

# Le contrôle de constitutionnalité au Bénin

CONCEPTIA D. OUINSOU  
*Professeur de droit, Présidente  
de la Cour constitutionnelle du Bénin*

La Conférence des Forces Vives de la Nation tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990 a permis la réconciliation nationale dans notre pays et a ouvert une ère nouvelle, l'ère du Renouveau Démocratique. Deux des conclusions de ladite Conférence méritent d'être retenues pour la suite de l'exposé, à savoir :

- organiser la limitation de l'exercice du pouvoir par l'instauration d'organes de contrôle destinés à servir de contrepoids ;
- assurer plus efficacement la protection des droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques.

Au lendemain de ces assises, la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin a été adoptée. Le peuple béninois y a réaffirmé son opposition radicale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel. Il y a également exprimé sa détermination 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.

C'est donc dans la mouvance de ce processus démocratique que, pour apporter un support juridique à ces idéaux, des institutions de contre-pouvoir ont été créées. Ce sont :

- le pouvoir législatif ;
- la Cour constitutionnelle ;
- le pouvoir judiciaire ;
- la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ;
- le Conseil Économique et Social.

Seule la Cour constitutionnelle dont nous définirons les caractéristiques et les attributions retiendra notre attention dans le cadre de cet exposé.

## **I.– LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU BÉNIN ET SES CARACTÉRISTIQUES**

### **A.– Bases juridiques**

L'article 114 de la Constitution du 11 décembre 1990 consacre l'existence de la Cour constitutionnelle en ces termes : « 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 ». La Cour constitutionnelle apparaît donc comme l'expression concrète de la volonté du peuple béninois d'instaurer et de renforcer dans le pays un État de droit.

### **B.– Composition**

Conformément à l'article 115 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est composée de sept membres dont quatre nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois désignés par le Président de la République.

Elle comprend :

- trois magistrats ayant une expérience de quinze années au moins dont deux sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois désignés par le 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.

### C.– Fonctionnement

Les règles de l'organisation et du fonctionnement de la Cour constitutionnelle sont contenues dans la loi n° 91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle complétée par le Règlement intérieur adopté par la Cour elle-même et certains décrets notamment celui n° 94-11 du 26 janvier 1994 portant obligations des membres de la Cour constitutionnelle.

## II.– LES ATTRIBUTIONS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Conformément à l'article 157 de la Constitution, c'est le Haut Conseil de la République, installé au cours de la Conférence Nationale, qui a exercé les attributions de la Cour constitutionnelle avant l'installation de celle-ci le 7 juin 1993. L'article 117 de la Constitution confère à la Cour constitutionnelle de nombreuses attributions. Seules celles qui sont en relation avec le contrôle du pouvoir seront envisagées. Elles ont trait au contrôle de constitutionnalité, aux consultations électorales ou référendaires à caractère national, aux avis et autres missions.

Le contrôle de constitutionnalité s'exerce *a priori* et *a posteriori*.

### A.– Contrôle a priori

La Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur les lois organiques avant leur promulgation (articles 97, 117 de la Constitution et 19 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle). De même, avant leur mise en application, les règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et du Conseil Économique et Social doivent être soumis à la Cour constitutionnelle pour contrôle et de leur conformité à la Constitution (articles 120 de la Constitution et 21 de la Loi organique). S'agissant des lois ordinaires, avant leur promulgation, la Cour constitutionnelle se prononce sur leur constitutionnalité si elle est saisie par le Président de la République ou par tout membre de l'Assemblée Nationale (article 121 de la Constitution et 20 de la Loi organique).

### B.– Contrôle a posteriori

Après la promulgation des lois, la Cour constitutionnelle peut être saisie par tout citoyen sur leur constitutionnalité, soit par voie d'action, soit par voie d'exception d'inconstitutionnalité (articles 122 de la Constitution et 24 de la Loi organique). Une particularité de la Constitution béninoise révélatrice de l'étendue des pouvoirs de la Cour constitutionnelle, est la saisine d'office ou l'auto-saisine. Selon les articles 121 alinéa 2 de la Constitution, 22 et 23 de la Loi organique, la Cour constitutionnelle « se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire sans porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques ».

### C.– Des consultations électorales ou référendaires

Le contrôle des consultations politiques nationales que sont le référendum, les élections législatives et les élections présidentielles relève de la compétence de la Cour constitutionnelle, soit qu'elle veille à leur régularité et statue sur les irrégularités, soit qu'elle n'en connaisse que le contentieux.

#### a) Élections du Président de la République

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, proclame les résultats du scrutin (articles 49 et 117 de la Constitution et 42 de la Loi organique).

#### b) Élections législatives

S'agissant des élections législatives, la Cour constitutionnelle connaît du contentieux de l'élection des membres de l'Assemblée Nationale (articles 81, 117 de la Constitution et 52 de la Loi organique).

#### c) Référendum

En matière de consultations référendaires, la Cour constitutionnelle veille et statue sur la régularité du référendum et en proclame les résultats (articles 4, 117 de la Constitution et 68 de la Loi organique).

**D.– Avis et autres attributions**

Nous pouvons relever ce qui suit :

1. Lorsque le Président de la République estime devoir prendre des mesures exceptionnelles dans le cadre de l'exercice des pouvoirs exceptionnels à lui conférés par l'article 68 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est consultée et donne son avis : articles 75 et 77 de la Loi organique.
2. En cas d'outrage à l'Assemblée Nationale par le Président de la République, la Cour constitutionnelle est saisie par le Président de l'Assemblée Nationale : articles 77 de la Constitution et 78 de la Loi organique.
3. Lorsque le Gouvernement est autorisé par l'Assemblée Nationale à prendre des ordonnances pour des matières qui sont du domaine de la loi, la Cour constitutionnelle donne son avis : article 102 de la Constitution.
4. La Cour constitutionnelle est compétente pour constater la vacance de la Présidence de la République : articles 50 de la Constitution et 43 de la Loi organique.
5. C'est également à la Cour constitutionnelle qu'incombe le pouvoir d'autoriser qu'un domaine de l'État soit l'objet d'un bail ou d'une acquisition par le Président de la République ou les membres du Gouvernement : article 52 de la Constitution.

L'étendue des pouvoirs de la Cour se trouve renforcée par le fait que, à côté des attributions qui lui sont dévolues, d'autres sont directement confiées au Président de cette institution. C'est ainsi que, selon l'article 119 de la Constitution :

- Le Président reçoit le serment du Président de la République, entouré de ses pairs en tenue d'apparat (article 47 de la Loi organique) ;
- Il donne son avis sur la décision du Chef de l'État de recourir au référendum ;
- Il assure l'intérim du Président de la République lorsque celui-ci est mis en accusation devant la Haute Cour de Justice.

**III.– RÉSULTATS DE CE CONTRÔLE**

Le citoyen béninois est aujourd'hui conscient de la valeur de l'arme dont la Constitution l'a doté pour la construction dans son pays d'un État de droit ; et le souci d' « endiguer » les dérives politiciennes ou la velléité d'exercice solitaire et autoritaire du pouvoir l'amène à avoir souvent recours à l'article 3 de la Constitution pour solliciter l'intervention de la Cour. Les actes législatifs, réglementaires ou administratifs sont constamment déférés au contrôle de constitutionnalité. La Haute Juridiction est régulièrement saisie de toute violation des droits fondamentaux. Ainsi, on peut relever que, de juin 1993 à ce jour, la Cour constitutionnelle a rendu 424 décisions dont 244 en matière de contrôle de constitutionnalité des normes et 180 en matière de protection des droits de l'Homme. Par rapport à cette dernière rubrique, il convient de faire observer que la Haute Instance a rendu 51 décisions en 1998 et 9 en 1999. Cette baisse considérable du nombre de décisions rendues en la matière se justifie par la prise de conscience observée au niveau des agents chargés des enquêtes préliminaires. Les interrogatoires faits dans certaines circonstances constituent des occasions privilégiées d'abus ou d'atteintes aux droits fondamentaux et aux libertés publiques.

**IV.– QUELLES APPRÉCIATIONS FONT LES POUVOIRS PUBLICS DES DÉCISIONS DE LA COUR ?**

Aux termes des dispositions des alinéas 3 et 4 de l'article 124 de la Constitution, « 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 ». Parce que, justement, elles s'imposent à tous, les décisions de la Cour sont diversement appréciées par les auteurs des actes contrôlés.

Ainsi, il a été noté, à quelques rares occasions toutefois, de la part de l'administration même, de sérieuses réticences à rétablir des situations qui prévalaient antérieurement à des actes réglementaires censurés.

Parfois ce sont de vives protestations, suivies de déclarations très acerbes et assez tendancieuses qui sont enregistrées de la part de l'exécutif et au sein de l'hémicycle suite à des décisions rendues par la Cour.

Il est même arrivé qu'un parti politique organise une marche de protestation sur le siège de l'institution suite à l'invalidation de l'élection d'un de ses candidats aux élections législatives. Ce fut le cas le jeudi 1<sup>er</sup> juin 1995

lorsque par sa décision El 95-099 du 24 mai 1995, la Cour a invalidé l'élection du candidat Georges Guedou du parti la *Renaissance du Bénin*.

Aux termes des dispositions de l'article 11 de la loi n° 94-015 du 27 juin 1995, tout candidat à une élection législative doit être domicilié depuis un an au moins en République du Bénin avant la date du scrutin. Or M. Georges Guedou, à l'époque fonctionnaire international, avait son domicile à Kinshasa au Zaïre, au siège du Bureau Africain des Sciences de l'Éducation (BASE) dont il est le Directeur général. La Cour a donc invalidé son élection ainsi que celle de son suppléant.

Les militants dirigés par le Secrétaire départemental du parti *Renaissance du Bénin* ont estimé que cette invalidation pour défaut de résidence « relève du pur arbitraire ». Ils ont à l'occasion réclamé la révision de la Constitution en vue de « limiter les pouvoirs exorbitants de la Cour constitutionnelle ».

Ces situations fort heureusement ne sont pas légion ; et l'on peut se réjouir que face à ces groupes qui considèrent la Cour constitutionnelle comme « une superpuissance qui confisque la souveraineté, attribut principal du peuple », « qu'il faut à tout prix supprimer » ou dont il faut « réduire considérablement les pouvoirs », il en existe qui s'insurgent contre ces actes antidémocratiques et dénoncent les dérives auxquelles on assiste.

\*\*\*

Le rôle d'institution de contre-pouvoirs assigné à la Cour constitutionnelle apparaît ainsi clairement au travers de ces attributions et l'on peut sans risque de se tromper affirmer aujourd'hui qu'elle accomplit cette mission avec dignité et dans le respect de la légalité constitutionnelle. C'est ce qui explique sa crédibilité pérenne au sein de l'opinion publique nationale et internationale. Le nombre de recours enregistrés depuis son installation, la qualité et la nature desdits recours, le nombre de décisions rendues depuis lors témoignent de la maturité et surtout de la volonté de notre peuple de conserver à tout prix cet acquis.