président de la République est constitutif en application de l'article 53 de la Constitution.

ARTICLE 42

Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois.

En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels.

1. La plupart des constitutions qui précèdent celle de 1990, fixent également la durée du mandat présidentiel à cinq (5) ans. Font exception la charte du 1^{er} septembre 1966, la charte du 26 décembre 1969 (Directoire), la charte du 07 mai 1970 (Conseil présidentiel), l'Ordonnance n° 74-68 du 18 novembre 1974 portant structure du pouvoir sous le GMR (gouvernement militaire révolutionnaire) qui sont restées muettes sur la question, certainement en raison des circonstances dans lesquelles elles sont intervenues.

Cela voudrait dire que le souci de limitation du nombre de mandats présidentiels ne date pas de la Constitution du 11 décembre 1990. La période dite « révolutionnaire » (1972-1990) n'a fait que

renforcer la nécessité de prendre des dispositions pour garantir l'alternance au sommet de l'Etat. La quasi-constance de ce souci justifie également les positions qui militent en faveur du maintien des dispositions constitutionnelles qui rendent l'alternance démocratique et donc la rotation des élites politiques au sommet de l'Etat quasi automatique.

2. La présente Constitution limite pour la première fois dans l'histoire politique du pays le nombre de mandats ; que les mandats soient successifs ou pas, nul ne peut en exercer plus de deux.

A cette date, et depuis l'indépendance du 1^{er} août 1960, douze (12) personnes se sont succédé comme suit :

Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 :
Esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions

<i>Nom du président de la République</i>	<i>Période du mandat</i>	<i>Durée du mandat</i>	<i>Cause de la fin du mandat</i>
Hubert MAGA	Déc. 1960-oct. 1963	2 ans 10 mois	Putsch
Christophe SOGLO	Oct 1963-janv 1964	4 mois	Elections présid. et législ. du 19 janv 1964
Marcellin Sourou-Migan APITHY	Janv 1964-déc 1965	1 an	Démission
Congacou TAHIROU	1 ^{er} déc 1965-22 déc 1965	22 jours	Putsch
Christophe SOGLO	déc 1965-déc 1967	2 ans	Putsch
Maurice KOUANDETE	18 déc 1967-21 déc 1967	4 jours	Destitution
Alphonse ALLEY	Déc 1967 1968-juil 1968	8 mois	Destitution
Emile Derlin ZINSOU	Juil 1968-déc 1969	1 an 6 mois	Putsch
Paul Emile de SOUZA	Déc 1969-mai 1970	6 mois	Destitution ; Création d'un Conseil présidentiel
Conseil présidentiel composé de H. MAGA, J. T. AHOMADEGBE et M. S. M. APITHY	Mai 1970-oct 1972	2 ans 6 mois	Putsch
Mathieu KEREKOU	Oct 1972-avr 1991	18 ans 3 mois	Echec aux élections présidentielles de mars 1991
Nicéphore SOGLO	Avr 1991-avr 1996	5 ans	Fin de mandat
Mathieu KEREKOU	Avr 1996- avr 2001	5 ans	Fin de mandat
Mathieu KEREKOU	Avr 1996- avr 2001	5 ans	Fin de mandat
Boni YAYI	Depuis Avr 2006		

Source : METINHOUE (P. G.), « Les gouvernements du Dahomey et du Bénin 1957-2005 », imprimé par CNPMS, Porto-Novo, août 2005.

ARTICLE 43

L'élection du président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Le scrutin uninominal est le mode de scrutin par excellence propre à l'élection présidentiel. Encore désigné sous la formule de scrutin d'arrondissement lorsqu'il est majoritaire à deux tours, il assure à l'élu une assez grande légitimité. Les dispositions de l'article 43 sont complétées par celles de l'article 45.

ARTICLE 44

Nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République s'il n'est de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans ; n'est de bonne moralité et d'une grande probité ; ne jouit de tous ses droits civils et politiques ; n'est âgé de 40 ans au moins et 70 ans au plus à la date de dépôt de sa candidature ; ne réside sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections ; ne jouit d'un état complet de bien-être physique et mental dûment constaté par un collège de trois médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle.

1. Des conditions d'éligibilité ont été fixées pour la première fois dans l'histoire politique avec la Constitution du 11 avril 1968. Il suffisait alors d'être de nationalité dahoméenne et d'avoir 35 ans révolus à la date du dépôt des candidatures.

2. La présente Constitution est la deuxième qui détermine de telles conditions.

3. Sept (7) conditions d'éligibilité à la fonction du président de la République ont été érigées par le constituant. Mais de ces conditions, la plus controversée reste celle relative à la résidence des candidats. Sur la condition de résidence, la Cour constitutionnelle a été saisie de recours en irrecevabilité de la candidature de Monsieur YAYI aux élections présidentielles de 2006 au motif que « celui-ci ne réside pas au Bénin au moment des élections ». La Cour a décidé « qu'à la date des recours, la liste définitive des candidats n'a pas encore été publiée ; qu'il en résulte qu'à cette date Monsieur YAYI Boni n'a pas encore la qualité de candidat ; que dès lors les requêtes ... sont prématurées et doivent être déclarées irrecevables »⁸. Le requérant est revenu à la charge et la Cour a déclaré irrecevable le nouveau recours aux motifs d'une part que « ... après la publication de ladite liste, seuls les candidats sont habilités à contester la validité d'une candidature ... »⁹ et d'autre part en raison de l'autorité de chose jugée attachée à ses décisions. Une question surgit donc naturellement à l'esprit : qu'aurait pu décider la Cour si le recours avait été exercé par un candidat en temps opportun ? La décision pourrait être liée à la définition de l'expression « au moment des élections ».

⁸ Cf. Décision EL-P06-002 du 19 janvier 2006.

⁹ Cf. Décision EL-P 06-014 du 28 février 2006.

4. *L'Assemblée nationale avait tenté de définir le moment des élections, quelques mois avant les élections présidentielles du mois de mars 2006, à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2005-26 portant règles particulières pour l'élection du président de la République. L'article 5 de cette loi disposait notamment que « Le moment des élections durant lequel le candidat doit résider sur le territoire de la République du Bénin correspond à la période allant de l'installation de la Commission électorale nationale autonome à la proclamation des résultats définitifs du scrutin ». Ainsi le moment des élections serait donc la période qui comporte l'installation de la structure de la gestion des élections, la déclaration de candidature, la convocation du corps électoral, la campagne électorale, le scrutin (vote et résultats). En d'autres termes, toute la période du processus électoral soit au minimum quatre mois avant les élections présidentielles. Une telle définition ne paraît pas conforme à certaines références.*

Ainsi Le Petit Larousse définit l'élection comme le « choix que l'on exprime par l'intermédiaire d'un vote »¹⁰ et le Vocabulaire juridique¹¹ comme l' « opération par laquelle plusieurs individus ou groupes formant un collège électoral, investissent une personne d'un mandat ou d'une fonction par un vote ». Dans le même sillage, la loi¹² relative aux élections générales dispose que « L'élection est le choix libre par le peuple du ou des citoyens appelés à

¹⁰ Le Petit Larousse illustré 2006, p.398, voir Election.

¹¹ *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant sous la direction de Gérard CORNU, *Quadrige/PUF*, 2000, 1^{ère} édition, voir Election, p. 326.

¹² *Loi N° 2005-14 du 28 Juillet 2005 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.*

*conduire, à gérer ou à participer à la gestion des affaires publiques ». Toutes ces définitions ont en commun d'identifier l'élection à un choix. Or le choix ne s'exprime qu'au cours du scrutin c'est-à-dire que sur la période qui court du vote aux résultats, une période assez courte que conforte l'expression censée exprimer une certaine brièveté : « au moment de ». Il s'ensuit que le moment des élections devrait être le moment du scrutin. Par ailleurs, le mot scrutin est bien souvent considéré comme synonyme d'élection¹³. Est-ce en raison d'une telle évidence que la Cour constitutionnelle a décidé que « ... la seule condition exigée par la Constitution en son article 44 5^e tiret est **«de résider sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections»** ; qu'en procédant comme il l'a fait, le législateur crée une condition supplémentaire relative à la durée de résidence » et a, par conséquent, déclaré contraire à la Constitution le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n°2005-26 ?*

5. Il importe de s'interroger cependant sur la pertinence de la définition proposée par l'Assemblée nationale de l'expression « au moment des élections ». S'agissait-il d'une définition de circonstance visant un prétendant à la candidature ? L'on ne sait mais toujours est-il qu'après la censure de la Cour constitutionnelle relative à l'article 5 de la loi n°2005-26, la loi n° 2000-19 du 03 janvier 2001 définissant les règles particulières pour l'élection du président de la République est restée en vigueur. Peut-être faut-il

¹³ Vocabulaire juridique, op. cit., voir Scrutin, p. 796

garder à l'esprit que la loi est impersonnelle et qu'elle a vocation à régir une situation et non une personne en particulier. Ce qui amène tout naturellement à s'interroger sur la pertinence de la précision attachée par le constituant à la condition de résidence.

6. Certaines constitutions prévoient la condition de résidence ou de domicile. D'autres, par contre s'abstiennent de le faire. L'absence de cette condition dans certaines Constitutions permet d'en mesurer la relativité. On peut être tenté de dire que le lieu de résidence ne détermine pas la capacité à tenir le rôle de président de la République, ou à être élu. Mais il est impératif de veiller à ce que les gouvernants parmi les plus importants ne soient des parachutés qui ignorent tout de l'administration et des institutions ou encore plus graves, des réalités socioéconomiques du pays.

7. La Cour constitutionnelle contrôle la recevabilité des candidatures en application des règles particulières sur l'élection du président de la République¹⁴. De la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, quelques enseignements peuvent être tirés. Premièrement, seuls les candidats à l'élection présidentielle peuvent contester les candidatures¹⁵. Deuxièmement, le point de départ des contestations est la date de publication officielle de la

¹⁴ Sur le contentieux en la matière, voir notamment les décisions suivantes : Décision EL-P 96-002 du 13 février 1996 ; Décision EL-P 01-004 du 12 février 2001 ; Décision EL-P 06-004 du 27 janvier 2006.

¹⁵ Consulter sur le sujet, Décision EL-P-96-003 du 15 février 1996 ; Décision EL-P-96-004 du 20 février 1996 ; Décision EL-P-96-014 du 02 mars 1996 ; Décision EL-P 01-002 du 06 février 2001 ; Décision EL-P 01-006 du 12 février 2001.

liste des candidats par la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)¹⁶.

ARTICLE 45

Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour. Seuls peuvent se présenter au second tour de scrutin les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. En cas de désistement de l'un ou l'autre des deux candidats, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le premier scrutin.

Est déclaré élu au second tour le candidat ayant recueilli la majorité relative des suffrages exprimés.

1. Ce texte traite de la mise en œuvre du scrutin majoritaire uninominal à deux tours prévu par l'article 43. De cette mise en œuvre, un point fait l'objet de controverse dans le processus électoral. C'est le délai qui doit courir entre le premier et le deuxième tour de l'élection présidentielle.

2. La Cour constitutionnelle sanctionne le non-respect du délai de quinze jours prévu. Le point de départ de ce délai n'est pas expressément indiqué mais la Cour constitutionnelle considère

¹⁶ Voir sur la question, Décision EL-P-96-003 du 15 février 1996 ; Décision EL-P 01-002 du 06 février 2001 ; Décision EL-P 01-006 du 12 février 2001.

¹⁷ Décision EL-P 96-015 du 13 mars 1996.

qu'il résulte de la lecture combinée des articles 45, 47 et 49 de la Constitution, que le délai court à partir de la date du 1^{er} tour du scrutin. Aussi a-t-elle décidé que le décret n° 96-48 du 12 mars 1996 portant convocation des électeurs pour le second tour de l'élection du président de la République le 21 mars 1996 a été pris en méconnaissance de l'article 45 de la Constitution¹⁷

3. Le délai de 15 jours est un délai maximal pour convoquer les électeurs. La Cour constitutionnelle considère que la convocation du corps électoral pour le second tour du scrutin doit être contenue dans un délai de 15 jours. Le décret n°2001-099 du 12 mars 2001 convoquant le corps électoral pour le 18 mars 2001 a donc été déclaré non contraire à la Constitution¹⁸.

4. La Cour constitutionnelle agissant comme régulateur du fonctionnement des institutions a ordonné le report du second tour du scrutin hors le délai de 15 jours : « ... le désistement du candidat Nicéphore Dieudonné SOGLO est intervenu le vendredi 16 mars 2001, date de clôture de la campagne électorale pour le second tour du scrutin fixé au 18 mars 2001 ; ... entre cette date et le 18 mars 2001, la Commission électorale nationale autonome ne peut manifestement pas accomplir toutes les opérations qu'appelle la mise en œuvre des dispositions des articles 45, 46 et 47 de la Constitution, ... en conséquence, il y a lieu en vertu de l'article

¹⁷ Décision EL-P 96-015 du 13 mars 1996.

¹⁸ Cf. Décision EL-P 01-048 du 15 mars 2001.

114 de la Constitution d'ordonner le report de la date du second tour du scrutin présidentiel du 18 mars 2001 »¹⁹.

5. Le Bénin a connu, au cours des élections présidentielles de 2001, un cas de désistement des deuxième et troisième candidats. Le quatrième s'est alors présenté contre le premier. Saisie par la CENA, la Cour constitutionnelle a donné acte au candidat Nicéphore SOGLO de son désistement puis notifié à la CENA qu'il lui incombait de prendre les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des articles 45, 46, 47 de la Constitution et de la loi n° 2000-19 du 3 janvier 2001 »²⁰ Saisie de nouveau par la CENA le 17 mars 2001, la Cour a décidé du remplacement du candidat et a fixé l'ordre de remplacement des candidats en cas de défaillance de celui appelé²¹

6. En raison des lenteurs dans le dépouillement des votes, il s'est manifesté certaines opinions qui tendent à voir faire courir le délai de quinze (15) jours à compter de la date de proclamation des résultats du premier tour et à la fixation d'un délai dans lequel peuvent avoir lieu les désistements.

¹⁹ Cf. Décision EL-P01-053 du 17 mars 2001.

²⁰ Cf. Décision EL-P051 du 16 mars 2001.

²¹ Cf. Décision EL-P054 des 17 et 18 mars 2001.

ARTICLE 46

La convocation des électeurs est faite par décret pris en Conseil des Ministres.

Prérogative du pouvoir exécutif.

ARTICLE 47

Le premier tour du scrutin de l'élection du président de la République a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus avant la date d'expiration des pouvoirs du président en exercice.

Le mandat du nouveau président de la République prend effet pour compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur.

En raison des lenteurs dans le dépouillement des votes, il y a eu des opinions tendant à voir allonger les délais prévus respectivement à soixante (60) et quatre vingt dix (90) jours. Cependant, il faut remarquer que cette requête n'est pas fondée dans la mesure où le processus électoral n'a jamais démarré dans le délai constitutionnel. Le scrutin présidentiel n'a quasiment jamais été organisé soixante (60) jours avant l'expiration du mandat en cours. C'est sans doute pour ces raisons que le processus a généralement été caractérisé par la précipitation et l'inorganisation qui motivent les opinions favorables à la réforme du processus.

ARTICLE 48

La loi fixe les conditions d'éligibilité, de présentation des candidatures, de déroulement du scrutin, de dépouillement et de proclamation des résultats de l'élection du président de la République.

La loi fixe la liste civile du président de la République et détermine la pension à allouer aux anciens présidents de la République.

Toutefois, pour compter de la promulgation de la présente Constitution, seuls les présidents de la République constitutionnellement élus pourront bénéficier des dispositions du précédent alinéa.

1. Les règles relatives aux élections du président de la République sont du domaine de la loi. Ces dispositions de l'article 48, alinéa 1 sont par ailleurs confirmées par l'article 98 de la Constitution. Ainsi a été déclaré comme étant anticonstitutionnel le décret n° 98-625 du 24 décembre 1998 portant création du comité interministériel chargé des préparatifs relatifs à l'organisation des élections législatives et locales aux motifs que : « ... le décret sous examen confie à un comité interministériel la mission de «procéder à la mise à jour de la liste électorale» ; ... l'inscription sur la liste électorale est une condition pour élire et pour être élu ; ... il appartient alors au législateur de fixer les règles concernant l'inscription sur la liste électorale, la conservation de celle-ci, sa révision ou remise à jour ; ... dès lors le pouvoir exécutif ne peut,

sans violer la Constitution, se charger de «procéder à la mise à jour de la liste électorale» ... »²²

2. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 48 relatifs à la liste civile du président de la République ne semblent pas être à la bonne place.

ARTICLE 49

La Cour constitutionnelle veille à la régularité du scrutin et en constate les résultats.

L'élection du président de la République fait l'objet d'une proclamation provisoire.

Si aucune contestation relative à la régularité des opérations électorales n'a été déposée au Greffe de la Cour par l'un des candidats dans les cinq jours de la proclamation provisoire, la Cour déclare le président de la République définitivement élu.

En cas de contestation, la Cour est tenue de statuer dans les dix jours de la proclamation provisoire ; sa décision emporte proclamation définitive ou annulation de l'élection.

Si aucune contestation n'a été soulevée dans le délai de cinq jours et si la Cour constitutionnelle estime que l'élection n'était entachée d'aucune irrégularité de nature à en entraîner l'annulation, elle proclame l'élection du président de la République dans les quinze jours qui suivent le scrutin.

En cas d'annulation, il sera procédé à un nouveau tour de scrutin dans les quinze jours de la décision.

²² Cf. Décision DCC 99-023 du 10 mars 1999.

1. Le contentieux en ce qui concerne l'élection du Président de la République n'est ouvert qu'aux candidats ayant pris part au deuxième tour. Seuls les candidats à l'élection présidentielle peuvent contester la régularité de l'élection présidentielle. Décisions EL-P 96-016 du 30 mars 1996, EL-P 96-017 du 25 avril 1996, EL-P01-050 du 15 mars 2001, 01-057 du 27 mars 2001

2- Le président est proclamé provisoirement élu soit au terme du premier tour du scrutin lorsqu'un candidat a obtenu la majorité absolue soit au terme du second tour lorsqu'un candidat recueille la majorité relative des voix. Dès lors, c'est à partir de cette proclamation provisoire que court le délai de cinq jours prévu pour la contestation de la régularité des opérations électorales. En d'autres termes, lorsqu'il existe deux tours, il ne saurait y avoir de proclamation provisoire d'élection du président de la République entre les deux tours. Dans ces conditions, quid de la validité des recours introduits entre les deux tours, puisqu'il n'est pas censé avoir eu de proclamation provisoire de président élu ? Ces recours ne devraient-ils pas être déclarés irrecevables ?

L'on peut citer le cas de certains recours introduits entre les deux tours et déclarés irrecevables pour d'autres motifs que celui tenant à l'inexistence de proclamation provisoire entre les deux tours ; par exemple en raison de ce que la Cour avait déjà statué sur ces questions : décision EL-P 01-045 du 14 mars 2001 ; décision EL-P 06-020 du 17 mars 2006.

ARTICLE 50

En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, l'Assemblée nationale se réunit pour statuer sur le cas à la majorité absolue de ses membres. Le président de l'Assemblée nationale saisit la Cour constitutionnelle qui constate et déclare la vacance de la présidence de la République. Les fonctions de président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 54 alinéa 3, 58, 60, 101 et 154 sont provisoirement exercées par le président de l'Assemblée nationale. L'élection du nouveau président de la République a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus après la déclaration du caractère définitif de la vacance.

En cas de mise en accusation du président de la République devant la Haute Cour de Justice, son intérim est assuré par le président de la Cour constitutionnelle qui exerce toutes les fonctions du président de la République à l'exception de celles mentionnées aux articles 54 alinéa 3, 58, 60, 101 et 154.

En cas d'absence du territoire, de maladie et de congé du président de la République, son intérim est assuré par un membre du Gouvernement qu'il aura désigné et dans la limite des pouvoirs qu'il lui aura délégués.

1. Le poste de président de la République peut être vacant ou suspendu. On parle de vacance lorsqu'il y a absence du président de la République par suite de décès, de sa démission ou de sa condamnation pour haute trahison devant la Haute Cour de Justice.

Dans ces cas, l'intérim du président de la République est assuré soit par le président de l'Assemblée nationale, soit par le président de la Cour constitutionnelle. Ces cas doivent être séparés de la suppléance qui est généralement une absence de courte durée. La suppléance est souvent assurée par un membre du gouvernement choisi par le Président de la République lui-même.

2. Sauf cas de mise en accusation du président de la République, l'intérim est assuré par le président de l'Assemblée nationale. Une telle disposition offre certainement les garanties d'indépendance nécessaires à l'examen d'une mise en accusation du président de la République.

3. Dans tous les cas, l'intérimaire n'a ni le pouvoir de nomination des ministres, ni l'initiative de référendum, ni le droit de grâce, ni le pouvoir de déclaration de guerre ; il n'a pas non plus l'initiative de la révision de la Constitution. Ces attributions sont donc réservées au seul président de la République et font partie des attributions qui ne peuvent être déléguées.

ARTICLE 51

Les fonctions de président de la République sont incompatibles avec l'exercice de tout autre mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute autre activité professionnelle.

Les incompatibilités ainsi établies permettent d'éviter les conflits d'intérêts qui pourraient empêcher le président de la République

d'incarner l'unité nationale et d'assurer avec probité et impartialité les hautes charges qui lui sont confiées par le constituant.

ARTICLE 52

Durant leurs fonctions, le président de la République et les membres du Gouvernement ne peuvent par eux-mêmes, ni par intermédiaire rien acheter ou prendre en bail qui appartienne au domaine de l'État, sans autorisation préalable de la Cour constitutionnelle dans les conditions fixées par la loi.

Ils sont tenus, lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci, de faire sur l'honneur une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée à la Chambre des Comptes de la Cour suprême.

Ils ne peuvent prendre part aux marchés de fournitures et aux adjudications pour les administrations ou institutions relevant de l'État ou soumises à leur contrôle.

1. La Constitution restreint les libertés des détenteurs du pouvoir exécutif lorsque leurs actes juridiques d'achat ou de bail ont pour objet le domaine de l'Etat. La loi prévue a-t-elle été déjà votée ? Si non, il appartient au président de la République, dans son rôle de garant du respect de la Constitution d'initier le projet de loi y relatif.

2. La Cour constitutionnelle, en proclamant les résultats définitifs de l'élection présidentielle, rappelle au président de la République ainsi élu les dispositions de l'art. 52 al. 2 à savoir l'obligation de déclarer ses biens lors de son entrée en fonction.

3. Les membres du pouvoir exécutif ayant ou pouvant avoir accès à des informations non connues du public, l'interdiction édictée à l'alinéa 3 permet, comme les dispositions prévues à l'alinéa 1, d'éviter la rupture de l'égalité des chances avec la grande majorité des autres citoyens.

4. Ces dispositions ne sont applicables qu'aux membres du pouvoir exécutif en fonction, pour les actes qu'ils pourraient être amenés à conclure au cours de l'exercice de leurs fonctions. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle a pu dire qu'il n'y avait pas eu violation de la Constitution s'agissant d'acquisitions effectuées par Monsieur Paul DOSSOU, ancien ministre du Plan. DCC 03–062 DU 19 mars 2003. « Aux termes de l'article 52 alinéa 1 de la Constitution, durant leurs fonctions, le président de la République et les membres du Gouvernement ne peuvent par eux-mêmes, ni par intermédiaire rien acheter ou prendre en bail qui appartienne au domaine de l'État, sans autorisation préalable de la Cour constitutionnelle dans les conditions fixées par la loi. Il n'y a pas violation de la Constitution dès lors que Monsieur Paul DOSSOU, qui était alors ministre du Plan, n'a rien acheté de la SO.BE.MAC-Liquidation jusqu'à la cessation des fonctions du liquidateur le 18 mars 2002. »

ARTICLE 53

Avant son entrée en fonction, le président de la République prête le serment suivant : « Devant Dieu, les Mânes des Ancêtres, la Nation et devant le Peuple béninois, seul détenteur de la souveraineté ;

Nous ..., président de la République, élu conformément aux lois de la République jurons solennellement :

- de respecter et de défendre la Constitution que le Peuple béninois s'est librement donnée ;

- de remplir loyalement les hautes fonctions que la Nation nous a confiées ;

- de ne nous laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine, de consacrer toutes nos forces à la recherche et à la promotion du bien commun,

- de la paix et de l'unité nationale ;

- de préserver l'intégrité du territoire national ;

- de nous conduire partout en fidèle et loyal serviteur du peuple. En cas de parjure, que nous subissions les rigueurs de la loi ».

Le serment est reçu par le président de la Cour constitutionnelle devant l'Assemblée nationale et la Cour suprême.

1. Depuis 1990, année de l'adoption de la présente Constitution, plusieurs prestations de serment ont eu lieu, notamment après chaque élection présidentielle. Mais celle de 1996 fut la prestation de serment la plus riche en enseignements. Le 04 avril 1996, lors de sa prestation de serment, Mathieu KEREKOU n'avait pas prononcé le groupe de mots «les Mânes des Ancêtres », le serment a été déclaré par la Cour constitutionnelle non conforme à la Constitution en ce qu'il s'agit d' «une formule sacramentelle

indivisible » qui « ne saurait donc subir une quelconque modification et doit être prononcé dans son intégralité »²³.

2. L'acte de la prestation de serment est le point de départ de l'entrée en fonction du président de la République. Les actes posés avant cet acte par le président élu, sont anticonstitutionnels. « ... M. Boni YAYI, qui a été proclamé élu président de la République par la Cour, a prêté serment le 06 avril 2006 ; ... il s'ensuit que le 05 avril 2006, M. Boni YAYI n'était pas encore entré en fonction et ne pouvait donc à cette date signer un acte de promulgation d'une loi »²⁴

ARTICLE 54

Le président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire.

Il dispose de l'Administration et de la Force armée. Il est responsable de la Défense nationale.

Il nomme, après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée nationale, les membres du Gouvernement ; il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions.

Les membres du Gouvernement sont responsables devant lui.

²³ Cf. Décision DCC 96-017 du 5 avril 1996.

²⁴ Voir les décisions DCC 06-162 du 19 octobre 2006 relative à l'inconstitutionnalité de l'acte de promulgation du 05 avril 2006 de la loi n° 2005-31 du 05 avril 2006 portant prévention, prise en charge et contrôle du VIH/ SIDA en République du Bénin ; DCC 07-047 du 05 avril 2006 de la loi n° 2006-04 du 05 avril 2006 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin. 03 juillet 2007 relative à l'inconstitutionnalité de l'acte de promulgation du

Les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute activité professionnelle.

Les actes du président de la République autres que ceux prévus aux articles 60 et 115 sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution.

1. L'alinéa 1 souligne le caractère présidentiel du régime (détenteur du pouvoir exécutif), la relation du président de la République avec le gouvernement (chef du gouvernement) et le rôle du président de la République (détermine et conduit la politique de la nation ; exerce le pouvoir réglementaire). Cet article peut être considéré à bon droit comme le siège de la nature présidentielle du régime.

2. Le président de la République détermine et conduit la politique de la nation au moyen de l'Administration, de l'armée, du gouvernement. Ces institutions ne sont donc pas indépendantes de l'Exécutif. En effet, le président de la République dispose de l'Administration. Il est chef suprême des armées (article 62, alinéa 1), chef de la défense nationale. Toute cette concentration des pouvoirs vise à permettre au chef de l'Etat de conduire la politique de la nation.

3. La détermination et la conduite de la politique de la nation ne sont pas de la compétence du gouvernement. Le gouvernement est plutôt un organe d'exécution de la politique de la nation sous la responsabilité du président de la République. A cet effet, les

membres du gouvernement sont responsables devant lui et non pas devant le parlement ou à la fois devant le Président de la République et le Parlement.

4. A ce titre, les ministres doivent contresigner les actes du président de la République qu'ils sont chargés d'exécuter. Ne sont pas concernés les actes relatifs au droit de grâce (art. 60) et à la nomination des membres de la Cour constitutionnelle (art. 115). Le contreseing exprime l'engagement du ministre à assurer l'application des actes. Cet acte rend le ministre responsable de son exécution. Le contreseing consiste en la signature du ministre concerné sur l'acte à côté de celle du président de la République. Le défaut de contreseing a été censuré par la Cour constitutionnelle²⁵.

5. Quel est le contenu de la notion de « membre de gouvernement » ? De la lecture croisée des articles 70 et 55 de la Constitution, l'on pourrait dire que les membres du gouvernement sont dénommés « ministres ». Cependant, la Cour constitutionnelle a décidé que le président de la République est libre de décider de « la structure du gouvernement », de la dénomination et des attributions de ses membres dès lors qu'il respecte les dispositions de l'article 70 de la Constitution²⁶.

²⁵ Décision DCC 96-052 du 12 août 1996 relative à l'inconstitutionnalité du décret portant nomination de M. Moïse MENSAH, Ministre des Finances, en qualité d'ordonnateur du Fonds Européen de Développement

²⁶ Décision DCC 96-020 du 26 avril 1996 statuant sur les requêtes en inconstitutionnalité du décret 96-128 portant composition du gouvernement en ce qu'un premier ministre avait été nommé ; DCC O1-069 du 26 juillet 2001 relative à la nomination de Monsieur Pierre OSHO en qualité de ministre d'Etat chargé de la Défense nationale.

6. Le pouvoir de nomination des membres du gouvernement est propre au président de la République et ne saurait être délégué, en application de l'art. 70.

7. La qualité de membre du gouvernement résulte d'un décret de nomination. Ainsi ont été déclarés non - conformes à la Constitution les contreseings apposés par des personnes n'ayant pas encore la qualité de membres du gouvernement. Tel l'acte de promulgation du 05 avril 2006 de la loi n° 2005-31 du 05 avril 2006 portant prévention, prise en charge et contrôle du VIH/SIDA en République du Bénin au motif que « ... le chef de l'Etat, a par décret n° 2006-176 du 08 avril 2006, nommé les membres de son gouvernement ; ... il en résulte que le 05 avril 2006, les ministres ayant apposé leurs contreseings au bas de la de la loi n° 2005-31 du 05 avril 2006 portant prévention, prise en charge et contrôle du VIH/SIDA en République du Bénin n'avaient pas encore la qualité de membre du Gouvernement » : DCC 06-162 du 19 octobre 2006.

ARTICLE 55

Le président de la République préside le Conseil des ministres. Le Conseil des ministres délibère obligatoirement sur :

- les décisions déterminant la politique générale de l'État ;**
- les projets de loi ;**
- les ordonnances et les décrets réglementaires.**

1. Au regard de la Constitution, les domaines d'intervention obligatoires du Conseil des ministres sont les attributions prévues

par cet article 55 auxquelles s'ajoutent les nominations du président de la Cour suprême, du président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, du grand Chancelier de l'Ordre national (article 56, alinéa 2, des membres de la Cour suprême, des ambassadeurs, des envoyés extraordinaires, des magistrats, des officiers généraux et supérieurs, des hauts fonctionnaires dont la liste est fixée par une loi organique (article 56, alinéa 3) et des membres du Conseil supérieur de la défense (article 62, alinéa 2)

2. Le Conseil des ministres prend ses décisions par des délibérations. Mais quelle est la nature juridique de ces délibérations ? Le Conseil des ministres est la réunion des membres du gouvernement dénommés « ministres ». Cette réunion qui est dirigée par le président de la République est un organe d'aide à ses prises de décisions. Ces décisions seront matérialisées par des actes du président de la République. Conformément à l'article 54 dernier alinéa, ces actes seront signés du président puis contresignés par les ministres chargés de leur exécution. Seuls ces actes, et non les délibérations, ont une valeur juridique et sont susceptibles de recours.

ARTICLE 56

Le président de la République nomme trois des sept membres de la Cour constitutionnelle.

Après avis du président de l'Assemblée nationale, il nomme en Conseil des ministres : le président de la Cour suprême, le président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, le Grand Chancelier de l'Ordre national.

Il nomme également en Conseil des ministres : les membres de la Cour suprême, les ambassadeurs, les envoyés extraordinaires, les magistrats, les officiers généraux et supérieurs, les hauts fonctionnaires dont la liste est fixée par une loi organique.

1. Le pouvoir de nomination des membres de la Cour constitutionnelle est une compétence exclusive du président de la République car ce pouvoir ne saurait être délégué, en application de l'art. 70. La liberté de nomination du président de la République reste simplement encadrée par le profil des personnes à nommer.

2. La nomination du président de la Cour suprême et des magistrats par le président de la République garantit-elle l'indépendance de ces derniers ? Cette nomination par le président de la République n'est-elle pas antinomique de la notion même de pouvoir judiciaire ? antinomique de la notion de pouvoir, tout court ? A toutes fins utiles, il faut rappeler qu'au Bénin, les membres du pouvoir exécutif (président de la République) et ceux du pouvoir législatif (députés) sont élus. Le pouvoir législatif gère son budget pendant que les membres du pouvoir judiciaire sont nommés par le président de la République et leur budget confondu avec celui de tout le gouvernement.

3. Le texte est muet sur l'autorité compétente pour mettre fin aux fonctions. A la vérité, la nomination se fait par décret. Ce décret est un acte administratif ; dès lors les principes applicables aux actes administratifs lui sont applicables, en l'occurrence le principe

du parallélisme des formes. C'est pourquoi « ... conformément à la doctrine et à une jurisprudence constante, et à défaut de dispositions expresses déterminant l'autorité compétente pour suspendre ou mettre fin aux fonctions de directeur, surtout s'agissant d'un emploi supérieur, ce pouvoir appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination, en l'occurrence le président de la République »²⁷.

ARTICLE 57

Le président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale. Il assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le président de l'Assemblée nationale.

Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale.

Il peut, avant l'expiration de ces délais, demander à l'Assemblée nationale une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette seconde délibération ne peut être refusée.

Si l'Assemblée nationale est en fin de session, cette seconde délibération a lieu d'office lors de la session ordinaire suivante.

Le vote pour cette seconde délibération est acquis à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée

²⁷ DCC 99-026 du 11 mars 1999 relative à l'inconstitutionnalité de l'arrêté n° 055/MCC/CAB/SG/DA/CP du 17 décembre 1998 portant suspension de M. Clément HOUENONTIN de ses fonctions de directeur de la télévision nationale (ORTB).

nationale. Si après ce dernier vote, le président de la République refuse de promulguer la loi, la Cour constitutionnelle, saisie par le président de l'Assemblée nationale, déclare la loi exécutoire si elle est conforme à la Constitution.

La même procédure de mise à exécution est suivie lorsque, à l'expiration du délai de promulgation de quinze jours prévu à l'alinéa 2 du présent article, il n'y a ni promulgation, ni demande de seconde lecture.

1. Une fois votée, la loi doit être rendue exécutoire. C'est le but de la promulgation. La promulgation se fait par décret du président de la République. Elle permet de prendre en compte les avis du président de la République (seconde délibération) mais n'empêche pas le vote des lois. C'est pourquoi, en cas de refus de promulgation, la loi est déclarée exécutoire par la Cour constitutionnelle si elle est conforme à la Constitution. A cette fin, elle est saisie par le président de l'Assemblée nationale.

2. Avant la promulgation des lois, le contrôle de leur constitutionnalité est fait, à la demande du président de la République ou de tout membre de l'Assemblée nationale (art. 121). La saisine de la Cour constitutionnelle suspend le délai de promulgation de la loi (art. 120). Cette suspension prend fin par la publication d'une déclaration de la Cour constitutionnelle constatant la conformité avec la Constitution (art. 29 loi organique n°91-009 du 04 mars 1991 sur la Cour constitutionnelle). C'est ainsi qu'a été déclarée exécutoire la loi organique relative au

Conseil supérieur de la Magistrature : « En vertu de l'article 57 dernier alinéa de la Constitution, la Cour constitutionnelle, sur saisine du président de l'Assemblée nationale, est compétente pour rendre exécutoire une loi qui a été déclarée conforme à la Constitution et qui n'a pas été promulguée dans les délais par le président de la République »²⁸.

3. Cependant le contrôle de constitutionnalité des lois organiques est effectué seule-ment à la demande du président de la République (art. 19 de la loi organique n°91-009 du 04 mars 1991 sur la Cour constitutionnelle) : DCC 01-93 du 16 septembre 1993 relative à la demande de contrôle de constitutionnalité par le président de l'Assemblée nationale de la loi organique n° 93-013 relative à la Haute Cour de Justice.

4. La demande de contrôle de la Constitutionnalité des lois doit être faite avant l'expiration du délai de promulgation. Ainsi en a-t-il été décidé sur la demande de contrôle de constitutionnalité faite par le président de la République à propos de la loi modificative portant loi organique sur la Cour constitutionnelle : « La loi modificative déférée, votée le 17 juin 1997, a été transmise le 20 juin au président de la République pour promulgation ; ... pendant les quinze (15) jours qui ont suivi cette transmission, le président de la République n'a ni demandé une seconde délibération de la loi, ni de certains de ses articles, ni saisi la Cour constitutionnelle d'une demande de contrôle de constitutionnalité de ladite loi en

²⁸ Cf. Décision DCC 99-030 du 17 mars 1999.

vue de sa promulgation ; ... en conséquence, à la date du 30 décembre 1997, le président de la République n'a plus qualité à saisir la Cour »²⁹.

5. Seul le président de la République peut promulguer une loi. « ... M. Boni YAYI, qui a été proclamé élu président de la République par la Cour, a prêté serment le 06 avril 2006 ; ... il s'ensuit que le 05 avril 2006, M. Boni YAYI n'était pas encore entré en fonction et ne pouvait donc à cette date signer un acte de promulgation d'une loi »³⁰.

ARTICLE 58

Le président de la République, après consultation du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle, peut prendre l'initiative du référendum sur toute question relative à la promotion et au renforcement des Droits de l'Homme, à l'intégration sous-régionale ou régionale et à l'organisation des pouvoirs publics.

- 1. L'organisation du référendum est un acte du pouvoir exécutif.*
- 2. Le référendum n'est possible que dans les cas énumérés.*

²⁹ Cf. Décision DCC 98-015 du 06 février 1998

³⁰ Décision DCC O6-162 du 19 octobre 2006 relative à l'inconstitutionnalité de l'acte de promulgation du 05 avril 2006 de la loi n° 2005-31 du 05 avril 2006 portant prévention, prise en charge et contrôle du VIH/ SIDA en République du Bénin ; DCC O7-047 du 03 juillet 2007 relative à l'inconstitutionnalité de l'acte de promulgation du 05 avril 2006 de la loi n° 2006-04 du 05 avril 2006 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin.

3. Il n'y a pas encore eu de référendum sous l'empire de cette Constitution.

ARTICLE 59

Le président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice.

1. Le président de la République assure l'exécution des lois notamment, en prenant les règlements d'application nécessaires pour les lois votées par l'Assemblée nationale et en transposant les actes communautaires.

2. Garantir l'exécution des décisions de justice revient à assurer l'exécution des lois ; en effet, l'exécution des décisions de justice est organisée par la loi :

a- Les décisions judiciaires sont mises à exécution dans des formes (intitulé et formule exécutoire) prévues par la loi.

b- La loi permet que certaines décisions de justice soient exécutées d'office, c'est à dire sans la formule exécutoire.

c- Les jugements étrangers et les sentences arbitrales doivent, pour être exécutées, recevoir l'exequatur (ordre d'exécution) donné par les juridictions étatiques dans les conditions prévues par la loi.

3. Cette disposition complète celle de l'article 41 qui édicte que le président de la République est garant du respect de la Constitution : l'on peut se référer à l'annotation n° 6 sous l'article 41

4. L'exécution des décisions de justice peut être confrontée à des difficultés. Seul le juge est compétent pour régler ces difficultés, qu'il s'agisse de difficultés de mise en œuvre ou d'obstacle de fait ou de droit tendant à arrêter ou à suspendre l'exécution de décision de justice. S'agissant d'une décision prise par le Conseil des Ministres, le 10 octobre 2007, de suspendre l'exécution des décisions de justice relatives aux litiges domaniaux en milieu urbain à l'effet de faire le point des dossiers pendants devant les juridictions dans le but de faire suspendre l'instruction desdits dossiers jusqu'à la mise en place d'un mécanisme de règlement adéquat, la Cour constitutionnelle a considéré, en rappelant les dispositions de l'article 59, que «le président de la République ... doit veiller à ce que les décisions de justice soient exécutées dans l'intérêt général ; que c'est ce qui ressort de la formule exécutoire ... ; qu'il en résulte que si le président de la République ou un membre du gouvernement ou toute autre autorité administrative, en raison de circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, est amené à refuser d'apporter son concours à l'exécution d'une décision de justice devenue définitive, il engage de ce fait la responsabilité de l'Etat qui est dès lors tenu d'indemniser le bénéficiaire de ladite décision ; ... ingérence dans le fonctionnement normal du pouvoir judiciaire et donc une violation du principe de la séparation des pouvoirs consacrée par les articles 125 et 126 de la Constitution ... qu'il échet de dire et juger que le relevé n° 35 des décisions prises par le Conseil des Ministres ..., en ce qui concerne l'exécution des décisions de justice rendues en matière domaniale en milieu urbain, est contraire à la Constitution » : DCC 07-175 du 27 décembre 2007.

ARTICLE 60

Le président de la République a le droit de grâce. Il exerce ce droit dans les conditions définies par l'article 130.

1. La grâce est une mesure de clémence par laquelle le président de la République remet ou commute la peine d'un condamné. Le droit de grâce est une prérogative exclusive du président de la République. Il s'agit de l'une des deux prérogatives dispensées de contreseing par l'art. 54, dernier alinéa.

2. En application de l'art. 130, le président de la République exerce son droit de grâce, après avis motivé du Conseil supérieur de la Magistrature. L'examen des recours en grâce est régi par les art. 21 à 25 de la loi organique n° 94-027 relative au Conseil supérieur de la Magistrature. Le président de la République, président dudit conseil, ne participe pas aux délibérations relatives aux recours en grâce.

3. En vertu de l'article 70, le pouvoir d'accorder la grâce ne peut être délégué.

ARTICLE 61

Le président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

ARTICLE 62

Le président de la République est le chef suprême des Armées. Il nomme en Conseil des ministres les membres du Conseil supérieur de la Défense et préside les réunions dudit Conseil. La composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Défense sont fixés par la loi.

Cette disposition complète l'art. 54, al. 2 qui fait de la Force armée un moyen au service du président de la République pour exercer le pouvoir exécutif.

ARTICLE 63

Le président de la République peut, outre les fonctions spécialisées de défense de l'intégrité territoriale dévolues à l'Armée, faire concourir celle-ci au développement économique de la nation et à toutes autres tâches d'intérêt public dans les conditions définies par la loi.

Cette disposition a été plusieurs fois mise en œuvre au Bénin. En effet, le Génie militaire a construit des ouvrages de travaux publics (voies pavées), des salles de classe, etc., et a même assuré l'acheminement du matériel électoral à divers points du territoire. L'accomplissement de cette dernière mission est source de débats par rapport à l'autonomie de la CENA.

ARTICLE 64

Tout membre des Forces armées ou de Sécurité publique qui désire être candidat aux fonctions de président de la

République doit au préalable donner sa démission des Forces armées ou de Sécurité publique. Dans ce cas, l'intéressé pourra prétendre au bénéfice des droits acquis conformément aux statuts de son corps.

Condition d'éligibilité à la fonction de président de la République lorsque le candidat relève des forces armées béninoises. On retrouve les mêmes conditions en ce qui concerne les fonctions de député. A la vérité, la disposition de l'article 51 qui édicte les incompatibilités avec la fonction de président de la République devrait suffire, n'eussent été les traumatismes liés aux multiples coups d'Etat militaires que le pays a connus de 1960 à 1972.

ARTICLE 65

Toute tentative de renversement du régime constitutionnel par les personnels des Forces armées ou de Sécurité publique sera considérée comme une forfaiture et un crime contre la Nation et l'État et sera sanctionnée conformément à la loi.

ARTICLE 66

En cas de coup d'État, de putsch, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants. Dans ces circonstances, pour tout Béninois, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime

constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs.

Le constituant, certainement compte tenu du passé historique de notre pays a marqué sa volonté de ne plus voir se rééditer l'accession au pouvoir par des voies autres que les élections et convie les citoyens à s'y opposer par tous les moyens.

ARTICLE 67

Le président de la République ne peut faire appel à des Forces armées ou de Police étrangères pour intervenir dans un conflit intérieur sauf dans les cas prévus à l'article 66.

ARTICLE 68

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le président de la République, après consultation du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle, prend en Conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution soient suspendus. Il en informe la Nation par un message.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session extraordinaire.

L'article 68 pose le principe constitutionnel des pouvoirs de crise ou encore pouvoirs exceptionnels. Au sens large, les pouvoirs de crise sont une prérogative de la puissance publique destinée à faire face à une situation anormale. Mais plus spécifiquement, et dans le cas d'espèce, ce sont des compétences constitutionnelles dérogatoires accordées au chef de l'Etat ou à l'Exécutif en période de crise afin de rétablir l'ordre public et de permettre le retour au fonctionnement régulier des pouvoirs public. On dit également qu'il s'agit d'une législation d'exception dont la mise en œuvre installe au cœur d'un régime démocratique et d'un Etat de droit, « une dictature temporelle ». Le recours à l'article 68 est soumis à des conditions et sa mise en œuvre reste, dans le cas du Bénin, plus ou moins encadrée.

1. Les deux conditions prévues pour la mise en œuvre de cette disposition sont cumulatives. La survenance d'une seule condition est insuffisante à la déclencher.

***2. La décision de mettre en œuvre cette disposition** c'est-à-dire de recourir à des mesures exceptionnelles appartient au président de la République. Il prend en Conseil des ministres lesdites mesures, après avis du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle. Son usage pose également des problèmes en régime démocratique. Au Bénin, les recours à l'article 68 qui ont été faits relancent certaine questions. Elles sont relatives au bien fondé même de ces pouvoirs de crise, à la légalité de leur recours et au con-trôle de conformité à la Constitution de sa mise en œuvre. La décision de recourir à l'article 68 est qualifiée d'acte*

de gouvernement : « ...l'article 68 attribue au président de la République le pouvoir de prendre des mesures exceptionnelles ; que cette compétence implique nécessairement une décision initiale qui serve de fondement à ces mesures. ... cette décision initiale de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels est un acte discrétionnaire du président de la République ; ... la décision de recourir à l'exercice des pouvoirs exceptionnels est un acte de gouvernement qui ne peut être soumis au contrôle de constitutionnalité que quant aux conditions de formes prescrites par l'article 68 ; ... »³¹.

3. Le Contrôle de constitutionnalité du recours à l'article 68. *La décision de recourir à l'article 68 n'est pas susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle mais est également insusceptible de recours devant n'importe quelle autre juridiction. En effet, l'acte de gouvernement jouit d'une immunité juridictionnelle absolue. Par ailleurs, la qualification d'acte de gouvernement permet également de distinguer la fonction gouvernementale de la fonction administrative. Par contre, les conditions prescrites pour la mise en œuvre peuvent être déférées à un contrôle de constitutionnalité :*

· Les mesures exceptionnelles ayant des limites constitutionnelles, elles ne peuvent échapper d'une manière absolue au contrôle de constitutionnalité³². Ainsi, bien que les avis soient simplement consultatifs, le défaut d'avis constitue un vice de procédure³³.

³¹ Cf. Les décisions DCC 27-94 du 24 août 1994 et DCC 96-023 du 26 avril 1996.

³² Cf. Décision DCC 27-94 du 24 août 1994.

³³ Cf. Décision DCC 27-94 du 24 août 1994.

· « ... qu'en cas de recours à l'article 68 par le président de la République, celui-ci concentre en ses mains tous les pouvoirs et le contrôle des mesures prises dans ce cadre ne peut s'effectuer que sur le fondement des articles 68 et 69 ; ... qu'en l'espèce, les ordonnances incriminées sont restées dans les limites assignées par les articles 68 et 69 de la Constitution, il y a lieu de déclarer qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution »³⁴.

· « ... que, l'exercice des pouvoirs exceptionnels ainsi accordés au président de la République n'est soumis par la Constitution qu'aux seules conditions fixées en ses articles 68 et 69 précités ; que, dès lors, le contrôle de conformité à la Constitution des Ordonnances querellées ne doit s'effectuer qu'au regard des dispositions de ces deux articles ; qu'en conséquence, sont inopérants les moyens tirés de la violation, d'une part du principe à valeur constitutionnelle de la séparation des pouvoirs, d'autre part, des articles 96 et 98 de la Constitution, 7 alinéa 2, 11, 35 et 39 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, 141, 145, 150 et 153 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. De même, selon les termes même de l'article 68 de la Constitution, le message à la nation est postérieur à la prise des mesures exceptionnelles ; ... le moyen tiré de l'absence sur les Ordonnances incriminées, d'un visa relatif au message adressé à la Nation par le président de la République ne saurait prospérer... que l'examen de l'Ordonnance n°s 2002 – 001 du 31 janvier 2002 portant loi de finances pour la

³⁴ Cf. Décision DCC 96-023 du 26 avril 1996.

gestion 2002 révèle qu'elle a été prise dans le respect des conditions de forme et de fond fixés par la Constitution, en ses articles 68 et 69 ; ... n'est pas contraire à la Constitution. » : DCC 02-099 du 14 août 2002.

4. Dans le cadre des consultations préalables au recours à l'article 68, il convient de bien distinguer les présidents des institutions ciblées par la Constitution des institutions elles-mêmes. En effet, seuls ont qualité pour être consultés dans le cadre du présent article, le président de l'Assemblée nationale et le président de la Cour constitutionnelle mais non les institutions qu'ils dirigent. Ainsi « ... selon l'article 68 de la Constitution, seul le président de la Cour constitutionnelle, et non la Cour constitutionnelle en tant qu'institution, a qualité pour donner cet avis ; ... » : DCC 96-011 du 30 janvier 1996 par laquelle la Cour constitutionnelle s'est déclarée incompétente pour donner au président de la République un avis sur son intention de mettre en œuvre l'article 68.

5. Les Pouvoirs exceptionnels à quelles fins ? *Sur la période courant jusqu'au 31 décembre 2006, les pouvoirs exceptionnels ont été utilisés par Messieurs Nicéphore Dieudonné SOGLO et Mathieu KEREKOU pour légiférer et notamment pour faire voter les lois de finances. Ce fut le cas avec les Ordonnances n^{os} 2002 – 001, 2002-002 et 2002-003 du 31 janvier 2002 portant respectivement loi de finances pour la gestion 2002, principes fondamentaux du régime des Télécommunications en République du Bénin, création et attributions de l'Autorité de Régulation des Télécommunications en République du Bénin sous le Président*

KEREKOU. Mais avant lui, entre 1995 et 1996, le Président SOGLO avait destiné l'usage des pouvoirs exceptionnels à cette même fin. Les Ordonnances n^{os} 96-01 du 31 janvier 1996 portant autorisation de ratification de l'accord de crédit n^o 2727/BEN relatif au troisième programme d'ajustement structurel signé entre la République du Bénin et l'Association internationale de Développement le 08 juin 1995, 96-02 du 31 janvier 1996 portant loi de finances pour la gestion 1996, 96-03 du 31 janvier 1996 portant programme d'investissements publics pour l'année 1996 et 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicables en République du Bénin en sont l'illustration.

Au total, au regard de l'usage controversé, mais quasi constant, qui en a été fait au cours de ces dernières années, toutes présidences confondues, il n'est pas infondé de se poser quelques unes des questions qui ont motivé et qui motivent encore les commentaires des acteurs politiques, des constitutionnalistes, des politologues et autres acteurs avertis. Les pouvoirs exceptionnels sont-ils pour l'Exécutif un moyen de contournement d'une majorité parlementaire négative ? Sont-ils destinés à permettre à un Chef d'Etat privé de majorité de gouverner et de prendre des actes de gestion ordinaire non validés ou menacé de l'être par un parlement politiquement hostile ? Pour finir, les pouvoirs exceptionnels sont-ils en réalité l'instrument qui permet encore de justifier de la nature présidentielle d'un régime dont la dérégulation peut parfois conduire la majorité parlementaire à imposer au président de la République, en contradiction avec l'article 54 de la Constitution, une politique qui n'est pas la sienne ? Ou sont-ils plutôt réservés

à une période de crise politique voire de tension sociale dont tout le monde imagine la gravité qui doit justifier le recours à ces mesures dérogatoires ?

6. L'Assemblée Nationale et les pouvoirs exceptionnels. Les mesures exceptionnelles prises par le président de la République justifient à elles seules la réunion de l'Assemblée nationale en session extraordinaire sans qu'il soit nécessaire que les conditions de l'article 88 de la Constitution soient remplies.

7. Les limites des pouvoirs exceptionnels. La mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels si indispensables qu'ils soient, n'est pas sans limite. Ces pouvoirs ne sont pas absolus. Ainsi, aucune mesure exceptionnelle ne peut justifier une suspension des droits des citoyens garantis par la Constitution. Cette première limite fixée par l'article 68 annonce la deuxième limite fixée par l'article 69. Cette deuxième limite tient au but que doivent viser les mesures exceptionnelles. La prise de mesures exceptionnelles est également limitée dans le temps.

ARTICLE 69

Les mesures prises doivent s'inspirer de la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. L'Assemblée nationale fixe le délai au terme duquel le président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles.

1. Les mesures exceptionnelles doivent viser le rétablissement du fonctionnement normal de l'Etat. Ainsi qu'il a été indiqué supra, ces mesures peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

2. La durée des pouvoirs exceptionnels est enfermée dans un délai fixé par l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session extraordinaire dans le cadre de l'exercice des pouvoirs exceptionnels par le président de la République et a compétence pour déterminer la durée de l'exercice de ces pouvoirs exceptionnels³⁵.

ARTICLE 70

Le président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres, sauf ceux prévus aux articles 54 alinéa 3, 60, 61, 101, 115, 133 et 144.

Le constituant exclut de la délégation des pouvoirs présidentiels certaines matières jugées sensibles et attachées à l'onction du suffrage universel dont ne bénéficie pas le ministre exerçant la délégation de pouvoirs. Ainsi, ne peuvent pas être délégués aux ministres, respectivement le pouvoir de nomination des membre du gouvernement, l'initiative du référendum, le droit de grâce, l'accréditation des ambassadeurs et envoyés extraordinaires, la déclaration de guerre, la nomination des membres de la Cour constitutionnelle, la nomination du président de la Cour suprême

³⁵ Cf. décision DCC 31-94 du 1^{er} octobre 1994.

et l'initiative de révision de la Constitution. Il s'agit de pouvoirs exclusifs du président de la République.

ARTICLE 71

Le président de la République ou tout membre de son Gouvernement peut, dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales, être interpellé par l'Assemblée nationale. Le président de la République répond à ces interpellations par lui-même ou par l'un de ses ministres qu'il délègue spécialement devant l'Assemblée nationale.

En la circonstance, l'Assemblée nationale peut prendre une résolution pour faire des recommandations au Gouvernement.

1. L'interpellation est un moyen du contrôle parlementaire sur l'action du pouvoir exécutif. Elle peut être utilisée de façon indépendante ou faire suite à un défaut de réponse, au terme d'un délai de trente jours, à une question écrite ou orale posée par un député au président de la République ou à un membre de son gouvernement³⁶.

2. La réponse à l'interpellation doit être donnée dans un délai de trente jours. Le défaut de réponse est constitutif d'outrage à l'Assemblée nationale, dans les conditions édictées par l'article 76 ci-après, est également susceptible d'engager la responsabilité personnelle du président de la République (article 73) et de le faire déférer devant la Haute Cour de Justice (article 77) .

³⁶Cf. Article 113 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

3. Le pouvoir d'interpellation appartient à l'Assemblée nationale et non à la Cour constitutionnelle³⁷.

4. Les recommandations faites par l'Assemblée nationale n'ayant pas force obligatoire, l'on peut s'interroger sur l'efficacité de ce moyen de contrôle.

ARTICLE 72

Le président de la République adresse une fois par an un message à l'Assemblée nationale sur l'état de la Nation.

Il peut aussi, à tout moment, adresser des messages à l'Assemblée nationale. Ces messages ne donnent lieu à aucun débat ; ils peuvent toutefois inspirer les travaux de l'Assemblée.

ARTICLE 73

La responsabilité personnelle du président de la République est engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée, ou d'atteinte à l'honneur et à la probité.

Cette sanction est à la mesure de la philosophie de la fonction telle que prévue à l'article 41 et reprise dans le texte du serment prévu à l'article 53.

ARTICLE 74

Il y a haute trahison, lorsque le président de la République a violé son serment, est reconnu auteur, co-auteur ou complice

³⁷ Cf. Décision DCC 12-94 du 11 mai 1994.

de violations graves et caractérisées des Droits de l'Homme, de cession d'une partie du territoire national ou d'acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement.

La haute trahison est l'ancêtre des chefs d'accusation par lesquels monarques, puis présidents de la République et enfin membres du gouvernement furent soumis à la justice des hommes. Initialement, dans la haute trahison, il y a l'idée d'entrave, par le fait du souverain, monarque ou président de la République, au fonctionnement régulier du parlement. Aujourd'hui, la haute trahison a progressivement été érigée comme le principal support du mécanisme de mise en œuvre de la responsabilité pénale des gouvernants. Elle est une notion à connotation politique ou morale.

La haute trahison telle qu'elle est formulée dans la Constitution du Bénin apparaît comme une infraction politique, confuse et imprécise. C'est pourquoi, nombre d'acteurs suggèrent qu'elle soit mieux définie et éventuellement assortie d'un renvoi formel à un catalogue d'actes, de faits et de propos précis dont la matérialisation déclencherà, sans hésitation, la mise en cause de la responsabilité pénale de leurs auteurs.

Cf. annotations faites sous l'article 136.

ARTICLE 75

Il y a atteinte à l'honneur et à la probité notamment lorsque le comportement personnel du président de la République est

contraire aux bonnes mœurs ou qu'il est reconnu auteur, co-auteur ou complice de malversations, de corruption, d'enrichissement illicite.

Cf. annotations faites sous l'article 136.

ARTICLE 76

Il y a outrage à l'Assemblée nationale lorsque, sur des questions posées par l'Assemblée nationale sur l'activité gouvernementale, le président de la République ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours.

Cf. annotations faites sous l'article 136.

ARTICLE 77

Passé ce délai, le président de l'Assemblée nationale saisit la Cour constitutionnelle de ce manquement grave aux dispositions constitutionnelles. La Cour constitutionnelle statue dans les trois jours. Le président de la République est tenu de fournir des réponses à l'Assemblée nationale dans les plus brefs délais et dans tous les cas avant la fin de la session en cours.

A l'expiration de ce délai, si aucune suite n'est donnée par le président de la République à la décision de la Cour, le président de la République est déféré devant la Haute Cour de Justice pour outrage à l'Assemblée nationale.

Cette disposition fait corps avec l'article 76.

ARTICLE 78

Les faits prévus aux articles 74 à 77 seront poursuivis et punis selon les dispositions des articles 136 à 138 de la présente Constitution.

Les articles 136 à 138 sont trois des quatre dispositions de la Constitution consacrées à la Haute Cour de Justice.

TITRE IV DU POUVOIR LEGISLATIF

Dans la Constitution du 11 décembre 1990, le Pouvoir législatif vient seulement après le Pouvoir exécutif, contrairement à celles des Etats-Unis et de certains autres pays tels que le Nigeria qui, pourtant, sont aussi des constitutions de régimes présidentiels comme celle du Bénin. Cet état de choses, qui n'est donc pas une caractéristique des systèmes présidentiels, n'est pas anodin. Au contraire, il consacre et illustre le choix délibéré fait par le constituant de 1990 (et entériné par le peuple) d'ériger au Bénin un système politique caractérisé par une séparation des pouvoirs asymétriques en faveur du Pouvoir exécutif. Cette situation, qui puise sa justification dans l'histoire sociopolitique récente du Bénin, se traduit par la position relativement plus faible du Parlement³⁸ et par un déséquilibre voulu au profit de l'Exécutif.

Cette prédominance de l'Exécutif sur le Législatif ne veut pas dire que ce dernier est entièrement dépouillé de tout pouvoir. En effet, l'Assemblée nationale, incarnation du Pouvoir législatif monocaméral choisi par le constituant béninois, jouit d'une marge de manœuvre relativement large en matière de législation. Sans exagérer, l'on peut même affirmer qu'en ce qui concerne la fonction de législation, l'Assemblée nationale est presque entièrement libre, et occupe une place prédominante vis-à-vis de l'Exécutif, hormis

³⁸ Si on le compare à l'Exécutif.

quelques cas sur lesquels nous reviendrons plus loin. En revanche, en ce qui concerne le contrôle de l'action gouvernementale, elle dispose de quelques moyens dont l'importance et la portée sont assez variables. S'il est vrai que certains moyens de contrôle à forte portée existent, il convient tout de même de remarquer qu'ils restent encore sous-utilisés ou mal utilisés. Bien entendu, une telle remarque n'occulte pas le fait qu'en plus de ces moyens non utilisés de façon optimale, il y a également les moyens qui s'avèrent inefficaces, même utilisés de façon optimale.

Par ailleurs, il faut reconnaître que l'option délibérée en faveur d'un régime présidentiel fort au détriment d'un rôle plus prépondérant du Législatif, n'est pas spécifique à la Constitution du 11 décembre 1990. Toutes les autres constitutions du Bénin, depuis la Constitution de février 1959, ont opté pour des régimes présidentiels avec une prédominance de l'Exécutif sur le Législatif, à l'exception de la loi fondamentale. En effet, dans ce cas spécifique, au nom de l'idéologie socialo-marxiste alors en vigueur, c'est le parti³⁹ qui dirigeait l'Etat à travers le Bureau politique du Comité central du Parti de la Révolution populaire du Bénin (PRPB). Il y avait aussi un parlement, mais celui-ci était réduit au rang de simple chambre d'enregistrement : l'Assemblée nationale révolutionnaire (ANR) dont le président était également membre du Bureau politique du Comité central.

³⁹ Le PRPB (Parti de la révolution populaire du Bénin) alors parti-Etat.

Au-delà des motivations qui ont suscité ou justifié le choix du constituant de 1990,⁴⁰ l'on devrait reconnaître également que cette constance du régime présidentiel avec un déséquilibre entre les pouvoirs organisés en faveur du pouvoir exécutif reflète probablement une réalité du contexte sociologique spécifique du Bénin qui veut que le chef soit vraiment « chef » (unique, détenant des pouvoirs quasi irrépessibles, et soit surtout aussi perçu de tous comme tel, notamment à travers ses attributions et ses pouvoirs. En d'autres termes, un président de la République, chef de l'Etat et Chef du Gouvernement doit, à travers ses attributions et l'importance de sa position par rapport aux autres institutions républicaines, être le véritable Chef, et non pas un figurant ou un simple épouvantail.

Malheureusement, ce déséquilibre dans la répartition des pouvoirs constitués a été accentué par plusieurs autres facteurs dont on ne peut pas dire aujourd'hui s'ils étaient anticipés par le constituant de 1990.

Le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale offre un exemple de facteurs qui, quoiqu'extérieurs à la Constitution, n'en contribuent pas moins au renforcement du déséquilibre entre le Législatif et l'Exécutif. Les parlementaires, loin de profiter de la relative marge de manœuvre à eux laissée par le constituant -

⁴⁰ Selon les informations disponibles et les explications qui ont pu être apportées lors du grand débat public de 1990, les constituants, tirant leçon du passé politique tumultueux du Bénin, ont voulu à tout prix éviter toute éventualité de blocage dans le fonctionnement du système politique nouvellement créé, même au prix d'un meilleur équilibre entre les pouvoirs, quitte à consacrer une prédominance nette de l'Exécutif.

notamment en ce qui concerne le choix du contenu du Règlement intérieur du Parlement - de façon à éviter d'aggraver le déséquilibre constitutionnel entre ce dernier et l'Exécutif, l'ont plutôt renforcé. Cela peut se voir, par exemple, dans le choix du nombre de commissions permanentes, les procédures de mise en œuvre des instruments de contrôle (question, interpellation, commission d'enquête, loi de règlement, etc.), le mode de décision dans les différentes structures du Parlement (commissions, plénières, etc.) ...

Plus bas, l'on peut observer paradoxalement un deuxième facteur d'affaiblissement de l'Assemblée nationale : les partis politiques. Une fois de plus, il est difficile d'imaginer dans quelle mesure le constituant de 1990 aurait anticipé la faiblesse et la non viabilité actuelles des partis politiques. On pourrait même se demander si, dans l'euphorie des débuts du Renouveau démocratique, il avait tout au moins envisagé qu'il put en être ainsi. L'incapacité manifeste des partis politiques tant à résoudre leurs contradictions internes qu'à être de véritables forces de propositions réduit considérablement la capacité de l'Assemblée nationale à constituer une force de contrôle et de contribution à la gestion des affaires publiques qui fonctionne de manière plus ou moins prévisible. Le fait d'avoir rendu le Président de la République constitutionnellement capable, il est vrai non sans quelques coûts politiques, de gouverner en dépit du Législatif⁴¹ est peut être un signe de ce que le constituant percevait déjà en partie ces

⁴¹ Il s'agit du recours aux Ordonnances prévu à l'article 68 de la Constitution.

problèmes-là et a voulu prévenir d'éventuels blocages politiques préjudiciables à la stabilité des institutions.

En descendant davantage, l'on peut évoquer ensemble deux autres facteurs qui n'ont pas manqué de contribuer à l'affaiblissement des pouvoirs du Législatif. Il s'agit, d'une part, du comportement électoral des citoyens dont les relations avec les partis et acteurs politiques ont quasiment relégué à l'arrière-plan les questions de politiques publiques et d'intérêt général, et se sont basées plutôt surtout sur un clientélisme débridé, même si cela se fait avec la complicité parfois inconsciente des partis et acteurs politiques eux-mêmes. D'autre part, il s'agit du fait que progressivement, le Parlement perd sa position d'interlocuteur unique ou privilégié de l'Exécutif au profit des Organisations de la société civile (OSC), des syndicats sans parler des phénomènes récents tenant à des modes d'expression originaux de l'opinion publique tels que ce qu'il est convenu d'appeler sur les médias « la grogne⁴² » etc. Le Parlement n'a donc plus le monopole de la représentation, ce qui, dans une certaine mesure, accroît la marge de manœuvre de l'Exécutif qui a ainsi la possibilité de contourner le Parlement dans certaines situations, de multiplier ses interlocuteurs en se prévalant de leur représentativité (justifiée ou non) auprès de l'opinion, évitant ainsi de se retrouver dans un face à face exclusif.

⁴² On a assisté ces dernières années à la naissance d'une floraison d'émissions interactives sur les médias privés et même du service public. Sans être toujours des interlocuteurs officiels, ces nouveaux acteurs, les grogneurs en l'occurrence, ne sont pas toujours sans influence sur les décideurs.

I- DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

ARTICLE 79

Le Parlement est constitué par une Assemblée unique dite Assemblée Nationale dont les membres portent le titre de député.

Il exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement

1. Le premier alinéa de l'article 79 indique que le Bénin, à travers la Constitution du 11 décembre 1990, à l'instar de toutes les constitutions et textes constitutionnels qui l'ont précédée dans l'histoire politique nationale, a opté pour un Parlement monocaméral, c'est-à-dire un Parlement constitué d'une Chambre unique appelée Assemblée nationale.

Les considérations qui justifient l'option monocamérale sont généralement de deux types. Elles sont historiquement liées à la nature de l'Etat. Dans un Etat Fédéral, le monocaméralisme répond à la juxtaposition de deux ordres juridiques, celui des Etats fédérés et celui de l'Etat fédéral. Dans ce cas, le monocaméralisme vise à reproduire dans le parlement à la fois l'égalité juridique et l'inégalité démographique des Etats fédérés. Ainsi, l'une des chambres représente les Etats fédérés en fonction de leur population et l'autre chambre est la traduction de l'égalité de l'entité politique que représente chacun des Etats fédérés, sans considération de leur taille géographique, de leur démographie et de leurs ressources

économiques et financières. Au contraire, dans un Etat unitaire, le monocaméralisme est soit le reflet des contradictions historiques de la lutte des classes, soit simplement conforme aux politiques de décentralisation ou la régionalisation de l'Etat qui ont cours dans certains pays. Il peut également obéir à une politique mimétique comme c'est le cas de certains pays francophones d'Afrique.

2. Le deuxième alinéa de l'article 79 consacre l'Assemblée nationale comme l'institution qui «exerce le pouvoir législatif». En d'autres termes, bien qu'elle ne soit pas la seule institution qui intervienne dans le processus législatif⁴³, sa partition, à travers le vote des lois, reste essentielle, majeure et est reconnue comme celle qui constitue le cœur de l'exercice du pouvoir législatif. On dit que le parlement bénéficie, en ce qui concerne la fabrication de la loi, d'une souveraineté fonctionnelle.

Il résulte du deuxième alinéa de l'article 79 qu'aucune autre institution ni autorité n'est habilitée à exercer le pouvoir législatif. En effet, même si d'autres acteurs interviennent dans la procédure législative, c'est bel et bien le Parlement qui exerce le pouvoir constitutionnel de légiférer.

3. Pour finir, il est important de noter que le pouvoir exclusif de législation accordée à l'Assemblée nationale a quand même quelques autres limites. C'est le cas, par exemple, de l'article 98

⁴³ Par exemple, elle partage avec l'Exécutif l'initiative des lois, le Président de la République promulgue les textes votés par elle etc.

qui en délimite les domaines d'intervention et la portée, de l'article 110 qui autorise le Gouvernement, dans certaines conditions, à mettre la loi de finances en vigueur par Ordonnance, ainsi que de l'article 68 relatif aux pouvoirs exceptionnels du Président de la République. Cependant, dans les limites définies par l'article 98 et certaines dispositions de la Constitution, l'Assemblée nationale est quasiment sans contrepoids et dispose d'un pouvoir de législation absolu. Le « veto » faible ou très relatif qu'accorde au Président de la République l'article 57 de la Constitution peut être levé avec seulement une majorité absolue des députés.

4. Le même alinéa reconnaît au Parlement la prérogative de contrôle de l'action gouvernementale. Au fond, l'article 79 est un véritable condensé des fonctions essentielles du Parlement : la fonction de représentation plus clairement énoncée à l'article 80, la fonction législative et la fonction de contrôle.

ARTICLE 80

Les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée du mandat est de quatre ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul

L'article 80 pose cinq (05) conditions.

1. L'élection des Députés. D'abord, cet article précise que les députés sont élus directement par l'ensemble des citoyens, c'est-à-dire qu'ils sont tous issus du suffrage universel direct. C'est

donc là une option claire du constituant qui, de préférence à des modes d'élection indirects de tout ou partie des députés, a voulu qu'il y ait un lien direct entre les députés et les citoyens dont ils sont les représentants. Ce lien direct entre les électeurs et les députés élus pourrait être considéré comme faisant partie des éléments susceptibles de contribuer à inciter les parlementaires à être plus sensibles aux préoccupations de leur électorat.

2. La durée de la législature. *Ensuite, le mandat des députés est de quatre (4) ans. Celui de la législature est également fixé à quatre (04) ans contrairement à celle des autres institutions dont les membres sont directement élus par le peuple, fixée à cinq (5) ans. Toujours contrairement à la quasi-totalité des animateurs des autres institutions de l'Etat⁴⁴, les députés sont rééligibles indéfiniment.*

3. Conséquences de la non limitation du mandat des députés. *Il convient d'insister sur la non limitation du nombre de mandats parlementaires prévue par l'article 80. Ceci a pour conséquence que le député peut être réélu un nombre illimité de fois. Cette autorisation des mandats successif dans le temps⁴⁵, qui est la règle dans la quasi-totalité des démocraties vieilles et/ou établies, devrait permettre une maîtrise graduelle par les députés des matières étudiées par l'Assemblée (et donc une amélioration de la qualité de la production parlementaire) surtout si le taux de renouvellement d'une législature à l'autre est faible (comme c'est d'ailleurs le cas*

⁴⁴ Elus ou non, hormis le cas, par exemple, des conseillers municipaux et communaux.

⁴⁵ Par opposition au cumul horizontal, dans l'espace qui, lui, est formellement interdit au Bénin.

dans la plupart des parlements des démocraties vieilles et/ou établies).

4. De plus, l'article 80 fait du député le représentant de la Nation tout entière. Littéralement, cette disposition voudrait dire qu'indépendamment de la manière dont les députés sont choisis et indépendamment de leur circonscription électorale d'origine, chacun d'eux doit se considérer comme élu pour toute la Nation. Mais cette lecture littérale seule ne saurait suffire pour mieux comprendre et expliquer le comportement du député, souvent équivoque au regard de l'idéal que prescrit la loi. Il serait, par exemple, très difficile d'exiger de la part du député élu ou réélu sur la base des votes exprimés dans sa circonscription électorale de ne pas tenir compte des préoccupations de son électorat naturel alors que ce dernier est localisé et identifiable. Comme le disent d'ailleurs si bien les députés béninois eux-mêmes, «celui qui suit la lecture littérale de cette disposition ne sera jamais réélu». La lecture qu'il convient d'en avoir, à notre avis, est que le député doit toujours s'efforcer de concilier l'intérêt de son électorat avec celui de la Nation tout entière, c'est-à-dire aussi de tous les citoyens y compris ceux qui n'ont pas directement contribué à son élection. Il ne doit pas se contenter de limiter son horizon à celui des intérêts de sa seule circonscription électorale d'origine.

5. Enfin, le dernier membre de phrase de cet article consacre la nullité de tout mandat impératif. En d'autres termes, rien ne peut et ne doit obliger le député à prendre une position sur quelque question particulière que ce soit, qu'il s'agisse des intérêts de son

parti, de son électorat etc. en dehors de ce que sa conscience lui dicte, après avoir écouté tous les sons de cloche au sein du Parlement et au regard de l'intérêt de la Nation. La lecture conjuguée des deux derniers membres de phrases rend mieux compte des préoccupations du constituant : tout intérêt qui préoccupe le député doit, dans l'exercice de ses fonctions à l'Assemblée, être analysé à la lumière de l'intérêt national, de l'intérêt général tel que reflété par les informations à sa disposition, y compris les délibérations parlementaires. Évidemment, la nullité du mandat impératif ne vaut pas que par rapport aux électeurs, elle protège également le député de toutes les autres forces susceptibles de lui dicter sa conduite dans le but de faire pencher du côté de quelques intérêts très particuliers la balance parlementaire : son parti politique, sa corporation, des groupes d'intérêts occultes etc. Toujours sur le fondement du mandat impératif, le député élu ne peut être démis de sa fonction, ni par son parti, ni par ses électeurs avant la fin de son mandat.

6. La jurisprudence la plus spectaculaire relative à l'article 80, tant par le contexte qui y a prévalu que par le fond de la décision rendue, a certainement été fournie par la décision de la Cour constitutionnelle DCC 06-074 du 08 juillet 2006. Déjà au niveau de la forme, on peut constater que la Cour constitutionnelle, saisie d'une multitude de recours, a pris soin d'exposer nombre de motifs et d'argumentaires des requérants avant de décider de l'irrecevabilité de la plupart des requêtes, sans doute parce que les motivations des différentes requêtes ne manquaient pas de pertinence, en dépit de leur caractère irrecevable.

Au terme de cette décision qui fait date, un certain nombre d'éléments forces apparaissent, spécifiquement au sujet des dispositions de l'article 80⁴⁶, en l'occurrence sur la durée du mandat parlementaire :

- la Cour fait apparaître la notion de « situation constitutionnellement établie » en qualifiant ainsi le mandat parlementaire de quatre ans ;*
- elle rappelle que cette situation constitutionnellement établie est le fruit ou « 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 » ;*
- surtout, la Cour affirme qu'en dépit de ce que la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, « la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle ». Le consensus*

⁴⁶La décision DCC 06-074 comporte également des éléments touchant à d'autres dispositions de la Constitution, notamment aux articles 86, 89 et 93.

national, maître mot de la Conférence nationale de février 1990, est érigé par la Haute Juridiction en principe à valeur constitutionnelle ;

- en conséquence, la Cour constitutionnelle déclare contraires à la Constitution les articles 1 et 2 de la loi constitutionnelle n° 2006-13 adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006 sans respecter le principe à valeur constitutionnelle précédemment rappelé.*

ARTICLE 81

La loi fixe le nombre des membres de l'Assemblée Nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.

La Cour constitutionnelle statue souverainement sur la validité de l'élection des députés.

Tout membre des Forces Armées ou de Sécurité Publique qui désire être candidat aux fonctions de député doit au préalable donner sa démission des Forces Armées ou de Sécurité Publique.

Dans ce cas, l'intéressé pourra prétendre au bénéfice des droits acquis conformément aux statuts de son corps.

1. L'alinéa 2 de l'article 81 fait de la Cour constitutionnelle le juge du contentieux de l'élection des députés.

2. Les deux derniers alinéas de l'article 81, qui traitent des conditions de participation des membres des Forces armées aux

élections législatives, méritent quelques mots. Ces deux derniers aliéna de l'article 81 traduisent la volonté du constituant de garder en dehors de l'animation de la vie politique les forces armées béninoises, conformément aux résolutions de la Conférence nationale des forces vives de février 1989. D'où donc la volonté aussi de poser des balises constitutionnelles pour prévenir des situations susceptibles de troubler les électeurs, de les influencer ou d'entraîner la confusion des genres comme pourrait y donner lieu la candidature légale d'un militaire en activité.

3. L'article 81 de la Constitution a donné lieu à une jurisprudence aussi décisive qu'intéressante. Il en ressort quelques points forts :

- l'affirmation que le régime électoral est bel et bien du domaine de la loi : au moment de la création de la CENA, organe ad hoc chargé de l'organisation des élections au Bénin, la Cour constitutionnelle, pour trancher le litige entre le Législatif et l'Exécutif a fait une lecture combinée des articles 48, 81 et 98 de la Constitution. Selon la Cour, cette lecture combinée révèle que « le régime électoral est une matière remise dans sa totalité au législateur » ; ceci a pour conséquence immédiate que le Parlement a le droit d'aller aussi loin dans le détail de l'organisation du processus électoral qu'il le juge nécessaire : « que dès lors, l'Assemblée nationale peut, à volonté, en fixant les règles électorales, descendre, aussi loin qu'il lui plaît, dans le détail de l'organisation du processus électoral, ou laisser au

Gouvernement le soin d'en arrêter les mesures d'application »⁴⁷. Justement, c'est cela qui a permis la création de la Commission électorale nationale autonome (CENA) ;

- l'affirmation que c'est bien la CENA qui a compétence pour proclamer les résultats définitifs des élections législatives ;

- l'affirmation ou la confirmation que l'appréciation de ce qui a trait au processus électoral, en l'occurrence l'appréciation de l'inéligibilité d'un candidat, est du ressort de la Cour constitutionnelle en tant que juge électoral des législatives⁴⁸.

- Par ailleurs, l'article 81, notamment en son alinéa 3, a été évoqué par la Cour constitutionnelle pour juger non conforme à la Constitution, « le silence observé pendant un certain temps par le Président de la République pour donner suite à la démission d'un membre des Forces armées (en vue de participer aux élections législatives imminentes) et sa décision de l'affecter d'une condition suspensive en lui faisant produire effet à une date postérieure à celle à laquelle elle lui a été notifiée »⁴⁹.

- La jurisprudence de la Cour constitutionnelle rappelle, en outre, l'exigence du respect de la hiérarchie des normes au titre duquel l'article 57 de la loi n° 94-013 devait se conformer au délai prescrit

⁴⁷ Cf. Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

⁴⁸ Ceci est aussi le cas pour l'élection présidentielle au Bénin.

⁴⁹ Cf. Décision DCC 95-029 du 17 août 1995.

par les articles 49 de la Constitution et 54 de la loi organique sur la Cour. La question des incompatibilités et des indemnités relatives au statut de député porte sur des règles de valeur constitutionnelle⁵⁰. Ceci emporte, entre autres conséquences, que « la suspension par le ministre des Finances des salaires et accessoires du traitement du requérant viole la Constitution »⁵¹.

- Enfin, au sujet de la mise à jour de la liste électorale, la Cour reste conforme à sa jurisprudence de 1994 : « Il résulte des dispositions des articles 48 alinéa 1 et 81 alinéa 1 de la Constitution que le régime électoral est l'ensemble des règles juridiques qui déterminent la manière dont il est possible de se porter candidat à une élection et d'être élu. L'inscription sur la liste électorale est une condition pour élire et pour être élu. Il appartient alors au législateur de fixer les règles concernant l'inscription sur la liste électorale, la conservation de celle-ci, sa révision ou remise à jour. » Dès lors, le Pouvoir exécutif ne peut sans violer la Constitution, se charger de «procéder à la mise à jour de la liste électorale»⁵².

ARTICLE 82

L'Assemblée Nationale est dirigée par un Président assisté d'un Bureau. Ils sont élus pour la durée de la législature dans les conditions fixées par le Règlement Intérieur de ladite Assemblée.

⁵⁰ Cf. Décision DCC 98-068 du 19 août 1998.

⁵¹ Idem.

⁵² Cf. Décision DCC 99-023 du 10 mars 1999.

Lorsqu'il assure l'intérim du Président de la République dans les conditions prévues à l'article 50 de la présente Constitution, le Président de l'Assemblée Nationale est remplacé dans ses fonctions conformément au Règlement Intérieur de l'Assemblée.

1. La première phrase de l'alinéa premier de l'article 82 place le Président de l'Assemblée dans une position particulière. Elle fait de lui, au-delà du fait qu'il est la personnalité la plus importante de l'institution parlementaire, carrément une institution. C'est lui, le président, qui dirige le Parlement.

2. Contrairement à ce qui s'observe dans la quasi-totalité des Parlements à travers le monde⁵³, le constituant béninois, à travers l'alinéa premier de l'article 82, a voulu que tous les membres du Bureau de l'Assemblée nationale, y compris le Président, soient élus pour toute la durée de la législature.

3. A l'occasion de l'élection du bureau de l'Assemblée nationale, la question récurrente de la configuration politique a été régulièrement soulevée. Mais la jurisprudence ne s'y limite pas, évoquant aussi la question des prérogatives du Doyen d'âge du Parlement. Cette jurisprudence fait apparaître que « Les dispositions de l'article 15 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale constituant la mise en œuvre de celles de l'article 82

⁵³ Où les membres du Bureau (excepté parfois le président) ou leurs équivalents (si l'on a affaire au modèle anglo-américain) sont réélus chaque année (au début de chaque première session ordinaire ou de la session ordinaire pour les parlements à session unique)

alinéa 1er de la Constitution, font partie du bloc de constitutionnalité. L'article 15-2b du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale ne définissant pas la notion de « configuration politique » pas plus qu'il n'impose une obligation de résultat, l'Assemblée nationale n'a pas violé la Constitution en procédant à l'élection des membres du Bureau comme elle l'a fait. »⁵⁴

Cette décision de 1999 semble confirmée par une autre jurisprudence datant de 2003⁵⁵ et de 2007.

ARTICLE 83

En cas de vacance de la Présidence de l'Assemblée Nationale par décès, démission ou toute autre cause, l'Assemblée élit un nouveau Président dans les quinze jours qui suivent la vacance, si elle est en session ; dans le cas contraire, elle se réunit de plein droit dans les conditions fixées par son Règlement Intérieur.

En cas de nécessité, il est pourvu au remplacement des autres membres du Bureau conformément aux dispositions du Règlement Intérieur de ladite Assemblée.

⁵⁴ Cf. Décision DCC 99-037 du 28 juillet 1999.

⁵⁵ En effet, en 2003, soit quatre ans après la décision précédente, la Cour constitutionnelle affirme : « L'article 15.2.b du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, tout comme la pratique parlementaire issue de son application, ne donne pas un contenu à la notion de configuration politique en début de législature, lors de l'élection des membres du Bureau de l'Assemblée, et n'indique pas comment reproduire au sein du Bureau, la configuration politique de l'Assemblée. Dès lors, en procédant à l'élection des membres de son Bureau comme elle l'a fait, l'Assemblée nationale n'a pas violé l'article 15.2-b de son Règlement intérieur. » DCC 03-078 du 12 mai 2003.

Il faut reconnaître que, comparativement aux dispositions relatives à la même question dans les démocraties établies, la Constitution béninoise (et donc le Règlement de l'Assemblée nationale) semble silencieuse sur la poursuite ou non des activités de l'Assemblée nationale pendant la période de vacance. En effet, en règle générale, dans les démocraties établies, il est clairement précisé dans la Constitution ou le Règlement intérieur de l'Assemblée qu'en cas de vacance, aucun débat ne peut avoir lieu au Parlement sans l'élection d'un nouveau président.

ARTICLE 84

Le Président de l'Assemblée Nationale doit rendre compte à l'Assemblée de sa gestion et de ses activités et lui fournir toutes explications qui lui seront demandées.

Tout député peut adresser au Président de l'Assemblée des questions écrites ou orales sur ses activités et sa gestion.

L'Assemblée Nationale peut constituer une commission d'enquête chargée de lui faire un rapport circonstancié.

Aux termes de ce rapport, l'Assemblée Nationale peut demander la démission de son Président à la majorité des deux tiers de ses membres.

Si ce quorum est atteint, le Président de l'Assemblée Nationale est automatiquement démis de ses fonctions, tout en conservant son titre de député.

L'Assemblée Nationale procède dans un délai de quinze jours à l'élection d'un nouveau Président.

1. Le constituant a voulu, à travers l'article 84, offrir aux parlementaires les moyens de contrôle de la gestion du Président de l'Assemblée nationale. Ceci paraît normal au regard de la position spécifique que confère la Constitution au Président du Parlement et des prérogatives qui l'accompagnent. Cependant, les dispositions de cet article 84 appellent quelques commentaires.

L'alinéa premier qui oblige le Président de l'Assemblée nationale à rendre compte de sa gestion et de ses activités est plutôt vague au point où des présidents ont pu l'interpréter comme ne les obligeant pas à rendre compte de la gestion des aspects qu'ils ont délégués à d'autres membres du Bureau. Ceci a rendu du coup impossible le contrôle sur les aspects concernés puisque rien n'oblige ceux à qui délégué a été donnée de le faire. De plus, cet alinéa ne semble pas concerner les cas de violations du Règlement intérieur par le Président de l'Assemblée nationale, surtout en plénière, et le Règlement lui-même ne prévoit rien à cet effet. Résultat, les parlementaires se trouvent obligés de recourir à la Cour constitutionnelle pour redresser des violations qui auraient pu trouver des solutions au sein de l'institution parlementaire si des mécanismes avaient été prévus.

2. Le deuxième alinéa, quant à lui, offre seulement la possibilité à tout député de poser des questions au Président de l'Assemblée nationale sur sa gestion et ses activités, mais ne dit rien (et ne manifeste pas le souhait que le Règlement intérieur prévoit des dispositions) par rapport à l'obligation de répondre de la part du Président et ce qui adviendrait au cas où il ne répondrait pas ou

que l'auteur d'une question ne serait pas satisfait des réponses données. Le constituant ne semble pas suivre la même logique que celle l'ayant amené à prévoir des mesures au cas où le Gouvernement ne répondrait pas aux questions de l'Assemblée nationale.

3. Le troisième alinéa confère à l'Assemblée nationale le droit de constituer une commission d'enquête pour lui faire un rapport sur la gestion et les activités du Président.

ARTICLE 85

Si à l'ouverture d'une session, le quorum de la moitié plus un des membres composant l'Assemblée Nationale n'est pas atteint, la séance est renvoyée au troisième jour qui suit. Les délibérations sont alors valables, quel que soit le quorum.

Le respect de l'article 85 peut poser parfois des problèmes si la convocation de la plénière pour l'ouverture d'une session ordinaire ne se fait pas de manière à permettre le respect du délai de trois jours de report tel que prévu par cet article. En effet, si la convocation de la séance d'ouverture d'une session ordinaire n'est pas faite au moins trois jours (ouvrables) avant le délai butoir constitutionnel d'ouverture de ladite session, le défaut de quorum peut entraîner la violation de la Constitution. Le cas a failli se produire à l'ouverture de la première session ordinaire de la 5^e législature lorsque la séance n'a été convoquée que le vendredi 13 avril 2007.

ARTICLE 86

Les séances de l'Assemblée ne sont valables que si elles se déroulent au lieu ordinaire de ses sessions, sauf cas de force majeure dûment constaté par la Cour constitutionnelle.

Le compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée Nationale est publié au Journal Officiel.

Sur le deuxième alinéa de l'article 86, on peut s'interroger par rapport au caractère pratique de cette prescription étant donnée la taille des comptes-rendus intégraux des débats parlementaires, d'une part, et le rythme de parution du Journal Officiel, d'autre part. Il serait possible et probablement plus pratique et plus économique d'envisager d'autres moyens de mise à disposition des comptes-rendus des débats parlementaires.

ARTICLE 87

L'Assemblée se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

La première session s'ouvre dans le cours de la première quinzaine du mois d'avril.

La deuxième session s'ouvre dans le cours de la seconde quinzaine du mois d'octobre.

Chacune des sessions ne peut excéder trois mois.

1. D'une part, selon l'article 87, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires d'au plus trois mois chacune.

Or, la pratique dans les parlements de la quasi-totalité des démocraties vieilles et/ou établies, est à la tenue d'une session annuelle unique et ininterrompue qui ne laisse aux députés que la période des vacances. L'une des raisons qui justifie cette pratique est la nécessité d'éviter de trop réduire la durée des périodes d'interruption du contrôle de l'action gouvernementale. Le cas de la France d'avant 1995⁵⁶ qui, semble-t-il, a servi de modèle pour le choix du constituant béninois, est l'expression d'une volonté délibérée de la présidence du Général de Gaulle de réduire l'influence de l'Assemblée nationale française⁵⁷ sur les actions du gouvernement. L'on peut remarquer également au Bénin que depuis la deuxième ou la troisième législature, le nombre de questions au gouvernement est beaucoup plus élevé pendant les sessions ordinaires que pendant les sessions extraordinaires et que l'Assemblée est obligée de convoquer un nombre de plus en plus élevé de sessions extraordinaires. C'est une preuve, s'il en était besoin, que les sessions ordinaires de trois mois au plus chacune, ne suffisent plus.

2. D'autre part, le dernier alinéa de l'article 87 fixe la durée maximale de chacune des sessions ordinaires à trois mois. Ceci, ajouté au fait que, dans la pratique, c'est l'Assemblée nationale elle-même qui prononce la fin de chaque session (ordinaire et extraordinaire), signifie que le Parlement peut clôturer une session seulement après quelques jours de séances, voire quelques heures

⁵⁶ Puisque depuis 1995, l'Assemblée nationale française se réunit également de plein droit en une session annuelle unique.

⁵⁷ La décision de réduire la durée des sessions ordinaires n'a été prise qu'en 1962.

sans pour autant violer la Constitution. Même s'il est vrai que la qualité de la production ou des performances parlementaires ne dépend pas seulement de la durée des sessions, certaines précautions susceptibles de garantir la présence des députés pendant une durée minimale, comme c'est le cas dans plusieurs démocraties vieilles et/ou établies où il est exigé une durée minimale de la session annuelle, peuvent se révéler utiles surtout pour garantir, par exemple, une durée raisonnable d'analyse et d'étude du Budget général de l'Etat.

ARTICLE 88

L'Assemblée Nationale est convoquée en session extraordinaire par son Président, sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Président de la République ou à la majorité absolue des députés.

La durée d'une session extraordinaire ne peut excéder quinze jours. L'Assemblée Nationale se sépare sitôt l'ordre du jour épuisé.

1. Le premier alinéa de l'article 88 définit ceux qui sont autorisés à demander la convocation des sessions extraordinaires de l'Assemblée nationale. Il reconnaît ce privilège au Président de la République comme un moyen de lui éviter d'être bloqué dans la mise en œuvre de ses objectifs par les vacances parlementaires. Il y a ensuite la majorité absolue des membres de l'Assemblée qui peuvent solliciter et obtenir la convocation d'une session extra-ordinaire, ce qui confirme l'indépendance de l'institution parlementaire par rapport à son fonctionnement interne.

2. Le fait que le premier alinéa précise enfin que chaque session extraordinaire, qu'elle soit convoquée sur la demande du Président de la République ou de la majorité absolue des députés, doit se tenir sur un ordre du jour déterminé est, en revanche, difficile à appréhender. En effet, l'on peut aisément comprendre que dans un cadre où les sessions extraordinaires ne peuvent être convoquées que par l'Exécutif⁵⁸, il soit fait obligation au Parlement de tenir chaque session extraordinaire sur l'ordre du jour fixé par l'organe qui l'a demandée, en l'occurrence l'Exécutif. Mais si les députés, à une certaine majorité, sont autorisés à demander la convocation de sessions extraordinaires, l'imposition d'un ordre du jour déterminé ne semble plus pertinente.

En réalité, tout le contenu de l'article 88 se comprend mieux lorsque l'on se met dans la logique qui a guidé les pères de la Constitution de la 5^e République française dont ces dispositions sont, pour l'essentiel, tirées. En effet, l'une des préoccupations principales de ceux-ci était ce qu'ils avaient pudiquement appelé la rationalisation du Parlement. En fait, il s'agissait d'un encadrement strict des marges de manœuvre de l'institution parlementaire française.

4. Au moins deux points forts sont mis en exergue par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Ces points sont en droite

⁵⁸ Et donc où, à l'épuisement des points prévus par ce dernier, l'Assemblée ne peut pas continuer sur des préoccupations propres à elle.

ligne de l'article 88 (l'esprit et la lettre) dont la jurisprudence conforte ainsi le contenu :

- *L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session extraordinaire lorsque le Président de la République prend des mesures exceptionnelles, c'est-à-dire sans que les conditions prévues par l'article 88 soit préalablement réunies. De plus, elle a compétence pour déterminer la durée de l'exercice de ces pouvoirs exceptionnels⁵⁹.*
- *Au cours d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale ouverte sur le fondement de l'article 88 de la Constitution, ne peuvent être débattues que des questions inscrites à son ordre du jour. La session ne peut, dès lors, sans violer la Constitution, connaître d'une autre question, notamment celle prévue à l'article 69 alinéa 2 de la Constitution⁶⁰.*

ARTICLE 89

Les travaux de l'Assemblée Nationale ont lieu suivant un Règlement Intérieur qu'elle adopte conformément à la Constitution.

⁵⁹ Cf. Décision DCC 31-94 du 1er octobre 1994.

⁶⁰ Cf. Décision DCC 29-94 du 09 septembre 1994.

Le Règlement Intérieur détermine :
la composition, les règles de fonctionnement du Bureau ainsi que les pouvoirs et prérogatives de son Président ;
le nombre, le mode de désignation, la composition, le rôle et la compétence de ses commissions permanentes ainsi que celles qui sont spéciales et temporaires ;
la création de commissions d'enquête parlementaires dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale ;
l'organisation des services administratifs dirigés par un Secrétariat Général Administratif, placé sous l'autorité du Président de l'Assemblée Nationale ;
le régime de discipline des députés au cours des séances de l'Assemblée ;
les différents modes de scrutin, à l'exclusion de ceux prévus expressément par la présente Constitution.

1. L'alinéa premier de l'article 89 reconnaît à l'Assemblée nationale son autonomie en ce qui concerne la gestion de ses affaires internes à travers l'adoption d'un Règlement intérieur. La Constitution, dans ce cas comme dans d'autres encore (lois organiques), se contente de poser des principes et laisse l'Assemblée elle-même régler les détails dans son Règlement intérieur.

2. Il y a, cependant, deux limites majeures à la liberté ainsi accordée au Parlement en ce qui concerne son organisation interne. La première limite vient de ce que le contenu du Règlement intérieur doit être conforme à la Constitution. Cette limite est importante

parce qu'elle évite qu'éventuellement le Parlement, profitant de cette liberté qui lui est accordée, ne déforme ou ne sollicite la Constitution dans un sens qui lui est favorable, au lieu de la compléter ou la préciser. Toutefois, il importe de souligner que certains articles du Règlement intérieur font partie du bloc de constitutionnalité à condition, cependant, qu'ils constituent la mise en œuvre d'une disposition constitutionnelle ou à valeur constitutionnelle⁶¹.

3. Le troisième tiret de l'alinéa 2 de l'article 89 laisse la liberté à l'Assemblée nationale de fixer elle-même, entre autres, le nombre des commissions permanentes. Dans le Règlement intérieur actuellement en vigueur, le législateur a opté pour cinq (5) commissions permanentes. Ce nombre est relativement faible aussi bien par rapport à la diversité des matières sur lesquelles l'Assemblée nationale est appelée à se prononcer que par rapport au nombre de départements ministériels que se trouve obligée de couvrir chacune de ces commissions permanentes. Par conséquent, ce nombre peut être considéré comme l'un des déterminants possibles de l'incapacité des députés à développer une certaine maîtrise de la variété des sujets dont connaît l'Assemblée nationale.

4. Il existe une jurisprudence fournie sur l'article 89 de la Constitution. On peut en tirer un certain nombre d'enseignements :

- L'Assemblée nationale peut, en toute liberté, prendre toutes mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait*

⁶¹ Cf. Décision DCC 01-013 du 29 janvier 2001.

*à son fonctionnement, les seules limites à l'exercice de ce pouvoir étant le respect de la Constitution et la garantie des droits de tout membre de l'Assemblée nationale*⁶².

- *L'Assemblée nationale peut prendre une résolution aux fins de suspendre ses séances pour 72 heures sans qu'il s'agisse là d'une violation de la Constitution*⁶³.
- *Si une Ordonnance*⁶⁴ *est non conforme à la Constitution, la loi de ratification qui a été prise en même temps est également contraire à la Constitution parce que l'Assemblée nationale ne peut pas valider un texte inconstitutionnel*⁶⁵
- *Seule la qualité de député est requise pour être membre de la Haute Cour de Justice au titre de l'Assemblée nationale*⁶⁶.
- *Les articles 34-1, 48-2 et 74-8 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale sont la mise en œuvre de l'article 89, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Il résulte de la lecture combinée desdits articles que tout projet de*

⁶² Cf. Décision DCC 95-046 du 28 décembre 1995.

⁶³ Cf. Décision DCC 00-052 du 02 octobre 2000.

⁶⁴ Ce fut le cas de l'ordonnance n°2000-01 du 24 janvier 2000.

⁶⁵ Cf. Décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000.

⁶⁶ Cf. Décision DCC 01-013 du 29 janvier 2001.

*loi ou toute proposition de loi, toute proposition de résolution ou toute affaire doit être renvoyée devant une commission avant tout débat*⁶⁷.

- *Toute omission ou modification apportée à une disposition déjà déclarée conforme par la Cour constitutionnelle est contraire à la Constitution en ce qu'elle viole l'article 124 de la Constitution*⁶⁸.
- *L'Assemblée nationale n'ayant pas «donné avis» aux pétitionnaires du 11 janvier 2001 et «notifié» aux intéressés la décision de l'Assemblée nationale concernant leur pétition a méconnu l'article 122.1 alinéa 2 de son règlement intérieur et violé la Constitution*⁶⁹.
- *La procédure suivie par l'Assemblée nationale en sa séance du 25 août 2003, pour la désignation des six députés membres de la Haute Cour de Justice n'est pas contraire à la Constitution. En effet, les six députés membres de la Haute Cour de Justice ont été élus au scrutin secret par l'Assemblée nationale sur la base du principe de répartition proportionnelle proposé par la Commission des lois et adopté à l'unanimité au cours de la même séance.*

⁶⁷ Cf. Décision DCC 01-052 du 27 juin 2001.

⁶⁸ Cf. Décision DCC 01-099 du 23 novembre 2001.

⁶⁹ Cf. Décision DCC 02-126 du 10 octobre 2002.

- *La présence physique d'au moins l'un des deux secrétaires parlementaires est une condition impérative dès lors qu'il s'agit pour l'Assemblée du débat et du vote d'une loi : « [...] qu'il s'ensuit que lors de la présentation du rapport de la Commission des lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme, des débats et du vote de la loi que Monsieur André DASSOUNDO, Secrétaire parlementaire était bel et bien absent ; **que ses effets et lunettes laissés sur place ne sauraient tenir lieu de sa présence physique** encore moins le représenter dans les fonctions à lui dévolues, nonobstant les affirmations du Président de l'Assemblée Nationale selon lesquelles « Monsieur André DASSOUNDO est bel et bien présent à la reprise de la séance et la plénière qui est souveraine, n'a pas trouvé d'objection à la poursuite des débats » ; que, dès lors, il y a lieu de dire et juger qu'il y a violation des articles 17.5, 58.4 et 129 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale et partant de la Constitution⁷⁰.*

ARTICLE 90

Les membres de l'Assemblée Nationale jouissent de l'immunité parlementaire. En conséquence, aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

⁷⁰ Cf. Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.

Aucun député ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'Assemblée Nationale, sauf cas de flagrant délit.

Aucun député ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée Nationale, sauf les cas de flagrant délit, de poursuite autorisée ou de condamnation définitive.

La détention ou la poursuite d'un député est suspendue si l'Assemblée Nationale le requiert par un vote à la majorité des deux tiers.

1. La première phrase de l'alinéa premier de l'article 90 affirme un principe entré dans la pratique parlementaire depuis bien longtemps (son origine remonterait au XIV^e siècle) et qui est presque universel : les députés jouissent de l'immunité parlementaire. L'immunité, en règle générale, vise à protéger les députés de l'arbitraire du pouvoir et, partant, à protéger le pouvoir législatif des immixtions de l'Exécutif, mais parfois aussi du Judiciaire.

L'immunité parlementaire se décompose en deux principes fondamentaux : l'irresponsabilité et l'inviolabilité. L'immunité en ce qui concerne les députés consiste, en fait, en un certain nombre de mesures qui sont aménagées dans la Constitution ou dans la législation d'un pays pour garantir aux parlementaires des conditions de protection nécessaires pour mieux s'acquitter de leurs

fonctions constitutionnelles hautement politiques. Ces mesures de sécurité sont essentiellement de deux types.

*Le premier type de mesures de protection du député découle de l'irresponsabilité. Il s'agit de dispositions qui garantissent au député la jouissance totale de la liberté d'expression et qui, par conséquent, contribuent à créer, ne serait-ce que de manière partielle, les conditions appropriées pour que les délibérations au Parlement révèlent l'état réel des choses. Cette protection consacre l'irresponsabilité du député par rapport aux opinions ou votes qu'il a émis dans l'exercice de ses fonctions à l'Assemblée. Cette immunité, dans le cas du Bénin, revêt au moins trois caractéristiques : **elle est absolue**, parce qu'aucune procédure ne permet de la lever ; **permanente**, parce qu'elle s'applique pendant tout le mandat, même durant l'inter-session parlementaire; et **perpétuelle**, parce que s'opposant aux poursuites motivées par les actes accomplis pendant le mandat même après la fin de celui-ci à condition qu'elle concerne les actes posés par le député en sa qualité de député.*

2. Malgré le caractère absolu, permanent et perpétuel de l'irresponsabilité du député, il y a quelques exceptions. En effet, les propos à caractère diffamatoire ou injurieux (cf. le Règlement intérieur) sont exclus du champ d'application de l'immunité. Tout député coupable de conduite ou de propos déraisonnables « eu égard à ses fonctions et sa position » est sanctionné par le pouvoir disciplinaire de l'Assemblée nationale exercé, en général, par son

Président conformément au Règlement intérieur. Il en est de même des actes de violence, tels que les coups et blessures.

Cependant, on peut se demander ce qui arriverait si, par exemple, un député allait au-delà du manque de respect pour ses collègues et tenait des propos « anticonstitutionnels » du genre ethnique, sécessionniste ou séditieux etc. Il ne semble pas qu'en l'état actuel des textes relatifs à l'immunité/irresponsabilité, l'on puisse engager une procédure de levée de son immunité parlementaire.

3. Le deuxième type de mesures de protection du député est prévu à partir de l'alinéa 2 de l'article 90. Il découle de la traditionnelle inviolabilité. Ici, il s'agit de dispositions qui mettent le député à l'abri d'actions susceptibles de l'empêcher d'aller s'acquitter de ses fonctions parlementaires – par exemple, toute arrestation, détention ou poursuite judiciaires – sans l'autorisation de l'Assemblée nationale (ou du Bureau pendant les périodes d'inter sessions) excepté les cas de flagrant délit. Cette protection, généralement appelée l'inviolabilité du député, est plus complexe, se prête à plus de confusion et sa raison d'être semble davantage remise en cause. L'inviolabilité tend à éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes accomplis par les députés en tant que simples citoyens. Elle régleme les conditions dans lesquelles s'exerce l'action publique pour les actes étrangers à leurs fonctions.

C'est l'idée que les institutions parlementaires doivent être à même de fonctionner le plus librement possible, de telle sorte que certaines

circonstances peuvent commander qu'un parlementaire ne soit pas arraché à son banc – en raison par exemple d'une mesure de détention ou d'interrogatoires trop fréquents – et qu'ainsi l'Assemblée ne soit pas amputée de facto d'une de ses composantes ... Il ne s'agit donc pas de protéger la personne du parlementaire, mais bien sa fonction et l'institution parlementaire de façon générale.

4. Pour finir, il faut évoquer le « veto parlementaire » qu'exprime le troisième alinéa de l'article 90. Sur ce point, il est important de noter d'abord que l'Assemblée nationale n'est jamais à l'abri de réflexes protectionnistes, ce serait plutôt le contraire, au point où dans la réalité, quelque soit le bien-fondé de la demande de levée de l'immunité, très peu et même trop peu de cas aboutissent. Ensuite ceci a, entre autres constats, le fait que l'assemblée est perçue, à tort ou à raison, comme le lieu où l'on peut aller se réfugier, en toute impunité, et échapper à la justice. Pour une grande partie de l'opinion publique, l'immunité parlementaire est une règle absolue et est synonyme d'une parfaite impunité, quels que soient les actes commis. Enfin, en dépit du réflexe protectionniste voire corporatiste précédemment évoqué, et quoi qu'il advienne par la suite, la communication d'une demande de levée d'immunité a tout de même pour effet inéluctable de générer une publicité prématurée, qui déconsidère nécessairement le député concerné, au risque de le priver de la garantie d'une innocence présumée ; mais comme on le sait, ce constat n'est pas propre aux parlementaires.

ARTICLE 91

Les députés perçoivent des indemnités parlementaires qui sont fixées par la loi.

1. Il s'agit d'indemnités relativement substantielles dans le contexte béninois, surtout si on les compare à la hiérarchie des salaires au Bénin. Cela est vrai, même si l'on doit à la vérité de reconnaître que les députés béninois ne sont pas pour autant les mieux lotis de la région, que ce soit en termes d'indemnités ou d'avantages.

2. En réalité, la précaution prise par le constituant de faire fixer les indemnités parlementaires par la loi, protège les députés de certaines immixtions ou pressions du Pouvoir exécutif puisque ce dernier ne peut intervenir dans la détermination de ce qu'il faut payer aux parlementaires. Ceci est d'ailleurs conforté par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. En effet, aux termes d'une jurisprudence constante, et en vertu des dispositions de l'article 91 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer les indemnités parlementaires que les députés perçoivent. Dès lors, en intervenant comme ils l'ont fait dans un domaine réservé à la loi par la Constitution, les décrets nos 94-143 et 94-144 du 24 mai 1994 ont violé la Constitution⁷¹.

3. De même, dans une autre décision, la Haute Juridiction a jugé que la question des incompatibilités et des indemnités relatives au statut de député porte sur des règles de valeur constitutionnelle.

⁷¹ Cf. Décision DCC 95-009 du 21 février 1995.

La loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale constituant la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles des articles 81 et 91, les agissements de l'Assemblée nationale et du ministre des Finances sont intervenus en méconnaissance des articles 33 et 35 de la Constitution. La Cour a déclaré contraire à la Constitution le fait pour l'Assemblée nationale et le ministre des Finances de traiter un citoyen, Professeur de l'Enseignement supérieur de son état et alors Député, comme en détachement auprès de l'Assemblée nationale au mépris des articles 16 et 17 de la loi n°94-015 du 27 janvier 1995. De même, la suspension par le Ministre des Finances des salaires et accessoires de traitement du requérant viole la Constitution⁷².

ARTICLE 92

Tout député nommé à une fonction ministérielle perd d'office son mandat parlementaire. Les conditions de son remplacement sont fixées par la loi.

1. L'article 92 consacre l'incompatibilité entre les fonctions ministérielle et parlementaire. L'incompatibilité ici va plus loin que l'interdiction de cumul de ces deux fonctions ; elle interdit également la possibilité de reprendre sa fonction de député une fois qu'on a accepté d'entrer au gouvernement alors qu'on était déjà député.

⁷² Cf. Décision DCC 98-068 du 19 août 1998.

2. Cette forme d'incompatibilité est conçue comme un moyen à la fois de préservation de l'équilibre des pouvoirs et de sauvegarde de l'indépendance de l'Assemblée nationale. Elle préserve l'équilibre des pouvoirs dans la mesure où elle évite, à travers l'interdiction de cumuler les deux fonctions, une sorte de dépouillement de l'un des deux pouvoirs – Exécutif et Législatif – au profit de l'autre. En effet, au regard de la complexité des fonctions et des exigences actuelles de disponibilité, de temps et d'énergie de chacun des deux pouvoirs, il serait illusoire pour un individu d'espérer participer de manière efficace aux deux à la fois. Ceci est encore plus vrai lorsqu'il s'agit d'un régime présidentiel à séparation des pouvoirs comme celui érigé au Bénin depuis l'avènement du Renouveau démocratique.

3. L'incompatibilité consacrée par l'article 92 contribue également à la sauvegarde de l'indépendance de l'institution parlementaire. En effet, si le parlementaire nommé ministre devait retrouver son siège à la fin de son séjour au Gouvernement, alors sa nomination dans l'Exécutif pourrait, à juste titre, être perçue comme une promesse (pour service qu'il lui est demandé de rendre au Parlement) ou une récompense (pour service déjà rendu). Ceci est encore plus vrai dans le contexte du Bénin où les avantages (légitimes ou non) associés aux postes de ministre et de député sont très inégaux en défaveur du second. Pour preuve, selon les propos de certains députés (recueillis lors d'une étude sur le parlementarisme au Bénin commanditée par la Banque Mondiale en 2002), «il vaut mieux être le dernier des ministres que le premier des députés».

ARTICLE 93

Le droit de vote des députés est personnel. Le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

1. La première phrase de l'article 93 consacre, de manière on ne peut plus claire, le caractère individuel et personnel du vote du député. En réalité, cette disposition place le législateur devant sa seule conscience en ce qui concerne les votes qu'il émet dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles. Normalement, elle libère le député des pressions aussi bien de ses électeurs, de son parti que de toute autre structure ou groupe qui, sur une question donnée, aurait des intérêts à le voir voter dans un sens ou dans un autre. Le député ne devrait donc voter que par rapport à ce que, dans le cas idéal, sa conscience lui dicte comme étant l'intérêt général. De plus, la réaffirmation ou la consécration du caractère personnel du droit de vote du député qui débute l'article 93 de la Constitution vient conforter l'esprit de la prescription de l'article 80 qui édicte la nullité de tout mandat impératif.

2. Cependant ce caractère personnel laisse la liberté au législateur, à travers le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, d'aménager les conditions dans lesquelles le député peut déléguer son vote. Cette disposition, à notre avis, est dans la même logique que celles qui sont relatives à l'inviolabilité du mandat du député, dans la mesure où, ici comme là, il s'agit d'éviter que des raisons

indépendantes de la volonté du député puissent l'empêcher d'accomplir sa mission, par exemple d'exprimer son vote.

3. Malheureusement, cette disposition qui devrait être considérée comme un mécanisme supplémentaire de garantie de l'inviolabilité du mandat du député dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles peut être détourné à d'autres fins. Par exemple, il peut être utilisé, manipulé comme un moyen sûr de garantir le vote d'un député dans un sens déterminé par celui qui arrive, d'une manière ou d'une autre, à se faire déléguer le vote de ce dernier. L'instrument prévu pour protéger l'inviolabilité du député peut ainsi devenir le moyen par lequel celui-ci peut, de manière absolument certaine, donner sa voix à quelqu'un d'autre et ce, contre l'esprit même de l'article 93. Cette situation a malheureusement été observée à l'Assemblée nationale du Bénin, à plusieurs reprises.

4. La jurisprudence actuelle de la Cour n'offre pas de décisions sur la délégation de vote à proprement parler. La décision DCC N° 06-074 du 08 juillet 2006 révèle quelques pépites qui devraient faire, en soi, jurisprudence en la matière. En effet, dans ses motifs, et bien que ne statuant pas sur cet aspect en l'état, la Cour considère à dessein « que l'examen des photocopies des procurations versées au dossier par le Président de l'Assemblée Nationale révèle que ces procurations, au nombre de vingt-quatre (24), sont soit sans date, soit sans précision d'objet, soit encore surchargées ou raturées, soit non signées, soit avec des durées excédant un mois, soit avec des signatures différentes de celles portées sur les

documents intitulés «Exposé des motifs» et liste de présence ; qu'il est regrettable que l'utilisation de telles procurations qui frise une fraude à la loi ait été prise en compte pour asseoir l'une des majorités qualifiées requises par la Constitution ; que cependant, la Haute Juridiction ne dispose pas d'éléments suffisants pour statuer en l'état sur la violation alléguée ; qu'il n'y a donc pas lieu à statuer en l'état ».

II- DES RAPPORTS ENTRE L'ASSEMBLEE ET LE GOUVERNEMENT

La conception des rapports entre les deux pouvoirs, telle que conçue par les pères de la Constitution béninoise de 1990, fait apparaître un certain nombre d'axes essentiels ou, si l'on préfère, d'idées-forces. Ces idées (ou axes) peuvent être synthétisées comme suit :

- *D'une part, l'autonomie et l'efficacité du gouvernement doivent primer sur le débat et la délibération des représentants élus. C'est ce qui explique la liberté laissée à l'Exécutif pour exécuter le Budget, et ce quelles que puissent être les velléités du Parlement, le caractère relativement limité de la marge de manœuvre des députés en matière d'amendement du Budget général de l'Etat, les limites légales des moyens de contrôle mis à la disposition du Parlement, etc. Pour les constituants, en substance, il faut que le Parlement joue son rôle, certes, mais il faut également que le gouvernement ait les moyens de gouverner*

effectivement, c'est-à-dire que le Président de la République ait les moyens de déterminer et de conduire effectivement la politique de l'Etat. Autrement dit, le Parlement ne doit pas être si fort qu'il puisse paralyser l'Exécutif.

- *D'autre part, corollaire de l'idée précédente, la capacité propre de l'Exécutif à déterminer l'intérêt général doit l'emporter face aux parlementaires, ou, tout au moins, faire jeu égal dans la définition du bien commun et l'orientation de la vie de la cité.*

En réalité, il faut dire que la Constitution de 1990 a été conçue de façon à permettre au Président de la République de gouverner en dépit de l'absence d'une majorité homogène, stable et disciplinée. Cette option délibérée du constituant a tout simplement tenu compte de l'histoire politique, voire sociopolitique, du Bénin notamment depuis l'indépendance en 1960 afin d'éviter des germes d'instabilité qui avaient déjà fait la preuve de leur nuisance dans les années 60. Cependant, depuis 2003, est apparu au Parlement béninois le « fait majoritaire » qui suscite de nouveaux défis et dont il convient de tirer quelques conséquences. A titre d'exemple, le renforcement des conditions d'existence et d'expression de la minorité et surtout de l'opposition parlementaire devient une question importante et même déterminante.

Avec l'apparition du « fait majoritaire », les moyens initialement prévus pour « protéger » l'Exécutif du Parlement, notamment le

Président, se retournent maintenant contre la majorité parlementaire qui, du coup, ne peut plus aider l'Exécutif à légiférer rapidement sur des questions urgentes ; affectent la volonté et la capacité de la majorité parlementaire pro gouvernementale à apporter sa contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, notamment par le jeu des restrictions constitutionnelles au droit d'amendement parlementaire du budget de l'Etat surtout sur les textes à incidence financière etc. Ceci fait penser qu'en fait, la majorité parlementaire est plutôt gouvernée que gouvernante.

La hantise du blocage du fonctionnement du système a habité le constituant au point où tout semble avoir été fait pour éviter tout ce qui pourrait entraîner la paralysie ou des blocages dans les relations et la gestion de l'Etat entre les deux pouvoirs.

ARTICLE 94

L'Assemblée nationale informe le Président de la République de l'ordre du jour de ses séances et de celui de ses commissions.

1. L'article 94 consacre le droit du Président de la République, et partant celui du Gouvernement, à être informé des points qui sont prévus pour être discutés à l'Assemblée nationale, que ce soit au cours des séances plénières ou pendant les travaux en commissions. Ceci fait partie du dispositif prévu par la Constitution pour permettre à l'Exécutif de rendre compte au Parlement. En effet, la

connaissance des sujets à débattre à l'Assemblée nationale est indispensable au cas où des informations de la part du Gouvernement ou de son Chef pourraient être utiles et même nécessaires pour la discussion efficace des sujets en question.

2. En effet, selon la Cour, il résulte des dispositions des articles 94 et 95 de la Constitution que l'information donnée au Gouvernement de l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale et la présence de celui-ci à ses débats, lorsqu'il le requiert, constituent une obligation constitutionnelle. Dès lors, en faisant fi de la présence du Gouvernement au cours de l'adoption de la loi incriminée, l'Assemblée nationale a violé les dispositions précitées⁷³.

ARTICLE 95

Les membres du Gouvernement ont accès aux séances de l'Assemblée Nationale. Ils sont entendus à la demande d'un député, d'une commission ou à leur propre demande.

Ils peuvent se faire assister par des experts.

1. L'article 95 complète et donne un sens à l'article 94. En effet, il serait inutile d'avoir connaissance des sujets à débattre en plénière ou en commission s'il n'était pas possible d'avoir accès à ses séances pour apporter les informations utiles dont disposerait éventuellement l'Exécutif sur les sujets en question. L'article 95 vient justement renforcer l'article précédent en accordant le droit

⁷³ Cf. Décision DCC 01-060 du 25 juillet 2001.

d'accès aux séances plénières de l'Assemblée et aux travaux en commissions aux membres du Gouvernement et ceci à leur propre demande. Ces derniers peuvent ainsi apporter toute information qu'ils jugent utile à l'attention des députés..

2. Il est important de souligner ici que le fait que la Constitution autorise un député, même seul, à demander que l'Assemblée entende les membres du Gouvernement fait de ce dispositif de contrôle politique un instrument redoutable dans la mesure où il permet à l'opposition même minoritaire, de pouvoir interpeller le Gouvernement sur toute question qu'elle juge importante et utile.

ARTICLE 96

L'Assemblée Nationale vote la loi et consent l'impôt.

1. Tout d'abord, l'article 96, dans un premier temps, rappelle la place de choix qu'occupe l'institution parlementaire dans le processus législatif national : c'est elle qui vote la loi, même si elle partage avec d'autres pouvoirs, notamment le Président de la République (article 57 de la Constitution) certains aspects du processus législatif, par exemple l'initiative des lois.

2. L'article 96, ensuite, énonce un principe qui, historiquement, est à l'origine de la démocratie représentative : le consentement à l'impôt. On se rappelle encore le fameux cri de ralliement pendant la Révolution américaine : «Taxation without Representation is tyranny» (c'est-à-dire la «La taxation sans la Représentation est une tyrannie»). Concrètement, cela veut dire que les éléments essentiels de l'impôt – à savoir son fait générateur, sa base et son taux – doivent être définis par le Peuple ou ses représentants (le

législateur). Le principe du consentement à l'impôt conjugue étroitement les deux dimensions, régulatrice et protectrice, du droit constitutionnel. D'une part, il est censé permettre un contrôle de la représentation nationale sur les recettes fiscales et, par ce biais, sur la politique gouvernementale. D'autre part, il est considéré comme un droit fondamental du contribuable.

ARTICLE 97

La loi est votée par l'Assemblée Nationale à la majorité simple. Cependant, les lois auxquelles la présente Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes :

La proposition ou le projet n'est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée qu'après l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt sur le Bureau de l'Assemblée ;

Le texte ne peut être adopté qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée ;

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par la Cour constitutionnelle de leur conformité à la Constitution.

1. L'article 97 établit le mode de vote des lois dites ordinaires dont l'adoption n'exige qu'une majorité simple, qu'il faut distinguer de la majorité absolue. En réalité, hormis quelques conditions à réunir pour garantir le droit à l'information des députés (conditions de quorum et de report de deux heures prévues par le Règlement intérieur de l'Assemblée), tout texte ordinaire

peut, en général, être voté par l'Assemblée nationale quel que soit le nombre de députés présents.

2. Le même article présente également les conditions nécessaires au vote de lois appelées lois organiques. Il s'agit, en fait, de lois qui concernent, en général, les pouvoirs publics et qui sont contenues dans la Constitution qu'elles complètent, précisent et adaptent tout en épargnant ainsi au texte constitutionnel d'être trop lourd et de perdre de sa majesté et de sa pérennité dans des détails ou des développements qui ne sont pas les siens. C'est pour cette raison que la procédure de vote d'une loi organique est plus contraignante. D'abord, selon le premier tiret du reste de l'article 97, il faut attendre l'expiration d'un délai d'au moins quinze (15) jours entre le dépôt du texte sur le Bureau de l'Assemblée, d'une part, et la délibération puis le vote d'un projet ou d'une proposition de loi organique, d'autre part. Ce délai est supposé permettre aux députés de prendre le temps de la réflexion avant la délibération et le vote dudit texte et éviter ainsi que des textes aussi importants qui portent souvent sur l'organisation des pouvoirs publics ne soient modifiés sous le coup d'une saute d'humeur ou de l'émotion. Pour mieux s'en rendre compte, il suffit d'imaginer combien de fois depuis l'avènement du Renouveau démocratique, généralement à la suite d'une décision défavorable de la Cour constitutionnelle, des députés s'en sont pris à la Haute Juridiction, à tort ou à raison, menaçant de modifier la loi organique sur la Cour constitutionnelle. L'instauration, mieux, la prescription d'un délai par la Constitution tel que prévu par l'article 97 constitue une précaution contre les

risques que représentent toujours la passion et l'émotion dans toute institution parlementaire.

3. Avant d'aller plus loin sur cette question, il est intéressant de noter un fait curieux, un paradoxe. Alors que le constituant a pensé prendre quelques précautions – le temps de la réflexion dans le cas d'espèce – pour protéger les lois d'application de la Constitution, aucune disposition de ce genre n'est prise pour la protection de la Constitution elle-même. En d'autres termes, alors que les députés peuvent – avec la majorité qualifiée nécessaire – modifier la Constitution elle-même en quelques jours, en tout cas dans un délai bien plus court et rapide que les quinze (15) jours prévus pour l'amendement des lois organiques, ils ne sont pas en mesure de modifier une loi organique, pourtant hiérarchiquement moins importante, en moins de quinze (15) jours. Sur ce même registre, on remarquera qu'aux Etats-Unis, par exemple, une procédure de révision de la Constitution peut traîner jusqu'à sept (7) ans ! Plus généralement, il n'existe pas de cas aujourd'hui aux Etats-Unis où l'on a mis moins d'un an. Plus près de nous, par exemple au Nigeria, le processus nécessite au moins 8 mois.

4. Quant au deuxième tiret de l'article 97, il exige que, contrairement aux cas des lois ordinaires pour le vote desquelles une majorité relative suffit, le texte d'une loi organique ne puisse être voté qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée (c'est-à-dire au jour d'aujourd'hui au moins 42 députés). Cette exigence exprime le souci du constituant de s'assurer que toute modification qui porte sur l'organisation des

pouvoirs publics – c’est-à-dire le vote de toute loi organique – obtienne l’adhésion de la majorité absolue des membres de la Représentation nationale, comme une représentation symbolique de l’adhésion de la majorité des citoyens.

5. Enfin, le dernier alinéa de l’article 97 ajoute une dernière condition, un ultime obstacle qu’il faut franchir avant que ne devienne exécutoire tout texte organique adopté par l’Assemblée nationale. De fait, contrairement aux lois ordinaires, la loi organique une fois votée par le Parlement doit absolument être déférée devant la Cour constitutionnelle qui vérifie sa conformité à la Constitution avant l’étape de la promulgation par le Président de la République. Autrement dit, le visa de la Cour constitutionnelle en la matière est ici obligatoire.

Au fond, ce contrôle de constitutionnalité semble justifié étant donné le risque permanent d’altération (déguisée) de la Constitution qui accompagne la prise des lois organiques. Par ailleurs, il est intéressant de noter que, bien que la Constitution n’impose pas le contrôle de constitutionnalité automatique pour les lois ordinaires, lors de son retour aux affaires en 1996, le Président Kérékou a systématisé le fait de déférer quasi automatiquement tout texte voté par le Parlement à la censure de la Cour constitutionnelle avant promulgation.

6. Les décisions de la Cour constitutionnelle confirment les prescriptions de l’article 97. En effet, selon la décision DCC 96-048 du 6 août 1996, la Cour constitutionnelle a jugé que « Il résulte

des dispositions des articles 97 et 123 de la Constitution que les lois organiques avant leur promulgation doivent être soumises à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Après un deuxième examen, les dispositions de la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature doivent être soumises à nouveau à l'approbation de la Cour, avant d'être promulguées ».

7. La jurisprudence constitutionnelle confirme également le fait que « Une loi qui n'est pas encore définitivement adoptée par l'Assemblée nationale n'a pas d'existence juridique. Dès lors, le recours tendant à son incrimination se trouve dépourvu d'objet »⁷⁴.

ARTICLE 98

Sont du domaine de la loi les règles concernant :

La citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées, dans l'intérêt de la défense nationale et la sécurité publique, aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

La nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;

La procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution ;

⁷⁴ Cf. Décision DCC 97-050 du 11 septembre 1997.

La détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ;

L'amnistie ;

L'organisation des juridictions de tous ordres et la procédure suivie devant ces juridictions, la création de nouveaux ordres de juridiction, le statut de la magistrature, des offices ministériels et des auxiliaires de justice ;

L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ;

Le régime d'émission de la monnaie ;

Le régime électoral du Président de la République, des membres de l'Assemblée Nationale et des Assemblées Locales ;

La création des catégories d'établissements publics ;

Le Statut Général de la Fonction Publique ;

Le Statut des Personnels militaires, des Forces de Sécurité Publique et assimilés ;

L'organisation générale de l'administration ;

L'organisation territoriale, la création et la modification de circonscriptions administratives ainsi que les découpages électoraux ;

L'état de siège et l'état d'urgence ;

La loi détermine les principes fondamentaux :

de l'organisation de la défense nationale ;

de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

de l'enseignement et de la recherche scientifique ;

du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
des nationalisations et dénationalisations d'entreprises et des transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
du droit du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical et du droit de grève ;
de l'aliénation et de la gestion du domaine de l'Etat ;
de la mutualité et de l'épargne ;
de l'organisation de la production ;
de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles ;
du régime des transports et des télécommunications ;
du régime pénitentiaire.

1. L'article 98 délimite le domaine de la loi et consacre une définition matérielle de la loi au terme de laquelle la loi se caractérise par les matières sur lesquelles elle porte. Certaines matières sont réservées à la loi, et la liste qu'en dresse la Constitution est limitative, quoique large. Lorsque l'on parcourt la Constitution⁷⁵, on peut observer que si l'on y trouve plusieurs domaines de la loi plus ou moins dispersés, c'est surtout l'article 98 qui présente l'avantage d'énumérer le domaine ou le champ d'action législative que définit et fixe la loi fondamentale au législateur.

⁷⁵ Par exemple, les articles 3, 4, 5, 14, 16, 20, 23, 24, 25, 28, 31, 32, 37 etc.

En théorie, l'article 98 apporte une double limitation au pouvoir législatif du Parlement.

Il y a, d'une part, une limitation verticale qui tient à la répartition des domaines selon qu'ils sont interdits ou ouverts au législateur. C'est, avant tout, une question de logique car en prescrivant qu'un certain nombre de matières relèvent et « sont du domaine de la loi », la disposition constitutionnelle exclut les autres considérées a priori comme n'étant pas du domaine de la loi, mais plutôt du domaine du règlement.

Il y a, d'autre part, une limitation horizontale qui complète la première et tient, quant à elle, à une distinction à l'intérieur même des domaines ouverts au Parlement selon le niveau de détail permis. En fait, il faut remarquer que l'article 98 lui-même procède à une distinction entre les règles qui sont du domaine de la loi et les domaines ou sous-domaines dont « La loi détermine les principes fondamentaux ». Autrement dit, l'article 98 lui-même considère assez clairement qu'il y a des domaines dans lesquels le législateur fixe les règles, où il peut et doit descendre à ce niveau de détail et poser des règles. Ceci peut se justifier par le fait que les matières concernées sont considérées comme nobles, délicates et nécessitant que le droit d'y poser des règles soit réservé à l'organe paraissant présenter le plus de garanties, en l'occurrence le Parlement.

En revanche, l'alinéa 2 du même article définit une série d'autres domaines où le législateur doit se borner à déterminer et fixer les principes fondamentaux. Dans ces domaines, l'on considère que

le Parlement doit prendre de la hauteur et y demeurer, en se bornant à affirmer des principes. Ce sont des domaines où l'intervention du législateur doit rester à un certain niveau de généralité, ce qui requiert une indispensable collaboration avec le Gouvernement, chargé, lui, de régler les détails permettant ou améliorant la mise en œuvre de la loi (par exemple à travers des décrets d'application) pour que la loi soit applicable. Comparés au premier cas, les sous-domaines cités sont importants, certes, mais les principes et les intérêts en cause sont considérés comme moins vitaux, moins délicats et plus techniques ou plus complexes.

2. Quant à la distinction verticale, tout ce qui n'est pas du domaine réservé au législateur lui serait fermé. Mais, dans la pratique, on ne voit pas clairement le domaine où intervient le gouvernement, i. e. celui du règlement.

3. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle rappelle qu'aux termes des dispositions de l'article 121 de la Constitution «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»⁷⁶. La même idée est régulièrement reprise comme dans la décision DCC 95-005 du 24 janvier 1995 : « Selon les prescriptions des articles 117 et 121 de la Constitution, la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la Constitutionnalité des lois en général avant

⁷⁶ Cf. Décision DCC 95-002 du 09 janvier 1995.

leur promulgation à la demande du président de la République ou de tout membre de l'Assemblée nationale ».

4. Par ailleurs, on peut relever qu'à travers la décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994, la Cour constitutionnelle, par l'application combinée des dispositions des articles 98 et 100 de la Constitution et de l'article 127 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut général des agents permanents de l'État, a jugé que la fixation du traitement soumis à retenue pour pension afférant à un point d'indice ou salaire relève du pouvoir réglementaire, et non du Pouvoir exécutif.

5. Il n'est pas inutile de rappeler la jurisprudence établie par la décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994, notamment les aspects pertinents par rapport à l'article 98 dont il est ici question. Cette décision tranche une fois pour toute la question de l'appartenance du régime électoral que revendiquaient à la fois le Législatif et l'Exécutif. Aux termes de cette jurisprudence, la Cour affirme que la question du régime électoral est bel et bien du domaine de la loi parce que « le régime électoral est une matière remise dans sa totalité au législateur ». Du coup, pour la Cour, « l'Assemblée nationale peut, à volonté, en fixant les règles électorales, descendre, aussi loin qu'il lui plaît, dans le détail de l'organisation du processus électoral, ou laisser au Gouvernement le soin d'en arrêter les mesures d'application ».

6. *De même, pour ce qui est des inscriptions sur la liste électorale, la jurisprudence confirme que « Il appartient [alors] au législateur de fixer les règles concernant l'inscription sur la liste électorale, la conservation de celle-ci, sa révision ou remise à jour. » Dès lors, le Pouvoir exécutif ne peut sans violer la Constitution, se charger de «procéder à la mise à jour de la liste électorale» (DCC 99-023 du 10 mars 1999).*

7. *Un autre élément de jurisprudence est relatif à la loi d'amnistie. La décision DCC 98-088 du 07 décembre 1998, énonce : « [...] L'article 98 alinéa 1, tiret 5, dispose : «Sont du domaine de la loi, les règles concernant ... l'amnistie». Il est de l'essence même de la loi d'amnistie d'enlever le caractère délictueux à des faits pénalement répréhensibles, d'empêcher toute poursuite à leur égard ou d'effacer les condamnations qui les ont frappés. Par ailleurs, il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité d'une loi d'amnistie, de déterminer quelles sont les infractions et de définir les droits des personnes bénéficiaires de l'amnistie. »*

8. *Enfin, dans un autre ordre d'idées, la jurisprudence donne une large marge de manœuvre au Parlement pour ce qui est de son fonctionnement. Ainsi, la décision DCC 95-046 du 28 décembre 1995 affirme que le Parlement peut « en toute liberté, prendre toutes mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait à son fonctionnement », et que « les seules limites à l'exercice de ce pouvoir sont le respect de la Constitution et la garantie des droits de tout membre de l'Assemblée nationale ».*

ARTICLE 99

Les lois de finances déterminent les recettes et les dépenses de l'Etat.

Les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la Nation par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Les lois de programme fixent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

1. L'article 99 reprecise l'importance que devrait avoir l'Assemblée nationale dans le contrôle de l'action gouvernementale et dans la détermination des objectifs de développement de l'Etat. En ce qui concerne le contrôle, l'alinéa 1^{er} illustre le contrôle a priori, celui-là même qui se fait à travers la préparation, l'élaboration et le vote du budget de l'Etat. L'alinéa 2 concerne le contrôle a posteriori qui, lui, se fait à travers les lois de règlement et qui est précisé à l'article 112 de la Constitution. Ces deux formes de contrôle complètent la gamme de contrôles prévus à l'article 113 de la Constitution, des contrôles qui surviennent pendant l'exécution du budget.

L'alinéa premier de l'article 99, en se référant à une loi – la loi de finances – pour déterminer les recettes et les dépenses de l'Etat, en principe, rend le Parlement incontournable et en fait une pièce maîtresse compte tenu du rôle primordial qui est le sien dans le vote de la loi, dans l'évaluation, le contrôle a priori des objectifs du gouvernement, les moyens prévus pour les atteindre et les sources supposées de recettes. Dans la pratique, ce qui devrait

être un pouvoir énorme pour l'Assemblée nationale pour contrôler le gouvernement déjà au niveau des intentions (au moment où ce dernier formule les politiques et décide des moyens à utiliser) a été substantiellement atténué, même pratiquement annulé, par les différents garde-fous prévus par la Constitution. Ceci a pour conséquence de réduire quasiment à néant le pouvoir de contrôle a priori qu'est supposé accorder au Parlement cet alinéa de l'article 99.

2. Le deuxième alinéa, tout comme le premier, se réfère à une loi, en l'occurrence la loi de règlement, pour le contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de finances. Ceci, en théorie, comme nous le disions, constitue un moyen de contrôle a posteriori de la gestion du Budget général de l'Etat par le Gouvernement. Malheureusement, comme dans le cas de l'alinéa précédent, ce mécanisme également n'a de valeur que théorique. Dans la pratique, du moins pour ce que l'on a pu observer jusque-là, deux handicaps majeurs compromettent la pleine utilisation de ce mécanisme de contrôle par le Parlement. D'une part, la Chambre des comptes de la Cour suprême qui est supposée apprêter les comptes de l'exécution de la loi de finances n'a aucun pouvoir de contrôle sur les responsables (ministres) des départements ministériels. Par exemple, elle ne dispose d'aucun moyen pour les amener à se justifier par rapport ne serait-ce qu'à des points d'ombre contenus dans leurs comptes. Du coup, il n'est pas rare de voir le projet de loi de règlement, tel qu'envoyé par le gouvernement, avec plus de la moitié des ministères n'ayant pas justifié leurs comptes. D'autre part, lorsque des irrégularités sont constatées au cours de l'analyse du projet de loi de règlement à

l'Assemblée nationale, le Parlement ne peut que faire des recommandations au Gouvernement. Sans plus. Conséquence, les mêmes recommandations sont faites et reprises pratiquement sans effet sur le comportement de l'Exécutif en matière d'exécution de la loi de finances.

3. A ces deux éléments qui réduisent la portée de ce mécanisme de contrôle a posteriori de l'exécution de la loi de finances, on peut encore ajouter le fait que, dans la pratique, le projet de loi de règlement est déposé plusieurs années après l'année d'exécution d'une loi de finances, et ce contrairement aux prescriptions légales, ce qui tend à vider la loi de règlement de son sens et de sa portée. On imagine aisément combien ceci doit rendre, d'une certaine manière, plus difficile le contrôle des comptes de l'Etat. Aujourd'hui, à l'heure où cet ouvrage est rédigé, i. e. à mi-2008, le retard dans la prise des lois de règlement est de huit (8) ans. En effet, la toute première loi de règlement a été votée en 2002 pour l'exercice budgétaire 1998. La dernière en date a été votée pour le compte de l'exercice 2000. A ce jour, trois lois de règlement seulement ont été votées si l'on considère 1998 comme année de référence. Le retard accusé est donc de huit (8) ans, à l'heure actuelle. Pour finir, il faut noter que les projets de loi pour les exercices 2001 et 2002 ont été déposés au Parlement depuis plusieurs années et même plusieurs législatures.

ARTICLE 100

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Constitution peuvent être modifiés par décret pris après avis de la Cour constitutionnelle.

1. L'article 100 complète l'article 98. Il fixe le domaine de la loi. En effet, l'article 100 établit que le pouvoir réglementaire n'est plus seulement un pouvoir subordonné à la loi (décrets d'application), c'est également un pouvoir autonome, qui n'a pas besoin d'une autorisation des parlementaires pour être mis en œuvre.

De par la définition constitutionnelle d'un domaine normatif autonome pour le Gouvernement, ce dernier gagne en marge de manœuvre quasi législative, en sécurité mais aussi en liberté d'action car bien que les règlements puissent être contestés devant la juridiction administrative, l'Exécutif échappe tout de même au contrôle politique du Parlement en empruntant la voie réglementaire.

2. Il est important de souligner la précaution et la prudence du constituant vis-à-vis des modalités de modification des lois votées antérieurement à la présente Constitution dans les matières qui ne sont pas reconnues, elles, comme étant du domaine de la loi. Le constituant, de fait, exige le contrôle de constitutionnalité des

décrets pris en ces matières avant leur entrée en vigueur contrairement au traitement normalement réservé aux décrets. Ceci constitue une protection supplémentaire de la Constitution.

ARTICLE 101

La déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée Nationale.

Lorsque, à la suite de circonstances exceptionnelles, l'Assemblée Nationale ne peut siéger utilement, la décision de déclaration de guerre est prise en Conseil des Ministres par la Président de la République qui en informe immédiatement la Nation.

L'état de siège et l'état d'urgence sont décrétés en Conseil des Ministres après avis de l'Assemblée Nationale.

La prorogation de l'état de siège ou de l'état d'urgence au-delà de quinze jours ne peut être autorisée que par l'Assemblée Nationale.

Lorsque l'Assemblée Nationale n'est pas appelée à se prononcer, aucun état de siège ou état d'urgence ne peut être décrété sans son autorisation, dans les soixante jours qui suivent la date de mise en vigueur d'un précédent état de siège ou d'urgence.

ARTICLE 102

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander à l'Assemblée Nationale de voter une loi l'autorisant à prendre par Ordonnance pendant un délai limité des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Cette autorisation ne peut être accordée qu'à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée Nationale.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres, après avis de la Cour constitutionnelle. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans leurs dispositions qui sont du domaine législatif.

1. L'article 102 reconnaît et établit le droit pour le Gouvernement, sur habilitation du Parlement, de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. C'est en effet, une vraie fausse exception à la souveraineté fonctionnelle de l'Assemblée nationale en matière législative. Il faut noter que l'article 102 est silencieux sur la portée et les champs d'application des Ordonnances qui seraient prises dans le cadre d'une loi d'habilitation. Si une telle loi d'habilitation était votée, le Gouvernement bénéficierait d'un pouvoir énorme (vaste et flou) de législation dans la mesure où, à l'exception du respect de la Constitution garanti par l'obligation qui est faite au Gouvernement de prendre l'avis de la Cour constitutionnelle, l'article 102 n'exige pas du Gouvernement qu'il précise la nature et la finalité des mesures qu'il se propose de prendre.

2. *Quelques précautions sont cependant prévues pour encadrer l'utilisation des lois d'habilitation. C'est ainsi que, à titre d'exemple, l'alinéa premier de l'article 102 resserre considérablement les conditions de vote de la loi d'habilitation : il faut, pour qu'elle soit valide, que la loi soit votée à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire qu'au jour d'aujourd'hui, il faut qu'elle soit soutenue par au moins cinquante six (56) députés sur les quatre vingt trois (83) que compte actuellement le Parlement. Il est vrai que cette disposition qui aurait pu, pendant les premières années du Renouveau démocratique, paraître un obstacle suffisamment important a cessé de l'être depuis les législatives de 2003 où les majorités gouvernementales au Parlement (appelées, au Bénin, « mouvance présidentielle ») sont devenues larges, dépassant parfois, mais assez rarement quand même, les 75% des membres de l'Assemblée nationale. Il faut reconnaître que, malgré ce phénomène relativement récent, observé depuis mars 2003, l'expérience a montré que les députés sont suffisamment jaloux de leurs prérogatives pour se départir si facilement d'une partie au profit d'un gouvernement, quel qu'il soit. En outre, probablement à cause du contexte sociopolitique, notamment de la pauvreté relative des convictions, de la complexité et de l'antagonisme des intérêts ainsi que des motivations, l'expérience a également montré que plus larges sont les majorités présidentielles, plus fragiles elles sont aussi avec une espérance de vie plutôt limitée.*

3. L'autre restriction, qu'on peut considérer comme une manière de ne pas totalement dépouiller le Parlement de son pouvoir de législation, et donc de lui conserver certains attributs, consiste en l'obligation pour le Gouvernement de déposer devant l'Assemblée un projet de loi de ratification des Ordonnances dans un délai fixé par la loi d'habilitation. Cette restriction est, cependant, particulièrement faible parce qu'elle ne prend aucune précaution pour s'assurer que les Ordonnances seront effectivement ratifiées ; elle demande juste que le projet de loi de ratification soit déposé devant l'Assemblée. Ceci peut prendre, au regard de la pratique parlementaire au Bénin, des années par la suite pour être voté.

Il faut reconnaître que jusqu'à ce jour, à notre connaissance, aucune tentative de demande d'habilitation n'a été faite par le Gouvernement.

4. La jurisprudence de la Cour relève que « L'article 102 de la Constitution ne saurait recevoir application que dans le cadre de l'élaboration d'une loi d'habilitation par l'Assemblée nationale. Par ailleurs, pour faire une saine application dudit article, il convient de le lire dans son intégralité »⁷⁷.

ARTICLE 103

Les députés ont le droit d'amendement.

¹ Cf. Avis CC 00-01 du 07 janvier 2000

1. L'article 103 constitue l'un des mécanismes les plus importants qui déterminent la prépondérance du Parlement en matière législative au Bénin. Cet article signifie, en fait, que les députés décident de la forme finale que prend tout texte voté par l'Assemblée nationale. Le droit d'amendement autorise les députés à apporter à tout texte à l'étude, quelle que soit son origine (gouvernementale ou parlementaire), autant de modifications qu'ils jugent nécessaires, quitte à ce que le texte final n'ait plus grand' chose en commun avec le projet ou la proposition. Cependant, cette liberté dans la fabrication des textes à l'étude au Parlement n'est pas totale. Elle a quelques limites.

- *Une première catégorie de limites vient des dispositions de l'article 104 ci-dessous qui dit, par exemple, que les amendements **doivent être du domaine de la loi et ne devraient pas aller contre une délégation accordée au Gouvernement** (habilitation, article 102).*
- *Une deuxième catégorie de limites a trait à l'article 107 qui dispose que les amendements **ne devraient pas réduire les ressources de l'Etat ni créer ou accroître ses charges**.*
- *Une troisième catégorie de limites, valables surtout pour les projets de lois (textes d'origine gouvernementale), mais pas seulement eux, vient de la possibilité qu'a le Gouvernement, au cas où des amendements ne seraient pas de son goût, de demander, de droit, **une deuxième***

lecture du texte voté par l'Assemblée nationale. Cette limite est (une sorte de veto) faible parce qu'une majorité des députés de l'Assemblée suffit pour l'annuler et faire prévaloir la volonté du Parlement.

ARTICLE 104

Les propositions, projets et amendements qui ne sont pas du domaine de la loi sont irrecevables.

L'irrecevabilité est prononcée par le Président de l'Assemblée Nationale après délibération du Bureau.

S'il apparaît que la proposition ou l'amendement sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 102 de la présente Constitution, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de contestation sur les alinéas 1 et 3 du présent article, la Cour constitutionnelle, saisie par le Président de l'Assemblée Nationale ou le Gouvernement, statue dans un délai de huit jours.

1. L'article 104 protège le domaine normatif qui relève de la compétence du Gouvernement. Ce domaine couvre aussi bien le champ normatif classique du Gouvernement – c'est-à-dire celui des règlements – que celui des textes normatifs que ce dernier prend dans le cadre d'une habilitation (prévues à l'article 102).

Dans le premier cas, c'est-à-dire celui où le texte proposé n'est pas du domaine de la loi, l'irrecevabilité est automatique et est prononcée par le Président après délibérations du Bureau. Cette

*disposition opère tout d'abord comme une protection à triple verrou contre l'intrusion de l'Assemblée nationale dans le domaine réglementaire réservé à l'Exécutif. **Le premier niveau** de protection se trouve à l'Assemblée nationale, et de manière plus spécifique au niveau du Bureau de l'Assemblée nationale, particulièrement pour les propositions de lois et les amendements venant des députés. **Le deuxième niveau** de protection est actionné par l'Exécutif lui-même, au cas où ce dernier ne bénéficie pas d'une majorité au Parlement ou si, pour des raisons liées à la politique politicienne ou d'autres motifs, il s'avère qu'il ne peut bénéficier de l'appui de sa majorité. Pour protéger le domaine à lui réservé par la Constitution, le deuxième alinéa de l'article 104 offre la possibilité au Gouvernement de contester devant la Cour constitutionnelle la recevabilité de la proposition ou de l'amendement adopté par le Bureau. **Le troisième niveau** de protection est fourni par l'alinéa 4 de l'article 104. En effet, en cas de désaccord avéré sur l'appartenance de l'amendement ou de la proposition considéré, la Constitution offre la possibilité aux deux parties de porter leurs contestations devant la Cour constitutionnelle à qui un délai de huit jours est prescrit pour trancher dans ces cas spécifiques. Au-delà de ce troisième niveau de protection, **il y a un autre niveau** de protection supplémentaire, au regard de la Constitution elle-même de façon globale. Ce verrou supplémentaire, original car quasiment spécifique au Bénin, vient du droit reconnu à chaque citoyen béninois de veiller au respect de la Constitution. C'est pourquoi tout citoyen béninois a le droit de formuler un recours en inconstitutionnalité devant le Juge constitutionnel contre une loi déjà votée et promulguée.*

Dans un autre sens, l'article 104 opère également comme une double ou triple protections du Parlement contre toute tentative initiée par le Gouvernement qui, pour une raison ou une autre, pourrait se débarrasser au « profit » du Parlement d'un texte de loi portant sur une matière qui n'est normalement pas du domaine de la loi, et ce sans que la chose arrange le Parlement. Dans ce cas-ci, à l'instar du cas précédent, les mécanismes de protection décrits dans le point précédent restent valables pour protéger les deux domaines normatifs.

2. Dans le deuxième cas, c'est-à-dire celui où la proposition ou l'amendement est contraire à une délégation accordée au Gouvernement (alinéa 3), l'intervention du Bureau n'est pas nécessairement automatique. C'est plutôt au Gouvernement qu'il appartient de protéger l'extension de son domaine normatif que lui a accordé de manière temporaire l'Assemblée nationale, à travers la mise en œuvre de l'article 102, en formulant un recours devant la Cour constitutionnelle. Ici également, s'il s'avérait que c'est le Gouvernement qui pousse, pour une raison quelconque, le Parlement à violer l'habilitation qu'il lui a pourtant accordée, le citoyen ordinaire est là pour s'y opposer dans les conditions prévues par la loi.

Il convient de relever ici que le souci du constituant de faire du citoyen ordinaire un gardien vigilant et jaloux de la Constitution, souci légitime au regard aussi bien de l'histoire politique nationale que des valeurs démocratiques, crée une situation paradoxale. En effet, le Gouvernement ne peut plus se permettre d'une façon

certaine, en toute sérénité, de partager ses prérogatives dans le domaine normatif avec sa majorité au Parlement. L'une des conséquences de cette situation, malheureusement, c'est la restriction ou la réduction de fait de l'espace de collaboration qui devrait exister entre les deux pouvoirs Exécutif et Législatif.

ARTICLE 105

L'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée Nationale.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres, après avis motivé de la Cour Suprême saisie conformément à l'article 132 de la présente Constitution et déposés sur le Bureau de l'Assemblée Nationale.

Les projets et propositions de loi sont envoyés, avant délibération en séance plénière, à la commission compétente de l'Assemblée Nationale pour examen.

Le projet du budget de l'Assemblée Nationale ne peut-être examiné en commission ou en séance plénière sans avoir été au préalable soumis au Bureau de ladite Assemblée.

1. Les deux premiers alinéas de l'article 105 établissent le premier niveau d'intervention du Président de la République dans le processus législatif en lui accordant le droit d'initier de son propre chef un projet de loi. Cette disposition est utile pour permettre à l'Exécutif d'introduire par lui-même les textes qu'il juge, par exemple, importants pour la mise en œuvre de son programme. Mais cette prérogative accordée au Gouvernement a une portée

très limitée et ne peut être véritablement utile que lorsque celui-ci dispose d'une majorité fidèle et disciplinée à l'Assemblée nationale.

2. Si pour une raison quelconque, le Gouvernement est privé de majorité parlementaire, l'Assemblée nationale a la possibilité, en usant de son pouvoir sur la détermination de son ordre du jour, « d'enterrer » le texte initié par le Gouvernement jusqu'à la fin de la législature ou, tout au moins, jusqu'à ce qu'elle décide de revenir sur sa position. Cette menace demeure crédible même lorsque le Gouvernement introduit le texte à étudier en procédure d'urgence, dans la mesure où c'est encore l'Assemblée nationale qui apprécie la pertinence et l'opportunité de l'urgence. Autrement dit, c'est elle qui se prononce sur la nécessité de l'urgence conformément à l'article 78 de son Règlement intérieur aux termes duquel la discussion immédiate d'un projet de loi, d'une proposition de loi ou d'une proposition de résolution est soumise à la décision du Parlement lorsque la demande est faite par le Gouvernement ou par au moins dix (10) députés. En revanche, la discussion immédiate est de droit lorsqu'elle est demandée par la commission saisie au fond, après présentation de son rapport (article 77 du Règlement intérieur).

3. Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article 105 exige que l'avis de la Cour Suprême soit pris avant la délibération en Conseil des Ministres de tout projet de loi et sa transmission à l'Assemblée nationale. Ces exigences légales, quoique bénéfiques par ailleurs, créent tout de même un désavantage de fait des projets par rapport aux propositions de lois en ce qui concerne le temps global qu'il

faut pour aller du projet écrit à la promulgation. L'on peut s'attendre donc à ce que, logiquement, le Gouvernement disposant d'une majorité au Parlement tente de passer par celle-ci pour introduire les textes qui lui paraissent urgents par le biais des propositions de lois plutôt que par des projets, économisant ainsi le temps de consultation de la Cour Suprême qui peut aller de quelques jours à quelques semaines, et parfois des mois. Cette possibilité de collaboration productive entre le Gouvernement et sa majorité a cependant une limite : il ne faut pas que le texte en question viole les dispositions de l'article 107 ci-dessous, auquel cas l'on devrait s'attendre à ce qu'une minorité parlementaire, si petite soit-elle, fasse recours à la Cour constitutionnelle pour faire annuler le vote du texte.

4. Dans la pratique, l'alinéa 1^{er} de l'article 105 met aussi en exergue un autre déséquilibre dans l'exercice du droit d'initiative des lois. a confection des projets de loi. Il dispose, il explique en effet l'écart remarquable entre le nombre relativement important de projets de loi et le peu de propositions de loi.

5. Sur un autre point, la jurisprudence de la Cour relative à cet article en confirme le contenu. La décision DCC 01-015 du 14 février 2001 en fournit une belle illustration : « S'il ressort de l'étude du compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale du 11 janvier 2001 auquel renvoie le président de l'Assemblée nationale en réponse à la mesure d'instruction de la Haute juridiction que, nulle part, il n'est fait allusion ni à la saisine de la commission compétente au fond ni à un quelconque rapport,

il y a lieu de dire et juger qu'il y a violation de l'article 48-2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. »

6. La jurisprudence de la Cour a permis aussi, à travers la décision DCC 00-078 du 7 décembre 2000, de mettre en exergue certains aspects relatifs à la procédure de vote. Ainsi, « S'il est établi que lors de la première lecture, chaque loi a été votée séparément et que lors de la seconde lecture, les deux lois ont été adoptées par un vote unique, l'Assemblée nationale a violé la Constitution en procédant comme elle l'a fait ».

7. « En application des dispositions des articles 105 alinéa 2 de la Constitution et 7 de la loi organique relative à la HAAC, la consultation de la HAAC et l'avis de la Cour suprême constituent des formalités substantielles préalables et obligatoires. Ces formalités n'ayant pas été remplies, il y a vice de procédure »⁷⁸().

8. Le même principe est repris et confirmé par la décision DCC 01-026 du 16 mai 2001 selon laquelle « Aux termes des dispositions de l'article 105 alinéa 2 de la Constitution: «Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres, après avis motivé de la Cour suprême... ». Il résulte de ces dispositions, que la consultation et l'avis motivé de la Cour suprême constituent une formalité préalable et obligatoire. Cette formalité substantielle n'ayant pas été accomplie avant la transmission au parlement d'une loi, il y a violation de la Constitution. »

⁷⁸ Cf. Décision DCC 99-043 du 04 août 1999.

ARTICLE 106

La discussion des projets de loi porte sur le texte présenté par la Commission. Celle-ci, à la demande du Gouvernement, doit porter à la connaissance de l'Assemblée Nationale les points sur lesquels il y a désaccord avec le Gouvernement.

1. L'article 106 complète le troisième alinéa de l'article 105. En effet, une lecture conjuguée de ces deux dispositions – alinéa 3 de l'article 105 et l'article 106 – indique que non seulement les projets et propositions doivent être envoyés à la Commission compétente avant délibération en plénière, mais qu'en plus c'est sur le texte présenté par la Commission que doivent se faire les discussions en plénière. Le fait que la plénière ne délibère que sur le texte présenté par une Commission permet de gagner du temps parce que les amendements techniques, comme par exemple les amendements rédactionnels, auraient été déjà faits. Le terrain ayant été préalablement balisé par la commission compétente, la plénière a alors le temps de se consacrer aux questions de fond.

2. La deuxième phrase de l'article 106 complète les dispositions qui consacrent la prédominance de l'Assemblée nationale dans le processus législatif global. Elle complète et est le pendant de l'article 103 qui ne reconnaît le droit d'amendement qu'aux députés, en accordant au Gouvernement la possibilité lorsqu'il le souhaite de porter à la connaissance de la plénière (c'est-à-dire de rendre pratiquement public) les points de désaccord entre la Commission compétente et lui, à défaut de lui permettre de jouir d'un droit d'amendement (comme en France pour le Premier

Ministre) pendant l'analyse et l'étude des textes au Parlement. Ceci peut être considéré comme une compensation politique pour le Gouvernement, qui, par ce biais, peut rendre public son incapacité ou son impuissance à faire ce qu'il aurait souhaité.

3. Étant donné que cette situation ne peut se présenter que lorsque le Gouvernement manque (de manière définitive ou temporaire) de majorité à l'Assemblée nationale, le recours à la seconde lecture (prévue à l'article 57 de la Constitution) ne devrait pas être d'un quelconque secours pour lui. A moins que, comme on l'a déjà vu plusieurs fois à l'Assemblée nationale, entre le premier vote et la demande de seconde lecture, le Gouvernement ait réussi à retourner (ne serait-ce que de manière ponctuelle) la majorité en faveur de ses désirs.

ARTICLE 107

Les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.

1. L'article 107 instaure une sorte d'irrecevabilité financière et appelle quelques commentaires. D'un côté, il faut noter que cet article constitue un mécanisme supplémentaire de protection de l'Exécutif contre d'éventuelles dérives de l'Assemblée nationale. Il empêche celle-ci de mettre celui-là en difficulté dans la gestion

des affaires publiques ou dans la mise en œuvre de son programme comme cela pourrait être le cas en diminuant les ressources qui lui sont disponibles ou en augmentant ses charges. L'article 107 constitue une garantie supplémentaire de l'indépendance de l'Exécutif. De l'autre, il faut dire que l'article 107, tel qu'il est actuellement formulé, crée quelques problèmes aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Gouvernement. En effet, cet article ne laisse aux députés que deux possibilités : soit ils augmentent les ressources publiques (c'est-à-dire en clair, une augmentation des impôts ou des prélèvements obligatoires), soit ils réduisent les dépenses publiques. Ces deux mesures sont, naturellement, peu populaires. Par conséquent, il n'est pas évident que les parlementaires fassent souvent usage des alternatives à eux laissées par l'article 107.

2. Toujours en ce qui concerne les députés, cet article a des implications inattendues : il constitue un handicap majeur à la jouissance des prérogatives assez larges accordées à l'Assemblée nationale en matière de législation. En effet, dans la mesure où, dans la plupart des cas, les lois affectent, d'une manière ou d'une autre, les finances publiques, cet article réduit considérablement l'initiative parlementaire.

3. Enfin par rapport au Gouvernement, cet article l'empêche de profiter de sa majorité au Parlement pour gagner du temps dans l'analyse et le vote des textes qui lui sont importants et surtout urgents, comme nous avons antérieurement expliqué qu'il pourrait le faire en contournant l'étape de l'avis de la Cour suprême. Les

exemples abondent de situations où la majorité gouvernementale se trouve pratiquement dans l'incapacité d'aider le Gouvernement à cause de l'article 107.

Cet article pourrait être amélioré, par exemple en laissant au Gouvernement uniquement – puisque l'Exécutif est le principal bénéficiaire de la disposition actuelle contre d'éventuels dérapages des députés – la prérogative d'opposer l'irrecevabilité au cas où, au cours de la procédure législative, il estimerait qu'une proposition ou qu'un amendement pourrait le mettre en difficulté. Il reviendrait alors à la Cour constitutionnelle de trancher en cas de désaccord. De ce point de vue, il serait peut-être utile de jeter un coup d'œil sur les expériences de l'Inde ou du Bangladesh où il semble ne pas exister une telle limitation au pouvoir des députés.

4. D'une façon générale, la jurisprudence confirme le contenu de l'article 107. C'est le cas, par exemple, de la décision 7 DC du 14 mai 1992 qui affirme ce qui suit : « Aux termes des dispositions de l'article 107 de la Constitution, les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes. »

5. Cependant, la jurisprudence semble avoir apporté une nuance intéressante à la prescription de l'article 107 de la Constitution

*depuis l'année 2002. En effet, la Cour affirme dans sa décision DCC 02-099 du 14 août 2002 que : « De plus, le déficit budgétaire pour la gestion 2002 étant chiffré à 153 540 millions de francs et **faute de voter et de mettre en application les textes sur la dénationalisation de l'OPT, ce déficit ne sera pas couvert**⁷⁹. Le gouvernement a été contraint de prendre une Ordonnance pour la mise en application de ces textes, la possibilité d'une étude en urgence [...] par l'Assemblée nationale étant faible. Il apparaît ainsi que les Ordonnances nos 2002 - 002 et 2002 - 003 du 31 janvier 2002 font corps avec l'Ordonnance n° 2002-001 du 31 janvier 2002. Dès lors, lesdites Ordonnances ne sont pas contraires à la Constitution ».*

6. Par ailleurs, la décision de la Cour constitutionnelle DCC 30-94 du 1er octobre 1994 ne manque pas d'intérêt non plus, eu égard à la compréhension qu'il convient d'avoir du droit d'amendement. Ainsi, pour la Cour : « Le Budget de l'Assemblée nationale doit être voté en Assemblée plénière avant d'être intégré au budget général de l'État. Le droit d'amendement prévu par l'article 107 de la Constitution s'entend de façon large. Il doit cependant s'exercer dans le respect des autres principes constitutionnels. Il résulte de l'application combinée des dispositions des articles 98 et 100 de la Constitution et de l'article 127 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut général des agents permanents de l'État que la fixation du traitement soumis à retenue pour pension

⁷⁹ Mis en gras par les auteurs.

afférant à un point d'indice ou salaire relève du pouvoir réglementaire ».

ARTICLE 108

Les députés peuvent, par un vote à la majorité des trois quarts, décider de soumettre toute question au référendum.

L'article 108 offre aux parlementaires la possibilité, à condition que la majorité des trois quarts des membres de l'Assemblée nationale soit réalisée, de prendre par référendum directement l'avis du peuple souverain sur n'importe quelle question. Ceci constitue un bon moyen pour les députés de se départager lorsqu'ils n'arrivent pas à s'entendre sur une option entre plusieurs alternatives.

Mais tout ceci demeure théorique pour le moment, dans la mesure où, le projet de loi sur le référendum, introduit depuis 1993, semble-t-il, n'a pas été voté à ce jour. Ceci rend impossible, jusqu'à nouvel ordre, le recours au référendum au Bénin.

ARTICLE 109

L'Assemblée Nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi. L'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre. Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

1. *L'article 109 établit l'un des rôles essentiels que joue le Parlement dans le fonctionnement de la cité. C'est l'Assemblée nationale qui vote la loi de finances, c'est-à-dire que c'est elle qui, à travers ladite loi, détermine les dépenses et les recettes de l'Etat. Cet article complète et étend l'article 96 en ce qu'il élargit la compétence du Parlement à consentir aussi bien l'impôt que les autres formes de recettes et les dépenses de l'Etat. Cependant, l'Assemblée nationale n'est pas entièrement libre de ses mouvements ; elle doit exercer cette prérogative dans le cadre déterminé par une loi organique, en l'occurrence la loi organique de finances. Il est vrai que la loi organique est moins contraignante que la Constitution et pourrait donc être plus facilement amendée que cette dernière. Il faut pourtant noter que malgré cette relative facilité de modification des lois organiques, les parlementaires n'ont pas touché à ce jour la loi organique de finances qui date pourtant de la période révolutionnaire.*

2. *L'article 109, à travers sa deuxième phrase, amène un peu de prévisibilité dans le processus de vote de la loi de finances et du Budget général de l'Etat. Il s'agit d'un délai constitutionnel (au plus tard la fin de la troisième semaine d'octobre, puisque la session d'octobre, selon l'article 87 de la Constitution, s'ouvre dans la deuxième quinzaine d'octobre) qui est imposé au gouvernement pour déposer devant l'Assemblée nationale le projet de loi de finances. Etant donné l'importance de la loi de finances (et du Budget général de l'Etat) dans le fonctionnement de l'Etat, le constituant n'a pas voulu prendre de risques et a voulu donc s'assurer qu'un temps suffisant est accordé au parlementaire pour*

son analyse et son vote. Il faut noter que la prescription d'un tel délai n'est pas absolue ; en fait, les articles 110 et 111 laissent une porte de sortie à l'Exécutif et au Législatif, les deux principaux acteurs du jeu. Il est vrai que pour rester dans la métaphore de la porte de sortie, il faut observer que celle-ci est tout de même très encadrée, de façon à éviter des comportements liés à des calculs stratégiques, ou si l'on préfère, à des arrière-pensées de politique politiciennes. Ceci contribue à éviter les situations de blocage ou nécessitant l'intervention d'une autre institution telle que la Cour constitutionnelle lors de l'analyse et du vote du Budget général de l'Etat.

3. La troisième phrase de l'article 109 impose une contrainte au Gouvernement. Il ne doit pas envoyer au Parlement un projet de lois de finances qui prévoit des dépenses sans propositions de recettes pour les couvrir. Cette disposition responsabilise le Gouvernement qui doit prévoir, c'est-à-dire qu'il doit démontrer qu'il sait où se procurer les moyens de sa politique au lieu d'en rejeter la responsabilité sur l'Assemblée nationale.

A l'inverse, on peut déduire de cette même disposition que le Gouvernement pourrait bien envoyer un projet de loi de finances qui prévoit plus de recettes que de dépenses (ce que même la lecture conjuguée avec l'article 110 ne contredit pas). Ceci est peut-être révélateur de la conscience qu'avait, sans doute, le constituant de ce qu'il est plus facile pour le législateur d'utiliser des ressources que de dégager des recettes. C'est donc une preuve supplémentaire et une confirmation que c'est bien à dessein que la Constitution

fait obligation aux députés de proposer des sources de recettes lorsqu'ils font des propositions ou des amendements qui créent ou aggravent les charges de l'Etat.

ARTICLE 110

L'Assemblée Nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée, à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de lois de finances peuvent être mises en vigueur par Ordonnance.

Le Gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée Nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours.

Si l'Assemblée Nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par Ordonnance.

1. L'article 110 constitue (conjointement avec l'article 111) l'une des échappatoires prévues par la Constitution contre le blocage du fonctionnement de la Nation et l'un des boucliers prévus par la Constitution pour protéger l'Exécutif d'éventuelles difficultés que pourrait tenter de lui créer l'Assemblée nationale sur la question cruciale du vote du budget. Cet article appelle des commentaires de plusieurs ordres.

2. D'abord, il permet d'éviter que la machine de l'Etat s'arrête et soit bloquée au cas où les députés n'auraient pas voté la loi de finances à temps, et ce quelles qu'en soient les raisons. Ensuite, il constitue un bouclier pour l'Exécutif parce que la première phrase

de son premier alinéa (qui aurait pu être un complément de l'article 109) impose aux députés que la forme finale du budget prévoit exactement autant de dépenses que de recettes. Les députés ont l'obligation stricte de voter le budget en équilibre. Dans un sens, cette disposition interdit aux députés d'imposer des dépenses au Gouvernement sans s'assurer de l'existence de recettes équivalentes pour les couvrir. C'est un peu comme si cette disposition était symétrique de la disposition de l'article 109 qui exige du projet de budget qu'il prévoit les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

3. Enfin, l'article 110 constitue également un bouclier pour l'Exécutif contre d'éventuels dérapages parlementaires, notamment parce que la suite de l'article 110 offre à ce dernier les moyens nécessaires, non seulement pour éviter le blocage du fonctionnement de l'Etat mais encore pour garantir la poursuite de la mise en œuvre de sa politique. Ceci constitue l'un des mécanismes prévus dans la Constitution pour donner à l'Exécutif les moyens d'avoir les coudées franches en matière de gestion du pays au quotidien. Il convient d'attirer l'attention sur l'utilité de lire ce passage de l'article 110 conjointement avec l'article 111, ce qui permet de comprendre qu'il est question ici des cas où le Gouvernement dépose la loi de finances dans les délais constitutionnels.

4. Il y a de nombreux cas pratiques ici et probablement beaucoup de décisions de la Cour constitutionnelle : (1) l'arrêt de l'horloge de l'Assemblée lorsque les députés sont obligés de dépasser le 31

décembre sans que cela soit toujours l'expression d'une volonté de confrontation avec l'Exécutif etc. (2) Plusieurs cas de recours aux Ordonnances ont pu être fondés sur la base de la violation de l'article 110 de la Constitution.

5. Pour finir, il faut mentionner que cette protection accordée au Gouvernement par l'article 110 n'est pas sans risques. Il est déjà arrivé que le Gouvernement saisisse l'occasion du recours aux Ordonnances pour faire passer non seulement le budget (en renonçant même aux concessions qu'il avait déjà faites au cours des négociations) mais encore des lois délicates ou controversées relatives à des privatisations comme celle des Postes et Télécommunications etc. (DCC 02-099 du 14 août 2002). Enfin, on peut se demander ce que fait le Gouvernement si le Parlement dépasse le 31 décembre sans pour autant le menacer ? Etc.

6. La jurisprudence de la Cour en la matière permet également de tirer d'autres enseignements. C'est le cas de la décision 00-074 du 06 décembre 2000 : « L'Ordonnance n°2000-001 du 02 Janvier 2000 portant loi de Finances pour la gestion 2000 et la loi n°2000-01 du 24 janvier 2000 qui l'a ratifiée ayant été déclarées non conformes à la Constitution par décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000, les ressources de financement du Programme d'investissements publics inscrites au budget national sont également contraires à la Constitution ».

7. C'est aussi le cas de la décision DCC 00-075 du 06 décembre 2000 aux termes de laquelle : « L'Ordonnance n°2000-001 du 02

Janvier 2000 portant loi de Finances pour la gestion 2000 et la loi n°2000-01 du 24 janvier 2000 qui l'a ratifiée ayant été déclarées non conformes à la Constitution par décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000, la loi n°2000-16 portant loi de Finances rectificative pour la gestion 2000 adoptée le 28 août 2000 par l'Assemblée nationale est également contraire à la Constitution ».

ARTICLE 111

Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée Nationale l'autorisation d'exécuter les recettes et les dépenses de l'Etat par douzièmes provisoires.

1. L'article 111 constitue également l'une des échappatoires offertes par la Constitution au Gouvernement afin d'éviter le blocage du fonctionnement des institutions et de l'Administration dans le cas où, par exemple, le Gouvernement ne serait pas en mesure de déposer le projet de loi de finances dans le délai constitutionnel. Cet article est également à la fois un prolongement naturel et un article symétrique de l'article 110.

2. Il empêche le Gouvernement de profiter d'une situation qu'il aurait créée par lui-même ; par exemple, en n'envoyant pas le projet de loi de finances à temps dans le dessein d'en profiter pour établir le budget par Ordonnance, échappant ainsi au contrôle parlementaire. Non seulement il ne permet pas au Gouvernement d'établir le budget en cours d'analyse par Ordonnance, dans le

cas d'espèce, mais encore il lui impose de mettre en œuvre ou, plus précisément, de reconduire, en attendant, les dispositions prévues par la loi de finances de l'année précédente. C'est en fait cela les douzièmes provisoires.

ARTICLE 112

L'Assemblée Nationale règle les comptes de la nation selon les modalités prévues par la loi organique de finances.

Elle est, à cet effet, assistée de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême qu'elle charge de toutes les enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle.

1. L'article 112 complète l'article 99 (dans ses aspects relatifs à la loi de règlement) et met à la disposition de l'Assemblée nationale, les moyens nécessaires pour accomplir la tâche importante et colossale que constitue le contrôle a posteriori de l'exécution du budget. Cette prérogative, comme celle de l'analyse et du vote du budget (contrôle a priori), est également encadrée par la loi organique des finances et ne se fait donc pas entièrement à la discrétion du Parlement.

2. L'assistance, pertinente du reste, de la Chambre des comptes prévue par l'article 112 n'est pas complète en ceci que rien n'oblige (en l'état actuel de la loi organique des finances) le Gouvernement

à se prêter aux exigences des prérogatives accordées à la Chambre des comptes dans l'alinéa 2 de cet article.

ARTICLE 113

Le Gouvernement est tenu de fournir à l'Assemblée Nationale toutes les explications qui lui seront demandées sur sa gestion et sur ses activités.

Les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée Nationale sur l'action gouvernementale sont :

L'interpellation conformément à l'article 71 ;

La question écrite ;

La question orale avec ou sans débat, non suivie de vote ;

La commission parlementaire d'enquête ;

Ces moyens s'exercent dans les conditions déterminées par le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

1. L'article 113 complète l'arsenal des mécanismes prévus par la Constitution pour permettre le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale. Il offre à l'Assemblée nationale une panoplie de moyens potentiellement plus étendus que ceux qui précèdent pour le contrôle concomitant (contrôle pendant l'exécution du budget) de la gestion des affaires publiques par le Gouvernement. Toutefois, l'efficacité de ce type de contrôle est plutôt limitée.

Les prérogatives en matière de contrôle de l'action gouvernementale sont potentiellement étendues, en raison de ce que, contrairement aux cas précédents, c'est l'Assemblée nationale elle-même qui détermine dans son Règlement intérieur les

conditions de mise en œuvre des mécanismes prévus. Ceci n'est pas rien lorsque l'on sait que la procédure de mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle donné n'est pas neutre. Elle peut réduire, selon les cas, l'efficacité dudit mécanisme à zéro ou, au contraire, en faire un instrument de contrôle pertinent et redouté.

2. Malgré cette marge de manœuvre plutôt large accordée à l'Assemblée nationale dans le cas d'espèce, l'efficacité des mécanismes prévus est limitée parce que de portée seulement politique. Tous ces mécanismes, comme le montre d'ailleurs très bien le premier alinéa de l'article 113, obligent seulement le Gouvernement à fournir des informations au Parlement. Sans plus. Rien n'est dit sur ce qui se passe si les députés ne sont pas satisfaits des réponses, ou même si la réponse est de bonne qualité (complète, par exemple) etc.

TITRE V DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Pour que l'affirmation de la suprématie de la Constitution ne soit pas un vain mot, il est important de prévoir des mécanismes qui permettent de sanctionner la violation de ses dispositions. C'est ce que fait le constituant béninois de 1990 qui créé, dans ce titre V, une Cour constitutionnelle dont la composition, les attributions et le fonctionnement sont précisés, tantôt dans leurs grandes lignes, tantôt avec force détails. Pour avoir une idée complète de l'ensemble des règles applicables à la Cour constitutionnelle, il faut se rapporter à une série d'autres textes que sont la loi N° 91-009 du 31 mai 2001 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle, le Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle en date du 5 juillet 1993, le décret N° 94-11 du 26 janvier 1994 portant obligations des membres de la Cour constitutionnelle, le décret N° 94-12 du 26 janvier 1994 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat Général de la Cour constitutionnelle, le décret N° 96-34 du 5 février 1996 portant création, organisation, fonctionnement du greffe de la Cour constitutionnelle, le décret N° 97-274 du 9 juin 1997 portant modification du décret N° 94-12 du 26 janvier 1994 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat général de la Cour constitutionnelle et le décret N° 97-275 du 9 juin 1997 portant modification de l'article 2 du décret N° 94-11 du 26 janvier 1994 sur les obligations des membres de la Cour constitutionnelle.

ARTICLE 114

La Cour constitutionnelle est la plus haute Juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle est juge de la Constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics

Cet article introduit, dans la Constitution du 11 décembre 1990, les dispositions sur la haute juridiction constitutionnelle en même temps qu'il énumère trois de ses quatre principaux domaines de compétence. Ce sont, le contrôle de la Constitutionnalité de la loi, la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques et la régulation du fonctionnement des institutions et des activités des pouvoirs publics

Toutes ces compétences ou attributions sont reprises à l'article 117 de la Constitution, lequel ajoute la compétence de la Cour en matière électorale.

ARTICLE 115

La Cour constitutionnelle est composée de sept membres dont quatre sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois par le Président de la République pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Aucun membre de la Cour constitutionnelle ne peut siéger plus de dix ans. Pour être membre de la Cour constitutionnelle, outre la condition

de compétence professionnelle, il faut être de bonne moralité et d'une grande probité.

La Cour constitutionnelle comprend :

Trois magistrats ayant une expérience de quinze années au moins dont deux sont nommés par le Bureau de L'Assemblée Nationale et un par Président de la République ;

Deux juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens du droit, ayant une expérience de quinze années au moins nommés l'un par le Bureau de L'Assemblée Nationale et l'autre par le Président de la République ;

Deux Personnalités de grande réputation professionnelle nommées l'une par le Bureau de L'Assemblée Nationale et l'autre par le Président de la République.

Les membres de la Cour constitutionnelle sont inamovibles pendant la durée de leur mandat. Ils ne peuvent être poursuivis ou arrêtés sans l'autorisation de la Cour constitutionnelle et du Bureau de la Cour Suprême siégeant en session conjointe sauf les cas de flagrant délit. Dans ce cas, le Président de la Cour constitutionnelle et le Président de la Cour Suprême doivent être saisis immédiatement et au plus tard dans les quarante-huit heures.

Les fonctions de membres de la Cour constitutionnelle sont incompatibles avec la qualité de membres de gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale, sauf dans le cas prévu à l'article 50 alinéa 3.

Une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, la procédure suivie devant elle, notamment les délais pour sa saisine de même que les immunités et le régime disciplinaire de ses membres.

1. Les règles évoquées ici peuvent toutes s'analyser sous l'angle de l'indépendance du juge constitutionnel béninois. Cette indépendance telle qu'elle résulte des textes, apparaît relativement confortable. Surtout, on observe que ce statut largement protecteur est solidement établi par la Constitution et la loi organique. L'indépendance du juge constitutionnel béninois peut s'apprécier tant à l'égard des autorités politiques qu'à l'égard des autorités judiciaires et de la vie civile. Il faut se placer du double point de vue de la désignation des juges et du déroulement de leur mandat pour examiner l'étendue de leur indépendance.

*2. **Composition de la Cour.** En ce qui concerne la désignation des juges, il est prévu que « la Cour constitutionnelle est composée de sept membres dont quatre sont nommés par le Président de la République... » Cette participation des autorités politiques à la nomination des juges constitutionnels est aujourd'hui largement admise. C'est le cas en Europe occidentale mais aussi en Europe centrale et orientale. Cette intervention des autorités politiques, loin d'être une tare est au contraire une qualité, dans la mesure où ce type de désignation renforce la légitimité des juges constitutionnel. Même s'ils ne sont pas élus par le peuple, ils sont choisis, comme des membres d'un gouvernement, c'est à dire, par des élus du peuple. Il faut souligner que selon la règle du*

parallélisme des formes, ce sont les mêmes autorités qui doivent procéder au remplacement en cas de décès ou démission d'un des membres qu'elles ont nommés. Mais si l'intervention des autorités politiques dans la nomination ne peut que renforcer la crédibilité de l'institution, le sentiment que la Cour est une véritable juridiction s'induit souvent du fait des qualités de juristes exigées des membres.

L'organisation de la justice constitutionnelle au Bénin s'inscrit dans cette logique. Mais la place adéquate à réserver aux juristes ne signifie pas que la haute juridiction doit être constituée exclusivement de juristes d'où la prise en compte d'autres catégories socioprofessionnelles désignées au Bénin par le terme de « personnalités de grande réputation professionnelle ». Elles sont au nombre de deux et nommées l'une par le Bureau de l'Assemblée nationale, l'autre par le Président de la République.⁸⁰

3. Le fonctionnement de la Cour. *Sur ce point, pour lui permettre de fonctionner convenablement, l'article 18 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle prévoit : « Sur proposition du Président de la Cour constitutionnelle, les crédits nécessaires au fonctionnement de ladite Cour sont inscrits au budget national. Le président de la Cour est coordonnateur des dépenses » Il s'agit là d'une autonomie de gestion des ressources, mais pas encore d'une autonomie de fixation des crédits. Cette question est importante. Elle n'est pas suffisamment abordée par la doctrine*

⁸⁰ Article 115 alinéa 3 *in fine* de la Constitution.

occidentale peut-être parce que le problème ne se pose pas. Or en Afrique la réalité est tout autre, les problèmes budgétaires se posent avec une particulière acuité et ne peuvent être aussi facilement éludés. Les cours doivent ainsi bénéficier d'une dotation budgétaire suffisante qui leur permette effectivement d'assurer leur mission.

4. Statut des membres de la Cour. L'indépendance. *S'agissant de la possibilité, pour les membres de la haute juridiction, de mener des activités politiques, le Décret N° 94 – 11 du 26 janvier 1994 portant obligations des membres de la Cour constitutionnelle prévoyait, dans sa rédaction initiale, que « Les membres de la Cour constitutionnelle s'interdisent en particulier pendant la durée de leurs fonctions d'adhérer à un parti ou groupement politique ; le cas échéant, ils doivent justifier de leur démission du Parti ou du groupement politique avant leur installation ou la poursuite de l'exercice de leurs fonctions ». Saisie par le vice Président de la Commission Béninoise des Droits de l'Homme, la haute juridiction a jugé que « Aux termes de l'article 25 de la Constitution « l'Etat reconnaît et garantit dans les conditions fixées par la loi...., la liberté d'association... » (...) que si le législateur peut limiter l'exercice de ce droit sans le supprimer ou l'annihiler, un décret ne peut interdire l'exercice d'une liberté ou d'un droit reconnu par la Constitution ; qu'en conséquence le décret N° 94-11 du 26 janvier 1994, en son article 2, 4eme tiret, est contraire à la Constitution ». L'article 2 du décret querellé a été modifié en 1997 par décret N° 97-275 du 9 juin 1997 portant modification de l'article 2 du décret N° 94-11 du 26 janvier 1994 sur les obligations*

des membres de la Cour constitutionnelle. Désormais, il est prévu que « les membres de la Cour constitutionnelle s'interdisent d'occuper au sein d'un parti ou gouvernement politique tout poste de responsabilité ou de direction..... »

***Sur l'inamovibilité,** l'article 115 al 4 de la Constitution est clair « les membres de la Cour constitutionnelle sont inamovibles pendant la durée de leur mandat... ». Cela veut dire qu'ils ne peuvent être déplacés de leur poste par qui que ce soit pendant toute la durée de leur mandat.*

***Sur les incompatibilités,** à l'égard des fonctions politiques ou administratives, l'article 115 alinéa 5 de la Constitution, qui est la référence constitutionnelle pertinente, paraît se suffire à lui-même.*

***S'agissant du régime disciplinaire,** c'est l'alinéa 4 de l'article sous commentaire qui le prévoit. Ces dispositions sont reprises par les articles 79 et 80 de la loi organique. Ce dernier article prévoit ainsi que dans le cas de la poursuite ou de l'arrestation d'un membre de la Cour constitutionnelle sans l'autorisation de la haute juridiction, « le ministre de la justice saisit immédiatement le Président de la Cour constitutionnelle ainsi que le Président de la Cour suprême et au plus tard dans les quarante huit heures ». On observe ainsi que les autorités politiques sont loin de jouer un rôle majeur dans la procédure disciplinaire à l'égard des membres de la Cour constitutionnelle. C'est une bonne garantie d'indépendance.*

Le mandat de membre de la Cour constitutionnelle dure cinq (5) ans, et contrairement à ce qui se passe en Europe occidentale (sauf au Portugal) et comme cela se passe quelque fois en Europe centrale, il existe une possibilité de renouvellement de leur mandat. Or il s'agit là d'une des règles susceptibles de menacer l'indépendance de la juridiction, voire l'impartialité des juges eux-mêmes. C'est certainement une faiblesse que le constituant devra corriger en rallongeant le mandat et en excluant toute possibilité de renouvellement. Le fait que tous les juges arrivent au même moment et pourraient tous partir à chaque renouvellement de mandat pose aussi un problème de gaspillage d'expérience. Il aurait fallu trouver un moyen de s'assurer que tous les juges ne sont pas nommés en même temps et ne partent pas tous en même temps .On pourrait procéder à des renouvellements par tiers par exemple. Mais ce ne sont que des propositions.

S'agissant des avantages matériels, l'article 10 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle dispose : « 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. Ils ont en outre droit à des avantages et indemnités fixées par la loi et qui ne sauraient être inférieurs à ceux accordés aux membres du gouvernement ». Il est important de souligner s'agissant du dernier alinéa de l'article 115 de la Constitution que les Cours constitutionnelles doivent tenir leur existence de la Constitution elle-même. Cette assise constitutionnelle s'impose.

5. L'aménagement de la garantie d'indépendance. La condition de l'indépendance de la Cour à l'égard de toute autre autorité étatique est l'existence d'un statut constitutionnel de la Cour définissant l'organisation, le fonctionnement et les attributions, et les mettant hors d'atteinte des pouvoirs publics que la cour est chargée de contrôler. Bien sûr le législateur ne saurait être entièrement écarté de la définition des règles statutaires mais son intervention doit être limitée à compléter et à préciser les règles constitutionnelles. En aucun cas, il ne peut remettre en cause ces dernières. Ces principes garantissant l'indépendance des juges ont été respectés au Bénin. Plusieurs dispositions se trouvent dans la Constitution ou le bloc de constitutionnalité. Les autres dispositions ne peuvent être prises sans la participation du juge constitutionnel. Le Règlement intérieur de la Cour a été élaboré par elle-même ; La Cour a proposé et contrôlé le contenu des différents décrets cités en introduction du présent titre. Sa loi organique a été prise sur sa proposition et après un contrôle de constitutionnalité particulièrement efficace.

ARTICLE 116

Le Président de la Cour constitutionnelle est élu par ses pairs pour une durée de cinq ans parmi les magistrats et juristes membres de la Cour

Il ne faut pas oublier que la Cour est une juridiction. Il est donc normal qu'elle soit représentée et dirigée par un juriste. Le fait que ce soit les membres de la Cour qui le désigne est aussi un signe d'indépendance de la Cour à l'égard des autres institutions,

en particulier, à l'égard du Président de la République qui désigne les présidents de la Cour suprême et de la HAAC.

ARTICLE 117

La Cour constitutionnelle

-Statue obligatoirement sur :

*** la Constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation ;**

*** les Règlements Intérieurs de l'Assemblée Nationale, de la Haute Autorité de l'Audio-Visuel et de la Communication et du Conseil Economique et Social avant leur mise en application, quant à leur conformité à la Constitution ;**

*** la Constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques et en général, sur la violation des droits de la personne humaine ;**

*** les conflits d'attributions entre les institutions de l'état.**

- Veille à la régularité de l'élection du Président de la République examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu par elle même relever et proclame les résultats du scrutin, statue sur la régularité du référendum et en proclame les résultats ;

- Statue en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives ;

- Fait de droit partie de la Haute Cour de Justice à l'exception de son président.

La masse d'éléments à aborder ici amène à procéder à des subdivisions relativement importantes pour faciliter la compréhension.

A- les domaines de compétence de la Cour

La Cour constitutionnelle béninoise a quatre grands domaines de compétence. Ce sont le contrôle de constitutionnalité des textes, le contrôle de la régularité des élections, le contrôle de la séparation des pouvoirs et régulation du fonctionnement des organes de l'Etat et enfin la protection des droits de l'homme.

1. Contrôle de constitutionnalité des textes

On distingue le contrôle obligatoire du contrôle aléatoire ou provoqué.

a) Le contrôle obligatoire

Ce contrôle ne pose pas de problème particulier et se comprend aisément. Il porte sur :

· Les projets ou propositions de lois organiques (ainsi que les modifications devant les atteindre)

Cette disposition prévue par l'article 117 de la Constitution est reprise de manière détaillée à l'article 123 de la Constitution. Un prolongement de ces dispositions constitutionnelle se retrouve à

l'article 19 de la loi N° 91-009 du 31 Mai 2001 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle qui précise : « Les lois organiques adoptées par l'Assemblée Nationale sont transmises à la Cour constitutionnelle par le Président de la République pour le contrôle de constitutionnalité... »

· Les projets de règlement intérieurs des hautes institutions de l'Etat

Ici aussi l'article 123 de la Constitution dispose : «(...) , les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et du Conseil économique et social avant leur mise en application, doivent être soumis à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution ». De même, l'article 21 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle reprend : « Les règlements intérieurs et les modifications aux règlements adoptés par l'Assemblée Nationale, la Haute autorité de l'audiovisuel et la communication et par le Conseil Economique et social sont, avant leur mise en application, soumis à la Cour constitutionnelle par le Président de chacun des organes concernés ».

b) Le contrôle aléatoire ou provoqué

Ce type de contrôle est largement connu en droit comparé, notamment lorsqu'il porte sur les lois votées par le parlement et en attente de promulgation .La compétence de la Cour à l'égard des « lois ou actes réglementaires censés porter atteinte aux droits de la personne humaine et aux libertés publiques » ainsi qu'à

l'égard des actes réglementaires pose quant à elle quelques problèmes.

· Les lois votées par le Parlement et en attente de promulgation

*La disposition constitutionnelle selon laquelle la cour statue sur « ...les lois en général avant leur promulgation... » doit être lue de concert avec l'article 121 du même texte qui précise : « 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 »⁸¹. Malgré cela il s'est développé une pratique consistant pour le Président de la République à saisir systématiquement la Cour constitutionnelle de toutes les lois votées par le Parlement avant que celles-ci ne soient promulguées.*

· Les lois ou actes réglementaires censés porter atteinte aux droits de la personne humaine et aux libertés publiques

Si l'article 117 de la Constitution prévoit simplement que « La Cour constitutionnelle statue (..) sur (...) la Constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits de la personne humaine et aux libertés publiques (...) », il est revenu à l'article 22 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle de préciser : « De même sont transmis à la Cour constitutionnelle

⁸¹ Voir commentaires sous cet article 121.

soit par le Président de la République, soit par tout citoyen, par toute association ou organisation non gouvernementale de défense des droits de l'homme, les lois et actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques... ».

On note ici une liberté accordée aux différents acteurs de juger des textes censés violer les droits fondamentaux. Cette possibilité s'ajoute au pouvoir reconnu par l'article 121, alinéa 2, de la Constitution, à la Cour constitutionnelle, de se prononcer d'office sur la Constitutionnalité des lois et de tous textes règlementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques.

· Les actes réglementaires en général

Mais l'article 117 de la Constitution doit être apprécié en complément à l'article 3 du même texte qui dispose : « ...Tout texte réglementaire et tout acte administratif contraire [aux dispositions de la Constitution] sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre (...) les textes et actes présumés inconstitutionnels. »

La compétence de la Cour à l'égard des actes règlementaires pose un problème majeur, celui du risque de conflit entre les attributions du juge constitutionnel et celles du juge administratif, ce dernier étant juge de la légalité et pouvant avoir aussi la Constitution

comme norme de référence. La Cour essaye de régler ce problème en rejetant chaque fois des requêtes qui n'évoquent que les conditions de mise en œuvre des lois, sans faire référence à une disposition constitutionnelle particulière. Il n'en est autrement que si la mise en œuvre de la loi est, en même temps, une question de violation présumée des droits fondamentaux. Dans ce dernier cas, la Cour se déclare compétente et examine l'affaire.

1. Attributions en matière électorale

a) Les compétences classiques ne posant pas problème

La compétence de la Cour à l'égard de certaines questions électorales reste tout à fait classique et ne pose pas de problèmes particuliers. Il s'agit

· Du contrôle de la Constitutionnalité des lois électorales

Par ce contrôle, Il s'agit de protéger essentiellement la liberté d'association dans son application aux partis politiques. L'article 5 de la Constitution dispose en effet que « les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la charte des partis politiques... ». Il faut protéger également le

caractère universel et secret du vote.⁸² Il faut protéger enfin le droit de participation libre à la direction des affaires publiques⁸³.

· Du contrôle de la campagne électorale, du scrutin et du dépouillement

b) Les compétences originales pouvant poser problème

Trois domaines de compétence de la Cour constitutionnelle en matière électorale posent problème. Il s'agit de premièrement de l'intégration dans la compétence matérielle de la Cour du contentieux en premier et dernier ressort des listes électorales et cartes d'électeur, deuxièmement de l'intégration dans la compétence de la Cour du contentieux en premier et dernier ressort des candidatures aux élections législatives et troisièmement du contentieux des résultats des élections.

· L'intégration dans la compétence matérielle de la Cour du contentieux en premier et dernier ressort des listes électorales et cartes d'électeur

Alors que ce contentieux relève en général de la compétence du juge judiciaire, le législateur béninois l'a remis au juge constitutionnel, juge électoral. Le contentieux portant directement

⁸² Article 6 de la Constitution.

⁸³ Article 13 de la Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples qui fait partie intégrante de la Constitution béninoise aux termes de l'article 7 de la Constitution.

et uniquement sur les inscriptions, refus d'inscription, radiations ou omissions dans l'établissement des listes électorales relève dans le système français, des tribunaux d'instance donc, des juges judiciaires.

On constatera que c'est ce modèle français qui a fait école dans nombre de pays francophones du Nord comme du Sud. Ces pays ont en effet mis en place un système de contestation à deux phases : une première phase purement administrative qui si elle ne satisfait pas le demandeur, ouvrira les portes d'une deuxième phase réellement contentieuse et confiée au juge judiciaire.

Pour tous les cas que nous avons consultés⁸⁴, la compétence contentieuse en matière de listes électorales relève du juge judiciaire et cette compétence se justifie par le fait qu'on estime que l'inscription, le refus d'inscription, les radiations ou omissions dans l'établissement des listes, donc, en définitive la qualité d'électeur, est une affaire d'état civil. C'est donc parce que le juge civil est juge de l'état et de la capacité des personnes qu'il lui est demandé, en cas de besoin, de vérifier si les personnes dont l'inscription est demandée, remplissent les conditions requises pour être inscrites sur ou pour être radiées des listes électorales. Cette logique est donc tout à fait défendable et paraît correspondre aux compétences normales des juridictions civiles. C'est pourtant contre cette logique qu'est allé le législateur béninois à travers les diverses lois électorales.

¹ France, Belgique, Burkina-Faso, Sénégal, Mali, Côte d'Ivoire.

Au Bénin, la Cour constitutionnelle en tant que garante de la régularité des élections présidentielles et législatives, connaît de toutes les irrégularités touchant aux listes électorales et aux cartes d'électeurs. Tout citoyen peut présenter une réclamation en inscription ou en radiation. Le recours formé par simple lettre est adressé à la Cour constitutionnelle. Compétence exclusive est donc reconnue à la Cour constitutionnelle, et non pas à une juridiction civile comme ailleurs, pour connaître des contentieux relatifs aux listes électorales et cartes d'électeur. Ce choix du législateur béninois peut paraître curieux. C'est que simplement le législateur béninois refuse de confiner l'intervention du juge électoral à l'après scrutin, c'est-à-dire à l'analyse des contestations du scrutin. Il veut que l'ensemble des questions suscitant un contentieux soit soumis à un seul et même juge, le juge électoral. Cette vision est d'ailleurs clairement affichée dans les textes qui prévoient que tout le contentieux électoral relatif aux élections présidentielles ou législatives est soumis à la Cour constitutionnelle qui statue conformément aux textes en vigueur; ce qui dénote une volonté du législateur, celle de remettre le contentieux aussi bien des actes préparatoires, du scrutin, du dépouillement et des résultats à un juge unique, le juge électoral.

Dans un pays à forte densité d'analphabètes, la démarche n'est pas sans mérite puisque la personne qui conteste telle ou telle question liée aux élections présidentielles ou législatives n'a pas à se demander quelle est la juridiction compétente. Il en existe une seule, la Cour constitutionnelle. Et comme le contentieux des

listes électorales doit en plus être réglé très rapidement, le citoyen qui ne sait pas à quelle juridiction adresser sa réclamation risque de ne pas avoir de suite à sa réclamation puisqu'une juridiction se déclarera incompétente et que, du fait du retard, celle compétente finira par déclarer la requête irrecevable.

Le choix du législateur béninois est donc salutaire pour les requérants éventuels qui savent que c'est la Cour constitutionnelle qui règle tous les « problèmes » liés aux élections nationales, requérants qui auraient peut-être été un peu perdus en cas de répartition de compétence entre la Cour constitutionnelle, juge électoral et le juge civil.

· L'intégration dans la compétence de la Cour du contentieux en 1^{er} et dernier ressort des candidatures aux élections législatives

En matière d'élection présidentielle, le Bénin, à l'instar de la plupart des autres pays francophones, confie au juge électoral, le contentieux des candidatures. Cette compétence se justifie au regard de la délicatesse de ce contentieux qui, par ailleurs, n'est pas lourd à gérer. Le caractère sensible et délicat, quoique léger, du contentieux des candidatures pour l'élection présidentielle, milite donc en faveur de son maintien dans les compétences de la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne les élections législatives, compte tenu de l'ampleur de ce contentieux, le principe est qu'il échappe au juge de l'élection qui ne peut en connaître exceptionnellement que si,

saisi postérieurement des réclamations contre l'élection, il lui est soumis une ou plusieurs irrégularités ou fraudes liées aux candidatures. Ainsi le contentieux des candidatures relève, soit du juge civil comme c'est le cas en Belgique, soit du juge administratif comme prévu en France, au Burkina-Faso, en Côte d'Ivoire, au Maroc, en Centrafrique, au Mali.

Notons que contrairement au juge constitutionnel qui se résume en une seule juridiction, le juge civil ou le juge administratif sont en réalité un ensemble de juridictions civiles et administratives organisées en véritable ordre, couvrant l'ensemble du territoire et disposant de plusieurs degrés de juridictions, ce qui allège la tâche à chaque juge qui ne peut être saisi que d'une partie du contentieux.

Le législateur béninois ne semble pas cependant sensible à cette explication puisqu'il a choisi de confier le contentieux des candidatures au juge constitutionnel, juge de l'élection. En réalité, en amont de ce contentieux se trouve d'abord la CENA. Pour bien comprendre, la situation, il faut distinguer deux (2) types de contentieux liés aux candidatures : le contentieux de l'admission des candidatures et de l'éligibilité et le contentieux des éléments attachés à la déclaration de candidature.

Dans le premier type de contentieux, c'est-à-dire le contentieux de l'admission des candidatures et de l'éligibilité, la déclaration de candidature à une élection présidentielle ou à une élection législative se fait auprès de la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) Une fois ces candidatures déposées, il importe

d'examiner ou de contrôler leur recevabilité. C'est ici qu'il faut distinguer selon les deux types d'élections (présidentielles et législatives). Concernant les élections législatives, la CENA, après avoir contrôlé la recevabilité des candidatures, délivre un récépissé définitif qui signifie que les candidatures ont été retenues. Concernant les élections présidentielles, la CENA, doit, après avoir examiné la recevabilité des candidatures et délivré le récépissé définitif, transmettre tous les documents à la Cour constitutionnelle qui se chargera de contrôler la régularité de la liste des candidatures qui, devenant ainsi définitive, pourra être publiée. Quelque soit le type d'élections, divers problèmes peuvent se poser à cette étape importante des préparatifs à l'élection. Il peut arriver que le candidat qui sollicite son enregistrement ne remplisse pas les conditions d'éligibilité prévues par la loi, ou que, remplissant ces conditions, il viole plutôt les conditions de forme pour la présentation des candidatures. La CENA pourra, pour l'une de ces raisons, rejeter sa candidature. Le candidat ainsi évincé peut s'opposer à ce refus d'enregistrement de sa candidature, estimant de son côté avoir respecté les conditions en question. Il peut arriver qu'à l'opposé des deux situations précédentes, la candidature ait été retenue par la CENA ou par la Cour constitutionnelle et qu'un adversaire, ou même parfois le candidat lui-même, s'y oppose pour diverses raisons. Ces cas soulèvent un contentieux que nous pouvons qualifier de contentieux de l'admission des candidatures et de l'éligibilité.

Diverses dispositions constitutionnelles et législatives confient à la Cour constitutionnelle le règlement du contentieux de

l'admission des candidatures et de l'éligibilité quelque soit le type d'élection, et ce en premier et dernier ressort. Compte tenu de l'arbitraire qui peut parfois exister dans l'exercice de pareil contentieux, c'est une bonne chose qu'elle soit confiée à un juge relativement indépendant, à savoir la Cour constitutionnelle.

Dans le deuxième type de contentieux lié aux candidatures, à savoir le contentieux des éléments attachés à la déclaration de candidature, il peut y avoir deux cas de figure. D'abord, le contentieux relatif à la dispute autour des mêmes couleurs, signes ou logos. Le problème pourra être tranché par la CENA. Mais en dehors du fait que la CENA n'est pas une juridiction, il faut observer que sa décision ne peut être rendue que dans premier temps, à charge de contestation devant la Cour constitutionnelle. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à la Décision DCC96-002 de la Cour constitutionnelle rendue les 4 et 5 Janvier 1996. La Cour y a en effet déclaré contraire à la Constitution l'article 10 de la loi N°95-015 votée par le Parlement les 22 Septembre et 11 Décembre 1995. Car « en prescrivant que la CENA se prononce sans recours possible, l'article 10 de la loi querellée est contraire à la Constitution ». Même si cette décision a été rendue au sujet d'une loi concernant l'élection présidentielle, elle peut s'appliquer aux élections législatives en ce que la décision rendue par la CENA peut être contestée devant la Cour constitutionnelle.

D'ailleurs le législateur qui prévoit un recours devant la Cour constitutionnelle en cas de contestation ou de refus d'enregistrement d'une déclaration de candidature autorise ainsi

un recours suite à une dispute autour des mêmes couleurs, signes ou logos. Cette dispute amènera en effet la CENA à rejeter une déclaration de candidature au profit d'une autre. Le candidat dont la déclaration sera rejetée pourra alors saisir la Cour constitutionnelle.

Mais la dispute des mêmes couleurs, signes ou logos n'est pas la seule catégorie de contentieux liée aux éléments attachés à la présentation de candidature. Le deuxième cas de figure est le contentieux relatif à la contestation des couleurs signes ou logos par la CENA, un candidat, un parti ou une alliance de partis.

- Le candidat, le parti ou l'alliance de partis dont la CENA a rejeté les couleurs, signes ou logos a le droit de saisir la Cour constitutionnelle en annulation de la dite décision.

- Celui qui n'est pas d'accord avec les couleurs signes ou logos de son adversaire peut saisir la Cour constitutionnelle pour lui demander l'annulation des dits symboles. La Cour constitutionnelle se reconnaît compétente pour ce type de contentieux⁸⁵.

- Il peut même arriver qu'une personne non candidate dont le logo (ou tout autre symbole) a été usurpé par un candidat, fasse un recours devant la Cour constitutionnelle qui devra statuer pour trancher le litige⁸⁶.

⁸⁵ Cf. Décision EL 95-009.

⁸⁶ Cf. Décision EL 96-004 du 20 Février 1996.

Que penser de ces différentes hypothèses où le juge constitutionnel se voit confier le contentieux des candidatures? Il faudrait souhaiter, qu'en ce qui concerne les élections législatives, et en dehors de la question de l'admissibilité des candidatures, on aille vers une remise de ce contentieux (contentieux des éléments attachés à la candidature) au juge administratif présent sur l'ensemble du territoire national au niveau de tous les tribunaux dans la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire au Bénin, en imposant des brefs délais en instance, en appel et en cassation.

Contentieux des résultats de l'élection présidentielle : la Cour juge et partie

*L'article 117 de la Constitution prévoit que « la Cour constitutionnelle... veille à la régularité de l'élection du Président de la République, examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu par elle-même relever et proclame les résultats ». Or, aux termes du même article, en ce qui concerne les élections législatives, la Cour est seulement chargée « de statuer, **en cas de contestation...** », sur leur régularité.*

Au moment où ces textes étaient rédigés, le Bénin n'avait pas de CENA. Avec l'avènement de cette institution, il est apparu que deux (2) institutions devraient désormais être destinataires des résultats électoraux en provenance du terrain (mairie, préfecture et ministère de l'intérieur reçoivent aussi pour archivage). Cela a entraîné des cafouillages, chacune des institutions donnant parfois des résultats différents de ceux donnés par l'autre.

Il conviendrait, à l'avenir, à la lumière de l'existence de la CENA de répartir correctement les rôles entre celle-ci et la Cour constitutionnelle.

Dans la pratique et la législation actuelles, les résultats venant des démembrements de la CENA sont transmis en même temps à la Cour constitutionnelle et à la CENA. Chaque institution fait son travail de recensement et dispose de son total presque en même temps. La Cour ne prend donc pas comme point de départ les résultats de la CENA pour en faire la correction sur la base des recours. De plus, la Cour a un pouvoir de redressement et d'annulation des voix. Les résultats proclamés de part et d'autre ne seront donc jamais les mêmes.

Enfin, en matière d'élections présidentielles, la Cour s'autosaisit des irrégularités, et procède, avant tout recours, aux réajustements et annulations de voix nécessaires avant de proclamer les résultats qui sont censés être provisoires. Il s'ouvre alors une période de cinq jours où les candidats peuvent contester ces résultats. C'est après examen de ces contestations que la Cour proclame les résultats définitifs.

Mais, à dire vrai, cette période de cinq jours ne sert à rien. La Cour estime quasi systématiquement qu'elle a déjà relevé elle-même les différentes irrégularités, de sorte que les résultats provisoires deviennent toujours définitifs. En fait, tout requérant, dans ce délai, demande à la Cour constitutionnelle de se déjuger. La tendance pour la Cour de banaliser ou de négliger les requêtes

est grande. Et elle l'a fait aussi bien en 1996 qu'en 2001. Elle a considéré chaque fois avoir déjà fait le travail demandé, avec l'aide de ses délégués sur le terrain qui ont pu lui transmettre des rapports sur les irrégularités constatées, et que les irrégularités, lorsqu'elles ont été avérées, ont déjà été sanctionnés. Autrement dit, la Cour constitutionnelle veut faire croire qu'avec l'aide de délégués, dont les critères de recrutement n'ont pas été imposés par la loi, elle a réussi, en envoyant quelques-uns de ces sept (7) membres sur le terrain, à détecter toutes les irrégularités qui ont pu entacher l'élection présidentielle sur tout le territoire national.

En réalité ce comportement est naturel. La Cour ne veut et ne peut pas se déjuger. Il conviendrait donc de modifier les règles de répartition des rôles en matière de résultats électoraux. Soit, la CENA proclame les résultats provisoires, et la Cour, sur la base des recours et de ses observations personnelles, sera amené à opérer les corrections utiles en vue de la proclamation définitive des résultats. Il suffira de disposer d'un peu plus de temps dans l'organisation du scrutin. Soit, la CENA se contente de collecter et de centraliser les résultats qu'elle transmettrait à la Cour constitutionnelle qui aura l'exclusivité de la proclamation des résultats (dans les textes et dans la réalité)

3. Attributions en matière de séparation des pouvoirs et de régulation du fonctionnement des organes de l'Etat.

Il s'agit de manière classique de contrôler le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Ce principe permet en effet d'éviter

l'intrusion de l'Exécutif dans le domaine de la détermination des modalités d'exercice des libertés, domaine réservé au Législatif. Il permet aussi d'éviter l'intrusion de l'Exécutif dans l'activité juridictionnelle, ce qui assure l'indépendance de la justice.

Il s'agit de manière un peu plus originale de faire respecter l'article 35 de la Constitution qui dispose : « Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun ». C'est une excellente chose d'avoir prévu une telle attribution pour la Cour constitutionnelle. Seul bémol : dans les rapports entre l'exécutif et le Parlement, l'article 68 de la Constitution et l'interprétation qu'en a fait la Cour constitutionnelle la limite dangereusement en tant qu'organe de protection du Parlement contre l'intrusion du gouvernement dans le domaine de la loi.

4. Attributions en matière de protection des droits fondamentaux

a) Le contrôle des faits portant atteinte aux droits fondamentaux par le juge constitutionnel béninois

· Les rapports du juge constitutionnel avec les faits en droit comparé

En droit comparé, le contrôle des faits par un juge constitutionnel est rare ou accidentel. Il n'existe que dans les cas suivants : le contrôle des faits dans le contentieux électoral, le contrôle du

comportement des autorités politiques et le contrôle des faits déjà appréciés par un autre juge.

· Les particularités du contrôle des faits par le juge constitutionnel béninois

L'article 117 de la Constitution dispose que la Cour constitutionnelle statue « (...) en général sur la violation des droits de la personne humaine ... ». Il y a donc au Bénin d'une part, la possibilité de contrôler des faits en dehors du contentieux électoral ou du comportement des autorités politiques, d'autre part, la possibilité de contrôler des faits en premier et dernier ressort (comme un juge de fond).

Le problème est que la Cour ne dispose pas toujours des moyens d'apprécier les faits (rapports d'enquêtes de la police, expertises et contre expertises, instructions pouvant prendre plusieurs mois ou années, commissions rogatoires, réexamen des faits en deuxième degré, etc....). Le risque pour la Cour de se tromper est donc grand alors que sa décision est sans recours et s'impose à tous, y compris aux autres juges.

Malgré cela, il y a quelques avantages apparents à la reconnaissance de cette attribution.

b) Impact de ce contrôle sur la protection des droits fondamentaux

· *Une sanction plus large des cas de violation des droits fondamentaux*

Premièrement, dans les rapports des particuliers avec les autorités publiques ou l'administration. Il n'est plus visé ici les seules violations des droits fondamentaux qui ont été constatées dans une loi, un acte ou décision administratifs. Tout comportement (abstention, violence, notamment des agents de police, toute situation dans laquelle un particulier estime qu'un droit constitutionnellement garanti a été violé) ouvre droit à une saisine de la Cour constitutionnelle.

Deuxièmement, dans les rapports horizontaux entre particuliers. Certaines pratiques pouvant s'élever dans les rapports entre particuliers sont également susceptibles de justifier le recours au juge constitutionnel dès lors qu'est soumis audit juge l'argument de la violation d'un droit ou devoir constitutionnellement garanti

· *Un rôle de suppléance des autres juges*

Le crédit des autres juges internes reste à conquérir. On pourra se demander si c'est le rôle du juge constitutionnel de se comporter comme un juge de fond, mais il faut plutôt se demander dans le contexte de manque de confiance qui existait à l'égard du juge judiciaire et du juge administratif en 1990, à qui le constituant

aurait-il pu confier cette tâche? Il serait toutefois opportun qu'après la construction de la confiance des citoyens aux juges par le haut (c'est à dire par le juge constitutionnel), les données changent pour qu'il existe un filtrage dans lequel le juge constitutionnel pourra accomplir sa mission sans être submergé.

B- La satisfaction du requérant

Accède t- on facilement au juge constitutionnel et la procédure suivie devant – elle est –elle équitable et « préparatoire » ?

1) L'accès au juge

· L'accès au juge constitutionnel béninois est initialement très large.

Contrôle de constitutionnalité des textes

Le déclenchement du contrôle a priori est réservé aux autorités politiques. La procédure à ce niveau paraît normale, car ce sont elles qui participent à l'élaboration de la loi ou à son application.

*Il existe d'abord un **contrôle abstrait** encore appelé contrôle in abstracto a posteriori dont le déclenchement est ouvert à tous les particuliers et dans lequel il n'est exigé ni la lésion d'un intérêt particulier, ni un délai d'introduction de la requête. Il y a ensuite les questions préjudicielles. Elles doivent être posées par toute personne et transmises à la Cour constitutionnelle par la juridiction*

devant laquelle la question est posée. Enfin, la cour peut ensuite se saisir d'office des textes censés violer les droits de l'homme

· Dans le cadre de la sanction de toute forme de violation des droits fondamentaux

Tout particulier peut saisir la Cour sur cette question. Il n'est même pas exigé la lésion d'un intérêt particulier Le problème qui se pose ici est le risque d'un conflit possible avec les autres juges, car la Cour travaille dans leur domaine sans forcément avoir ni le temps nécessaire ni les moyens et les techniques des autres juges relevant de l'ordre judiciaire.

Les conditions formelles de recevabilité et leur durcissement par le juge deviennent des freins à l'accès au juge constitutionnel

a) Le nombre élevé de décisions d'irrecevabilité : le juge victime de son succès

- Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité et de la sanction de toute forme de violation des droits fondamentaux ;

Comme la Cour est souvent submergée de recours, il lui arrive souvent d'évoquer des arguments tels que défaut d'adresse, de signature, d'existence juridique, incompétence etc... pour ne pas analyser des recours alors que son rôle de protecteur des droits de l'homme devrait l'amener à chercher des remèdes au non respect par les requérants des règles de forme.

- Dans le cadre du contentieux électoral

En 2001, 40 décisions sur 67 sont des décisions d'irrecevabilité, soit 60% des décisions. En 1995 déjà, sur 134 décisions rendues par la Cour constitutionnelle en 1995 au sujet des élections législatives, 112 ont été des décisions d'irrecevabilité soit 83,58% des décisions. Les arguments généralement évoqués sont l'erreur des requérants sur les destinataires de leur requête, le défaut de qualité des requérants, le non respect par les requérants des mentions obligatoires prescrites par la loi dans la présentation des requêtes, le défaut d'annexe à la requête les pièces produites au soutien de ses moyens... ». De très nombreuses décisions de la Cour ont ainsi fait état de requêtes ne comportant pas l'adresse précise des requérants⁸⁷, l'imprécision ou l'absence de l'identité des élus dont l'élection est contestée⁸⁸, les moyens d'annulation évoqués⁸⁹, ou les pièces au soutien des moyens⁹⁰. Il y a aussi le défaut de signature des requêtes⁹¹ ou encore, le non respect des délais,

Concernant enfin le défaut d'annexe de ses réclamations au procès-verbal des opérations électorales envoyé à la Cour

⁸⁷ Par exemple : Décisions EL 95-032 du 22 Avril 1995, Recueil, vol. 1, *ibid.*, p.151 ; EL 95-085 du 17 Mai 1995, Recueil, vol. 2, *ibid.*, p. 83, 95-087 du 17 Mai 1995, Recueil, vol. 2, *ibid.*, p.91.

⁸⁸ Par exemple : Décisions EL 95-032 du 22 Avril 1995, Recueil, vol. 1, *ibid.*, p.151 ; EL-95-087 du 17 Mai 1995, Recueil, vol. 2, *ibid.*, p. 91 ; EL-95-088 du 17 Mai 1995, Recueil, vol. 2, *ibid.*, p. 95 ; EL 95-089 du 17 Mai 1995, Recueil, vol. 2, *ibid.*, p. 99.

⁸⁹ Décision EL 99-111 du 23 Juin 1999, par exemple.

⁹⁰ Décisions EL-95-093 du 24 Mai 1995, Recueil, vol. 2, *ibid.*, p.117 et EL-95-094 du 24 Mai 1995, Recueil, vol. 2, *ibid.*, p.121, par exemple.

⁹¹ Décision EL-95-091 du 17 Mai 1995, Recueil, vol. 2, *ibid.*, p. 107, par exemple.

constitutionnelle.⁹² , c'est sans doute l'une des causes les plus fréquentes d'irrecevabilité pour les élections législatives de 1999⁹³. La Cour a usé de la même formule pour déclarer des dizaines de requêtes irrecevables. « ... n'ayant pas fait annexer ses réclamations au procès-verbal le jour du scrutin, son recours doit, de ce chef, être considéré comme tardif ». Il faut noter ici qu'il y a même des requêtes qui sont déclarées prématurées et tardives et que cet argument est aussi utilisé en matière d'élection présidentielle alors que la Cour peut s'autosaisir dans cette matière.

Au total, on peut dire qu'aucune cause d'irrecevabilité n'est absente de la jurisprudence électorale de la Cour. Toutes ces irrecevabilités, dénotant de la méconnaissance des règles de forme par les requérants, ont pourtant des effets assez négatifs pour la régularité du scrutin, et donc pour le droit de libre participation à la direction des affaires publiques.

· Les remèdes utilisés ou suggérés pour améliorer la recevabilité des recours.

Quelques pistes peuvent être explorées pour remédier à ce blocage qui peut s'assimiler à un déni de justice constitutionnelle. Ce sont l'allègement des conditions de recevabilité, la possibilité de la régularisation des requêtes, l'auto saisine, pour les présidentielles

⁹² Cf. article 78 al 1 et 6 de la loi 98-034 du 15 Janvier 1999, *ibid*, qui prévoit : « les procès-verbaux de déroulement de scrutin et des feuilles de dépouillement de chaque bureau de vote sont établis en six (06) exemplaires ...

par exemple, la formation et de l'information des requérants, l'allègement des attributions de la Cour constitutionnelle.

2) Le caractère équitable de la procédure

La première garantie que devrait offrir le juge constitutionnel, protecteur des droits fondamentaux, est de disposer, lui même, au bénéfice de ceux qui la saisissent, des garanties d'un procès équitable. Par ailleurs, ses décisions doivent être rendues dans des conditions telles que leur respect ne fasse l'objet d'aucune contestation, de manière à ce qu'elles procurent satisfaction au requérant.

L'article 26 du Règlement intérieur de la Cour dispose : « La procédure devant la Cour constitutionnelle est écrite, gratuite, secrète. Elle est contradictoire selon la nature de la requête ». En effet, la procédure devant les juridictions constitutionnelles doit être aménagée selon des formes destinées à impliquer le citoyen dans le débat constitutionnel. Cette implication suppose notamment que soit respecté le principe du contradictoire, élément essentiel du droit à un procès équitable.

Cette exigence n'est respectée au Bénin que « selon la nature de la requête ». Ce qui n'est pas une obligation absolue pour le juge. La jurisprudence montre néanmoins qu'il fait un bon usage de sa faculté de rendre le procès constitutionnel contradictoire. Toutefois ce respect du contradictoire est faible en comparaison aux autres procès.

Quand à la procédure, étant essentiellement écrite, elle n'est pas publique. Néanmoins, les décisions doivent être rendues publiques. C'est un problème sérieux au regard de la transparence et de certaines attributions de juge de fond reconnues au juge constitutionnel. La procédure devant la Cour est totalement gratuite, car le recours devant la Cour ne nécessite l'engagement d'aucun frais.

ARTICLE 118

Elle est également compétente pour statuer sur les cas prévus aux articles 50, 52, 57, 77, 86, 100, 102, 104 et 146.

Cf. Commentaires des articles concernés

ARTICLE 119

Le Président de la Cour constitutionnelle est compétent pour :

- recevoir le serment du président de la République ;**
- donner son avis au président de la République dans les cas prévus aux articles 58 et 68 ;**
- assurer l'intérim du président de la République dans le cas prévu à l'article 50 alinéa 3.**

Il faut simplement rappeler ici que l'article 58 de la Constitution porte sur l'initiative du référendum par le Président de la République « sur toute question relative à la promotion et au renforcement des droits de l'homme, à l'intégration sous régionale et à l'organisation des pouvoirs publics ». Quant à l'article 68 de

la Constitution, il porte sur les pouvoirs exceptionnels du Président de la République en cas de blocage du fonctionnement des institutions ou de menace sur le respect des engagements internationaux du Bénin.

Dans les deux cas, ces avis ne sont pas obligatoires. Le président de la République peut passer outre.

ARTICLE 120

La Cour constitutionnelle doit statuer dans le délai de quinze jours après qu'elle a été saisie d'un texte de loi ou d'une plainte en violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques. Toutefois à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. Dans ce cas, la saisine de la Cour constitutionnelle suspend le délai de promulgation de la loi.

1. Il convient de se pencher ici sur la question des délais de jugement qui reviennent dans différents articles de la Constitution. De véritables délais de jugement sont en effet imposés à la Cour constitutionnelle. S'il est fréquent que ces délais soient imposés au juge constitutionnel lorsqu'il exerce ses prérogatives de juge électoral, il est un peu plus rare que le juge constitutionnel soit encadré dans la quasi totalité de ses activités juridictionnelles par des délais. C'est pourtant ce que prévoit le constituant béninois.

2. Les délais de jugements dans les matières autres que les matières électorales sont de quinze (15) jours lorsque la Cour est saisie

d'un texte de loi ou d'une plainte en violation des droits fondamentaux. Ce délai peut être ramené à huit (8) jours en cas d'urgence. Lorsque la Cour se prononce d'office sur la Constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censé porter atteinte aux droits fondamentaux, le délai que lui impartit le constituant est de huit (8) jours. En matière de questions préjudicielles, la Cour doit statuer dans un délai de trente (30) jours.

3. Il faut faire remarquer qu'après avoir longtemps respecté ces délais, la haute juridiction, victime de son succès et de la pléthore de ses attributions, a de plus en plus du mal à les respecter alors qu'elle est elle-même intraitable sur le non respect par les requérants des délais de saisine.

ARTICLE 121

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.

Le recours à la Cour n'est donc pas obligatoire pour tous les textes. La lecture du seul article 117 de la Constitution, ainsi que la

pratique développée depuis 1996 par le Président KEREKOU et qui consiste à saisir systématiquement la Cour constitutionnelle de tout texte de loi voté par le Parlement avant de procéder à sa promulgation, pouvait laisser croire au caractère obligatoire du contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires. Or, en fait c'est « sur demande du Président de la République ou de tout membre de l'Assemblée nationale » seulement que le contrôle devrait s'imposer pour les lois ordinaires en instance de promulgation.

ARTICLE 122

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.

Cet article donne au citoyen deux moyens pour contester la Constitutionnalité d'une loi ou d'un fait. D'abord, la saisine directe de la Cour constitutionnelle elle-même qui statuera sur la Constitutionnalité de la loi contestée, indépendamment de tout litige. Ici, il s'agit de la saisine par voie principale. Ensuite, en soulevant une question préjudicielle d'inconstitutionnalité au cours d'un procès, et donc au cours de la résolution d'un litige. Dans ce cas, le juge préalablement saisi au fond de la question, sursoit à statuer jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle. On parle alors de la saisine par voie d'exception.

ARTICLE 123

Les lois organiques avant leur promulgation, les Règlements Intérieurs de l'Assemblée Nationale, de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la Communication et du Conseil Économique et Social avant leur mise en application, doivent être soumis à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Cf. Commentaires sous article 117.

ARTICLE 124

Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles.

1. L'inconstitutionnalité des textes de loi ou règlement n'appelle pas de commentaire particulier. Car dès lors qu'elle est déclarée contraire à la Constitution, la norme, loi ou règlement, ne peut entrer en vigueur, et si elle l'était déjà, cesse d'avoir effet de droit. Elle ne peut recouvrer sa validité qu'après avoir été mise en conformité à la Constitution et attestée par la Cour.

2. En ce qui concerne les décisions de la Cour relatives à la protection des droits et libertés, elles ont connu une évolution considérable. Avant 2002, la Cour se contentait du simple constat de la violation. Mais à partir de 2002, la Cour commence à ouvrir

droit à réparation. Pour l'instant, cette évolution ne conduit pas la Cour à se déclarer compétente pour octroyer les dommages et intérêts. Mais comme ses décisions s'imposent à toutes les autorités publiques y compris juridictionnelles, il appartient aux parties gagnantes de se prévaloir des décisions du juge constitutionnel pour obtenir devant le juge judiciaire, la quantification et le bénéfice en raison des préjudices subis.

TITRE VI DU POUVOIR JUDICIAIRE

La Constitution du 11 Décembre 1990 du BENIN a consacré la séparation des pouvoirs. Si les titres III et IV de cette Constitution ont traité des pouvoirs exécutif et législatif, le pouvoir judiciaire quant à lui, fait l'objet du titre VI après le titre V qui a été réservé à la Cour constitutionnelle. Les dispositions constitutionnelles dans ce titre VI sur le pouvoir judiciaire, vont de l'article 125 à l'article 134.

ARTICLE 125

Le Pouvoir Judiciaire est indépendant du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif.

Il est exercé par la Cour Suprême, les Cours et Tribunaux créés conformément à la présente Constitution.

1- La Justice au Bénin est un pouvoir placé au même rang que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Cette disposition constitutionnelle affirme aussi la séparation du pouvoir judiciaire des deux autres. L'alinéa 1 de l'article 125 de la Constitution place ainsi au Bénin le pouvoir judiciaire sur un pied d'égalité que les deux autres pouvoirs exécutif et législatif. Par ailleurs, cet alinéa 1^{er} pose le principe de l'indépendance de la justice à l'égard de l'exécutif et du Législatif.

Ainsi posée, l'indépendance de la Justice est donc un principe, une règle constitutionnelle. Il en découle que les pouvoirs exécutif et législatif ne doivent pas s'immiscer dans l'exercice du pouvoir judiciaire ni faire pression sur ce pouvoir. Ce pouvoir judiciaire doit s'exercer librement.

2- Qui exerce le pouvoir judiciaire ? *Le pouvoir judiciaire, selon l'alinéa 2 de l'article 125 est exercé par la Cour Suprême, les Cours et les Tribunaux qui sont régulièrement créés suivant la Constitution. La Cour Suprême, les Cours et les Tribunaux créés conformément à la Constitution sont les juridictions de l'Etat qui seules exercent la justice, donc le pouvoir judiciaire, à l'exclusion de toutes autres institutions ou organes non prévus par la Constitution. En conséquence, il ne doit pas exister, au Bénin, d'instances ad hoc, de tribunaux ou Cours d'exception de jugement.*

3- En quoi consiste l'exercice du pouvoir judiciaire ? *L'exercice du pouvoir judiciaire consiste, de la part des juridictions régulières que sont la Cour Suprême, les Cours et les Tribunaux, à juger, c'est-à-dire à dire le droit ou à concilier, dans les différentes matières qui relèvent de leurs compétences respectives. L'alinéa 2 de l'article 125 indique la structure pyramidale des juridictions : au sommet se trouve la Cour Suprême, ensuite viennent les Cours et à la base il y a les tribunaux.*

4- Les textes essentiels qui ont rapport avec les dispositions de l'article 125 sont : *La loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la*

Cour Suprême ; La loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême ; La loi N°93 – 013 du 10 Août 1999 portant loi organique de la Haute Cour de Justice ; La loi N°2001 – 37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin ; La loi N°2001 – 35 du 21 Février 2003 portant Statut de la Magistrature ; La loi organique N°94 – 027 du 15 Juin 1999 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature. L'article 125 de la Constitution est complété par l'article 126 qui suit.

ARTICLE 126

La justice est rendue au nom du Peuple Béninois. Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi. Les magistrats du siège sont inamovibles.

1. La justice est rendue au nom du Peuple Béninois. Cette phrase, qui débute l'article 126, renvoie à l'article 3 de cette Constitution qui affirme : « La souveraineté nationale appartient au Peuple ... La souveraineté s'exerce conformément à la présente Constitution qui est la loi suprême de l'Etat... ». La justice est rendue au nom du Peuple Béninois car seul le Peuple détient la souveraineté nationale. La justice est une œuvre régaliennne. Elle est un attribut de la souveraineté du Peuple. C'est pourquoi elle est rendue au nom du Peuple béninois. De même, l'exécution des décisions de justice se fait au nom du Peuple.

Aussi, la formule exécutoire apposée au bas des décisions devenues définitives est-elle libellée comme suit en toutes matières, suivant

l'article 19 de la loi n°2001 – 37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire : « En conséquence, la République du Bénin mande et ordonne à tous huissiers ou agents légalement habilités sur ce requis de mettre ledit arrêt ou (jugement) à exécution, au procureur général près la cour d'appel, au procureur de la République près le tribunal de première instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main forte lorsqu'ils en sont requis ». « En foi de quoi, le présent arrêt ou (jugement) a été signé par... ».

*Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi. La soumission du juge à la loi implique que le juge lui-même doit respecter la loi et la faire respecter dans l'exercice de ses fonctions. Il s'agit pour lui d'une obligation qui est à la fois constitutionnelle et professionnelle. **Constitutionnelle**, en vertu des dispositions de l'article 126. **Professionnelle**, elle est contenue dans le serment du magistrat qui, après son intégration dans le corps, entre autres, s'engage et jure de se conduire en tout comme un digne et loyal magistrat.*

2. Le juge n'étant soumis qu'à l'autorité de la loi, il « ne doit faire l'objet d'aucune pression de quelque nature que ce soit dans l'exercice de ses fonctions. Toute immixtion dans le jugement des affaires pendantes devant une juridiction est interdite », conformément à l'article 3 de la loi n°2001 – 37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire.

3. Comme corollaire de l'indépendance de la justice affirmée dans l'article 125, l'article 126 consacre l'inamovibilité des magistrats du siège. Le corps de la Magistrature est composé des magistrats du siège qui sont les juges et des magistrats du parquet qui représentent le ministère public et qui sont les magistrats debout. Les magistrats du parquet sont soumis à leurs chefs hiérarchiques qui peuvent leur donner des instructions, tandis que les magistrats du siège sont indépendants et ne doivent pas recevoir des instructions ni subir aucune pression, influence, incitation, menace ou intervention, indue, directe ou indirecte, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit, selon l'article 4 de la loi n°2001 – 35 du 21 Février 2003 portant Statut de la Magistrature.

Il en résulte que si un magistrat du parquet peut être affecté sans son consentement, mais dans l'intérêt du service et après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature, le juge, magistrat du siège, ne peut être muté de son poste qu'avec son accord, et également après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature, car il est inamovible.

Si les magistrats du parquet sont tenus de respecter les instructions de leur hiérarchie dans leurs réquisitions écrites, normalement ces instructions doivent cependant être versées aux dossiers. Et à l'audience, la parole de ces magistrats est libre. Ils peuvent alors au cours de leurs réquisitions orales prendre le contre-pied de leurs écrits, suivant leur conscience et leur compréhension et selon les éléments qui figurent aux dossiers. Tout ceci est affirmé dans

l'article 7 de la loi n°2001 – 35 du 21 Février 2003 sur le Statut de la Magistrature. Le principe constitutionnel de l'indépendance de la justice a pour corollaire, comme il a été précisé, un autre principe qui est l'inamovibilité des magistrats du siège. L'Autorité qui est garante de l'indépendance de la justice est le Président de la République. Comme en témoigne la jurisprudence de la Cour constitutionnelle⁹⁴.

Il existe au niveau du pouvoir judiciaire deux activités bien distinctes par leur fondement : celle relative au fonctionnement du service public judiciaire et celle relative à la réalisation de sa mission de dire le droit avec force de vérité légale dans laquelle aucune autorité ne saurait s'immiscer. »

ARTICLE 127

Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice.

Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature

1. Quel est le sens et la portée du rôle de garant de l'indépendance de la justice dévolu par le constituant de 1990 au Président de République ? Au sens de cet article, le Président de la République, en sa double qualité de chef de l'Etat et d' élu de la

⁹⁴ Voir la décision DCC 98-009 du 16 janvier 1998 « il résulte de la lecture combinée des dispositions des articles 125 et 126 de la Constitution que ni le législatif, ni l'exécutif ne doivent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir judiciaire. » et la décision DCC 97-015 du 10 mars 1995 « les articles 125 et 126 de la Constitution consacrent respectivement l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif et l'inamovibilité des magistrats du siège.

Nation suivant l'article 41 alinéa 1 de la Constitution, garantit l'indépendance de la justice qui est rendue au nom du peuple conformément à l'article 126 de cette Constitution. Dès lors, la loi fondamentale le rend principalement responsable au plus haut niveau de cette indépendance. Il lui revient en conséquence de prendre toutes les mesures propres à l'effectivité de l'indépendance de la justice.

La portée de ce rôle de garant de l'indépendance de la justice dévolu au Président de la République par la Constitution dans cet article 127, réside donc dans le contenu que le Chef de l'Etat doit donner à cette indépendance que la Constitution de 1990 a voulu effective, dans l'intérêt de la démocratie et de l'Etat de droit, et pour bannir désormais l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, le régionalisme et autres maux mis en exergue dans le préambule de la Constitution. En effet, c'est en sa qualité de garant de l'indépendance nationale (Article 41) et du respect de la Constitution que le Président de la République est aussi garant de l'indépendance de la justice (Article 127). Cette justice qui est l'attribut du Peuple indépendant et souverain et qui est rendue au nom de ce peuple, dans le respect de la Constitution et des lois républicaines.

La justice étant l'attribut du Peuple indépendant et souverain, le rôle de garant de l'indépendance de cette justice qui est conféré par l'article 127 de la Constitution au Président de la République est une charge qui pèse sur lui. Et le chef de l'Etat doit s'acquitter de cette mission républicaine non seulement en bon père de famille,

mais surtout dans le respect des conditions édictées par l'article 35 de la Constitution qui prescrit : « Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun. ».

En conséquence, la justice au Bénin étant un Pouvoir indépendant du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif, conformément à l'article 125 de la Constitution, le Président de la République, Chef du Pouvoir Exécutif ne doit pas détourner sa fonction constitutionnelle de garant de l'indépendance de la justice, en s'immisçant de quelque manière dans le fonctionnement de la justice. Ainsi, est contraire à la Constitution, notamment, à ses articles 125, 126, 127, 59 et 35, le fait que le chef de l'Etat prend des mesures pour empêcher ou suspendre l'exécution des décisions de justice.

C'est dans ce sens qu'a tranché la Cour constitutionnelle par Décision DCC 07-175 du 27 décembre 2007, en jugeant que : « Article 1^{er} - Le relevé n°35 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 10 octobre 2007 est contraire à la Constitution en ce qui concerne la suspension de l'exécution des décisions de justice. Article 2 – Le Secrétaire Général du Gouvernement Monsieur E. N, a violé la Constitution. »

Par ailleurs, le titre de Premier Magistrat qui est attribué au Président de la République, est un titre honorifique. Ce titre honorifique de Premier Magistrat signifie que les fonctions

politiques et administratives les plus élevées de la République sont assumées par le chef de l'Etat. En revanche, le titre honorifique de Premier Magistrat conféré au président de la République au Bénin comme dans tous les Etats démocratiques, ne se confond pas avec le titre de Magistrat qui désigne les fonctionnaires de l'ordre judiciaire dont la charge est de rendre justice (les juges) ou de réclamer au nom de l'Etat, l'application de la loi (les Procureurs).

Le président de la République, en sa qualité honorifique de Premier Magistrat, n'est ni juge, ni Procureur. Il ne doit pas non plus s'immiscer dans l'administration de la justice, même s'il a la charge de garantir son indépendance. Ce sont là des principes reconnus dans tous les Etats de droit. Et c'est à ce niveau que réside le piège et la complexité de la double charge de Chef de l'Exécutif et de garant de l'indépendance de la justice : les deux pouvoirs Exécutif et Judiciaire étant séparés, la justice étant un contre Pouvoir du Pouvoir Exécutif bien que le Président de la République soit le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature⁹⁵, la tentation d'une confusion de rôles est grande. En effet, le rattachement administratif de l'organe qu'est le Conseil Supérieur de la Magistrature à la Présidence de la République, en est une illustration. Ce qui amène certains observateurs à s'interroger sur l'effectivité de l'indépendance de la justice, tandis que le commun des citoyens croient à tort que le Chef de l'Etat, Premier Magistrat, serait le Chef des Magistrats en exercice, alors que l'article 125

⁹⁵ Article 1^{er} de la loi organique n°94-027 du 15 juin 1999 relative au Conseil Supérieur de Magistrature.

de la Constitution dispose que le Pouvoir Judiciaire est exercé par la Cour suprême, les Cours et les Tribunaux.

Au demeurant, la Cour constitutionnelle a distingué, dans la Décision DCC 02-0940 du 13 avril 2002, le Magistrat au sens large, terme utilisé pour désigner toute personne investie d'une autorité juridictionnelle, administrative, ou politique, et le magistrat au sens restreint qui est le magistrat de carrière, dont la fonction est de concourir à rendre la justice comme juge ou comme membre du Ministère public. Dans son rôle de garant de l'indépendance de la justice, le chef de l'Etat est assisté du Conseil Supérieur de la magistrature dont il est, comme indiqué plus haut, le Président.

2. Le Conseil Supérieur de la Magistrature, en tant qu'organe qui assiste le Président de la République, est consulté par celui-ci conformément à l'article 3 de la loi Organique n°94 – 027 du 15 Juin 1999 sur toutes les questions qui concernent l'indépendance de la Magistrature et la sécurité des juges. Ce Conseil Supérieur est habilité aussi à faire au président de la République, toute proposition de nature à garantir aux magistrats de bonnes conditions de travail.

· Sur le fondement des articles 125, 126 et 127, la Cour constitutionnelle a, par Décision DCC 01 – 018 du 09 Mai 2001, réaffirmé que le Législatif et l'Exécutif ne doivent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir judiciaire ni faire entrave à la justice.

La Juridiction Constitutionnelle a en effet souligné que la correspondance n°370 – C/MJLDH/DC du Samedi 28 Octobre 2000 émanant de Monsieur X, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la législation et des Droits de l’Homme, et adressée au régisseur de la prison civile pour faire procéder à la levée d’écrou d’un détenu est une immixtion dans l’exercice du pouvoir judiciaire et une violation de la Constitution en ses articles 125, 126 et 127. La Cour constitutionnelle a, dans cette décision, précisé qu’il incombe au Procureur Général en exécution d’un arrêt de la Chambre d’accusation, d’inviter le régisseur de prison à mettre en liberté un détenu⁹⁶. Puis, la Cour a stigmatisé l’acte du Ministre en précisant que cette immixtion constitue une violation de l’article 35 de la Constitution.

· Dans une affaire précédente concernant l’Eglise Protestante Méthodiste du Bénin, la Cour constitutionnelle a, sur la base des articles 125 et 126 de la Constitution, considéré par Décision DCC 00 – 005 du 26 Janvier 2000, qu’il découle de la lettre n° 2419/PG – CA du 13 Décembre 1999 du Procureur Général près la Cour d’appel de Cotonou, qu’il y a immixtion manifeste du Garde des Sceaux dans le déroulement de la procédure civile en cours ; que, ce faisant, il a méconnu le principe de l’indépendance du pouvoir Judiciaire et celui de la séparation des pouvoirs ; qu’en

⁹⁶ La Cour constitutionnelle du Bénin – Recueil des Décisions et Avis, Année 2001, pages 87 à 91. L’article 35 de la Constitution énonce : « Les citoyens chargés d’une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l’accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l’intérêt et le respect du bien commun ».

*conséquence, la lettre querellée qui contient des décisions de nature judiciaire, viole la Constitution*⁹⁷.

3. En effet, il résulte des dispositions des articles 125 et 126 de la Constitution que ni le législatif, ni l'exécutif ne doivent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir judiciaire au risque de méconnaître le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire et celui de la séparation des pouvoirs.

· Sur le plan de l'inamovibilité des magistrats du siège, la Cour constitutionnelle a dégagé dès 1997, par sa Décision DCC 97 – 033 du 10 Juin 1997⁹⁸ que « les dispositions de l'article 126 alinéa 2 de la Constitution ont pour objet notamment d'assurer aux magistrats du siège l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions ; que le principe de l'inamovibilité ainsi affirmé constitue une garantie essentielle de cette indépendance dont le vrai bénéficiaire est le justiciable ».

La Haute juridiction a ajouté qu'« en l'absence de tout texte définissant avec précision le principe d'inamovibilité et en conformité avec l'esprit de la Constitution du 11 Décembre 1990, les magistrats du siège ne sauraient être sous la dépendance du pouvoir exécutif qui ne peut, sans observer une procédure minimale tendant à garantir cette indépendance, les nommer aux diverses fonctions.»

⁹⁷ Cour constitutionnelle du Bénin – Recueil des Décisions et Avis - Année 2000, page 25.

⁹⁸ Cour constitutionnelle du Bénin – Recueil des Décisions et Avis - Année 2000, page 137 à 141.

Puis le juge constitutionnel a conclu : le « respect du principe d'inamovibilité exige que le magistrat du siège ait été individuellement consulté à la fois sur les nouvelles fonctions qui lui sont proposées et les lieux précis où il est appelé à les exercer ; que les éléments de cette consultation constituent les conditions de la procédure minimale exigée pour garantir l'indépendance des magistrats du siège ; que la lettre précitée du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme n'ayant porté que sur le lieu d'affectation ne satisfait pas au principe d'inamovibilité des juges ; que, dès lors, les décrets d'affectations déferés ne sont pas conformes à la Constitution. ». Sur ce, les Décrets n°97 – 77 et 97 – 80 du 28 Février 1997 portant affectation des magistrats D. K et F. D, juges au tribunal de 1^{ère} instance de Porto-Novo, respectivement, au tribunal de 1^{ère} instance de Kandi et au tribunal de 1^{ère} instance de Natitingou, ont été jugés non conformes à l'article 126 alinéa 2 de la Constitution.

Il s'agit là à n'en point douter d'une jurisprudence de principe qui a défini le principe constitutionnel de l'inamovibilité et a dégagé les conditions minimales de sa mise en œuvre face au vide législatif. Ces conditions dégagées sont : le juge doit être consulté sur les nouvelles fonctions, le juge doit être consulté sur les lieux précis où il est appelé à exercer ces nouvelles fonctions.

En effet, comme l'a indiqué cette décision du juge constitutionnel, la loi n°83 – 005 du 17 Mai 1983 portant statut de la Magistrature, en vigueur au moment des affectations contestées, ne contenait aucune disposition sur le principe de l'inamovibilité. Cette position

jurisprudentielle a été confirmée à plusieurs reprises et a ouvert la voie qu'elle a balisée au législateur qui a pris une nouvelle loi, la loi n°2001 – 35 du 21 Février 2003 sur le statut de la Magistrature. Dans ce nouveau texte, le législateur a pris en compte le principe de l'inamovibilité dégagé par la jurisprudence constitutionnelle ainsi que les conditions d'application retenues, à travers les articles 23 et 24. Ces deux articles constituent selon la Décision DCC 06 – 063 du 20 Juin 2006 de la Cour constitutionnelle, « la mise en œuvre de l'article 126 de la Constitution... ».

L'article 23 de la loi n°2001 – 35 du 21 Février 2003 portant statut de la Magistrature énonce en effet : « les magistrats du siège sont inamovibles. En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir sans son consentement une affectation nouvelle, même en avancement. L'inamovibilité du magistrat du siège ne constitue pas un privilège personnel pour le juge. Elle vise à garantir l'indépendance de la justice ». Quant à l'article 24 de ce statut, il dispose : « l'affectation du magistrat du siège est subordonnée à sa consultation à la fois sur la nouvelle fonction qui lui est proposée et le lieu où il est appelé à l'exercer d'une part, et son consentement préalable d'autre part. »

Les conditions légales à observer avant la mutation du magistrat du siège découlent de la lecture combinée et croisée de ces deux dispositions et sont : même en avancement, le juge doit donner son accord avant d'être affecté. Il doit être consulté non seulement sur la nouvelle fonction qui lui est proposée, mais également sur

le lieu où il est appelé à l'exercer. Son consentement doit être obtenu au préalable sur le nouveau poste et sur le lieu où se trouve ce poste. C'est à défaut du respect de toutes ces conditions que dans la Décision DCC 06 – 063 du 20 Juin 2006 suscitée, la Haute Juridiction Constitutionnelle a déclaré qu'« en procédant à l'affectation contre son gré du magistrat F. A. K de son poste de Président du Tribunal de 1^{ère} Instance, sans avoir engagé une procédure disciplinaire contre lui, le Ministre de la Justice a violé la Constitution ; qu'en conséquence, le Décret n°2005 – 813 du 29 Décembre 2005 est contraire à la Constitution en ce qui concerne Monsieur F. A. K.

L'importance des principes d'indépendance de la justice et de l'inamovibilité des magistrats du siège est telle que avant toute décision au fond d'une requête dont elle est saisie, la Cour constitutionnelle a eu à plusieurs reprises à suspendre l'exécution des Décrets d'affectations de magistrats, lorsqu'elle relève que les moyens développés par les requérants sont de nature à entraîner la censure de l'acte de mutation. C'est ainsi que par Décision DCC 06 – 018 du 06 Février 2006, la Cour constitutionnelle, a estimé « que les moyens articulés par le requérant sont de nature telle que le décret déféré pourrait, pour cause d'inconstitutionnalité, être censurée ; que dès lors, il y a lieu d'ordonner le sursis à exécution dudit décret en ce qui concerne le requérant ». Par ce motif, la Cour a ordonné « le sursis à l'exécution du Décret n°2005 – 813 du 29 Décembre 2005 portant nomination de magistrat de la Cour d'appel de Cotonou en ce qui concerne Monsieur F. A. K ».

Outre son rôle d'assistance du chef de l'Etat dans sa mission de garant de l'indépendance de la justice, le Conseil Supérieur de la Magistrature est également l'instance disciplinaire des magistrats.

ARTICLE 128

Le Conseil Supérieur de la Magistrature statue comme Conseil de discipline des magistrats. La composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature sont fixés par une loi organique.

1. L'organe disciplinaire devant lequel sont déférés les magistrats en cas de faute professionnelle est le Conseil Supérieur de la Magistrature. Suivant l'article 20 de la loi organique n°94 – 027 du 15 Juin 1999 qui régit cet organe, ses décisions prises en matière disciplinaire ne sont susceptibles d'aucun recours, sauf en cas de violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques. En ce cas, le recours est porté devant la Cour constitutionnelle qui rend sa décision dans le délai de quinze jours, conformément à l'article 120 de la Constitution. La violation du droit de la défense, droit fondamental de la personne humaine, a été souvent évoquée pour attaquer les décisions disciplinaires du Conseil Supérieur de la Magistrature.

2. A titre d'illustration, les décisions des 13 Mars 1995 et 14 Août 1995 du Conseil Supérieur de la Magistrature qui ont suspendu certains magistrats de leurs fonctions ou ont interdit l'exercice de leurs fonctions à d'autres magistrats, méritent d'être rappelées.

En effet, selon les décisions DCC 96 – 021 du 26 Avril 1996⁹⁹, DCC 96 – 045 du 30 Juillet 1996, DCC 96 – 089 du 06 Décembre 1996, les magistrats requérants n’ont pas été mis en mesure d’exercer leur droit de défense, conformément à l’article 7 de la Charte Africaine des Droits de l’Homme et des Peuples qui dispose : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend... b) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix. » En conséquence, ces décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature portant suspension ou interdiction de fonctions ont été jugées inconstitutionnelles.

De même, la loi n°83 – 005 du 17 Mai 1983 qui régissait le statut de la Magistrature et qui n’avait pas organisé le droit à la défense à l’étape de la procédure de suspension a été considérée par les décisions susvisées de la Haute Juridiction comme ayant méconnu les exigences de la protection des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques garantis par la Constitution.

Comment sont nommés les magistrats ? La réponse à cette question est contenue dans l’article 129 de la Constitution.

⁹⁹ Cour constitutionnelle du Bénin – Recueil des Décisions et Avis - Année 1996, pp. 107 à 110, 205 à 207, 367 à 369.

ARTICLE 129

Les magistrats sont nommés par le Président de la République, sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

1. Toutes nominations des magistrats, qu'ils relèvent du parquet ou du siège, sont obligatoirement soumises à la procédure clairement indiquée dans cet article.

2. Mais une double question se pose : Quelle est la nature juridique de l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature ? Et à quel moment doit intervenir cet avis ? Pour ce qui est du moment où doit intervenir l'avis de l'organe, l'article 129 précise que c'est après son avis que la nomination des magistrats se fait par le Président de la République, sur la proposition du Ministre de la Justice. Il s'en suit que cet avis doit être dûment émis préalablement à la nomination concernée. S'agissant de la nature de l'avis, il n'est pas consultatif, il est plutôt obligatoire. C'est un avis conforme qui lie le Président de la République qui a l'obligation de le suivre, en le mettant à exécution. Par ailleurs, si le Président de la République ne prend aucune disposition en vue de mettre à exécution l'avis favorable du Conseil Supérieur de la Magistrature sur une nomination de magistrat, son silence doit s'analyser comme un refus de respecter ledit avis.

C'est ainsi qu'a pris position la Cour constitutionnelle dans sa jurisprudence DCC 00 – 054 du 02 Octobre 2000¹⁰⁰, par laquelle elle a décidé que le silence du Président de la République doit s'analyser comme un refus de respecter l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature et que ce refus de nommer Madame C. S. D en qualité de Conseiller à la Cour suprême constitue une violation de la Constitution, notamment ses articles 125 alinéa 1 et 129. Cette décision fait suite à une autre décision DCC 95 – 027 du 02 Août 1995. Sur le fondement de l'article 15 de la loi organique n° 94 – 027 du 15 Juin 1999 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature, la Juridiction Constitutionnelle, dans sa jurisprudence DCC 95 – 027 du 02 Août 1995, a posé la norme que le Président de la République, en sa qualité même de garant de l'indépendance de la justice qui implique la liberté du juge dans l'exercice de ses fonctions, ne peut que mettre en œuvre les propositions de nominations faites dès lors que ces propositions ont reçu l'avis favorable du Conseil Supérieur de la Magistrature. Il résulte de cette norme dégagée par la Juridiction Constitutionnelle, que quel que soit le sens de l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature, le Président de la République est tenu de le suivre, lorsqu'il s'agit de la nomination des magistrats. Sur ce point, l'article 15 de la loi organique n°94 – 027 du 15 Juin 1999 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature est en effet impératif dans ses termes : « les magistrats sont nommés par le Président de la République, sur proposition du Garde des Sceaux,

¹⁰⁰ Cour constitutionnelle du Bénin – Recueil des Décisions et Avis - Année 2000, pp 197 à 200

Ministre de la Justice après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Les Présidents de Chambre et les Conseillers de la Cour suprême sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau ayant quinze (15) ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en Conseil des Ministres, par le Président de la République sur proposition du président de la Cour suprême et après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature ». En plus de son rôle d'assistance du Président de la République dans sa mission de garant de l'indépendance de la Justice et de celui d'organe disciplinaire des magistrats, le Conseil Supérieur de la Magistrature assure un troisième rôle, celui de l'étude des dossiers en vue de la grâce présidentielle.

ARTICLE 130

Le Conseil Supérieur de la Magistrature étudie les dossiers de grâce et les transmet avec son avis motivé au Président de la République.

1. Qu'est-ce que la grâce présidentielle ? La grâce présidentielle est une mesure de clémence que le chef de l'Etat a le pouvoir de prendre, conformément à l'article 60 de la Constitution, mais dans les conditions définies en l'article 130, pour pardonner et dispenser un ou des condamnés de l'exécution de tout ou partie de leurs peines, ou pour commuer ces peines en d'autres peines plus légères.

2. Quelle est la procédure d'étude des dossiers de grâce présidentielle ? *La loi n'exigeant aucune forme, la demande en grâce se fait par simple requête. La grâce présidentielle peut être accordée sur l'initiative du Chef de l'Etat, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature, ou sur recours du requérant, toujours après avis de ce Conseil.*

3. Le recours en grâce ne peut concerner que les peines fermes devenues exécutoires. *En application des articles 21 à 23 de la loi organique n°94 – 027 du 15 Juin 1999 qui régit le Conseil Supérieur de la Magistrature, c'est le Ministre de la Justice qui instruit les recours en grâce. Après l'instruction, le Ministre soumet les recours en grâce à l'étude du Conseil Supérieur de la Magistrature. Le Conseil désigne l'un de ses membres qui lui fait un rapport sur chaque dossier. Le Président de la République ne participe pas aux délibérations du Conseil Supérieur de la Magistrature relatives aux recours en grâce. Après avoir donné son avis sur chacun des dossiers, le Conseil transmet ceux-ci au Président de la République.*

4. Mais une question demeure. *La grâce étant une manifestation du pouvoir souverain du Chef de l'Etat, l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature en cette matière oblige-t-il également celui-ci comme dans les cas de nomination des magistrats ? Il est à signaler que plusieurs condamnés à la peine capitale, qui ont sollicité la grâce présidentielle, attendent dans les couloirs de la mort la décision de grâce du chef de l'Etat. Si pour certains de ces condamnés il est possible d'avancer que leurs recours en grâce attendent l'issue de leurs pourvois en cassation, pour d'autres,*

cet argument cède devant la réalité que depuis des années leurs pourvois ont été vidés et rejetés ou qu'il n'y a pas eu du tout de recours en cassation. Le Président de la République doit prendre l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature avant de se prononcer sur un recours en grâce.

5. Cependant, la grâce étant une décision souveraine du Président de la République, il n'est pas en principe lié par le sens de l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. Il peut pendre la responsabilité de rejeter le recours ou de l'accueillir favorablement selon sa propre conscience. Lorsque le Chef de l'Eta, rejette le recours en grâce, il le fait savoir par une simple décision administrative qui est notifiée au requérant. En cas d'acceptation, la grâce est accordée par Décret du Président de la République, que contresigne le Premier ministre (s'il y en a selon le régime) et le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

6. La grâce peut être individuelle ou collective. Ainsi, à l'occasion de la fête nationale, le chef de l'Etat peut prendre un Décret de grâce unique pour accorder une remise de peines à certains condamnés et sous certaines conditions. En effet, en accordant la mesure de grâce, le Président de la République peut librement l'assortir de certaines obligations. Il s'agit alors d'une grâce conditionnelle. Comme indiqué dans l'article 125 alinéa 2 ci-dessus, le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour suprême, les Cours et les Tribunaux créés conformément à la Constitution.

Quid alors de la Cour suprême qui est le chef de file des juridictions détentrices du pouvoir judiciaire ?

I. DE LA COUR SUPRÊME

ARTICLE 131

La Cour suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat.

Elle est également compétente en ce qui concerne le contentieux des élections locales.

Les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours.

Elles s'imposent au Pouvoir Exécutif, au Pouvoir Législatif, ainsi qu'à toutes les juridictions.

1. Le texte qui régit la Cour suprême et qui a été déjà cité en annotation sous l'article 125 est l'Ordonnance n°21/PR du 26 Avril 1966 remise en vigueur et modifiée par la loi n°90 – 012 du 1^{er} Juin 1990. La modification tient en ce que les contentieux des opérations électorales présidentielles et législatives et le référendum ne relèvent plus des attributions de la Cour suprême, (article 1^{er} de la loi n°90 – 012 du 1^{er} Juin 1990), mais plutôt de celles de la Cour constitutionnelle, conformément aux articles 49, 81 et 117 de la Constitution. Quant aux contentieux des opérations électorales communales et municipales, elles relèvent désormais de la compétence de la Cour suprême, suivant l'article 133 de la loi n°98 – 006 du 09 Mars 2006 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

2. La Cour suprême est composée de trois chambres. Ce sont la Chambre administrative, la chambre judiciaire et la chambre des comptes. Chaque chambre est une juridiction.

*3. La **Chambre administrative** est juge de droit commun en premier et dernier ressort en matière administrative, en attendant l'application entière de la loi n°2001 – 37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire. En effet, cette loi d'organisation judiciaire en son article 49 donne compétence en premier ressort en matière administrative aux tribunaux de première instance. De même, les cours d'appel comprennent plusieurs chambres dont une chambre administrative suivant l'article 61 de cette loi. La chambre administrative des cours d'appel, aux termes de l'article 66, est compétente pour juger en dernier ressort le contentieux de tous les actes émanant des autorités administratives de son ressort.*

Lorsque la loi d'organisation judiciaire sera entièrement en application, la Chambre administrative de la Cour suprême, connaîtra surtout des recours en cassation contre les arrêts rendus en dernier ressort par les cours d'appel en matière administrative. Elle connaîtra également en premier et dernier ressort, les contentieux relatifs aux actes des Autorités centrales

*4. La **Chambre judiciaire** est, quant à elle, une juridiction de cassation. A ce titre, elle se prononce sur les pourvois en cassation élevés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par toutes les juridictions de l'ordre judiciaire, et contre les décisions des conseils d'arbitrage des conflits collectifs du travail. Elle*

connaît en outre des demandes de révision, des demandes de renvoi d'une juridiction à une autre pour cause de suspicion légitime, des demandes de prises à parties contre un juge ou une juridiction de l'ordre judiciaire, des contrariétés de jugements ou arrêts rendus en dernier ressort entre les mêmes parties et sur les mêmes moyens par différentes juridictions, des règlements de juges, et des procédures spéciales en cas de crimes et délits commis par des magistrats et certains fonctionnaires tels un membre de la Cour suprême, un préfet, ou un officier de police judiciaire.

5. La chambre des comptes est une juridiction financière et comptable. Elle exerce un pouvoir juridictionnel sur les comptables de deniers publics et les comptables de deniers privés soumis réglementairement aux exigences relatives au maniement de deniers publics. Elle exerce également un pouvoir de contrôle administratif sur les collectivités publiques, les établissements publics, les sociétés d'Etat, les sociétés d'économie mixte, les organismes de sécurité sociale et les organismes subventionnés par une collectivité publique ou un établissement public.

La chambre des comptes délivre également la déclaration générale de conformité des comptes du comptable principal et de l'ordonnateur en ce qui concerne l'Etat ainsi que tous autres certificats de concordance pour les autres comptabilités. Elle peut être aussi chargée de toutes enquêtes et études se rapportant à l'utilisation des crédits et à l'emploi des deniers publics.

Outre ses attributions juridictionnelles, la Cour suprême exerce une fonction de conseil à l'endroit du gouvernement par l'intermédiaire de son chef, conformément à l'article 132.

ARTICLE 132

La Cour suprême est consultée par le Gouvernement plus généralement sur toutes les matières administratives et juridictionnelles.

Elle peut, à la demande du Chef de l'Etat, être chargée de la rédaction et de la modification de tous les textes législatifs et réglementaires, préalablement à leur examen par l'Assemblée Nationale.

1. Cette disposition constitutionnelle fait de la Cour suprême le conseiller juridique du gouvernement. Les conseils juridiques de la Cour suprême au gouvernement sur les projets de textes en toutes matières ne lient pas ce dernier. Néanmoins, le gouvernement a l'obligation de consulter la Cour suprême préalablement à l'introduction et au vote des projets de textes par l'Assemblée Nationale. Cette obligation de consultation préalable est une composante de la régularité de la procédure législative en ce qui concerne les projets de loi et son inobservance peut entacher la Constitutionnalité de la loi votée.

La Cour constitutionnelle a souvent rappelé cette obligation de consultation préalable et l'a parfois sanctionnée. Cependant, en ce qui concerne les actes réglementaires, le gouvernement n'est pas tenu de prendre les avis de la juridiction suprême.

2. Il convient de rapprocher cet article 132 de la Constitution de l'article 2 paragraphes 4 et 5 de l'Ordonnance N°21/PR du 26 Avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême. Il dispose : « Elle (la Cour suprême) est consultée par le gouvernement sur tous les projets de lois, Ordonnances et actes règlementaires. Plus généralement, elle peut être consultée sur toutes les matières administratives et juridictionnelles. Elle ne peut se prononcer sur l'opportunité des projets qui lui sont soumis. »

Il résulte de cette lecture croisée des dispositions des deux textes visés que le contenu des avis de la Cour suprême sur les projets de textes que lui soumet le gouvernement, est exclusivement juridique et ne doit porter ni sur l'opportunité de ces projets ni sur leur nécessité. Les questions d'opportunité des projets de textes relèvent en effet des initiatives et de la responsabilité du Président de la République qui, conformément à l'article 54 de la Constitution, est le détenteur du pouvoir exécutif, le Chef du gouvernement, et celui qui à ce titre « détermine et conduit la politique de la Nation ».

3. Un Ministre peut-il saisir la Cour suprême pour avis, en application des articles 132 de la Constitution et 2 alinéas 4 et 5 de l'Ordonnance n°21/PR du 26 Avril 1966 ? Il ressort de l'analyse des dispositions combinées et croisées des articles 132 et 54 de la Constitution et 5 paragraphes 4 et 5 de l'Ordonnance n°21/PR du 26 Avril 1966 que c'est le gouvernement par l'intermédiaire de son Chef, le président de la République, qui saisit pour avis la Cour suprême sur des projets de textes. En conséquence, un

Ministre n'est pas habilité à saisir cette Haute Juridiction pour avis sur un projet de texte ou de document.

Comment est nommé le Président de la Cour suprême ?

ARTICLE 133

Le Président de la Cour suprême est nommé pour une durée de cinq ans par le Président de la République, après avis du Président de l'Assemblée Nationale, parmi les magistrats et les juristes de haut niveau, ayant quinze ans au-moins d'expérience professionnelle par décret pris en Conseil des Ministres. Il est inamovible pendant la durée de son mandat qui n'est renouvelable qu'une fois.

Les fonctions du Président de la Cour suprême sont incompatibles avec la qualité de membre de gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale.

A l'opposé de l'avis préalable du Conseil Supérieur de la Magistrature, pour la nomination des magistrats par Décret du président de la République pris en conseil des Ministres qui est un avis conforme, l'avis préalable du Président de l'Assemblée Nationale pour la nomination du Président de la Cour suprême par le Chef de l'Etat, est consultatif.

ARTICLE 134

Les Présidents de Chambre et les Conseillers sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau, ayant quinze ans au-moins d'expérience professionnelle, par décret pris en conseil des Ministres par le Président de la République, sur proposition du Président de la Cour suprême et après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

La loi détermine le Statut des magistrats de la Cour suprême.

1. Les critères de nomination. Parmi les critères à remplir par les postulants aux postes de Président de la Cour suprême, Présidents de chambre et Conseillers de cette Cour, figure le critère relatif à la qualité de magistrat ou de juriste de haut niveau.

2. Qui est de magistrat de haut niveau ? Le magistrat au sens des articles 133 e 134 de la Constitution, est le professionnel de droit qui relève du statut de la Magistrature. Il s'agit du magistrat au sens restreint, c'est-à-dire du magistrat de carrière, ou magistrat de l'ordre judiciaire. La décision DCC 02 – 094 du 13 Août 2002 de la Cour Constitutionnelle a confirmé ce concept de magistrat au sens restreint de la Constitution en précisant : « qu'en ce qui concerne les nominations dans les institutions de la République et certains organes de l'Etat, le terme magistrat utilisé par la Constitution et les lois de la République ne vise que les magistrats de carrière ; qu'il en est ainsi des magistrats nommés à la Cour

constitutionnelle¹⁰¹, à la Cour suprême¹⁰², à la commission Electorale Nationale Autonome¹⁰³

3. Qui est de Juriste de haut niveau ? *S'agissant de la qualité de juriste de haut niveau, elle vise d'une part, les professeurs de droit de rang magistral, d'autre part, les praticiens de droit, magistrats, avocats, notaires et huissiers ayant au moins quinze (15) années de pratique professionnelle. Suivant la décision DCC 93 – 15 du 16 Mars 1993, le Haut Conseil de la République, juridiction constitutionnelle, a dégagé le contenu du concept de juriste de haut niveau « en considérant que selon l'article 115 de la Constitution, le juriste de haut niveau doit être indubitablement professeur ou praticien du droit ».*

Or, en milieu universitaire, ont la qualité de professeur de droit, les enseignants agrégés et ceux qui ont au moins le grade de Maître de conférences. De plus, l'article 115 de la Constitution qui traite de la nomination des membres de la Cour constitutionnelle et les articles 133 et 134 de cette Constitution qui sont relatifs à la nomination du Président de la Cour suprême et des membres de ladite Cour, exigent des intéressés une expérience de quinze (15) années au moins.

¹⁰¹ Article 115 de la Constitution.

¹⁰² Articles 133 alinéa 1 et 134 alinéa de la Constitution.

¹⁰³ Article 41 alinéa 1, 3^{ème} tiret de la loi n°2000 – 18 du 02 Janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

4. Dans la pratique, s'agissant de la Cour suprême notamment, les présidents successifs de cette Cour, usant de leur prérogative de proposer à la nomination les présidents de chambre et les conseillers à cette Cour, font nommer des personnes qui d'après leurs profils n'ont pas la qualité de juriste de haut niveau, conformément à l'article 134 de la Constitution. Il y en a même qui, objectivement, ne sont pas juristes. Cette situation ne donne-t-elle pas à réfléchir eu égard aux missions constitutionnelles de la Cour suprême ?

*5. **Le Statut des Magistrats de la Cour.** L'article 134 indique que la loi détermine le Statut des magistrats de la Cour suprême. Dans les Etat démocratiques, il n'y a qu'un seul statut de la Magistrature fixé en général par une loi organique comme le prévoit la Constitution du Bénin. Dans ces conditions, en parlant de statut des magistrats de la Cour suprême, le Constituant vise, selon nous, les conditions de travail, les avantages et les règles de discipline des magistrats de la Cour suprême. Parmi ces magistrats de la Cour suprême, il y a bien entendu les magistrats de l'ordre judiciaire, magistrats de carrière, qui sont régis par le statut de la Magistrature. Il y a également des personnes qui relèvent des statuts de leurs corps respectifs, et qui, comme l'indique la décision DCC 02 – 94 du 13 Août 2002 précitée, sont des juristes de haut niveau, auxquels l'alinéa 2 de l'article 134 de la Constitution « confère la qualité de magistrat pour la durée de leurs fonctions de Conseiller à la Cour suprême. »*

Dans le cadre de l'exercice du pouvoir judiciaire, en sus de la Cour Suprême, des Cours et Tribunaux, le constituant crée une institution spéciale et indépendante, un ordre juridictionnel distinct et autonome. C'est la Haute Cour de Justice.

II. LA HAUTE COUR DE JUSTICE

Au-delà de sa compétence et de sa composition mixte faite de la coexistence de professionnels de la justice, d'hommes politiques et autres, la Haute Cour de Justice, au risque d'énoncer un oxymore, est une juridiction politico-judiciaire. Elle tient son particularisme du rôle qu'y jouent quelques élus politiques qui siègent au sein de l'institution en tant que tel..

La Haute Cour de Justice, juridiction répressive, comporte une formation de jugement (la Haute Cour de Justice), un organe d'instruction (la Chambre d'instruction) et un Ministère public. Les règles de fonctionnement de la Haute Cour de Justice et la procédure suivie devant elle sont fixées par la loi organique n°93-013 du 10 août 1999.

ARTICLE 135

La Haute Cour de Justice est composée des membres de la Cour constitutionnelle, à l'exception du Président, de six députés élus par l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Suprême.

La Haute Cour de Justice élit en son sein un Président.

Une loi organique fixe les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle.

1. Composition et Nature de la Haute Cour de Justice. Elle est caractérisée par son hétérogénéité. Car elle compte parmi ses membres six députés élus par l'Assemblée Nationale et de six membres de la Cour constitutionnelle, personnalités nommées par le Président de la République et le Bureau de l'Assemblée Nationale. C'est la présence de personnalité non juristes encore moins magistrat de formation qui achève de convaincre sur sa nature éminemment politique. En effet, la qualité des personnes appelées à la composer, celle des personnes qui peuvent lui être déférées (Président de la République et membres du Gouvernement), la nature des faits dont elle est appelée à connaître (délits et abus politiques), amènent à attribuer à la Haute Cour de Justice, le caractère d'une juridiction politique.

La qualité de juge à la Haute Cour de Justice, des membres de la Cour constitutionnelle peut s'expliquer par les attributions mêmes de celle-ci, lesquelles au regard de l'article 114 de la Constitution, ont trait entre autres, à la garantie des droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Aussi, l'absence dans la composition de la HCJ, du président de la Cour constitutionnelle se justifie-t-elle par les dispositions de l'article 16.5 de la loi n°93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la HCJ ? L'article suscitée prévoit qu' « en cas de mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de Justice, son intérim est assuré par le Président de la Cour constitutionnelle, qui exerce

toutes les fonctions du Président de la République à l'exception de celles mentionnées aux articles 54, alinéa 3, 58, 60, 101 et 154 de la Constitution du 11 décembre 1990 ». La Haute Cour de Justice, compte également six députés élus par l'Assemblée Nationale. La présence des députés, au sein de la Haute Cour de Justice renforce son caractère politique. Le Président de la Cour Suprême est aussi membre de la Haute Cour de Justice. Si la présence du Président de la Cour Suprême au sein de la Haute Cour de Justice pourrait s'expliquer par sa position au regard de l'exercice du pouvoir judiciaire et sa position hiérarchique telle qu'exprimées aux articles 125 in fine et 131 de la Constitution, il est nécessaire de préciser que cette présence pose des problèmes de préséance.

2. Le défaut de qualité de membre de la Haute Cour de Justice, des membres du ministère public. Selon l'article 135 précité de la Constitution repris par l'article 7 de la loi organique de la Haute Cour de Justice, seuls sont membres de l'institution, les six membres de la Cour constitutionnelle, six députés élus par l'Assemblée Nationale et le Président de la Cour Suprême soient treize (13) personnalités. La Haute Cour de Justice, étant une juridiction pénale, il n'est pas compréhensible que ni le ministère public, ni le greffe, n'en soient pas membres. Une juridiction répressive ne se conçoit pas sans représentation du ministère public.

Il est souhaitable que la Constitution et la loi organique intègrent dans la Haute Cour de Justice le ministère public et le greffe.

3. Le Président de la Haute Cour Justice. L'institution élit en son sein son Président. Le constituant de 1990 a prévu comme mode de désignation des présidents des institutions l'élection, à l'exception des Présidents de la Cour Suprême et de la Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication (HAAC) qui sont nommés par le président de la République. Le fait que la désignation du Président de la Haute Cour de Justice échappe au président de la République procède à la fois du bon sens et de la crédibilité de l'institution qui est compétente pour juger celui-ci.

4. En application des dispositions de l'article 135 in fine, le législateur a voté la loi n°93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la Haute Cour de Justice.

ARTICLE 136

La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le Président de la République et les membres du Gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour juger leurs complices en cas de complots contre la sûreté de l'Etat.

Les juridictions de droit commun restent compétentes pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice de leurs fonctions dont ils sont pénalement responsables.

1. La compétence de la Haute Cour de Justice. Il s'agit d'une compétence ratione personae ou compétence personnelle. La compétence de la Haute Cour de Justice est déterminée ratione

personarum. En effet, la compétence de la Haute Cour de Justice est limitée au Président de la République et aux membres du gouvernement ainsi qu'à leurs complices dans le seul cas de complot contre la sûreté de l'Etat. A contrario, dans les cas autres que le complot contre la sûreté de l'Etat, l'extension de compétence aux complices n'est pas possible. Ceux-ci ne peuvent donc être justiciables de la Haute Cour de Justice. Ils seront passibles des juridictions de droit commun.

Au-delà de la nature politique de la Haute Cour de Justice, les dispositions relatives à la complicité, par leur caractère limitatif ne participent pas d'une bonne administration de la justice. Le Président de la République et les membres du Gouvernement peuvent avoir des complices dans des infractions autres que le complot contre la sûreté de l'Etat. Dans ces cas, l'application des présentes dispositions conduirait à engager deux poursuites devant deux juridictions : la Haute Cour de Justice et la juridiction de droit commun. L'unité de vues nécessaire à l'administration d'une bonne justice ne pourrait pas dans ces cas être réalisée et le risque d'arriver à des décisions contradictoires ne sera que grand. Il serait donc judicieux que la même juridiction, en l'espèce la Haute Cour de Justice, connaisse à la fois des faits reprochés au Président de la République, aux membres du Gouvernement et à leurs complices relativement aux infractions pour lesquelles les premiers seraient poursuivis.

Mais il s'agit également d'une compétence ratione materiae ou compétence d'attribution. Les personnes justiciables de la Haute

*Cour de Justice le sont pour répondre des faits qualifiés de **haute trahison et d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ou de complots contre la sûreté de l'Etat s'agissant des complices.** Cependant, l'article 2 de la loi organique, tout en reprenant les dispositions de l'article 136, est plus large dans l'énumération des faits poursuivis devant la Haute Cour de Justice. C'est ainsi qu'en sus de la haute trahison, l'article 2 vise **l'outrage à l'Assemblée Nationale et l'atteinte à l'honneur et à la probité.***

*A l'examen des dispositions suscitées de la loi organique, on note une extension de la compétence *ratione materiae* de la Haute Cour de Justice à des infractions non prévues à l'article 136 de la Constitution, mais visées aux articles 73, 74, 75 et 76 de la même loi fondamentale relatifs aux faits susceptibles d'engager la responsabilité personnelle du Président de la République.*

Au regard de la lettre de l'article 2 de la loi organique, doit-on comprendre qu'à l'instar du Président de la République, les membres du Gouvernement doivent être poursuivis pour haute trahison, outrage à l'Assemblée Nationale et atteinte à l'honneur et à la probité ?

A l'analyse des dispositions de l'article 73, qui fixent les conditions pour engager la responsabilité personnelle du Président de la République et des articles 74, 75 et 76 de la Constitution qui définissent la haute trahison, l'atteinte à l'honneur et à la probité

et l'outrage à l'Assemblée Nationale, il apparaît que le Président de la République doit répondre personnellement de ces infractions.

Si l'approche limitative du constituant à la seule personne du Président de la République ne manque pas de pertinence en ce qu'elle fait engager la responsabilité personnelle du chef de l'Exécutif, il y a lieu néanmoins de souligner que les membres du Gouvernement peuvent, dans l'exercice de leurs fonctions commettre ces mêmes infractions, ce d'autant plus que l'article 71 de la Constitution n'exclut pas de son champ d'application, la possibilité pour l'Assemblée Nationale d'interpeller aussi bien le Président de la République que tout membre de son Gouvernement.

2. La haute trahison. *La haute trahison était connue du droit positif béninois. La Constitution du 26 novembre 1960 énonçait déjà en son article 65 alinéa 1^{er} : « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et traduit devant la Haute Cour de justice qu'en cas de haute trahison. »*

La Constitution du 11 janvier 1964, édictait en son article 89 : « Le Président de la République et le Vice-Président ne sont responsables que des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et traduit devant la Haute Cour de Justice qu'en cas de haute trahison. Les cas de haute trahison et les sanctions applicables sont définis par la loi. »

La Constitution du 28 avril 1968 énonçait en son article 90 : « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et n'est traduit devant la Haute Cour de Justice qu'en cas de Haute trahison.

Les cas de haute trahison et les sanctions applicables sont définis par la loi. » Il suit des dispositions sus-citées des Constitutions des 26 novembre 1960, 11 janvier 1964 et 28 avril 1968, que pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, l'irresponsabilité pénale aussi bien que politique du Président de la République était la règle. L'irresponsabilité ne cède qu'au cas de haute trahison. Cette irresponsabilité pénale qui se rapproche de celle découlant de l'article 68 de la Constitution française de 1958 n'est pas consacrée par la Constitution du 11 décembre 1990 qui édicte en son article 74 : « Il y a haute trahison, lorsque le Président de la République a violé son serment, est reconnu auteur, co-auteur, ou complice de violations graves et caractérisées des droits de l'homme, de cession d'une partie du territoire national ou d'actes attentatoires au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement. »

Il ressort de cette définition que les éléments matériels constitutifs de la haute trahison sont : la violation par le Président de la République de son serment prévu à l'article 53 de la Constitution et qui pouvait résulter entre autres du non respect des droits de la personne humaine, du défaut de loyauté dans l'accomplissement par le Président de la République des devoirs de sa charge, d'actes attentatoires à la paix et à l'unité nationale ; les violations graves

et caractérisées des droits de l'homme, de cession d'une partie du territoire national ou d'acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement commis comme auteur, co-auteur ou complice par le Président de la République.

Bien que la Constitution et la loi organique sur la Haute Cour de Justice aient défini la haute trahison, il est difficile d'engager une poursuite de ce chef non pas en raison d'obstacles d'ordre politique, non pas du fait de l'absence dans le droit positif béninois de sanctions applicables, mais en raison du fait que la loi n°64-29 du 9 décembre 1964 portant définition de la haute trahison prise conformément à l'article 89 de la Constitution du 11 janvier 1964 et qui est toujours en vigueur, ne semble pas coller à la lettre de l'article 74 de la Constitution du 11 décembre 1990.

La loi n°64-29 du 9 décembre 1964 portant définition de la haute trahison, reprend presque in extenso les dispositions du code pénal en ces articles 75 et 76 sur la trahison. La loi n°64-29 du 9 décembre 1964, sus-citée en son article 4, qualifie crime de haute trahison « ...1- les détournements, dissipations ou dilapidations de deniers ou de matériels publics commis dans un intérêt personnel ou dans celui des personnes morales de droit privé ou semi-public, et qui auront porté gravement atteinte soit aux intérêts essentiels, soit au crédit de l'Etat ou des collectivités administratives, 2- les faits constituant hors des lois et règlements, des actes d'appropriation du domaine de l'Etat. »

Si la loi n°64-29 prévoit en ses articles 7, 8 et 9 les peines applicables à la haute trahison, la définition de l'infraction est différente de celle donnée à l'article 74 de la Constitution du 11 décembre 1990. A moins de pouvoir faire l'option d'une application parcellaire de la loi n°64-29 du 9 décembre 1964 quant à l'administration de la peine principale, la Haute Cour de Justice saisie de fait qualifié de haute trahison ne se trouverait que bloquée dans l'administration de la justice. La détermination et l'application des sanctions dans le cas d'espèce reste un préalable dans toute la mesure où la Constitution du 11 décembre 1990 prévoit en son article 137 repris par l'article 6 de la loi organique de la Haute Cour de Justice : « La Haute Cour de Justice est liée par la définition des infractions et par la détermination des sanctions résultant des lois pénales en vigueur au moment des faits. »

Il est nécessaire que le Gouvernement ou l'Assemblée Nationale prenne l'initiative d'une loi portant définition de la haute trahison conforme en ses dispositions à celle de l'article 74 de la Constitution du 11 décembre 1990 et qui prévoit le régime de sanction, tout en abrogeant expressément toutes dispositions antérieures contraires, notamment celles de la loi n 64-29 du 9 décembre 1964.

3. L'outrage à l'Assemblée Nationale. *Selon l'article 76 de la Constitution du 11 décembre 1990 repris par l'article 5 de la loi organique de la Haute Cour de Justice : « Il y a outrage à l'Assemblée Nationale lorsque sur des questions posées par*

l'Assemblée Nationale sur l'activité gouvernementale, le Président de la République ne fournit aucune réponse dans un délai de trente (30) jours. » En fixant le délai de trente (30) jours, le Constituant n'en donne pas le point de départ. L'article 77 de la Constitution prévoit une procédure particulière relativement à la poursuite de l'infraction en accordant d'importantes prérogatives à la Cour constitutionnelle. Passé le délai de trente (30) jours prévu à l'article 76 précité de la Constitution, le Président de l'Assemblée Nationale saisit la Cour constitutionnelle du manquement constitutif de l'outrage et celle-ci statue dans les trois (3) jours. Le Président de la République est tenu de fournir des réponses à l'Assemblée Nationale dans les plus brefs délais, en tout cas avant la fin de la session en cours. Si à l'expiration de ce délai, le Président de la République ne donnait aucune suite à la décision de la Cour, il est déféré devant la Haute Cour de Justice pour outrage à l'Assemblée Nationale.

Le terme « déféré » qui ressort de l'article 77 in fine de la Constitution et qui signifie dans le langage courant, porter ou traduire une personne devant une autorité judiciaire, est impératif. Cependant, une fois que la Cour constitutionnelle constate la violation de l'article 76 de la Constitution, doit-on admettre que le vote de la décision de poursuite et celui de la mise en accusation par l'Assemblée Nationale tels que prévus par les articles 137 de la Constitution, 15.1 et 16.1 de la loi organique de la Haute Cour de Justice ne sont plus nécessaires ? La loi organique de la Haute Cour de Justice, n'ayant pas déterminé la procédure à suivre, celle-ci pourrait être fixée ainsi qu'il suit. Passé le délai de trente (30)

jours, le Président de l'Assemblée Nationale saisit la Cour constitutionnelle du manquement constitutif d'outrage à l'Assemblée Nationale.

La Cour constitutionnelle prend dans les trois jours une décision constatant la violation de l'article 76 et impartit un délai au Président de la République. La décision de la Cour constitutionnelle est notifiée aux Présidents de l'Assemblée Nationale et de la Haute Cour de Justice et au Procureur Général de la Haute Cour de Justice. La notification de la décision à la Haute Cour de Justice vaut saisine de celle-ci.

La Cour constitutionnelle n'a pas le pouvoir de suspendre le Président de la République. La décision de suspension revient à la Haute Cour de Justice.

En collant à la lettre et à l'esprit des articles 76 et 77 de la Constitution, on peut relever que le Constituant a voulu d'une procédure particulière et rapide dans la poursuite de l'infraction et n'a pas entendu (dans le cas d'espèce) subordonner la poursuite à quelque vote de l'Assemblée Nationale, laquelle à travers son Président a pris la décision de saisir la Cour constitutionnelle du manquement. Le Président de la République persévérant dans sa volonté de ne pas fournir de réponse à l'Assemblée Nationale, nonobstant la décision de la Cour constitutionnelle lui impartissant un délai, est déféré devant la Haute Cour de Justice. On ne peut d'ailleurs croire que la poursuite ne puisse être votée par les députés

à la majorité requise. Ce serait une simple formalité que le Constituant a entendu les en dispenser, pour opter pour la célérité.

Si les articles 76 et 77 de la Constitution définissent l'outrage à l'Assemblée Nationale et la procédure de sa mise en œuvre, aucun texte n'en détermine la sanction.

4- Sur l'atteinte à l'honneur et à la probité. *Aux termes de l'article 75 de la Constitution repris par l'article 4 de la loi organique de la Haute Cour de Justice, « Il y a atteinte à l'honneur et à la probité notamment lorsque le comportement personnel du Président de la République est contraire aux bonnes mœurs ou qu'il est reconnu auteur, co-auteur ou complice de malversations, de corruption, d'enrichissement illicite ».*

Ici, le Constituant engage la responsabilité personnelle du Président de la République, sans qu'il soit possible de l'étendre aux membres du Gouvernement. L'article 75 de la Constitution vise des comportements contraires aux bonnes mœurs, sans indiquer les faits susceptibles d'être qualifiés comme tels. Les dispositions de l'article 75 visent en outre les faits de malversations, de corruption, d'enrichissement illicite dont se rendrait auteur, co-auteur ou complice, le Président de la République. Si les dispositions portant répression de la corruption existent dans le droit positif béninois, il en est autrement pour l'enrichissement illicite et les malversations.

Il est donc nécessaire de définir ces infractions et de prévoir le régime des sanctions. Il devra en être ainsi pour les infractions de sabotage, de vandalisme et de dilapidation prévues à l'article 37 de la Constitution.

5. Le Président de la République et les membres du Gouvernement sont passibles devant la Haute Cour de Justice pour les infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Les notions d' « actes accomplis dans l'exercice des fonctions » ou d' « actes accomplis à l'occasion de l'exercice des fonctions » sont liées au concept d' « actes rattachables aux fonctions ». Pour que l'acte soit rattachable aux fonctions, il faut que dans son domaine de compétence, l'autorité ait exercé une de ses attributions et qu'elle ait disposé d'une certaine indépendance dans le choix des procédés et des moyens dont elle peut prendre l'initiative.

6. Les juridictions de droit commun. Elles restent compétentes pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont pénalement coupables. Il s'agit ici des actes détachables de la fonction et de l'exercice de l'autorité administrative. Pour que l'acte soit détachable de la fonction, il faut se référer aux attributions, à la compétence et aux moyens mis en œuvre par l'autorité administrative concernée. Les juridictions saisies apprécieront au cas par cas en ayant à l'esprit que l'exercice des fonctions ministérielles ne se limite pas aux seules attributions administratives.

ARTICLE 137

La Haute Cour de Justice est liée par la définition des infractions et par la détermination des sanctions résultant des lois pénales en vigueur au moment des faits.

La décision de poursuite puis la mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement est votée à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée Nationale.

L'instruction est menée par les magistrats de la Chambre d'Accusation de la Cour d'Appel ayant juridiction sur le lieu du siège de l'Assemblée Nationale.

1. L'affirmation du principe de la légalité des délits et des peines. Ce principe que résume l'expression latine « Nullum crimen, nulla poena sine lege » est affirmé au 1^{er} alinéa de l'article 137 de la Constitution. Plus qu'une exigence d'ordre procédural en matière pénale, ce principe est constitutionnel dans l'Ordonnancement juridique béninois. En la matière, l'article 137, 1^{er} alinéa vient renforcer en leurs dispositions, les articles 16 et 17 in fine de la Constitution.

Il suit de ce qui précède que la Haute Cour de Justice ne peut connaître que des faits qualifiés d'infractions par la loi en vigueur au moment des faits, et la loi par ailleurs, doit déterminer les sanctions ou les peines lorsque ces infractions sont commises. Le simple fait de la définition d'une infraction ne peut suffire à lier la Haute Cour de Justice. Cette définition devra être suivie de la détermination des peines. Si le Constituant de 1990 a défini une

kyrielle d'infractions, aucun texte législatif ou réglementaire ne les a prises en compte, tant dans leur définition que dans le régime des sanctions. Il en est ainsi des infractions définies aux articles 37, 73 et suivants de la Constitution. A défaut de légiférer dans ce domaine, la Haute Cour de Justice même régulièrement saisie ne pourrait exécuter son activité juridictionnelle.

2. De l'Assemblée Nationale, organe de poursuite. *Aux termes de l'article 137 alinéa 2 de la Constitution repris par les articles 15.1 et 15.2 de la loi organique de la Haute Cour de Justice, la décision de poursuite puis la mise en accusation constitue des prérogatives de l'Assemblée Nationale. L'Assemblée Nationale est l'unique organe de poursuite. Aucune personne physique ou morale ne peut saisir directement la Haute Cour de Justice. Même dans l'hypothèse où les juridictions de droit commun se déclarent incompétentes, elles ne peuvent transmettre directement le dossier à la Haute Cour de Justice. Aucune disposition légale ne les y autorise.*

3. La décision de poursuite. *Le vote de la décision de poursuite comme celle de la mise en accusation est acquis à la majorité des 2/3 des députés composant l'Assemblée Nationale. La majorité des 2/3 prévue par le Constituant paraît excessive et pourrait constituer une source de paralysie de la Haute Cour de Justice. En outre, une interrogation subsiste quant à la participation des six (6) députés juges à la Haute Cour de Justice aux débats et au vote des décisions de poursuite et de mise en accusation. Leur participation au vote s'analyserait en une violation du principe*

de la séparation des organes de poursuite et de jugement et celui de l'impartialité prévus par la Constitution.

Si la mise en mouvement de l'action publique et la mise en accusation sont dévolues à l'Assemblée Nationale, suivant quelles modalités peut-elle prendre connaissance des infractions relevant de la compétence de la Haute Cour de Justice ? Est-ce par la voie de plainte, de dénonciation ? Est-ce par le procédé des questions orales, par le canal des rapports d'enquête ? La loi organique de la Haute Cour de Justice ne donne pas de précision. Suivant l'alinéa 2 de l'article 137, la décision de poursuite puis la mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement est votée selon la procédure prévue par le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale. Cette disposition de la Constitution renvoie en réalité aux articles 186.2 et suivants du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

Il est nécessaire que soit édictée une procédure à l'instar de celle prévue à l'article 71 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale relatif à la levée de l'immunité parlementaire.

4. L'ouverture de l'instruction. *Le vote de la décision de poursuite entraîne l'ouverture d'une instruction menée par les magistrats de la Chambre d'Accusation de la Cour d'Appel ayant juridiction sur le lieu du siège de l'Assemblée Nationale et qui constituent la chambre d'instruction de la Haute Cour de Justice. Ces dispositions du dernier alinéa de l'article 137 de la Constitution soulèvent un questionnement. A quelle autorité judiciaire le Président de*

l'Assemblée Nationale notifiera-t-il la décision de poursuite ? Au Président de la Chambre d'Instruction (en l'occurrence le Président de la Chambre d'Accusation de la Cour d'Appel de Cotonou) ? Ou au Procureur Général près ladite Chambre (en l'occurrence le Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou) ? Et dans quel délai ?

5. La procédure. *Le vote de la décision de poursuite par l'Assemblée Nationale. La notification du vote de la décision de poursuite au Président de la Chambre d'Instruction et au Président de la Haute Cour de Justice par le Président de l'Assemblée Nationale ; Ordonnance de soit-communicé du dossier au Procureur Général près la Chambre d'Instruction pour ses réquisitions dans les plus brefs délais.*

Il est donc important qu'une législation conséquente comble le vide. En confiant l'instruction des affaires à la Chambre d'Accusation, le constituant entend garantir aux personnes poursuivies l'examen des charges par des juges professionnels.

ARTICLE 138

Le Président de la République et les membres du Gouvernement sont suspendus de leurs fonctions en cas de mise en accusation pour haute trahison, outrage à l'Assemblée Nationale et toute atteinte à l'honneur et à la probité. En cas de condamnation, ils sont déchus de leurs charges.

1. Quels sont les effets de la mise en accusation ? La conséquence immédiate de la mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement reste la suspension de leurs fonctions qui s'analyse comme une mesure conservatoire. L'article 138 de la Constitution semble faire une énumération limitative des infractions pour lesquelles le Président de la République et les membres du Gouvernement sont suspendus de leurs fonctions. Il s'agit des cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée Nationale et d'atteinte à l'honneur et à la probité. Qu'en sera-t-il dans les cas de mise en accusation pour d'autres infractions commises par le Président de la République et les membres du Gouvernement dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, comme le prévoit le premier alinéa de l'article 136 de la Constitution ? Les auteurs de ces infractions seront-ils suspendus ? Il importe d'indiquer que nonobstant les dispositions de l'article 138 sus-cité de la Constitution, l'article 16.4 de la loi organique de la Haute Cour de Justice dans sa lettre ne laisse apparaître aucune restriction. Celui-ci s'énonce comme suit : « le Président de la République et les membres du Gouvernement sont suspendus de leurs fonctions en cas de mise en accusation »

Mais alors, qui détient le pouvoir de suspendre le Président de la République et les membres du Gouvernement ? En d'autres termes, de qui relève la prise de la mesure de suspension ? La Constitution et la loi organique de la Haute Cour de Justice sont muettes sur cette question. Il est nécessaire que soit précisé dans la loi organique de la Haute Cour de Justice que la décision de mise en

accusation emporte suspension de leurs fonctions du Président de la République et des membres du Gouvernement.

2. Quels sont les effets de la condamnation ? *Aux termes des articles 138 de la Constitution et 17.4 de la loi organique de la Haute Cour de Justice, la condamnation entraîne pour la personne mise en accusation, la déchéance de ses charges et de ses décorations. La dégradation militaire et civique peut également être prononcée ainsi que la confiscation totale ou partielle de ses biens. Ces peines doivent s'analyser en des sanctions politiques et ne peuvent en rien préjudicier à celles résultant des dispositions des lois pénales en vigueur.*

TITRE VII DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil Economique et Social (CES) est conçu essentiellement comme une institution qui donne des avis. Le seul alinéa qui lui reconnaît le droit d'entreprendre des actions de sa propre initiative ne lui laisse que la possibilité de faire des recommandations en direction de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement. Cette disposition du CES dans un environnement tel que celui du Bénin, comme nous l'avons souligné ci-dessus, où l'on ne croit au chef que lorsqu'il est capable d'agir de façon quasiment irrépressible, pose quelques problèmes. Pire, le Conseil a lui-même choisi, à tort ou à raison, de rester vraiment dans le rôle du conseiller qui ne se croit pas obligé de faire connaître le contenu des conseils qu'il donne.

Ainsi, alors que le Conseil entreprend des études sur des questions pertinentes pour le pays, le citoyen ordinaire, et même au-delà, pense que cette institution ne sert à rien et va jusqu'à imaginer qu'on peut bien la supprimer sans rien enlever à la capacité fonctionnelle du cadre institutionnel mis en place par la Constitution du 11 décembre 1990.

ARTICLE 139

Le Conseil Economique et social donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.

Les projets de loi de programme à caractère économique et social lui sont obligatoirement soumis pour avis.

Le Président de la République peut consulter le Conseil Economique et Social sur tout problème à caractère économique, social, culturel, scientifique et technique.

Le Conseil Economique et Social peut, de sa propre initiative, sous forme de recommandation, attirer l'attention de l'assemblée Nationale et du gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général.

Sur la demande du gouvernement, le Conseil Economique et Social désigne un de ses membres pour exposer devant les commissions de l'assemblée nationale l'avis du conseil sur les projets ou propositions de lois qui lui ont été soumis.

ARTICLE 140

Le Conseil Economique et Social élit en son sein son Président et les membres de son bureau.

La composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Economique et Social sont fixés par une loi organique.

ARTICLE 141

Les membres du Conseil Economique et Social perçoivent des indemnités de session et de déplacement.

Le montant de ces indemnités est fixé par décret pris en Conseil des ministres.

TITRE VIII
DE LA HAUTE AUTORITE DE L'AUDIO-VISUEL
ET DE LA COMMUNICATION

Le dispositif institutionnel tel que prévu par le Constituant de 1990 comprend outre les institutions traditionnelles (Exécutif, Législatif et Judiciaire), une institution de régulation chargée de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse, liberté reconnue à l'article 24 de la loi fondamentale. Cette mission constitutionnelle est dévolue à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication instituée par les articles 24, 142 et 143 de la Constitution du 11 décembre 1990.

ARTICLE 142

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse, ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi.

Elle veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication.

1. Les missions de la HAAC. Le préambule de la Constitution du 11 décembre 1990 affirme la volonté du peuple béninois de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques sont garantis.

Aussi, dans les dispositions relatives aux droits et devoirs de la personne humaine, le Constituant, conscient de la place qui doit échoir à la presse dans l'expression pluraliste nécessaire à la consolidation démocratique y a-t-il accordé une importance.

En effet, selon l'article 24, « La liberté de la presse est reconnue et garantie par l'Etat. Elle est protégée par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication dans les conditions fixées par une loi organique. » Dans la structure de l'Etat, la mission de garantie de la liberté et de protection de la presse est dévolue à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

2. Le cadre juridique. *L'accomplissement par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication de sa mission de garantie et de protection de la liberté de la presse doit s'inscrire dans le respect de la loi. Aussi, plusieurs textes de loi ont-ils été pris depuis la promulgation, le 11 décembre 1990, du texte de la Constitution. Ce sont notamment, la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (H.A.A.C), loi organique n°93- 018 du 27 avril 1994 portant amendement de la loi organique du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (H.A.A.C), le Règlement Intérieur de la H.A.A.C adopté le 06 juillet 2005, la loi 97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de communication audiovisuelle en République du Bénin qui complètent ceux existants et toujours d'application.*

Ces textes auxquels il convient d'ajouter les nouvelles décisions de la H.A.A.C dont celle n° 05-154/H.A.A.C du 16 septembre 2005 portant réglementation de la carte de presse par exemple, définissent le cadre légal d'exercice de la liberté de presse en même temps que les limites. En effet, aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique n°92-021 du 21 août relative à la H.A.A.C, « La Communication audiovisuelle est libre.... Nul ne peut être empêché, ni interdit d'accès aux sources d'informations, ni inquiété de quelque façon dans l'exercice régulier de sa mission de communicateur... » La même loi organique dispose en son article 3 que l'exercice des libertés sus - citées ne peut connaître des limites que dans les cas énumérés par la loi et touchant notamment au respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, à la sauvegarde de l'ordre public, de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, aux besoins de la défense nationale, aux nécessités de service public, aux contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication... etc

3. Le contrôle de la déontologie. *Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 142 in fine, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication. Cette prescription constitutionnelle est reprise avec force détails aux articles 5, 6 et suivants de la loi organique relative à la H.A.A.C qui fixe les attributions de l'institution de régulation. En application des dispositions constitutionnelle et*

légale, la H.A.A.C prend à la veille de l'ouverture de la campagne officielle pour chaque élection, une décision réglementant l'accès équitable aux médias notamment à ceux de service public.

Quelle est la procédure de nomination du Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ?

ARTICLE 143

Le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication est nommé après consultation du Président de l'Assemblée Nationale, par décret pris en Conseil des Ministres.

La composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication sont fixés par une loi organique.

1. La composition de la HAAC. Les règles relatives à la composition, aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, rappelons le, sont fixées par la loi organique n°92 – 021 du 21 août 1992 complétée par la loi n°93 - 018 du 27 avril 1994 et le Règlement Intérieur de la H.A.A.C. Selon l'alinéa premier de l'article 143 de la Constitution repris par l'article 17 de la loi organique relative à la H.A.A.C, « le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication est nommé après consultation du Président de l'Assemblée Nationale par décret pris en Conseil des Ministres »

Le Constituant a prévu l'élection comme mode de désignation des Présidents des institutions, à l'exception des Présidents de la Cour Suprême et de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Ces deux exceptions sont difficiles à admettre, dans une analyse en rapport avec la nécessaire indépendance des Présidents des institutions dans l'accomplissement de leurs missions constitutionnelles.

La nomination du Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication par décret pris en Conseil des Ministres semble jurer avec les dispositions pertinentes de l'article 4 de la loi organique n°92 – 021 du 21 août 1992 selon lesquelles « La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication est une institution indépendante de tout pouvoir politique, association ou groupe de pression de quelque nature que ce soit ». L'indépendance de la H.A.A.C vis-à-vis de l'Exécutif ou de son Chef serait-elle une réalité avec la nomination de son Président par décret, alors même que la loi organique sur la H.A.A.C dispose en son article 17 in fine, que les autres membres du Bureau (H.A.A.C), en l'occurrence le vice-président et les deux rapporteurs sont élus par leurs pairs au scrutin secret et à la majorité absolue ?

Il est nécessaire de repenser le mode de désignation du Président de la H.A.A.C en optant pour l'élection à l'instar de la grande majorité des Présidents des institutions de la République. La garantie de l'indépendance de la H.A.A.C et celle de l'exercice effectif par elle de sa mission constitutionnelle est à ce prix.

TITRE IX

DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

Si l'Assemblée nationale, et la Cour constitutionnelle, peuvent intervenir dans le processus de ratification des traités et accords internationaux, cette compétence incombe au premier chef à l'Exécutif. Le Président de la République à qui est dévolu cette prérogative, de même que les organes du pouvoir exécutif qui l'assistent, notamment le Ministère en charge des affaires étrangères, ont donc la haute main sur la conduite des relations internationales. Le chef de l'exécutif doit être donc informé de toute initiative dans le domaine, que ce soit avec des parlements étrangers ou avec des communes ou villes d'autres pays (les jumelages) ou avec des juridictions étrangères ou avec toutes autres institutions étrangères.

ARTICLE 144

Le président de la République négocie et ratifie les traités et accords internationaux.

1. Cette disposition confère au Président de la République les prérogatives de négociation et de ratification des traités et accords internationaux. Elle pose le problème du monopole de la conduite des relations internationales par l'exécutif.

2. Le Constituant n'interdit-il pas la négociation et la conclusion des traités à toutes les autres composantes de la nation ? Apparemment si, dans la mesure où il n'a pas cru devoir reprendre à son compte le deuxième alinéa de l'article 52 de la Constitution française de 1958 comme il l'a fait pour le premier alinéa dudit article. En effet, ce deuxième alinéa qui s'énonce comme suit : « Il (le Président de la République) est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification. »

Ce rôle prépondérant de l'exécutif dans la négociation et la ratification des traités d'une manière générale est réaffirmé dans les décrets successifs portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère en charge des affaires étrangères.

3. Par ailleurs, la négociation et la signature des traités et accords internationaux, à l'exception de ceux en forme simplifiée, ne leur confèrent pas la pleine force obligatoire. Il faut la ratification qui nécessite, pour une catégorie de traités, que le Président de la République obtienne une autorisation préalable du législatif et qui finit par la délivrance d'un procès-verbal précédé par un échange des instruments de ratification ou le dépôt de ces instruments selon que l'on se trouve dans le cadre bilatéral ou multilatéral.

ARTICLE 145

Les traités de paix, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances

de l'État, ceux qui modifient les lois internes de l'État, ceux qui comportent une cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

1. Aux termes de cet article, ont été énumérées les matières dans lesquelles une autorisation législative est nécessaire avant la ratification. Il s'agit de celles qui concernent la paix, celles qui sont relatifs à l'organisation internationale, celles qui engagent les finances de l'Etat, celles qui modifient les lois internes de l'Etat ou encore portent cession, échange ou adjonction de territoire. Au nombre de ces matières, la dernière, en ses trois volets, requiert spécialement, outre l'autorisation législative, le consentement des populations intéressées.

2. En effet, dans la hiérarchie des questions susceptibles d'être régies par les traités ou accords, le Constituant marque une distinction en faveur du socle physique de la nation. Il l'a fait dans d'autres dispositions de la Constitution, par exemple à l'article 156.

ARTICLE 146

Si la Cour constitutionnelle saisie par le président de la République ou par le président de l'Assemblée nationale a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Le souci du Constituant en prescrivant une révision préalable de la Constitution avant l'autorisation de ratification d'un engagement international est évident. Il veut assurer la cohérence des dispositions à valeur constitutionnelle et l'absence de contrariété, source d'incertitude juridique et judiciaire. Les dangers d'une contrariété de dispositions ne lui ont donc pas échappé.

ARTICLE 147

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.

1. C'est cet article qui règle la question de l'introduction des traités et accords dans l'ordre juridique interne du pays. Il consacre le choix par le Bénin du monisme avec primauté au droit international. Cette option est faite par la plupart des Etats africains francophones. Il en est ainsi de la Constitution du Burkina-Faso de 1992 en son article 151, de la Constitution du Niger de 1999 en son article 132, de la Constitution de la République Centrafricaine de 1995 en son article 69, de la Constitution du Tchad en son article 122.

Par conséquent, quelque soit l'objet sur lequel les accords internationaux avec le Bénin portent, ils sont immédiatement reçus dans l'ordre juridique béninois. Trois conditions doivent cependant être réunies aux termes de cet article : la ratification, la publication et la réciprocité.

2. Il a été expliqué que c'est la ratification qui donne pleine force obligatoire aux traités qui ne sont pas en forme simplifiée. Il faut donc, avant leur réception dans l'ordre interne, cette formalité. De même, tous les traités et accords internationaux doivent faire l'objet de publication au journal officiel sous forme de décret pour être opposables. Ce qui est complémentaire est la réserve de réciprocité qui se retrouve dans la plupart des constitutions des Etats africains francophones. Cette réserve est inspirée de la Constitution française de 1958.

Pour que les traités soient donc applicables, il faut, outre leur ratification et publication régulières, que l'Etat ou les Etats partenaires du Bénin acceptent également de les respecter. Ce principe, s'il est absolu dans l'exécution des traités bilatéraux, mérite d'être nuancé quant à l'exécution des traités multilatéraux.

3. La réserve de réciprocité connaît toutefois une exception : celle concernant les conventions internationales relatives aux droits de l'homme pour lesquelles elle est importante. Cette exception trouve sa source dans l'article 60 alinéa 5 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

ARTICLE 148

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.

Il est réaffirmé ici, les principes universels de conclusion des accords de coopération ou d'association : égalité, respect mutuel, souveraineté et avantages réciproques. Ce sont des notions aux contours parfois fuyants. Les protagonistes d'un accord de coopération ne peuvent, sauf existence de clauses manifestement léonines, que présumer du respect de ces principes.

ARTICLE 149

La République du Bénin, soucieuse de réaliser l'Unité Africaine, peut conclure tout accord d'intégration sous-régionale ou régionale conformément à l'article 145.

Aucune obligation additive n'incombe à la République du Bénin dans la conclusion de tout accord d'intégration sous-régionale ou régionale. Il n'y a que les conditions ordinaires de l'article 145. Le constituant, pour une fois, ne corse pas ici les conditions pour une « presque » adjonction du territoire national. Il veut ostentatoirement que l'unité africaine se réalise, qu'il n'y ait pas de résistance de la part du Bénin pour que puisse être mis fin à la balkanisation de l'Afrique.

TITRE X

DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

« Avant la réforme qui a conduit aux nouvelles collectivités locales, le Bénin a connu plusieurs tentatives de décentralisation. La plus récente est celle menée sous la révolution marxiste-léniniste. Ainsi, la loi n°81-009 du 10 octobre 1981 avait organisé une décentralisation à deux niveaux : la province et le district. Un troisième niveau existait, la commune. Mais, aux termes de cette loi, elle ne constituait pas une collectivité locale. Ces trois instances d'administration étaient dirigées par des conseils de la révolution élus et des exécutifs (préfets, chefs et maires) nommés par le gouvernement. « Dans un cas comme dans l'autre, la gestion des collectivités locales était étroitement contrôlée par les instances du parti unique »¹⁰⁴.

A l'historique Conférence nationale des Forces vives de février 1990 ayant permis au Bénin d'opérer « une véritable révolution tranquille », les délégués¹⁰⁵ ont décidé de retenir la décentralisation administrative comme système d'administration territoriale. Cette volonté a été consacrée par la Constitution du 11 décembre 1990 au travers de son Titre X

¹⁰⁴ Programme de Développement Municipal, Etat de Droit.

¹⁰⁵ Ainsi appelait-on les participants à cette Conférence.

relatif aux collectivités territoriales. Celles-ci, aux termes de l'article 151 de la Constitution, « s'administrent librement par des Conseils élus ». Les Etats Généraux de l'Administration territoriale, organisés du 7 au 10 janvier 1993, ont enclenché le processus de décentralisation et en ont défini les principes fondamentaux. « Après les élections locales de décembre 2002 et de janvier 2003, 77 communes ont vu le jour, animées par des conseils élus et des exécutifs (appelés maires) désignés au sein des conseils. »¹⁰⁶

ARTICLE 150

Les collectivités territoriales de la République sont créées par la loi.

- 1. La Constitution ne s'est pas enfermée dans une énumération des catégories de collectivités territoriales.*
- 2. Créées par la loi, les collectivités territoriales constituent une composante de l'Etat.*
- 3. Il convient de préciser cette notion de collectivités territoriales qui paraît laconique. Doit-on entendre par collectivités territoriales à la fois les départements et les communes ou les communes seulement ? En se référant au mode d'organisation prévue à l'article 151, l'on doit déduire que les*

¹⁰⁶ CD de données du groupe de presse et de communication, *Le Municipal* intitulé « Le bilan et les défis de la décentralisation au Bénin 2003-2008, Rapport sur l'état de la décentralisation au Bénin : 4 ans de dynamique locale », page 4.

collectivités territoriales sont celles qui s'administrent librement par des conseils élus. Or, en l'état du droit positif, seules les communes s'administrent de cette manière. Il n'est qu'à se référer à la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale, qui en son article 1, crée « une collectivité décentralisée dénommée commune » et fait du département une circonscription administrative c'est-à-dire une partie de territoire dirigée par des autorités déconcentrées.

ARTICLE 151

Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

1. Des articles 23 et 28 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, il ressort que la commune d'une part, est administrée par un conseil élu dénommé conseil communal et d'autre part, a un budget autonome voté par le conseil communal. Suivant l'article 33 de la même loi, la commune est démembrée en arrondissements qui sont des unités administratives sans personnalité juridique ni autonomie financière.

2. La liberté d'administration ne remet pas en cause le principe de l'unité de l'Etat. Cette liberté s'exerce pour des compétences définies par la loi. Par ailleurs, cette liberté est limitée par le pouvoir de tutelle du préfet du département telle que fixée par l'article 142 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 et qui porte d'une part sur l'assistance et le conseil à la commune, le soutien

des actions de la commune et l'harmonisation de ses actions avec celles de l'Etat et d'autre part le contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que celui du budget de la commune.

La présence de l'Etat se manifeste également à travers le comptable de la commune. En effet, la fonction de comptable est assurée par un comptable du Trésor nommé par le ministre chargé des Finances.

ARTICLE 152

Aucune dépense de souveraineté de l'État ne saurait être imputée à leur budget.

1. Les recettes de la commune sont exclusivement affectées aux dépenses de la commune, article 35 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes ; en effet, la commune a des compétences qui lui sont propres. Lorsque la commune doit réaliser les activités régaliennes de l'Etat notamment construction, équipement et réparation des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel, équipement et réparations de centres publics de santé, d'infrastructures publiques culturelles, etc., l'Etat met à sa disposition les ressources nécessaires : articles 97 et 100 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale.

2. Cependant, l'Etat peut mettre des ressources à la disposition des communes :

a) Ainsi, « lorsqu'au moment de sa création une commune ne possède pas de biens propres, l'Etat met à sa disposition les moyens nécessaires au fonctionnement des services communaux et peut lui céder tout ou partie des biens lui appartenant et situés sur le territoire de la commune » : article 110 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale, article 186 de la même loi ;

b) Lorsque l'Etat met des ressources humaines à la disposition de la commune, elles sont à la charge de l'Etat : article 17 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes.

ARTICLE 153

L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.

1. Il est prescrit à la commune d'exercer ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur : article 108 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale.

2. Le pouvoir de tutelle permet à l'Etat de remplir le rôle édicté par l'article 153, puisque l'une des fonctions de la tutelle est d'harmoniser les actions de la commune avec celles de l'Etat : article 142 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale.

TITRE XI DE LA RÉVISION

Contrairement à une opinion qui s'est développée à un moment donné au Bénin, la Constitution permet sa propre révision et définit les modalités de ladite révision. Il est donc loisible d'abroger, de modifier, de compléter ou d'amender des dispositions constitutionnelles ou de valeur constitutionnelle, par les autorités compétentes et dans l'une des formes prescrites par le Constituant. Rien donc ne s'oppose à ce que soient introduites dans la loi fondamentale des dispositions nouvelles dérogeant explicitement ou implicitement à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle.

Toutefois, ce pouvoir souverain du Constituant est encadré. La Constitution a posé elle-même des verrous, situé sur des questions insusceptibles de faire l'objet de révision de même qu'elle a indiqué la procédure à suivre : questions de régularité susceptibles d'être censurées par la Cour constitutionnelle et a suggéré les domaines dans lesquels, en matière de révision, cette juridiction n'est pas compétente.

Le texte constitutionnel prohibe néanmoins toute révision dite opportuniste notamment les initiatives de révision constitutionnelle au moment de la vacance de la Présidence de la République. Aussi, la bienséance proscrit-elle toute révision constitutionnelle visant l'intérêt immédiat du Constituant

ARTICLE 154

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République, après décision prise en Conseil des ministres, et aux membres de l'Assemblée nationale. Pour être pris en considération, le projet, ou la proposition de révision, doit être voté à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale.

1. Comme pour les lois ordinaires (article 105 de la Constitution), l'initiative de la révision de la Constitution peut être prise soit par le Président de la République (projet de révision), soit par l'Assemblée nationale (proposition de révision). L'initiative du Président de la République se prend, dans un cas comme dans l'autre, après délibération en Conseil des Ministres.

2. C'est la majorité à laquelle les projets et propositions de loi et de révision constitutionnelle se font qui distingue les deux domaines. Si pour la loi, seule la majorité simple est requise, pour la révision constitutionnelle, il faut une majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale. Les lois organiques s'inscrivent également dans ce registre.

Mais comme nous le verrons à l'article 155, cette majorité des trois quarts n'est en réalité pas autosuffisante.

ARTICLE 155

La révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum, sauf si le projet ou la proposition en cause a été

approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale.

Aux termes de cet article, une majorité des trois quarts ne suffit pas pour que la révision puisse automatiquement être acquise. Si elle n'atteint pas celle des quatre cinquièmes des membres composant le Parlement, il faut que la révision soit approuvée par référendum. Le vote ne constitue alors qu'une étape de la révision constitutionnelle et il faut en appoint l'expression directe de la souveraineté nationale : le référendum.

ARTICLE 156

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine et la laïcité de l'État ne peuvent faire l'objet d'une révision.

1. La Constitution du 11 décembre 1990, à l'instar de certaines autres constitutions du Bénin et de certains autres pays recourent à des « mesures de sûretés ». En l'espèce, trois questions jugées fondamentales ne doivent pas faire l'objet de révision. Ce sont l'intégrité du territoire, la forme républicaine de l'Etat et enfin la laïcité de l'Etat.

2. Le Constituant béninois tient particulièrement à l'intégrité du territoire national. Il y est fait référence dans plusieurs articles. Il ne peut en être autrement, c'est le socle physique du pays, d'ailleurs une nation se conçoit difficilement sans cet élément et on ne peut

savoir jusqu'où peut aller la vénalité des dirigeants d'un pays, peut-être jusqu'à la vassalité : on comprend dès lors la pose de ce verrou.

3. Quant à la forme républicaine de l'Etat, on peut dire que l'évolution historique universelle prescrit cette forme. La chose étatique ne peut plus être la propriété d'un clan ou d'une famille, mais de tous les citoyens, donc une chose publique, une « res publica ». Cette disposition du Constituant confirme le principe de l'égalité d'accès à tous aux charges publiques. Les royautés et autres formes de gestion de l'Etat ont vocation à devenir culturelles ou des vestiges de l'histoire.

4. Enfin, pour confirmer un autre principe, celui de la liberté de religion, le constituant a rendu intangible la laïcité de l'Etat qui ne doit pas être la chose d'une obédience religieuse, même les non-croyants doivent se reconnaître à travers l'Etat.

TITRE XII

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Le Haut Conseil de la République, institution issue de la Conférence Nationale et chargée de la mise en œuvre de ses recommandations a eu un rôle éminent à jouer avant l'installation des institutions nouvelles. Ses attributions au cours de la période transitoire qui va de février 1990 à avril 1991 le traduisent bien. Il en est de même de celles qui lui sont assignées par les dispositions transitoires et finales. En attendant l'installation de la Cour constitutionnelle, le HCR était chargé de recevoir le serment du Président de la République, de voter des lois d'application de la Constitution, d'installer l'Assemblée nationale d'exercer les attributions de la Cour constitutionnelle avant l'installation de celle-ci.

Un autre acteur important indiqué par les dispositions transitoires et finales est le gouvernement de transition. IL doit promulguer la Constitution après son adoption au référendum, exercer ses attributions jusqu'à l'installation du gouvernement formé par le Président élu, prendre des décrets dans le cadre des dispositions nécessaires à l'application de la Constitution.

ARTICLE 157

La présente Constitution devra être promulguée dans les huit jours après son adoption au référendum. Le président de

la République devra entrer en fonction, l'Assemblée devra se réunir au plus tard le 1er avril 1991. Le Haut Conseil de la République et le Gouvernement de transition continueront d'exercer leurs fonctions jusqu'à l'installation des institutions nouvelles.

Le serment du président de la République sera reçu par le président du Haut Conseil de la République en Assemblée plénière.

L'Assemblée nationale sera installée par le président du Haut Conseil de la République en présence des membres dudit Conseil.

1. Cette disposition régit la fin de la période transitoire, la mise en vigueur de la Constitution, l'entrée en fonction du président de la République, le démarrage des activités de l'Assemblée nationale et les attributions du Haut Conseil de la République et du gouvernement de transition jusqu'à l'installation des institutions nouvelles.

2. L'alinéa 1^{er} de l'article 157 impartit le délai de huit jours pour la promulgation de la Constitution. Ce délai est dérogatoire à celui contenu dans la Constitution pour la promulgation (15 jours).

3. Cette promulgation est intervenue le 11 décembre 1990, soit sept (07) jours après le Référendum constitutionnel du 02 décembre. Elle a été formalisée par l'apposition de la signature du Président de la République, du Premier Ministre et du Ministre de la Justice.

Devrait-il en être ainsi ? Il faut répondre par l'affirmative quoique l'apposition de la signature du Président de la République pourrait suffire, la circonspection recommandait cet excès de prudence. S'agissant d'un régime semi-présidentiel transitoire, le Premier Ministre cosignant tout, l'a également fait ici. En ce qui concerne la signature du Ministre de la Justice et de la Législation, elle pourrait s'expliquer par le fait qu'il s'agit de dispositions législatives et le ministre le plus habilité à engager la responsabilité du gouvernement dans ce domaine est celui en charge de la législation.

4. A l'alinéa 2 coexistent l'entrée en fonction du Président de la République et le démarrage des activités de l'Assemblée nationale. Si pour le parlement, une date précise est fixée, pour le Président de la République, il en est autrement. On est en droit de se demander pourquoi le Constituant, pour deux institutions nouvelles et dans le même alinéa a disposé différemment. Aussi bien des paramètres de computation des délais que des questions de susceptibilité due à la sociologie politique de l'époque pourraient expliquer cette dualité.

ARTICLE 158

La législation en vigueur au Bénin jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions reste applicable, sauf intervention de nouveaux textes, en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution.

Cet article place la Constitution au dessus de la législation en vigueur au Bénin avant sa promulgation. Il énonce l'applicabilité de la législation antérieure jusqu'à l'intervention de nouveaux textes dans les domaines à actualiser. Par conséquent, toute contrariété d'une norme inférieure avec la Constitution rend cette norme caduque. La Constitution est, par la vertu de cet article, érigée en norme de référence à laquelle tous les autres textes devront être subordonnés sous peine d'inapplicabilité. Il est le fondement à toutes les exceptions d'inconstitutionnalité avant l'actualisation et ou la mise en conformité à la Constitution des différents textes existant ou à intervenir.

ARTICLE 159

La présente Constitution sera soumise au référendum. Les dispositions nécessaires à son application feront l'objet, soit de lois votées par le Haut Conseil de la République, soit de décrets pris en Conseil des ministres.

Les attributions dévolues par la présente Constitution à la Cour constitutionnelle seront exercées par le Haut Conseil de la République jusqu'à l'installation des institutions nouvelles.

1. Il y a lieu de se demander si cet article ne devrait pas être, ne serait-ce que par son premier alinéa, la première des dispositions transitoires et finales puisque même la promulgation doit intervenir après le référendum. Il aborde la question des textes d'application et confie, de façon transitoire, au Haut Conseil de la République les attributions dévolues par la Constitution à la Cour constitutionnelle.

2. Apparemment, la première des attributions envisagées par le Constituant est la vérification de constitutionnalité des textes d'application de la Constitution. Devant légiférer durant cette période, le Haut Conseil de la République devient par rapport à cette attribution juge et partie. Il est donc intéressant de s'interroger sur l'exécution matérielle de ces attributions incompatibles.

ARTICLE 160

La présente loi sera exécutée comme Constitution de la République du Bénin.

A l'instar de la formule législative « La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat », la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin comporte la formule ci-dessus. Elle rappelle que la Constitution est une loi qui est consacrée Constitution et de ce fait tient lieu de loi suprême au sommet de la pyramide et avec laquelle toutes les autres normes doivent se conformer.

Fait à Cotonou, le 11 décembre 1990 par :

Le président de la République, Chef de l'État,
Mathieu KÉRÉKOU

Le Premier Ministre, Chef de Gouvernement,
Nicéphore SOGLO

Le Ministre de la Justice et de la Législation,
Yves YEHOUESSI

PRÉSENTATION DE LA FONDATION KONRAD ADENAUER

La Fondation Konrad Adenauer (FKA) se comprend comme étant la garante de l'héritage de Konrad Adenauer (1876-1967), le premier chancelier de la République Fédérale d'Allemagne (1949-1963), dont elle prône la philosophie dans sa coopération internationale. En effet la coopération internationale est la principale voie par laquelle la Fondation contribue à l'encouragement des conditions-cadres démocratiques et politiques permettant d'améliorer les conditions de vie économiques, sociales et écologiques dans le monde.

A la faveur de l'ouverture démocratique qui s'est opérée de façon singulière au Bénin, la Fondation Konrad Adenauer a ouvert à Cotonou en 1992 un Bureau sous-régional qui a pour objectif global la promotion du dialogue politique en Afrique de l'Ouest. Il s'agissait en réalité d'accompagner les efforts de démocratisation consentis par les Etats de la sous-région en vue de l'ancrage d'une culture démocratique dans la conscience des citoyens, de l'installation durable des structures démocratiques et de l'instauration de l'Etat de droit.

A partir du Bénin, la Fondation étend ses activités au Togo, au Burkina, au Mali, en Côte d'Ivoire et au Niger. Toutefois, certaines activités d'envergure internationale ont enregistré la participation d'autres pays africains tels que la Gambie, la République de Guinée, la

Guinée Bissau, le Cap vert, le Sénégal, le Ghana, le Liberia, le Sao Tomé et Príncipe et le Nigeria.

Objectifs du Programme pour le dialogue politique en Afrique de l'Ouest

Le Programme pour le dialogue politique en Afrique de l'Ouest exécuté par le Bureau Sous-régional de la Fondation Konrad Adenauer s'appréhende à travers trois principaux volets qui concourent de façon synergique à atteindre les objectifs de promotion des forces démocratiques et de formation politique et civique des populations de la sous-région.

Implication des Forces Armées et de Sécurité dans les sociétés démocratiques

A travers ce volet, la Fondation Konrad Adenauer vise à :

- Consolider la connaissance des droits et devoirs des soldats et des cadres militaires et de sécurité dans un contexte démocratique pour les convertir en citoyens en uniforme ;
- Faciliter le processus d'intégration des cadres militaires et de sécurité, dans l'Etat et la société par la connaissance des institutions démocratiques et de leur mode de fonctionnement ainsi que la compréhension des missions de l'armée dans le système de sécurité collective ;

-Renforcer chez les élites militaires, la recherche et l'appropriation des mécanismes de concertation et de coopération avec les institutions républicaines pour un contrôle démocratique des Forces Armées à travers des forums d'échanges réguliers entre élites militaires et politiques.

Décentralisation et participation à la politique communale

Les objectifs de ce volet sont :

- L'activation des potentiels et initiatives communaux de développement par la prise en charge et le soutien aux compétences politiques à la base ;
- L'accroissement de la participation de la population aux processus de prise de décisions politiques ;
- L'appropriation du développement local par les citoyens qui deviennent des acteurs impliqués et responsabilisés ;
- L'éclosion à la base d'une nouvelle citoyenneté respectueuse de ses obligations vis-à-vis de la collectivité dont elle en défend les intérêts par son aptitude à mettre en oeuvre la gouvernance démocratique.

Promotion des institutions et des processus démocratiques : Etat de Droit, Partis Politiques et élections

A travers ce volet la Fondation Konrad Adenauer cherche à :

- Eclairer les fondements de l'Etat de Droit et de la fonctionnalité de ses institutions ;
- Contribuer à l'amélioration de la tâche des partis politiques pour une meilleure visibilité de leurs actions au sein des Assemblées ;
- Soutenir la tenue d'élections démocratiques par le biais des programmes de sensibilisation et de formation des électeurs.

Les groupes-cibles

La Fondation vise deux groupes-cibles fondamentaux :

- Les élites politiques et économiques qui jouent un rôle important dans les sphère de prises de décision et qui réalisent des réformes ;
- Les populations à la base qui doivent s'identifier aux valeurs démocratiques.

Les moyens de mise en oeuvre du programme

La Fondation exécute son programme par le truchement de diverses activités de formation telles que séminaires, colloques, conférences, voyages d'étude, publications, expertises etc.

Depuis mai 1994, la Fondation a initié en collaboration avec l'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin (ORTB) une série d'émissions télévisées titrées "Entre-Nous" et destinées à éduquer les citoyens béninois. Encouragée par le franc succès qu'a connu cette initiative au Bénin, la Fondation a créé trois émissions similaires au Burkina, au Mali et au Niger.

La Fondation publie également les actes de certains séminaires importants. Enfin, elle dispose d'un centre de documentation riche de plus de mille ouvrages traitant de divers thèmes relatifs à son centre d'intérêt.

Contacts

Bureau Sous-régional de la Fondation Konrad Adenauer
01 BP 3304 RP Cotonou-BENIN
Tél : + 229 21 30 10 22
Fax : + 229 21 30 01 42
E-mail : secretariat.benin@kas.de
www.kas.de/benin

LISTE DES EXPERTS AYANT TRAVAILLE SUR LE PROJET

Le Commentaire a été réalisé par :

Me Joseph DJOGBENOU, Avocat à la Cour

Nicolas ASSOGBA, Magistrat

Me Elvire VIGNON, Avocat à la Cour

Mr Mathias HOUNKPE, Politologue

Mr Francis LALEYE, Juriste

Mr Gilles BADET, Juriste

Mr Fortuné DAKO, Magistrat

Mr Gilbert AHOUANDJINO, Magistrat

Mr Onésime MADODE, Magistrat

La direction organisationnelle du travail est assurée par un bureau de trois membres :

Présidente : Me Elvire VIGNON

Secrétaire : Mr Gilbert AHOUANDJINO

Rapporteur : Mr Mathias HOUNKPE

La relecture, la correction et la réorganisation de l'ensemble du texte ont été l'œuvre du Professeur :

Mr Joël Frédéric AÏVO

La Coordination du Projet a été assurée par :

Mr Paul S. DEHOUMON