

LA RIGIDITE DE LA CONSTITUTION BENINOISE DE 1990 A L'EPREUVE DES EXPERIENCES DE SA REVISION

Gilles BADET

Docteur en droit public. Assistant.

Faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)

Adresse email : gillesbadet@gmail.com

MOTS CLES : Bénin, Constitution, révision, rigidité, supra constitutionnalité.

RESUME :

La Constitution béninoise se veut rigide car, pour sa révision, elle prévoit des conditions de majorité qualifiées et des étapes de prise en considération, puis d'adoption définitive. Elle indique aussi que la révision ne saurait se faire dans certaines circonstances. Elle prévoit enfin que certaines matières sont exclues de toute possibilité de révision. Malgré cela, se fondant sur le consensus ayant entouré la conférence nationale et la constitution qui en est issue, le juge constitutionnel a cru bon devoir de durcir ces exigences en y ajoutant le consensus comme préalable à toute révision. Quant au Parlement, en recourant à la procédure d'urgence, de façon certes conforme à la lettre de la Constitution, il a banalisé la révision en recourant à des techniques prévues, normalement pour des lois ordinaires. Ce sont ces durcissement et affaiblissement de la rigidité qui sont analysés pour constater qu'il vaut mieux pour le constituant prévoir avec soin et détail les conditions de révision afin de ne pas laisser aux observateurs, sur un sujet aussi important, un sentiment d'insécurité et d'imprévisibilité.

TITLE: "The rigidity of Beninese constitution of 1990 tested by its experiences of revision"

KEYWORDS: Benin, constitution, revision, rigidity, supraconstitutionality

ABSTRACT:

The Beninese constitution is intended to be rigid because, for its revision, it provides for qualified majority conditions and stages of consideration then of final adoption. It also indicates that the revision of the constitution cannot be carried out in certain circumstances. Finally, it provides that certain matters are excluded from any possibility of revision. Despite this, based on the consensus that surrounded the national conference and the constitution that resulted from it, the constitutional judge thought its necessary to toughen this requirement by adding consensus as prerequisite for any revision. As for the Parliament, by resorting to the emergency procedure, certainly in accordance with the letter of the constitution, it trivialized the revision by using planned techniques, normally for ordinary laws. It is these hardening and weakening of the rigidity which are analysed to find that it is better for the constituent to plan with care and detail the conditions of revision so as not to leave to the observers, on such an important subject, a feeling of insecurity and unpredictability.

PLAN

I- Le durcissement jurisprudentiel des règles de révision

A- Un processus socialement souhaité

- 1- Un consensus présent lors de l'adoption de la constitution*
- 2- Un consensus difficilement réitérable*

B- Un processus juridiquement contesté

- 1- Des bases juridiques contestées*
- 2- Un concept relégué*

II- L'affaiblissement politique des règles de révision

A- La lettre propose

- 1- La coexistence de normes générales et de normes spéciales*
- 2- L'applicabilité de la norme générale*

B- L'esprit s'oppose

- 1- Le standard est l'exigence de délai*
- 2- La nécessité de corriger une omission*

INTRODUCTION

« *Qu'est-ce qu'une loi fondamentale susceptible d'être modifiée à tout moment, au caprice des gouvernants ?* »¹ s'interroge Charles CADOUX. Cet auteur attire ainsi l'attention sur une préoccupation fondamentale du droit constitutionnel contemporain, celle de la stabilité des constitutions. En théorie, la stabilité de la constitution est intimement liée à son statut, à la fois, de norme suprême et de norme adoptée par un pouvoir spécial. La constitution n'est pas une règle ordinaire². Elle est « *l'ensemble des règles considérées comme étant fondamentales dans l'Etat, généralement relatives aux principes essentiels et aux normes de production de normes, et par conséquent situées au sommet de la hiérarchie des normes et protégées par une procédure de révision plus complexe que celle des autres lois* »³. Et si l'on remonte à la naissance d'un Etat, on peut dire de la constitution qu'elle est « *la règle juridique qu'une société politique qui s'organise en Etat se donne pour permettre la réalisation efficace du bien public* »⁴, c'est-à-dire « *l'acte créateur de l'Etat* »⁵, son « *acte de naissance* »⁶.

Il est donc normal qu'au regard de son contenu, c'est-à-dire *sur le plan matériel*, la constitution regroupe « *l'ensemble des règles juridiques les plus importantes de l'Etat* »⁷. A ce titre, en tant que fondement de l'ordre juridique de l'Etat, la Constitution contient d'abord, « *nécessairement* », et « *au minimum* », un « *ensemble de règles relatives à la production des normes* » au sein de l'Etat⁸. C'est l'aspect normatif de la constitution.

Elle est ensuite « *l'instrument juridique d'organisation du pouvoir politique ... [Elle] est pour les gouvernants le fondement de leurs prérogatives et la loi de leurs fonctions* »⁹. C'est elle qui « *institue les composantes politiques de l'Etat..., Elle veille à l'articulation de leurs pouvoirs respectifs. Elle fixe le statut des principales autorités publiques (politiques, administratives et juridictionnelles) ... Elle trace le cadre à l'intérieur duquel devront se nouer les relations entre ces autorités et les citoyens. Elle met en place des mécanismes de résolution des conflits internes...* »¹⁰. C'est l'aspect régulateur de la constitution.

¹ Ch. CADOUX, *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale des institutions politiques*, Paris, Cujas, 1995, p. 189.

² A. HAQUET, *Droit constitutionnel en 11 thèmes*, Paris, Dalloz, 2017, p. 1.

³ M-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, 3^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2006, p. 75.

⁴ F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 11.

⁵ Th. HOLO, « Constitution et nouvel ordre politique au Bénin », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, N° 13, Décembre 1989, p. 1.

⁶ M. VERDUSSEN, « Introduction », in, M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, Lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri Editions, 2004, p. 16.

⁷ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1986, p. 33.

⁸ M-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2006, pp. 72-73.

⁹ Th. HOLO, *ibid.*

¹⁰ M. VERDUSSEN, *ibid.*, p. 13.

La constitution a enfin un « *aspect protecteur* » car « *elle offre aux citoyens une panoplie de droits fondamentaux* »¹¹. Il en est ainsi car la constitution doit être un instrument de limitation des pouvoirs¹².

En dehors de la définition matérielle ci-dessus évoquée, la constitution peut également être définie *de manière formelle* comme l'ensemble des « *des règles qui, soit ont reçu forme distincte (c'est le cas par hypothèse de la constitution écrite), soit ont été édictées ou ne peuvent être révisées que par un organe spécifique (par exemple, qui ont été édictées par une assemblée constituante), soit ont été édictées ou ne peuvent être révisées que selon une procédure spécifique (par exemple, qui ne peuvent être révisées qu'à la majorité des deux tiers des membres d'une ou de deux assemblées parlementaires ou après un referendum de ratification)* »¹³.

La constitution a ce statut et cette considération car on suppose qu'elle « *a été murement réfléchie lorsqu'elle a été élaborée et qu'elle est faite pour durer* »¹⁴. Quelles que soient en effet l'acception qu'on en a et les nombreuses définitions qu'on pourrait en donner, « *le dénominateur commun semble résider dans la supériorité et la stabilité particulière de ce texte* »¹⁵. C'est en cela qu'on dit que les constitutions modernes écrites sont rigides. « *La signification de la rigidité (...) est double : elle doit assurer une certaine stabilité et consacrer aussi la supériorité des normes fondamentales sur les normes ordinaires, spécialement celles qui émanent du législateur* »¹⁶. Une constitution rigide, à l'opposé d'une constitution souple, modifiable selon les procédures de la loi ordinaire¹⁷, est donc celle « *dont la modification s'avère plus difficile en raison des procédures requises impliquant généralement l'intervention de différents organes et des votes à une forte majorité* »¹⁸. L'une des formes les plus poussées de rigidité serait d'appliquer la théorie du parallélisme des formes en considérant que pour la réviser, il faut mettre en œuvre les mêmes procédures que l'on a utilisées pour établir la constitution. En général, les constitutions ne vont pas jusque-là car ce serait « *irréalisable* » ou « *impossible* »¹⁹. Mais la stabilité recherchée par la rigidité est garantie par des règles spéciales concernant la procédure de révision, règles plus contraignantes, notamment quant aux majorités et aux délais, que celles imposées au législateur ordinaire²⁰. Le pouvoir constituant dérivé, c'est-à-dire l'organe (ou le groupe d'organes ou d'autorités) en charge de la révision de la

¹¹ Ibid.

¹² Th. HOLO, *ibid.*; M. VERDUSSEN, *ibid.*

¹³ P. PACTET, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2011, p.61.

¹⁴ P. PACTET, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2011, p.67.

¹⁵ C. GREWE et H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 33.

¹⁶ Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2012, p. 142.

¹⁷ Ch. CADOUX, *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale des institutions politiques*, Paris, Cujas, 1995, p. 190.

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 192.

²⁰ Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2012, p. 142.

Constitution, est ainsi enfermé dans des limites touchant tant à la forme qu'au fond²¹. Les limites de forme tiennent aux délais dans lesquels la procédure peut être entamée ou aux délais séparant diverses étapes de la procédure, aux circonstances dans lesquelles la procédure peut être ou peut ne pas être ouverte ou poursuivie, aux majorités renforcées ou qualifiées exigées, au fractionnement de la procédure en différentes étapes, chacune pouvant être menée par un même organe ou par des organes différents, à l'implication directe du peuple par référendum, soit encore, à une combinaison de ces différentes contraintes.

En matière de révision de la constitution, toutes ces précautions sont prises car il s'agit de donner une forte légitimité à un processus de remise en cause d'un pacte, d'un texte placé exprès au-dessus de tous les organes et de tous les acteurs pour s'imposer à tous sans qu'aucun d'entre eux, n'en dispose à sa guise. La question prend une tournure accentuée dans le contexte africain. En effet, compte tenu des instrumentalisation dont la constitution est l'objet dans nombre d'Etats africains, il n'est pas facile d'envisager ou d'initier un processus de révision de la constitution²² sans courir le risque d'être traité d'usurpateur, ou, pire, de tripatouilleur égoïste ne pensant qu'à sa propre perpétuation au pouvoir²³. Et pourtant, comme l'affirme la Cour constitutionnelle du Bénin, « ... la Constitution n'étant pas immuable, il est parfois nécessaire de la modifier sur certains points sans que pour autant le régime politique soit remis en cause²⁴. ».

De fait, « lorsque la constitution est trop rigide, le risque est grand que la procédure de révision ne soit pas respectée. La Constitution peut même être abandonnée au profit d'une nouvelle »²⁵.

²¹ G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1993, pp. 54 et 55.

²² F. MELEDJE DJEDJRO, « La révision des constitutions dans les Etats africains francophones : Esquisse de bilan », *RDP*, 1992, n°1, pp. 111-134 ; P. TOGBE, *La révision de la constitution en Afrique. Contribution à l'étude des processus constitutants*, Thèse. Droit public, Université d'Abomey-Calavi, 2017.

²³ K. AHADZI-NONOU, « Constitution, démocratie et pouvoir politique en Afrique » in F.J. AIVO (dir.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé*, Paris, L'Harmattan, p. 63 ; Th. HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone : régimes juridiques et systèmes politiques », *RBSJA*, n° 16, 2006, pp. 17-41 ; F.J. AIVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, n° 1, janvier-février 2012, pp. 141-180 ; J.L. ATANGANA-AMOUGOU, « Rigidité et instabilité constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Afrique Juridique et politique*, Juillet-décembre 2006, Vol. 2, n° 2, pp. 42-87 ; Même auteur, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », in <http://www.lc-doc.com/document/les-revisions-constitutionnelles-dans-le-nouveau-constitutionnalisme-africain-par-jean-louis-atangana-amougou/11637>, consulté le 06 février 2020 ; K. DOSSO, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, 2012/2(n°90), pp. 57-85 ; F. HOURQUEBIE, « Le sens d'une Constitution vu de l'Afrique », Titre VII, n° 1, Septembre 2018, in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique>, consulté le 28 janvier 2020 ; N.G. GBEOU-KPAYILE, « L'idée de Constitution en Afrique noire francophone », in http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Article_GBEOU-KPAYILE.pdf, consulté le 2 février 2020 ; I. DIALLO, « Pour un examen minutieux de la question des révisions de la Constitution dans les Etats africains francophones », in http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/POUR_UN_EXAMEN_MINUTIEUX_DE_LA_QUESTIION_DES_REVISIONS_DE_LA_CONSTITUTION_DANS_LES_ETATS_AFRICAINS_FRANCOPHONES.pdf, consulté le 1^{er} février 2020 ; P. MAMBO, « Les rapports entre la Constitution et les accords politiques dans les Etats africains : Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *RD McGill*, 57 : 4, 2012, pp. 921- 952.

²⁴ Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 13-124 du 12 septembre 2013.

²⁵ A. HAQUET, *Droit constitutionnel en 11 thèmes*, Paris, Dalloz, 2017, p. 15.

Il en est ainsi car « *un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures* »²⁶.

La rigidité ne signifie donc pas que la constitution ne pourra pas être révisée, mais qu'elle ne pourra l'être que selon certaines formes, qu'elle a elle-même organisées et par les organes qu'elle a institués à cet effet²⁷. Il existe à cet égard un idéal de révision (presque) parfaite. C'est celle qui se voit organisée sous trois différentes formes de légitimités²⁸. Il s'agit d'abord d'une légitimité par la sagesse consistant en l'introduction de délais avant toute révision, entre deux révisions ou entre différentes étapes d'une révision, l'exigence de lectures successives du projet ou de la proposition de révision, l'interdiction de toute révision en périodes anormales ou l'organisation d'une certaine solennité, le tout, pour donner le temps de la réflexion, de l'écoute et de la maturation des idées aux acteurs de la révision. Il y a, ensuite, une légitimité par le consensus, comportant un consensus institutionnel (associer l'ensemble des organes de l'Etat au processus, de façon beaucoup plus marquée que pour les lois ordinaires) et un consensus politique (exigence de majorités qualifiées au Parlement pour obliger les différentes familles politiques à s'entendre sur la révision). Il est évoqué, enfin, une légitimité par le consentement, soit du peuple (référendum par exemple), soit des entités fédérées (dans les Etats fédéraux) pour montrer que les parties au contrat sont associées à sa modification.

Dans leur processus de révision de la constitution, les Etats adoptent ces différentes formes de légitimité, soit isolément, soit en les combinant. Il n'y a, à cet égard, aucun modèle obligatoire. Il serait intéressant de situer le modèle béninois par rapport à ces standards élaborés à partir du droit comparé.

Depuis le 7 novembre 2019, soit vingt-neuf ans après son adoption, la constitution béninoise du 11 décembre 1990 a été révisée, c'est-à-dire que le pouvoir de « *créer, de supprimer ou de modifier une ou plusieurs de ses dispositions* »²⁹ a été exercé jusqu'à son terme. La loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin a été votée le 31 octobre 2019 par l'Assemblée nationale, par 83 voix sur 83. Le 6 novembre 2019, elle a été jugée conforme à la constitution, dans le fond, et moyennant une correction mineure sur la forme faite par le juge constitutionnel lui-même, s'agissant de l'intitulé de la loi de révision³⁰. Elle a enfin été publiée au Journal officiel de la République du Bénin le 8 novembre 2019.

²⁶ Article 28 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Aout 1789 précédant la Constitution française du 24 juin 1793.

²⁷ G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1993, p. 53.

²⁸ A. LE PILLOUER, « Le pouvoir de révision », in, M. TROPPER et D. CHALLOGNAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2012, pp.33-65.

²⁹ A. LE PILLOUER, « Le pouvoir de révision », in, M. TROPPER et D. CHALLOGNAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2012, p.34.

³⁰ DCC 19-504 du 6 novembre 2019.

Extraits : « **Considérant** que la loi déferée porte « **loi constitutionnelle** portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin » ; que l'expression "**loi constitutionnelle**" ne ressortit d'aucune disposition de la Constitution et a fortiori, de celles relatives à la révision de la Constitution ; qu'au demeurant, une loi constitutionnelle est tantôt synonyme de la Constitution elle-même, tantôt désigne une

Sur la forme, 47 articles sur les 160 ont été remaniés. Au regard de l'objet de la révision ³¹, plusieurs modifications intervenues correspondent aux conclusions du dialogue politique qui a précédé l'adoption du texte. Il en est ainsi, tout d'abord, de la volonté d'organiser des élections générales pour éviter que le pays ne soit en campagne électorale tous les deux (02) ans en moyenne. Une telle situation occasionnait, tout à la fois, une charge importante sur les finances publiques, une déperdition des énergies des travailleurs et une trop forte politisation de l'administration. Le besoin d'oxygéner le rythme des élections apparaissait dès lors impérieux. Désormais, à partir de 2026, au cours d'une même année civile, auront lieu, à la fois, en janvier, des élections couplées (communales et municipales d'une part, législatives, d'autre part) et, en avril, l'élection présidentielle. L'occasion a été saisie pour fixer dans la constitution des dates de tenue des différents scrutins, celles de fin de mandat des autorités sortantes ainsi que celles de prise de fonction des autorités élues. Ces dates s'imposent désormais aux acteurs politiques et sont soustraites à leur arbitraire. (Titre XI nouveau, *Des élections générales*, articles 153-1 à 157-3). Il en est ainsi, ensuite, du fait que tous les mandats politiques ainsi obtenus, auront une même durée de 5ans (à titre transitoire, pour permettre les premières élections générales en 2026, les élus communaux choisis en 2020 ont un mandat de 6 ans et les députés élus en 2023 ont un mandat de 3 ans). Le mandat du président de la République reste toujours renouvelable une seule fois. Désormais, alors qu'aucune limitation n'était prévue pour les mandats de députés à l'Assemblée nationale, ces mandats seront limités à trois (3 x 5 ans) au maximum par personne. Les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) ont aussi désormais la possibilité de voir leur mandat renouvelé une fois, ce qui n'était pas possible avant. Il en est ainsi, enfin, de l'amélioration de la représentation des femmes au Parlement, rendue possible par la précision de cette faculté donnée au législateur à travers une modification de l'article 26 de la constitution.

En dehors de ces modifications justifiées par le dialogue politique, les députés ont profité de cette révision historique de la constitution du 11 décembre 1990 pour la moderniser sur certains sujets d'actualité, qui avaient déjà tous fait l'objet de débats lors de précédentes tentatives et qui ne semblaient pas soulever d'hostilité particulière. On peut citer à cet égard, l'abolition de la peine de mort, la création d'une Cour des comptes et de ses démembrements que sont les cours régionales des comptes pour améliorer la qualité de la gestion des finances publiques, la possibilité donnée au président de la République de ratifier directement les conventions de financement avant d'en tenir informé le Parlement dans les 90 jours, la reconnaissance de la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes (dans les conditions à fixer par une loi). Dans le même registre, un contenu concret a été donné au statut de Chef suprême des armées

loi de révision de la Constitution ; qu'enfin, la loi de révision ne saurait porter une dénomination différente de celle qu'elle révisé ;

Considérant qu'il s'agit d'une erreur matérielle, c'est-à-dire, d'une inexactitude qui s'est glissée dans la rédaction de l'intitulé de la loi qui appelle une simple rectification sans qu'il soit besoin de la soumettre, pour cette raison, à la délibération de l'Assemblée nationale ; qu'il faut dès lors dire que la loi soumise à examen est intitulée : « **Loi n° 2019-40 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin** » ;

Considérant qu'en définitive, l'erreur matérielle corrigée, que la loi soumise à examen est conforme à la Constitution ; ».

³¹ I. SALAMI, *La Constitution béninoise commentée (A jour de la la loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution)*, Cotonou, Edition CEDAT, 2020.

et de responsable de la sécurité nationale (articles 62 et suivants de la constitution) détenu par le président de la République en clarifiant le rôle des organes qui l'assistent en cette matière à savoir, d'une part, le Conseil supérieur de la défense (et de la sécurité) , prévu déjà dans la constitution de 1990, d'autre part, le Conseil national de renseignement, prévu auparavant par une loi ordinaire et qui, avec cette réforme, acquiert le rang d'organe constitutionnel .

Plusieurs leaders politiques ou de la société civile, insistant surtout sur la procédure extrêmement rapide de l'initiative et de l'adoption définitive, dénoncent un coup d'Etat³². Certains n'hésitent pas à considérer que c'est manifestement une nouvelle Constitution qui a ainsi été adoptée³³.

Cette révision réussie aussi facilement et les réactions qui s'en sont suivies sont d'autant compréhensibles que la constitution béninoise s'est révélée être, dans la pratique, depuis son adoption en 1990 et, en particulier, depuis 2003, l'une des plus difficile à réviser. La réputation de texte rigide collée à la constitution béninoise ne semblait pas usurpée jusqu'en novembre 2019.

Interrogeant l'histoire contemporaine, on réalise que la constitution béninoise a été adoptée à l'issue d'une « *révolution négociée* ». », c'est-à-dire à la suite de la toute première Conférence nationale en Afrique, espèce d'Etats généraux de la République tenue en début 1990³⁴ dont les options fondamentales, mises en forme par un groupe d'experts, ont été largement discutées par le peuple, puis approuvées par lui le 02 décembre 1990.

C'est cette base consensuelle, combinée avec des mobilisations coordonnées des syndicats, des universitaires, des médias, des organisations de la société civile, des partenaires techniques et financiers et des minorités parlementaires de blocage, qui a fait échec aux six tentatives de révision de la constitution intervenues entre 2005 et 2018.

Les règles de révision de la constitution paraissent pourtant claires. Une phase préalable prévoit que : « *L'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au Président de*

³² <http://cotonouexpress.com/article/show/revision-de-la-constitution-lopposition-denonce-un-hold-up-sur-la-loi-fondamentale-du-benin>; Voir aussi, Réaction de monsieur Candide AZANAI, in, <https://www.beninplus.com/politique/vive-reaction-de-candide-azannai-apres-la-revision-de-la-> ou <https://lanouvelletribune.info/2019/11/revision-de-la-constitution-au-benin-nous-sommes-devant-une-delinquance-detat-selon-candide-azannai/>; Communiqué de Social Watch Bénin, <https://beninwebtv.com/2019/11/social-watch-benin-se-prononce-sur-la-revision-de-la-constitution/>.

³³ F. OUSMAN, « Une révision constitutionnelle en rupture de consensus », in, <https://matinlibre.com/2019/11/18/une-revision-constitutionnelle-en-rupture-de-consensus/>.

³⁴ F. EBOUSSI BOULAGA, *Les Conférences nationales en Afrique noire, une affaire à suivre*, Paris, Karthala, 1993 ; M. KAMTO, *L'urgence de la pensée*, Yaoundé, Mandara, 1993 ; G. CONAC (Sous la direction de), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, en particulier les contributions de M. AHANAHANZO-GLELE, « le Bénin » et de R. DOSSOU, « Le Bénin : du monolithisme à la démocratie pluraliste, un témoignage » ; J.J. RAYNAL, « Les conférences nationales en Afrique : au-delà du mythe, la démocratie ? », in, *Recueil PENANT*, N° 816, 1994, pp. 310 et suivantes ; Th. VITTIN, « Bénin, du 'système Kérékou 'au renouveau démocratique », in, J-F MEDARD (Sous la direction de), *Etats d'Afrique noire, Formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991, pp.93-115 ; A. CABANIS et M. L. MARTIN, « Note sur la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 », in, *Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération*, Janv-Mars 1992, N° 1, pp.28 et suivantes. Ph. RICHARD, « Emergence et réalisation d'un Etat de droit : l'exemple du Bénin », in, P. ARSAC, J-L. CHABOT et H. PALLARD, *Etat de droit, droits fondamentaux et diversité culturelle*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 137-164 ; Ph. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin, Bilan et perspectives*, Paris, L'harmattan, 1999 ; Fondation Friedrich Naumann, *Les actes de la Conférence nationale*, Cotonou, Editions ONEPI, 1994.

la République, après décision prise en Conseil des Ministres et aux membres de l'Assemblée Nationale. »³⁵. Une fois que l'initiative est prise, il faut qu'elle reçoive l'adhésion d'une majorité qualifiée de députés fixée à « *trois quarts des membres composant l'Assemblée Nationale.* ». En cas de vote positif en ce sens, on considère que l'initiative est « *prise en considération* ». La procédure proprement dite de révision peut alors démarrer. Pour cette phase dite d'adoption définitive, deux possibilités coexistent : soit la finalisation de la procédure par la voie parlementaire par laquelle elle a commencé, soit le recours au référendum. Dans le premier, la révision ne sera considérée comme acquise que si elle est approuvée par une majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale. Dans le dernier cas, la révision est acquise si la majorité des électeurs l'approuve³⁶. Il faut préciser que l'article 156 de la constitution ajoute certaines limites à la révision, une de circonstances ou de forme, deux de fond. La limite de forme, de temps ou de circonstances est évoquée dans l'alinéa 1^{er} de l'article 156 en ces termes : « *Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.* ». Quant à la limite de fond, elle porte sur deux matières déclarées intangibles par l'alinéa 2 du même article 156 en ces termes : « *La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ne peuvent faire l'objet d'une révision.* »

Les acteurs politiques, pour diverses raisons, ont tenté, à plusieurs reprises, de réviser la constitution béninoise. Mais on a assisté à des échecs successifs en la matière entre 2003 et 2018.

Au-delà de la dimension purement juridique, l'esprit dans lequel la première tentative a été entreprise entre 2003 et 2005 ne plaidait pas en faveur des révisionnistes³⁷. Deux ans après la réélection controversée de Mathieu KEREKOU en 2001, un petit groupe de ses partisans avait déclenché le débat sur une éventuelle révision de la constitution pour faire sauter le verrou de l'âge (70 ans au maximum)³⁸ et la limitation du nombre de mandats (deux au maximum)³⁹. Face à cette situation, l'association « Elan » a sonné la révolte de la société civile. Une coalition d'organisations a maintenu la pression sur les « révisionnistes » et a poussé finalement à l'abandon, non seulement de la « tentative » de révision de la constitution, mais aussi de toutes

³⁵ Article 154 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

³⁶ Article 155 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

³⁷E. ADJOVI, « Mobilisations citoyennes et démonopolisation du travail politique au Bénin », *Perspective Afrique*, Vol1, N°3, 2006, p. 187-223, www.perspaf.org; Voir aussi R. MADOUGOU, *Mon combat pour la parole*, Paris, L'harmattan, 2008.

Il faut souligner qu'en 2005, les acteurs de la société civile ont exploité avec une compétence inattendue l'espace médiatique béninois dans sa grande diversité. Il a été mis en place « une stratégie de communication performante, qui cible à la fois les populations urbaines et rurales, instruites comme analphabètes. ». Les organes de presse écrite et les chaînes de télévision ont été exploités pour toucher les citoyens et les instruits, tandis que les radios privées s'occupaient de la sensibilisation des ruraux et les analphabètes. Tous les supports ont été mis à contribution, transformant ainsi le combat pour la défense de la Constitution en une bataille pour la conquête de l'opinion publique.

³⁸ Article 44 de la Constitution.

³⁹ Article 42 de la Constitution.

les manœuvres tendant à ne pas organiser la présidentielle de 2006 qui marquait la fin des deux mandats présidentiels non prolongeables du président Mathieu KEREKOU.

La deuxième tentative, entreprise solitaire des députés, a échoué, elle aussi, en 2006, en raison d'une décision de la Cour constitutionnelle qui déplorait le manque de consensus dans son processus d'adoption. Au-delà des exigences constitutionnelles expresses, la haute juridiction avait alors considéré que, « *même si 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* ».⁴⁰

Il y a eu par la suite les tentatives des présidents Boni YAYI et Patrice TALON. Malgré l'assurance donnée par chacun d'eux que les deux tentatives de révision initiées par le premier et les deux autres entreprises par le second, le tout entre 2008 et 2018, n'entamaient pas la limitation des mandats présidentiels, la méfiance des acteurs politiques et des populations a successivement et identiquement conduit à leurs échecs.

La révision réussie en 2019 est donc effectivement une grande première. Elle interpelle particulièrement par sa rapidité et la facilité déconcertante de son succès. Certes, le contexte politique particulier ayant conduit deux partis politiques soutenant l'action du président de la République à occuper l'ensemble des sièges de l'Assemblée nationale depuis les législatives de 2019 est une explication recevable. Mais cela voudrait-il dire que le Bénin a rendu possible le fait pour un seul organe constitué- le Parlement- de modifier la constitution sans aucune autre contrainte permettant aux autres organes ou aux autres composantes de la nation d'intervenir dans le processus, ne serait-ce que par l'émission de points de vue dont on pourrait simplement s'assurer que l'organe compétent les recevrait et en tiendrait compte dans la mesure du possible ?

On sait que pour faire échouer la seule des six tentatives de révision de la constitution à avoir obtenu par le passé (2006) plus de la majorité qualifiée prévue pour son adoption finale, ainsi que pour prévenir (en 2011) de futures révisions qui sauteraient, d'une manière ou d'une autre, la limitation des mandats ou les conditions d'éligibilité à la fonction de président de la République⁴¹, la Cour constitutionnelle n'a pas hésité, au-delà des dispositions expresses et

⁴⁰ Cour constitutionnelle, DCC O6- 74 du 08 juillet 2006 : « *même si 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* »

⁴¹ Alors que l'article 156 de la constitution énonce : « *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'Etat ne peuvent faire l'objet d'une révision. », la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle ajoute au texte constitutionnel trois autres normes intangibles dans les termes suivants : « *Considérant que l'examen de la loi fait ressortir que l'article 6 est contraire à la Constitution en ce qu'il ne cite pas toutes les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990 et qui sont reprises par les articles 42, 44 et 54 de la Constitution ; qu'il s'agit - du nombre de mandats présidentiels, de la limitation d'âge pour les candidats à l'élection présidentielle et de la nature présidentielle du régime politique dans notre pays ; que l'article 6 doit donc être reformulé comme suit :*

« Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990, à savoir : - la forme républicaine et la laïcité de l'Etat ; - l'atteinte à l'intégrité du territoire national ; - le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; - la limite d'âge de 40 ans

écrites de la Constitution, à faire recours à des normes non écrites, issues de son raisonnement et marqué par , d'une part, des préoccupations historiques et factuelles, à savoir le respect de l'esprit de la Conférence nationale et du contexte d'adoption de la constitution de (et en) 1990, et, d'autre part, les préoccupations, voire , les appréhensions, du moment , à savoir laisser faire , sans réaction, des dirigeants qui pourraient être tentés par une volonté de s'éterniser au pouvoir⁴² . Cette pratique a entraîné dans son exercice, une « *surprotection* » - politiquement et socialement bien accueillie- de la limitation des mandats présidentiels et un éloignement - « jurisprudentiellement » organisé- de manipulations réelles ou supposées du texte constitutionnel ainsi que de toute confiscation du pouvoir. Cette posture du juge constitutionnel, « *surprotecteur* » de la constitution a été vivement discutée en doctrine car elle fut saluée par les uns⁴³ et critiquée par les autres⁴⁴.

On sait aussi par ailleurs qu'en dehors du contexte politique favorable, le recours à la procédure d'urgence, ou, en tous cas, la très grande rapidité observée entre l'introduction de la proposition de révision et son adoption définitive en 2019 sont l'objet de curiosités ou controverses juridiques.

On observe donc, du fait du juge constitutionnel (2006 et 2011) ou du fait du Parlement (2019) des modifications, compléments ou rajouts aux normes spécifiques prévues dans le titre relatif à la révision de la constitution dans les expériences de révision qu'a connu le Bénin.

En définitive, au regard des expériences de révision constitutionnelles intervenues entre 2006 et 2019, en particulier celles de 2006 et de 2019 qui sont allées jusqu'à l'étape de l'adoption par le Parlement, les rajouts constatés du fait du juge ou du Parlement , ont-ils entraîné une modification de la rigidité de la constitution béninoise du 11 décembre 1990, telle que prévue

au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ; - le type présidentiel du régime politique au Bénin. ».

⁴² M. BLEOU, « La question de l'effectivité de la suprématie de la Constitution. A propos des poches de résistance au contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois en France et dans les Etats africains de succession française », in D.F. MELEDJE, M. BLEOU et F. KOMOIN (dir.), *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. WODIE*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse I Capitole, 2016, pp. 47-55 ; Même auteur, « Le juge constitutionnel et les révisions constitutionnelles », in K. AHADZI-NONOU, D. KOKOROKO, A. KPODAR et F.J. AIVO , *Démocraties en questions, Mélanges en l'honneur du professeur Théodore HOLO*, Toulouse, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse I Capitole, 2017, pp. 229-237.

⁴³ A. SOMA, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », *AJP/PJA5/2011*, p. 629 ; Même auteur, « Commentaires sous Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 », in, *ABJC, Revue de contentieux constitutionnel*, I-2013, pp. 118-125 ; T. ONDO « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », *RDIDC*, 2009, n° 1, pp. 104-138 ; I. SALAMI, « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle », *Revue Togolaise de droit*, N° 1, Juin 2011, p. 5 ; B. COULIBALEY, « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin), in, *RDP*, 2009, N°5, Sept-Oct. 2009, p.1493 ; Même auteur, « Apologie du contrôle prétorien des lois de révision constitutionnelle », in A.KPODAR et D. KOKOROKO (dir.), *Varias autour du droit public, Mélanges en l'honneur du Professeur AHADZI-NONOU*, Poitiers, PUJP, 2019, pp. 841-883.

⁴⁴D. KOKOROKO et A. KPODAR, « Controverse doctrinale : La Cour constitutionnelle du Bénin peut –elle soumettre aux options fondamentales de la Conférence nationale le peuple dans l'exercice de son pouvoir de révision ? Commentaires croisés de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 », in, *ABJC, Revue de contentieux constitutionnel*, I-2013, pp. 699-728 ; D. GNAMOU, « La Cour constitutionnelle béninoise en fait-elle trop ? », in, F.J. AIVO (dir.) *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, Paris, L'harmattan, 2014, pp. 687-715.

par les dispositions spécifiques en matière de révision, et dans l'affirmative, dans quel sens, celui du durcissement ou celui de l'affaiblissement ?

L'intérêt pratique et scientifique d'une telle étude est de stabiliser ou de rendre prévisibles les règles de révision de la constitution béninoise entre les dispositions expresses et écrites contenues dans la constitution et celles qui sont ajoutées par le juge ou le Parlement. A quoi faut-il ou faudrait-il s'en tenir ? L'intérêt politique est de vider le sujet de toute passion ou de toute controverse politicienne pour en faire un objet scientifique prévisible et objectif.

Pour y arriver, il est souhaitable de revenir à des dispositions plus complètes, claires et stables sur le sujet en tirant leçon des expériences passées où, d'une part, la rigidité de la constitution béninoise a été durcie par le juge constitutionnel en 2006⁴⁵ quand, en dehors de toute référence aux normes spécifiques relatives à la révision, il a considéré que le consensus devrait être de mise dans tout processus de révision entamée dans le Bénin post conférence nationale, d'autre part, et à l'opposé, cette rigidité a été affaiblie quand le pouvoir constituant dérivé, notamment le Parlement, a recouru à la procédure d'urgence pour opérer la révision de 2019. En somme, au regard des expériences de sa révision, la rigidité de la constitution béninoise a été, tantôt durcie (I), tantôt affaiblie (II).

I- Le durcissement jurisprudentiel des règles de révision

Imposer le consensus comme préalable à toute révision de la constitution béninoise, c'est sans doute, durcir les conditions de révision, et donc, la rigidité de la constitution. En se fondant sur les conditions d'adoption de la constitution béninoise en 1990 et en recherchant un parallélisme des formes pour toute entreprise de révision déclenchée depuis lors, l'opinion publique béninoise, relayée par une partie de la classe politique, a toujours souhaité que ce durcissement des conditions de révision de la constitution prévale. Le processus de durcissement qui a eu lieu s'est donc déroulé dans un contexte d'adhésion sociale. Surfant sur cette demande sociale, le juge constitutionnel a donné un fondement jurisprudentiel au durcissement. Mais sa position a été contestée par la suite et il a fini par consacrer, lui-même, cette contestation. Le processus de durcissement jurisprudentiel des règles de révision qui a été enclenché en 2006 était donc socialement souhaité (A), même si, une fois consacré, il a été juridiquement contesté (B).

A- Un processus socialement souhaité

L'élaboration de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 s'est faite sur la base d'un certain consensus issu de la Conférence nationale (1). Ce consensus que l'opinion publique souhaitait voir respecter lors des entreprises de révision s'est avéré difficile à mettre en œuvre dans la pratique (2).

1- Un consensus présent lors de l'adoption de la Constitution

En 1989, les difficultés économiques, financières et politiques poussent le Chef de l'Etat, le Président Mathieu KEREKOU, chef du parti unique, arrivé au pouvoir dix-sept ans plus tôt par un coup d'Etat, et régnant sur la base d'une constitution du 26 Août 1977, appelée « *Loi fondamentale* », à prendre un certain nombre de décisions parmi lesquelles la convocation, au cours du premier trimestre 1990, d'une « *Conférence Nationale* » regroupant toutes les forces vives de la Nation avec la précision que « *les résultats issus de cette Conférence nationale*

⁴⁵ En 2011 aussi, même si l'expérience de 2006 suffit à faire la démonstration.

seront exploités pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution dans laquelle seront garantis certains principes... »⁴⁶.

Effectivement, le rassemblement historique que fut la Conférence nationale béninoise a eu lieu du 19 au 28 Février 1990. Elle a regroupé quatre cent quatre-vingt-treize (493) délégués représentant cinquante-deux « *sensibilités politiques* », des délégations de différentes institutions politiques du pays, des personnalités béninoises vivant à l'étranger, des représentants des différentes confessions religieuses et associations nationales et non gouvernementales. Les délégués à la Conférence nationale ne furent pas désignés par voie d'élection. Mais le Comité national préparatoire fut preuve d'une grande ingéniosité. Selon son Président, « *la désignation des délégués a commencé par les organisations politiques. Le multipartisme n'étant pas encore explicitement reconnu, et face à la difficulté de jauger la réalité de leur existence et leur représentativité, nous avons estimé que toute recherche dans cette direction allait nous faire perdre beaucoup de temps et risquait de conduire à quelque arbitraire. Nous avons donc décidé d'inviter tout mouvement qui existait et même ceux qui se créaient dans la fièvre de la période pré-Conférence et en vue de la Conférence* »⁴⁷. Il a fallu aussi accorder des places à chacun des sept départements de l'ex parti unique. Les paysans et artisans étaient au nombre de 76 à raison de 1 par district. Les autres structures invitées étaient constituées par les syndicats regroupés par ministère de tutelle, les grands corps de l'Etat, les administrations centrales et territoriales, l'armée, les grandes confessions religieuses, les ONG, les associations de femmes et les « *personnalités* » (anciens présidents de la République et quelques personnalités susceptibles d'occuper les fonctions de Premier ministre)⁴⁸. Cette composition, en raison peut-être du succès de la Conférence nationale n'a été que peu critiquée. Néanmoins, certains auteurs ont désapprouvé son caractère, selon eux, « *peu démocratique* »⁴⁹. « *Les délégués à la Conférence nationale béninoise, en l'absence d'élection, ne représentent qu'une fraction minoritaire de la population correspondant aux ordres privilégiés de la France de 1789 représentée ici par la bourgeoisie bureaucratique, des affaires et les hauts intellectuels* », constate ainsi le Professeur Philippe NOUDJENOUME⁵⁰. Mais ce problème de représentativité n'est pas propre au Bénin. Pour les Etats Généraux français, on peut aussi,

⁴⁶ Il s'agit de :

- La séparation du Parti de l'Etat
- La création d'un poste de Premier Ministre, Chef du Gouvernement
- La responsabilisation du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur la base d'un programme.
- La prise en compte des principes du libéralisme économique.

Cf. Texte du document in, Ph. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin, Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 1999, Annexe 2, p. 375 ou, Fondation Friedrich Naumann, *Les actes de la Conférence nationale*, Cotonou, Editions ONEPI, 1994, pp. 112-116.

⁴⁷ Il faut noter que le Comité a été créé le 18 Décembre 1989, installé le 22 Décembre, démarré ses travaux le 26 Décembre et la conférence a démarré le 19 Février 1990 : cf. le président du comité préparatoire, R. DOSSOU, « *Le Bénin : du monolithisme à la démocratie pluraliste, un témoignage* », in G. CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, p. 191.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Cf par exemple, M. BANOCK, *Le processus de démocratisation en Afrique : le cas camerounais*, Paris, L'Harmattan, 1992.

⁵⁰ Ph. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin, Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 174.

malgré l'élection, constater que « 500 000 membres de la Noblesse avaient autant de députés que les 24 000 000 de membres du Tiers Etat »⁵¹.

Contrairement au pouvoir consultatif que lui ont donné ses géniteurs, « la Conférence nationale » a proclamé la souveraineté de ses décisions et a abouti, au bout de dix jours, à la prise de décisions importantes pour le pays : Ainsi, la constitution marxiste-léniniste de 1977 est suspendue et une commission constitutionnelle est mise en place par la Conférence. Elle propose au peuple une nouvelle constitution. Des institutions de transition sont mises en place jusqu'aux élections qui vont se dérouler en Mars 1991⁵². Le Président KEREKOU, à la surprise générale, accepte l'ensemble de ces décisions.

Au plan constitutionnel, la suite de cette acceptation est qu'une commission constitutionnelle sera mise en place par décret 90-44 du 1^{er} mars 1990⁵³. La mission confiée à cette commission a été caractérisée par certaines étapes importantes :

- *Première étape : L'élaboration par un groupe d'experts d'un avant-projet de texte sur la base d'orientations générales faites par les commanditaires* : Il s'est ainsi agi pour la Commission d'experts, de partir des options faites par la Conférence elle-même pour rédiger un avant-projet de constitution.⁵⁴
- *Deuxième étape : Soumission aux commanditaires ou à leurs représentants de l'avant-projet pour sa validation* : Une fois le texte de l'avant-projet de constitution rédigé, il a été soumis au Parlement de la période transitoire qu'était le Haut Conseil de la

⁵¹ C. LECLERCQ, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Litec, 8^{ème} édit°, 1992, p. 386.

⁵² Il s'agit d'un Exécutif qui se compose d'une part, d'un poste de Premier ministre exerçant l'essentiel des pouvoirs et confié à une personnalité élue par la Conférence elle-même et, d'autre part, d'un poste de Président de la République, sans réels pouvoirs, confié à l'ancien titulaire du poste. Quant à l'organe législatif appelé « Haut Conseil de la République », il se compose de treize membres du Présidium de la Conférence, de six anciens Présidents de la République, des trois Présidents des commissions techniques formées lors de la Conférence (Constitutionnelle – économique – culturelle et sociale) et de six délégués provinciaux chacun représentant sa province d'origine.

⁵³ Cette commission était composée de cinq personnes membres du bureau de la commission des affaires constitutionnelles de la Conférence nationale et dix autres personnalités désignées en raison de leurs compétences. Toutes ces personnalités étaient béninoises. Une grande majorité de juristes composaient cet organe à l'instar de son président, le professeur Maurice GLELE-AHANHANZO, professeur de droit public à l'université de Paris I Panthéon – Sorbonne et conseiller juridique de l'UNESCO. Le vice-président était le Professeur Théodore HOLO, Agrégé de droit public, directeur de l'Ecole nationale d'Administration du Bénin. Une autre juriste et universitaire, Madame Sikirato AGUEMON, professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Abomey-Calavi, se trouvait être la seule femme de la commission. Des avocats de renom (Me Robert DOSSOU, Me Saïdou AGBANTOU, Me Florentin FELIHO), des magistrats expérimentés (Moucharafou GBADAMASSI, Pascal N'DAH SEKOU, Alexandre PARAISSO, William ALYKO), des diplomates (Ambroise ADANKLOUNON, Cyrille SAGBO) et des universitaires d'autres domaines tels que la sociologie, l'histoire et la géographie (André LOKOSSOU, Pierre METINHOUE, Valentin AGBO) complétaient la liste.

⁵⁴ Fondation Friedrich Naumann, *Les actes de la Conférence nationale*, Editions ONEPI, pp. 50-51. La commission des lois et des affaires constitutionnelles de la Conférence nationale avait élaboré un rapport dans lequel on pouvait lire les grandes lignes que la nouvelle Constitution devrait respecter. Le régime politique à choisir doit être un régime présidentiel dans lequel le Chef de l'Etat est en même temps chef du gouvernement, car il fallait tirer « leçon de l'expérience désastreuse du régime PRPB », cette option s'étant imposée « après avoir passé en revue les divers régimes politiques qui existent dans le monde et qui sont fondées sur le pluralisme démocratique et un Etat de droit ». Le Parlement doit être monocaméral et une Cour constitutionnelle pouvant être saisie par tout citoyen, devra être établie pour assurer le contrôle de constitutionnalité des lois et le respect des droits de l'homme, etc., ...

République. Cette instance adopta l'avant-projet, en séances spéciales, les 17 et 18 avril 1990.

- *Troisième étape : popularisation, débats, campagne* : En 1990, une véritable phase de « popularisation » de l'avant-projet de la constitution a été organisée⁵⁵. Le projet ayant été affiché dans des lieux publics et publié dans les journaux, des débats intenses se firent jour sur plusieurs questions, dans les médias audiovisuels (radios, télévision) et dans la presse. Entre la période de vulgarisation de juin 1990 et le référendum du 02 décembre 1990, les partis politiques, les associations diverses, les universitaires et plusieurs autres catégories de personnes prirent des positions tranchées ou nuancées sur une série de points⁵⁶, aussi bien en français que dans les langues nationales. La campagne en vue de l'adoption de la constitution a été vive, animée et chargée de rebondissements. Les points controversés portaient par exemple sur la limitation de l'âge des candidats à l'élection présidentielle⁵⁷, le principe de la gratuité de l'enseignement primaire et le choix du régime présidentiel⁵⁸.
- *Quatrième étape : Adoption démocratique de la constitution* : Toutes les joutes oratoires et tous les articles publiés dans le cadre du débat sur la constitution béninoise prirent fin avec le référendum du 2 décembre 1990 visant à l'adoption populaire de la constitution. A l'issue des votes, le « *Oui* » arrive en tête avec 73% des voix. Le « *Oui, Mais* » arrive en deuxième position avec 19,9 %. Le « *Non* » obtient 6,8%. Au total donc, les « *OUI* » font 96,9%⁵⁹.

⁵⁵ Du 21 au 30 juin 1990, une phase de popularisation a été organisée. Cette phase visait à faire connaître à la population la formalisation que les experts avaient faite des propositions issues de la Conférence nationale en ce qui concerne le texte fondamental qui devrait régir à l'avenir la vie du Bénin, de ses institutions et de ses populations. Avant le démarrage effectif de la popularisation, il y a eu affichage du texte de l'avant-projet de Constitution sur les lieux publics. La phase de « popularisation » a été organisée selon les dispositions de la décision N° 90-003/HCR/PT/SG/CC/SA. Le Comité national de popularisation présidé par le Ministre de l'intérieur de la période transitoire avait un démembrement dans chaque province. Des agents vulgarisateurs ont été formés. Les discussions sur le texte s'organisaient en séances publiques auxquelles assistaient les populations dans les lieux publics tels que les écoles, les services publics, les casernes militaires, etc... L'agent vulgarisateur, chargé de la popularisation, exposait le contenu du texte dans un premier temps en français, avec quelques explications en langues nationales. Il donnait la parole ensuite aux populations pour les réactions, critiques et recommandations. Elles pouvaient aussi s'exprimer, tant en français qu'en langues nationales. Les trois questions non tranchées au sein du Haut Conseil de la République, furent mises en lumière pour la période de « popularisation », ce qui n'empêchait pas ceux qui le voulaient, de soulever d'autres préoccupations. Les agents de vulgarisation étaient chargés de transmettre ces recommandations au Haut Conseil de la République.

⁵⁶ Ph. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin, Bilan et perspectives*, Paris, L'harmattan, 1999, pp. 212-231.

⁵⁷ L'avant-projet de Constitution proposait de retenir que ne pouvait se présenter à l'élection présidentielle que les candidats ayant au moins 40 ans et au plus 70 ans. Cette clause, si elle était retenue dans la Constitution définitive, allait éliminer les anciens présidents de la République qui avaient dépassé l'âge de 70 ans. Il leur était reproché, de manière à peine voilée, d'être responsables de l'instabilité politique qu'a connue le pays entre 1960 et 1972. L'une des personnalités visées, l'ancien président Hubert MAGA, eut des mots très désapprobateurs : « *Ne m'enterrez pas vivant* ». Quant à l'autre personnalité visée, l'ancien président Emile Derlin ZINSOU, il a organisé plusieurs marches contre cette disposition entre Juin et décembre 1990.

⁵⁸ R. BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon, Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, 2003, p. 181.

⁵⁹ Comme les membres du Parlement de transition ne s'étaient pas accordés sur la nécessité de retenir la limitation d'âge à la présidentielle dans le projet de texte constitutionnel à soumettre au référendum, ce sont trois options qui étaient offertes aux électeurs, à savoir : -« *Oui* » (ce qui équivaut à une acceptation de la Constitution y compris la clause de limitation d'âge pour la candidature à l'élection présidentielle). -« *Non* » (ce qui équivaut à un rejet

La constitution ainsi adoptée sera considérée comme l'ayant été par consensus et sera promulguée le 11 décembre 1990.

2- Un consensus difficilement réitérable

La constitution béninoise du 11 décembre 1990 a bien prévu des modalités de sa révision. Mais, dans la pratique, cette révision dont il a été décidé qu'elle devrait aussi se faire en respectant le consensus issu de la Conférence nationale, est devenue un « *piège sans fin* »⁶⁰ pour tous ceux qui s'y sont aventurés.

Au lendemain des législatives de 2007, le président Boni YAYI, élu en avril 2006, par décret n°2008-052 du 18 février 2008/02/08, a créé une commission technique *ad hoc* chargée de la relecture de la constitution du 11 décembre 1990. C'est avec une moisson de réflexions et d'opinions disponibles⁶¹ que la Commission a commencé ses travaux. Elle a, en dehors de ses travaux internes d'études, de recherches et de discussions, reçu et écouté plusieurs personnes ressources. Elle a soumis dans un premier temps un rapport au Chef de l'Etat et au Gouvernement. Beaucoup de personnes se sont inquiétées de la non publication dudit rapport. Le Chef de l'Etat et le gouvernement, commanditaires du travail, ont fait des observations à la Commission qui les a pris en compte. Finalement, en Janvier 2009, le rapport final de la Commission a été déposé au Chef de l'Etat avec une nouvelle version de la constitution. Bien que le Gouvernement qui a promis de saisir toutes les forces vives du pays pour obtenir leurs points de vue sur cette nouvelle version ne l'avait pas encore formellement effectué en février 2009, plusieurs journaux avaient réussi à obtenir copie des amendements proposés par la commission à la constitution de 1990 et l'avaient publiée. Des débats ont donc repris sur les options de la commission. L'hebdomadaire « *La Croix du Bénin* » a carrément dédié un blog à cette question sur son site internet animé régulièrement par des personnes ressources. Il faut noter que la commission technique *ad hoc* a, dans un rapport, fait un tableau d'où il ressort clairement ses options originaires, les observations du gouvernement à ces options et la version finale parue dans les journaux. Ce rapport ne manquera pas d'être publié dans la presse pour alimenter les réflexions des uns et des autres. Le Gouvernement a quant à lui gardé le silence pendant plusieurs mois avant que le communiqué sanctionnant le Conseil des ministres du 21 août 2009 n'évoque l'approbation d'« *un compte rendu du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-parole du Gouvernement relatif aux travaux du Comité chargé de réfléchir sur les amendements de la Commission Technique ad hoc de relecture de la constitution du 11 décembre 1990* ». Ce « *compte rendu* » n'a pas été rendu public. Toutefois, par décret N° 2009-548 du 03 novembre 2009, le président de la République, a transmis à l'Assemblée nationale, un projet de loi portant révision de la constitution de la République du Bénin. Le ministre de la justice a expliqué au courant du mois de Décembre 2009 que ce projet n'avait pas pris en compte toutes les propositions de la

complet de la Constitution)-« Oui, Mais » (ce qui équivaut à une acceptation de la Constitution, sauf la clause de limitation d'âge pour la candidature à l'élection présidentielle).

⁶⁰ Titre d'un ouvrage de l'écrivain béninois Olympe BHELY QUENUM, Paris, Présence africaine, 1960.

⁶¹ Pour garantir la qualité de leurs contributions à ce processus qui était devenu inévitable, plusieurs groupes de citoyens, tels que l'IDH (Institut des Droits de l'Homme et de Promotion de la Démocratie dont le président est le Professeur Maurice GLELE-AHANHANZO), de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie de l'Université d'Abomey –Calavi, (dont le responsable était à l'époque le Professeur Théodore HOLO) et de l'ONG DHPD (Droits de l'Homme, Paix et Développement), avaient déjà initié des actions de préparation.

Commission *ad hoc* de révision, estimant que certaines paraissaient trop révolutionnaires pour l'époque. Il a précisé que le projet gouvernemental ne prenait en compte que ce qui paraissait urgent pour le gouvernement et que les autres propositions de la commission de révision étaient une bonne base de discussion pour l'avenir. Alors qu'on attendait la suite des débats, en milieu d'année 2011, le Chef de l'Etat a mis en place une autre commission, en charge cette fois-ci « *des réformes institutionnelles* » et présidée par l'ancien garde des sceaux, Joseph GNONLONFOUN. La réforme de la constitution étant l'un de ses mandats, cette commission a, elle aussi, fini un rapport sur le sujet. Ce rapport est resté longtemps dans les coulisses avant d'être rendu public en mars 2012. L'avantage de ce rapport est qu'il explique chacun des choix faits par la Commission mais il n'a pas été fait et/ou distribué en grand nombre et est très peu connu des citoyens. C'est dans ce contexte que, lors de son discours sur l'état de la Nation devant l'Assemblée nationale, le 27 décembre 2011, le Président Boni YAYI a considéré que « *les conditions sont maintenant réunies pour procéder à une relecture de notre loi fondamentale en y intégrant, si vous en convenez, les nouvelles dispositions proposées par le gouvernement. C'est pourquoi, il est souhaitable que la représentation nationale les adopte pour améliorer notre loi fondamentale qui a subi l'épreuve du temps (...) sans toutefois remettre en cause celles relatives à la limitation du nombre des mandats et de l'âge des candidats* ».

Dès lors, les choses ont commencé à bouger. Le texte déposé en 2009 par le gouvernement a été sorti par les députés qui l'ont programmé pour être examiné entre autres dossiers, lors de la session extraordinaire du 19 mars 2012. En préalable à cette session, le bureau de l'Assemblée nationale a fait une tournée dans deux départements sur 12 du pays et envoyé le texte aux différents maires du pays. Il a dû prendre connaissance des positions de la société civile⁶². Finalement, les députés ne se sont pas entendus en Commission pour que le texte soit programmé lors de la session extraordinaire du 19 mars au 2 avril 2012 et le chef de l'Etat a retiré le projet qu'il a envoyé en 2009.

Alors qu'on pensait le projet enterré, le Gouvernement a encore, par décret N° 2013-255 du 06 juin 2013, transmis à l'Assemblée nationale un projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin. La grande curiosité dans ce processus est que le texte transmis s'est avéré une copie conforme de celui qui avait été transmis, puis retiré. Ces tentatives du président Boni YAYI se sont soldées par des échecs parce que les acteurs politiques ont eu le sentiment que la volonté de transparence et de compétence de départ avait laissé place à un certain unilatéralisme et à une baisse de transparence.

En avril 2017, sous le régime du président Patrice TALON, la première tentative de révision de la Constitution, fruit du travail de la Commission Joseph DJOGBENOU et résumant les promesses de réformes politiques du candidat TALON n'a pas pu obtenir le nombre de voix nécessaire pour la prise en considération (seulement 60 voix, alors qu'il en fallait 63, et 22 contre). Paradoxalement, c'est la limitation à un du mandat du président de la République qui était le point le plus contesté, y compris dans les rangs des partisans du président de la

⁶² Certaines organisations de la société civile, membres du réseau WANEP, se sont mobilisés pour sortir un « document de position de la société civile pour une révision concertée de la Constitution », document dans lequel, tout en opinant sur les réformes souhaitées par le Gouvernement, ils ont suggéré qu'il fallait attendre encore un an pour permettre des débats ouverts et constructifs de tous les acteurs possibles autour du projet avant sa programmation et son adoption par l'Assemblée nationale.

Un groupe politique appelé « *Sursaut patriotique* » s'est quant à lui opposé à toute réforme de la Constitution. Le Président de l'ONG ALCRER a souhaité que le sujet ne revienne sur le tapis qu'après 2016 et le départ de l'actuel locataire du Palais de la Marina. Le professeur DJOGBENOU a sorti un pamphlet sur les « *dix raisons pour ne pas réviser la Constitution de la République du Bénin* ».

Un groupe politique « *pour la révision de la Constitution* » s'est aussi créé dans la foulée et a tenu à préciser qu'il était hostile à toute révision opportuniste du texte fondamental

République. Sur plusieurs autres points, comme la création d'une Cour des comptes, les avis étaient plutôt favorables. En juillet 2018, une deuxième tentative, fruit d'une proposition introduite par 8 députés de la majorité présidentielle sur des points encore plus modestes que ceux de la tentative précédente et qui a franchi le cap de la prise en considération, n'a recueilli, à l'étape de l'adoption, que 62 voix sur les 67 nécessaires pour la valider (les quatre cinquièmes). Dix-neuf députés de l'opposition ont voté contre le texte et un s'est abstenu.

Le consensus n'a donc pu jamais été considéré comme retrouvé malgré les efforts plus ou moins importants faits par les initiateurs des projets de révision de la constitution, efforts de discussion, mais aussi, et surtout, efforts d'assurance que les fondamentaux, notamment, la limitation des mandats, ne seraient pas touchés.

Ce concept de consensus est finalement apparu aux yeux de certains, non plus comme une plus-value pour une meilleure révision de la constitution, mais, à certains égards, comme un obstacle quasi insurmontable dans toute ambition de révision de la constitution. Il a fini par être rétrogradé dans l'ordre des exigences pour une révision satisfaisante de la constitution.

B- Un processus juridiquement contesté

Théoriquement, comme toutes les constitutions modernes, la constitution béninoise du 11 décembre 1990 se veut rigide, c'est-à-dire prévoit des conditions de modification plus strictes, plus sévères et plus difficiles que celles prévues pour les lois ordinaires⁶³.

Cela n'a pas été considéré par le juge constitutionnel comme suffisant. Il a décidé ainsi d'ajouter des conditions supplémentaires. Parmi ces conditions, l'exigence du consensus. Si ce concept né sur des bases juridiques discutées (1) a tenu longtemps, il a fini par être relégué (2).

1- Des bases juridiques contestées

Par un vote, le 23 juin 2006, de 71 voix sur 83⁶⁴ les parlementaires béninois ont opéré ce qu'ils ont appelé une révision de la constitution.

Malgré un vote aussi écrasant en faveur de cette révision, l'opinion publique désapprouve et les journaux y vont chacun de sa formule pour exprimer sa désolation. Des recours tombent de tous côtés. Le Président de la République, six députés à l'Assemblée nationale, compétents à cet effet, mais aussi plusieurs personnes physiques et morales⁶⁵ malgré la non- promulgation du texte⁶⁶, saisissent la Cour constitutionnelle pour lui demander de déclarer cette révision

⁶³ F. MODERNE, « La notion de révision de la Constitution », *A.I.J.C.*, XX-2004, Paris, Economica, 2005, p.427.

⁶⁴ Alors qu'il en faut seulement 63 pour la prise en considération et 67 pour l'adoption définitive par voie parlementaire.

⁶⁵ Messieurs Irené Jean AHOSSI, Macaire AGBANTE, Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, Romain Martin HOUNKPODOTE, Jules Victorien KOUGBLENOU, Zinsè Denis Louis AKPOUE, Frédéric Zinsou ALOWAKOU, Brice H. Serge MARIANO, Hilaire HOUNSA, Marius Thomas DAKPOGAN, Franck BASSA, Madame Félicienne KIKI épouse TAKPA, Monsieur Francis DODO, Président Fondateur du Cercle de Réflexions et d'Analyses Politiques (CRAP – BENIN), Monsieur Victor T. SOWANOU, Président Directeur Exécutif du Forum des Jeunes pour l'Éveil de la Société Civile de Bénin (FOJEC BENIN), "le Roi" ALIGBONON, Président de l'ONG les RECADES et Représentant du culte *vodoun*, Monsieur Jeannot ZOHOUN, Président du Mouvement des démocrates béninois (MDB).

⁶⁶ Comptant certainement sur la possibilité de saisine d'office par laquelle la Cour peut décider, librement de connaître du fond de l'affaire malgré l'irrecevabilité des requêtes reçues.

contraire à la constitution, dénonçant la confiscation du pouvoir ainsi que la violation de la souveraineté nationale ou des droits fondamentaux.

La Cour constate d'abord :« *que ce mandat de quatre (4) ans⁶⁷, qui est une situation constitutionnellement établie, est 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. »*

Elle poursuit ensuite en relevant que « *même si 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 ; »*

Elle tire enfin la conséquence selon laquelle « *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 ainsi rappelé, sont contraires à la constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ; »*. En définitive, conclut la Cour, « *Toutes les dispositions de la loi constitutionnelle n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 votée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006 sont contraires à la Constitution* »⁶⁸.

Sur le terrain du droit comparé, que l'on prenne pour appui les droits et juges constitutionnels européens, ou qu'il s'agisse de s'inspirer des juges et cours africains⁶⁹, cette décision qui remet en cause le contenu matériel d'une loi constitutionnelle qui ne touche pas les dispositions intangibles, apparaît franchement osée⁷⁰. Saluée par les uns⁷¹, critiquée par les autres⁷², cette position du juge constitutionnel béninois manque de fondements juridiques incontestables.

⁶⁷ Aux termes de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990, tel qu'en vigueur à l'époque des faits : « *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 toute entière et tout mandat impératif est nul* »

⁶⁸ DCC 06-074, *Recueil des décisions et avis* 2006, p. 365 à 391.

⁶⁹ S. BOLLE, « Le contrôle prétorien de la révision au Mali et au Tchad : un mirage ? », *R.B.S.J.A.*, n° 17, pp.

⁷⁰ Cf. S. BOLLE, « Le pouvoir de révision peut-il tout faire ? », in « <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-17766245.htm> », consulté le 17 janvier 2020.

⁷¹ A. SOMA, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », *AJP/PJA5/2011*, p. 629 ; Même auteur, « Commentaires sous Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 », in, *ABJC, Revue de contentieux constitutionnel*, I-2013, pp. 118-125 ; I. SALAMI, « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle », *Revue Togolaise de droit*, N° 1, Juin 2011, p. 45-65 ; T. ONDO « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », *RDIDC*, 2009, n° 1, pp. 104-138 ; B. COULIBALEY, « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin), in, *RDP*, 2009, N°5, Sept-Oct. 2009, p.1493.

⁷²L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 334-337 ; I. SALAMI, « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle », *Revue Togolaise de droit*, N° 1, Juin 2011, p. 55-59 ; et s'agissant de l'utilisation des normes supraconstitutionnelles par le juge constitutionnel, D. KOKOROKO et A. KPODAR, « Controverse doctrinale : La Cour constitutionnelle du Bénin peut-elle soumettre aux options fondamentales de la Conférence nationale le peuple dans l'exercice de son pouvoir de révision ? Commentaires croisés de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 », in, *ABJC, Revue de contentieux constitutionnel*, I-2013, pp. 699-728 ; D. GNAMOU, « La Cour constitutionnelle béninoise en fait-elle trop ? », in F.J. AIVO (dir.) *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, Paris, L'harmattan, 2014, pp. 687-715.

Il faut bien préciser qu'elle n'est pas une hérésie juridique. La création du consensus, « *principe à valeur constitutionnelle qui n'est à aucun moment évoqué dans le texte constitutionnel* »⁷³, qu'on pourrait « *déduire non point de dispositions du corps du texte constitutionnel, mais de l'esprit des considérants du préambule* »⁷⁴, et en en faisant une condition nécessaire à remplir pour réviser la constitution, le juge constitutionnel béninois participe à la création de ce qui a été appelé par certains la « supra-constitutionnalité », c'est-à-dire « *l'existence d'un ensemble de règles de droit positif d'un rang plus élevé que la constitution, dont le contenu s'imposerait au constituant et dont une autorité pourrait assurer le respect* »⁷⁵. Elle constitue une « *notion généreuse et génératrice de principes et valeurs philosophiques* »⁷⁶ qui engloberait « *le droit naturel et le droit coutumier, droits qui par ailleurs s'imposeraient à l'ensemble de l'ordre juridique* »⁷⁷. Pour Léon DUGUIT, il s'agit de « *principes supérieurs que doivent respecter le législateur constituant comme le législateur ordinaire.* »⁷⁸. Le recours à ces normes dans le contrôle de constitutionnalité des lois de révision de la constitution peut se faire en opérant un classement à trois étages⁷⁹. Le premier est occupé par les juridictions française et sénégalaise qui se déclarent incompétentes pour apprécier la conformité à la constitution d'une loi de révision de la constitution. Le deuxième étage est occupé par les juridictions allemande, canadienne et turque qui se fondent sur des règles constitutionnelles écrites pour contrôler les lois de révision de la constitution. Au troisième étage se situe la cour constitutionnelle italienne qui étend ses normes de référence en matière de contrôle de constitutionnalité des lois de révision à des principes qui, « *bien que n'étant pas expressément mentionnés parmi ceux ne pouvant être assujettis à une procédure de révision constitutionnelle, appartiennent à l'essence des valeurs suprêmes sur lesquelles se fonde la Constitution italienne* »⁸⁰. C'est à ce troisième étage que la Cour constitutionnelle du Bénin s'est installée en 2006.

Le problème est que cet étage n'est pas occupé par grand monde parce que le concept de supra-constitutionnalité suscite un grand malaise. Il pose une interrogation grave qui tente de remettre en cause à la fois le principe de la hiérarchie des normes cher à Hans KELSEN et le principe de souveraineté lui-même : « *Les lois constitutionnelles adoptées par le pouvoir constituant*

⁷³ L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 336.

⁷⁴ A. SOMA, « Commentaires sous Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 », in *ABJC, Revue de contentieux constitutionnel*, I-2013, p. 125.

⁷⁵ J-P. CAMBY, « Supra-constitutionnalité : la fin d'un mythe », *RDP*, n° 3, 2003, p. 671.

⁷⁶ S. GOUIA, « La problématique de la supra-constitutionnalité », R. BEN ACHOUR (dir.), *Le droit constitutionnel normatif. Développements récents*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 83-119, spécialement ici, p. 83.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 1928, 3ème édition, Paris, Hachette, 2008, pp. 603-604.

⁷⁹ I. SALAMI, « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle », *Revue Togolaise de droit*, N° 1, Juin 2011, p. 58.

⁸⁰ M. LUCIANO, « La hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux », in *AJJC*, 1990, p. 170 ; T. GROPPI et Ch. MEOLI, « Limites de la révision constitutionnelle », in P. BON et D. MAUS, *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 76-78.

peuvent-elles se voir imposer des normes supraconstitutionnelles nationales ?»⁸¹. Pour le doyen Georges VEDEL, « il n'y a aucun inconvénient, sinon pour la clarté du langage, à nommer supra-constitutionnelles des normes de caractère éthique ou des principes faisant partie d'un crédo politique »⁸², mais il est très hasardeux d'attribuer à ces normes la nature de règle de droit. Il s'agirait alors, selon lui, d'une « perversion latente de la logique juridique » car le juge constitutionnel n'aurait plus aucune limite dans la découverte de pareilles normes, limitant à sa guise le pouvoir constituant alors même qu'il n'existe aucun fondement ni aucune source qui fonde l'existence dans l'ordre juridique positif – interne- des normes supérieures à la Constitution⁸³. Pour le juriste, précise CARRE DE MALBERG, « il n'y a pas à rechercher de principes constitutionnels en dehors des constitutions positives (...) Au-delà de la Constitution, il ne subsiste que le fait »⁸⁴. Les positivistes contemporains ajoutent qu'il est « conceptuellement impossible » que « le même système ait une constitution formelle et quelque chose au-dessus d'elle »⁸⁵. Pour toutes ces raisons, malgré les lauriers que dressaient certains auteurs à la position du juge constitutionnel béninois qui avait réussi à empêcher des gouvernants- en l'occurrence ici des parlementaires- de se maintenir au pouvoir par une révision qui illustre de leur part, une ruse quasi unilatérale, n'ayant obtenu ni l'accord des citoyens, ni celui du deuxième organe disposant du droit d'initiative en matière de révision de la constitution à savoir l'Exécutif, certains auteurs ont désapprouvé cette approche. Pour le professeur Luc SINDJOUN, le consensus dont parle le juge constitutionnel béninois dans sa décision de 2006 n'a « jamais existé : la Conférence nationale Souveraine du Bénin fut marquée par un rapport de forces, par la prépondérance des opposants au régime du président Mathieu KEREKOU (...) c'est un vote clair et distinct d'une majorité qui est à l'origine de l'adoption de la Constitution du Bénin. Dans ce contexte, le "consensus national" avancé par le juge constitutionnel est une dissimulation des divisions et des luttes qui se sont exprimées autour de la Constitution »⁸⁶. Chez cet auteur, la critique est donc d'abord factuelle. Mais elle est aussi et surtout juridique. Alors que, fait-il constater, le juge constitutionnel français évite de fonder le contrôle de constitutionnalité sur des principes à valeur constitutionnelle, le juge constitutionnel béninois, « en censurant une loi constitutionnelle pour non-respect des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution, (...) n'est plus seulement le gardien de la Constitution, car il s'écarte délibérément de la lettre et de l'esprit des modalités expresses de révision de la Constitution »⁸⁷, il va jusqu'à se situer « au-dessus de la Constitution »⁸⁸. Il semble que c'est à cause de ces critiques que la Cour constitutionnelle béninoise est revenue sur sa jurisprudence de 2006.

⁸¹ S. GOUIA, « La problématique de la supra-constitutionnalité », in R. BEN ACHOUR (dir.), *Le droit constitutionnel normatif. Développements récents*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 104.

⁸² G. VEDEL, « Souveraineté et supra-constitutionnalité », *Pouvoirs*, La souveraineté, n° 67, 1993, p. 80.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920 et 1922, Tome 2, réimpr. CNRS, 1962, pp. 499 et s.

⁸⁵ L. FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, 16^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2014, p. 95.

⁸⁶ L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 335.

⁸⁷ Ibid., p. 336.

⁸⁸ Ibid., p. 337.

2- Un concept relégué.

Depuis la décision de 2006, le consensus national qui est né sans aucun fondement textuel a connu une sorte de promotion au niveau international, plus précisément au niveau régional africain. C'est ainsi que l'article 10.2 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la Gouvernance du 30 janvier 2007 à laquelle le Bénin est partie, dispose :

« *Les Etats parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un **consensus national** comportant, le cas échéant, le recours au référendum.* »⁸⁹.

Même si l'exigence de consensus dans le processus de révision de la constitution pour les Etats-parties à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance est de niveau conventionnel et non constitutionnel, on ne peut plus dire que le droit écrit ou textuel en général ignore le « *consensus* » et qu'il serait un objet juridique non identifié, fruit de l'inspiration – arbitraire et suspecte- du juge.

La question n'est donc plus de savoir si le consensus est un concept juridique en matière de révision de la constitution, mais plutôt quelle est sa place dans la hiérarchie des normes de référence du juge constitutionnel. Si on a pu reprocher au juge constitutionnel béninois de s'être

⁸⁹ S'inspirant de ces principes juridiques, et après avoir mené des études de recherche- action dans plusieurs pays africains, les participants au séminaire sur le thème : "Constitutionnalisme et révisions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest francophone" organisé à Ouagadougou les 10 et 11 novembre 2008 par le Centre pour la Gouvernance Démocratique, ont adopté un **Code de bonne conduite en matière de révision constitutionnelle en Afrique**. Dans ce document, certaines valeurs clés ont été énoncées. Il convient de les rappeler ici :

Valeur n°1 : Consolidation de la démocratie, de l'Etat de Droit et des droits de la personne humaine et renforcement des institutions démocratiques

Toute révision constitutionnelle doit contribuer au renforcement du processus démocratique et à la promotion des droits et libertés fondamentaux des citoyens.

Valeur n°2 : Promotion de la paix et de la cohésion sociale

Toute révision constitutionnelle doit contribuer au renforcement de la paix et de la cohésion sociale. Il faut, par conséquent, éviter toute initiative de révision constitutionnelle inopportune et/ou susceptible d'engendrer l'instabilité ou de mettre à mal la paix et la cohésion sociale.

Valeur n°3 : Primauté de l'intérêt général et nécessité de refléter la volonté du peuple

Toute révision constitutionnelle doit être guidée par le respect de l'intérêt général et la prise en compte de la volonté du peuple. Il faut, par conséquent, éviter toute initiative de révision constitutionnelle qui ne reflète que l'intérêt des acteurs politiques animateurs des institutions de la République.

Valeur n°4 : Large participation et inclusivité

Le processus de toute révision constitutionnelle doit inclure la consultation et la participation de tous les acteurs-clés que sont par exemple l'ensemble des parlementaires, les élus locaux, les partis politiques, les organisations de la société civile intervenant dans le domaine des droits de l'Homme ou de la démocratie, les associations professionnelles, le secteur privé, autant d'acteurs dont la contribution devrait être pertinente.

Valeur n°5 : Nécessité de respecter les engagements régionaux et internationaux

Le processus de révision constitutionnelle doit offrir des garanties par rapport au respect des engagements du pays vis-à-vis des institutions régionales et/ou internationales.

Valeur n°6 : Nécessité de transparence et de reddition de compte durant tout le processus

Le processus de toute révision constitutionnelle doit offrir des garanties par rapport à la transparence et à la reddition des comptes à chacune des étapes qui le composent.

affranchi « *des conditions substantielles de validation ou d'invalidation de la révision de la Constitution telles que limitativement fixées par (...) la Constitution* »⁹⁰, il s'agit aujourd'hui de se demander quels rapports entretiennent ces conditions substantielles – *expresses, écrites et de niveau constitutionnel*- avec le « *consensus national* », exigence à la supra-constitutionnalité discutée mais à la conventionnalité certaine.

L'article 147 de la Constitution donne une première réponse : « *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* ». Nul doute qu'il s'agit là de supériorité à la loi ordinaire et non à la constitution elle-même⁹¹. Sous ce rapport, le « *consensus national* » prévu à dans l'article 10.2 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007 n'est donc pas supérieur aux « *conditions substantielles de validation ou d'invalidation de la révision de la Constitution telles que limitativement fixées par (...) la Constitution* »⁹².

En dehors de cette place infra constitutionnelle de l'exigence *textuelle et conventionnelle* (Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007) de consensus, son exigence *prétorienne* (DCC 06-074 du 8 juillet 2006), de rang constitutionnel, se trouve à la fois relativisée et reléguée.

La relativisation du « *consensus* » intervient dès 2010. Dans sa décision DCC 10-049 du 5 avril 2010 intervenue en matière électorale, la Cour constitutionnelle béninoise affirme que « *le consensus, loin de signifier l'unanimité, est d'abord un processus de choix ou de décision sans passer par le vote ; (...) il permet, sur une question donnée, de dégager par une voie appropriée, la solution satisfaisant le plus grand nombre de personnes ; (...) le consensus doit autant que possible être constamment recherché sans pour autant constituer une source de ralentissement excessif, de blocage ou de perversion d'un processus...* ».

La relégation, quant à elle, intervient en 2018. Le 07 juin 2018, la Cour est saisie d'une requête par laquelle Monsieur Cédric Kokou OBO dénonce le fait que des réflexions et démarches seraient en cours avec pour objet, entre autres, la révision de la constitution au Parlement pour y renforcer la présence des femmes ou instaurer la Cour des comptes, alors que, selon lui, « *une telle réforme ne saurait aboutir sans un consensus national que la Cour constitutionnelle a déclaré de valeur constitutionnelle* ». Par décision DCC 18-126 du 21 juin 2018, la haute juridiction constitutionnelle béninoise a répondu que « *la nature représentative et le caractère majoritaire constituent un impératif constitutionnel de la démocratie béninoise dont le consensus, qui en demeure l'un des idéaux politiques, ne saurait en constituer un obstacle dirimant* ». Autrement dit, rien, en tous cas pas le consensus, ne peut être au-dessus de la « *nature représentative* » et du « *caractère majoritaire* » de la démocratie béninoise. Au visa de cette décision, la Cour se fonde sur des dispositions expresses de la constitution. Elle cite les articles 2, 3, 4, 5, ensemble avec les articles 117 alinéa 1, 122, 154, 155 et 156 de la constitution.

⁹⁰ L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 334- 335.

⁹¹ J. ADELOUI, « La Cour constitutionnelle et les normes d'origine externe », *Revue Constitution et Consolidation (RCC)*, 2019, n° 00, pp. 33-35.

⁹² L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 334- 335.

Cela signifie d'abord que « *la République du Bénin est (...) démocratique* » (article 2), que « *la souveraineté nationale [qui] appartient au peuple (...) s'exerce conformément à la ... Constitution* » (article 3). Cela signifie ensuite que « *le Peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie de référendum* » (article 4). Cela signifie enfin que l'exercice de la souveraineté « *conformément à la ... Constitution* » (article 4) passe, en matière de révision de la constitution, par une mise en œuvre *impérative* des articles 154, 155 et 156 de la constitution aux termes desquels la révision, notamment son adoption définitive, peut avoir lieu, soit par le peuple lui-même directement, soit par les représentants du peuple que sont les parlementaires (« *nature représentative* » de la démocratie béninoise), à des majorités fixées par le constituant lui-même (« *caractère majoritaire* » de la démocratie béninoise).

Dans ces conditions, le consensus « *doit autant que possible être constamment recherché sans pour autant constituer une source de ralentissement excessif, de blocage ou de perversion d'un processus* » (DCC 10-049 du 5 avril 2010). Il n'est donc, en fin de compte, que « *l'un des idéaux politiques* » de la démocratie béninoise dont l'absence « *ne saurait ... constituer un obstacle dirimant* » (DCC 18-126 du 21 juin 2018) à un processus de révision de la Constitution réalisé en tenant compte « *des conditions substantielles de validation ou d'invalidation de la révision de la Constitution telles que limitativement fixées par (...) la Constitution* »⁹³.

Sur le fondement de tout ce qui précède, la Cour constitutionnelle, saisie par le président de la République pour contrôle de conformité de la constitution, de la loi n°2019-40 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin adoptée par l'Assemblée nationale en sa séance du 31 octobre 2019, a précisé « *que pour examiner la conformité à la Constitution de la loi de révision, la Haute juridiction procède (...) d'une part, au contrôle du respect par l'Assemblée nationale de la procédure de révision conformément aux articles 154 et 155 de la Constitution et d'autre part, au contrôle du respect par la représentation nationale des dispositions énoncées à l'article 156 de la Constitution* ». Ayant constaté que toutes les conditions exigées par ces dispositions écrites et expresses de la constitution ont été respectées en l'espèce, la Cour a conclu que « *la loi n°2019-40 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin est conforme à la Constitution* »⁹⁴.

Ce refus d'un durcissement excessif du processus de révision de la Constitution, ne signifie pas pour autant que le processus doit être affaibli.

II- L'affaiblissement politique des règles de révision

Lorsque des acteurs politiques recourent à une disposition générale et ordinaire de la constitution ou d'un texte quasi constitutionnel (Règlement intérieur de l'Assemblée nationale) dans le cadre de la procédure de révision de la constitution, ils affaiblissent sans doute la rigidité voulue par le constituant originaire, même s'ils ne violent formellement ou littéralement aucun texte.

⁹³ L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 334- 335.

⁹⁴ DCC 19-504 du 6 novembre 2019.

S'il est donc possible de retenir que la lettre des dispositions en cause propose aux acteurs politiques la démarche empruntée, il n'en reste pas moins que l'esprit de la rigidité normalement attaché à la révision de la constitution, texte suprême et normalement le plus stable de l'ordre juridique, s'oppose, en principe, à cette approche. En somme, la lettre propose (A), mais l'esprit s'oppose (B).

A- La lettre propose.

L'adage « *Specialia generalibus derogant* » signifie qu'entre deux normes contradictoires d'égale valeur, sera appliquée la norme spéciale et non la norme générale⁹⁵. Il sera établi ici que si effectivement des normes générales cohabitent avec des normes spéciales -ou spécifiques - en matière d'adoption des lois, y compris celles de révision de la Constitution au Bénin (1), il est techniquement permis de recourir aux dispositions d'adoption des lois en général lorsque, sur un aspect particulier de la procédure de révision (exclusivement) parlementaire de la constitution, les dispositions spéciales en matière de procédure de révision de la constitution sont restées muettes (2).

1- La coexistence de normes générales et de normes spéciales

Une norme générale est « *celle qui (...) régit toutes les situations dans une matière donnée* »⁹⁶ pendant que les normes spéciales ont pour objet les « *dispositions particulières à certaines situations, qui dérogent à la loi générale et lui font exception* »⁹⁷. Comparativement aux lois générales, les lois spéciales « *ne régissent qu'une fraction de l'objet de la loi générale et se cumulent avec elle* »⁹⁸. Autrement dit, « *les lois spéciales édictent des règles particulières à une série de cas déterminés relevant par ailleurs de la loi générale* »⁹⁹. Il y a donc entre loi générale et loi spéciale « *un rapport d'espèce à genre* »¹⁰⁰.

La loi, dans un sens très large est « *toute norme ou système de normes d'ordre juridique ou extra juridique* »¹⁰¹. Dans un sens large ou matériel, elle signifie « *règle de droit écrit* »¹⁰², « *toute disposition de caractère général, abstrait et permanent* »¹⁰³, tout « *acte de portée générale pris par une autorité étatique compétente pour régir une situation* »¹⁰⁴.

⁹⁵ X. MAGNON, *Théorie (s) du droit*, Paris, Ellipses, 2008, p. 119 ; J. HILAIRE, *Adages et Maximes du droit français*, Paris, Dalloz, p. 185 ; S. GOLTZBERG, *100 principes juridiques*, Paris, PUF, pp. 106 et 107 ; J-L. BERGEL, *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 2001, pp. 189-194.

⁹⁶ J-L. BERGEL, *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 2001, p. 191.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 10ème édition, Paris, PUF, 2014, p. 623.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Y.S. LATH, *Introduction générale à l'étude du droit*, Abidjan, ABC, 2018, p. 47.

Ce n'est que dans un *sens restreint ou organico-formel*, celui retenu en droit constitutionnel, que la loi signifie « *texte voté par le Parlement* »¹⁰⁵ dans un domaine bien précisé par la constitution et qui s'oppose au règlement. En ce sens, la constitution béninoise du 11 décembre 1990 consacre un titre entier, le titre IV, au « *pouvoir législatif* ». Ce titre commence par l'article 79 et s'achève à l'article 113. L'article 96 qui est logé dans ce titre confirme ainsi que « *l'Assemblée nationale vote la loi ...* ». En lisant attentivement tout le titre, on se rend compte qu'il y est évoqué aussi bien « *la loi* »¹⁰⁶, « *les lois auxquelles la présente Constitution confère le caractère de lois organiques* »¹⁰⁷ et « *les lois de finances* »¹⁰⁸. L'article 108 de la constitution, logé dans le même titre, évoque enfin « *un vote à la majorité des trois quarts* » pour « *décider de soumettre toute question au référendum* ». Plusieurs lois sont donc évoquées dans ce titre relatif au « *pouvoir législatif* ».

Mais, même au-delà de ce titre, la constitution évoque encore d'autres « *lois* ». Ainsi, à l'article 145, logé dans le titre IX, « *des traites et accords internationaux* », il est précisé que « *les traités de paix, les traités ou accords internationaux, ceux qui modifient les lois internes de l'Etat, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi.* ». On peut observer qu'il s'agit là des lois d'autorisation de ratification.

Enfin, dans le titre XI consacré à la « *révision* », il est évoqué un « *projet ou ... proposition* » de révision de la Constitution qui doit être voté par le Parlement à certaines majorités qualifiées, d'abord pour une prise en considération, ensuite, pour une adoption définitive par voie parlementaire si c'est ce choix qui est fait. Il faut préciser ici qu'il s'agit des lois de révision de la Constitution.

Le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale met un peu d'ordre dans cette diversité de « *lois* » en consacrant dans son titre III sur les « *procédures législatives* », un chapitre I, très détaillé, à la « *procédure législative ordinaire* », un chapitre II, relativement *modeste*, à la « *procédure relative aux lois de finances* » et un chapitre III aux « *procédures législatives spéciales* ». Dans ce dernier chapitre, des sections, aussi *brèves* les unes que les autres, sont consacrées respectivement au « *referendum* », à la « *révision de la Constitution* », à la « *procédure de discussion des lois organiques* » et aux « *traités et accords internationaux* ».

Dans la matière des « *procédures législatives* », il n'y a aucune difficulté à distinguer, d'une part, la loi générale, « *la procédure législative ordinaire* », d'autre part, les lois spéciales, c'est-à-dire la « *procédure relative aux lois de finances* » et les « *procédures législatives spéciales* » que sont le « *referendum* », la « *révision de la Constitution* », la « *procédure de discussion des lois organiques* » et, enfin, la procédure propre aux « *traités et accords internationaux* ».

S'agissant en particulier de la question de la procédure de révision de la constitution, la Cour constitutionnelle, dans sa décision DCC 13-124 du 12 septembre 2013, en constatant que « *la Constitution du 11 décembre 1990 consacre son Titre IV au pouvoir législatif tandis que le pouvoir constituant dérivé, c'est-à-dire la révision de la Constitution relève du Titre XI de la*

¹⁰⁵ G. CORNU, Ibid.

¹⁰⁶ Articles 96 et 97 notamment.

¹⁰⁷ Article 97.

¹⁰⁸ Article 99.

Constitution », a confirmé que « *la Constitution soumet sa révision à une procédure spéciale, nécessairement différente de celle qui s'applique pour l'adoption et la modification des autres normes juridiques, à savoir, la loi et les règlements* ». On peut donc constater qu'en droit positif béninois, en matière d'adoption des lois, il existe des règles générales et des règles spéciales parmi lesquelles les règles relatives à la procédure de révision de la Constitution.

Ce constat a autorisé la Cour constitutionnelle à appliquer l'adage « *Specialia generalibus derogant* » en matière de révision de la constitution. Sur le sujet et s'agissant précisément de la question de l'initiative de la révision, la haute juridiction a eu à tirer les conséquences juridiques du fait que l'obligation de consulter la Cour suprême avant transmission des projets de loi à l'Assemblée nationale¹⁰⁹ n'est pas prévue dans le titre de la constitution relatif à la révision de la constitution. Elle a ainsi affirmé « *que si sa jurisprudence constante subordonne l'initiative du Président de la République à l'avis préalable et obligatoire de la Cour Suprême pour la mise en œuvre du pouvoir législatif conformément à l'article 105 de la Constitution, il en va autrement de l'initiative du Président de la République en matière de révision de la Constitution qui relève exclusivement de l'article 154 de la Constitution ; (...)l'article 154 subordonne la validité de l'initiative du Président de la République en matière de révision de la Constitution à la seule et suffisante délibération du Conseil des Ministres ...*»¹¹⁰. La loi générale relative à la procédure applicable à l'adoption de toutes les lois et la loi spéciale relative à procédure d'adoption des seules lois de révision de la constitution ont, toutes les deux, prévu des dispositions relatives à l'initiative des lois. Vu qu'est en cause ici l'initiative d'un projet de loi de révision de la constitution, la Cour constitutionnelle a décidé que les dispositions spéciales relatives à l'initiative de la loi de révision de la Constitution s'appliquent en dérogation à celles, générales, portant sur le même objet s'agissant de toutes sortes de lois. Mais que doit-on faire quand le texte spécial est resté muet sur un objet pendant que le texte général l'évoque ? Tel semble être le cas du recours à la procédure d'urgence. La réponse scientifique que l'on peut donner à cette question est qu'il faut recourir à la norme générale.

2- L'applicabilité de la norme générale.

Une des objections faite à la régularité d'une procédure de révision de la constitution dans laquelle il a été fait recours à la procédure d'urgence est de considérer que cette procédure (de révision) est viciée du fait que la procédure (d'urgence) n'est connue que dans le cadre du titre IV de la Constitution et du chapitre I du titre III du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale relatif à la « *procédure législative ordinaire* » et n'apparaît nulle part dans le chapitre III du même titre du même Règlement intérieur relatif aux « *procédures législatives spéciales* », en particulier dans les deux articles de la section 2 de ce chapitre consacrés à la « *révision de la Constitution* ».

S'il est vrai que la procédure d'urgence n'est pas évoquée dans les parties de texte consacrées expressément à la révision de la constitution, la conclusion tirée, à savoir que cette voie est inopérante pour la révision de la constitution du seul fait d'être logée dans la partie du

¹⁰⁹ Article 154 de la Constitution : « *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.* ».

¹¹⁰ DCC 13-124 du 12 septembre 2013. La Cour avait alors conclu que « *... dans le cas d'espèce, il ressort des éléments du dossier, notamment de la réponse du Secrétaire Général du Gouvernement à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction, que le projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin a été délibéré en Conseil des Ministres avant d'être transmis à l'Assemblée Nationale par le Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 ; ...il s'ensuit que le décret querellé n'est pas contraire à la Constitution* »

Règlement intérieur de l'Assemblée nationale réservée à la procédure législative ordinaire, est pour le moins discutable- en tous cas en droit-. Ce n'est ni plus ni moins qu'une mauvaise compréhension de l'adage « *Specialia generalibus derogant* » qui signifie, comme rappelé plus haut, qu'entre deux normes contradictaires d'égale valeur, sera appliquée la norme spéciale et non la norme générale.

La question juridique qui vient à l'esprit est de savoir si du fait de l'existence de règles spéciales sur une matière, les dispositions de la règle générale continuent à s'appliquer à des situations données de cette matière quand les dispositions spécifiques n'ont rien prévu sur lesdites situations.

En droit international public, en considérant les droits de l'homme comme la loi générale et le droit humanitaire comme la loi spéciale, on a pu se demander « *si le droit international des droits de l'homme, applicable en dehors d'un conflit, continue de s'appliquer en cas de guerre* »¹¹¹ ou, dit autrement, si « *les droits de l'homme s'effacent des lors que le conflit armé est établi et que se substitue à leur application celle du droit humanitaire* »¹¹².

La Cour internationale de Justice, dans son avis sur l'édification d'un mur en Palestine ¹¹³ a répondu que « *de manière (...) générale, (...) la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé, si ce n'est par l'effet de clauses dérogatoires ...* »¹¹⁴. Elle poursuit, « *dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'homme, trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres enfin peuvent à la fois relever de ces deux branches du droit international.* »¹¹⁵.

Cela veut dire concrètement qu'en présence d'une norme générale et d'une norme spéciale sur une matière donnée, une confrontation s'impose pour vérifier d'abord si l'application des deux règles dans une situation particulière de cette matière va aboutir à des « *résultats divergents* »¹¹⁶ avant de « *rendre nécessaire l'octroi de la priorité* »¹¹⁷ à une norme sur une autre. L'application de la norme spéciale n'est donc pas « *systématiquement prioritaire* »¹¹⁸.

¹¹¹ J-L ITEN, R. BISMUTH, C. CREPET DAIGREMONT, G. LE FLOCH, A. de NANTEUIL, *Les grandes décisions de la jurisprudence internationale*, Paris, Dalloz, 2018, p. 527.

¹¹² Ibid.

¹¹³ CIJ, 9 juill. 2004 (avis), *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, RGDIP, 2004,1017-1036, obs. de Ph. WECKEL, ou, J-L ITEN, R. BISMUTH, C. CREPET DAIGREMONT, G. LE FLOCH, A. de NANTEUIL, *Les grandes décisions de la jurisprudence internationale*, Paris, Dalloz, 2018, pp. 515-529.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ J-L ITEN, R. BISMUTH, C. CREPET DAIGREMONT, G. LE FLOCH, A. de NANTEUIL, *Les grandes décisions de la jurisprudence internationale*, Paris, Dalloz, 2018, p. 528.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

En fait, pour appliquer l'adage « *Specialia generalibus derogant* », il faudrait, cumulativement, que :

- la norme générale et la norme spéciale aient une égale valeur ;
- la norme générale et norme spéciale portent sur la même matière ;
- la norme générale et la norme spéciale encadrent la même situation dans la matière concernée ;
- la norme générale et la norme spéciale se contredisent dans l'encadrement de la situation considérée.

Pour parler de contradiction, et par suite, d'irrégularité, il faudrait déjà que les deux normes portent sur le même objet. En la présente matière, la norme spéciale, c'est-à-dire celle relative à la procédure de révision de la constitution, porte -et peut précisément, dans cette mesure, être considérée comme spéciale, donc dérogatoire - sur les points de l'initiative de la révision et la majorité requise pour sa prise en considération¹¹⁹, ceux des modes d'adoption définitive de la révision et la majorité qualifiée requise quand cette adoption définitive est acquise par voie parlementaire¹²⁰ et, enfin, ceux relatifs aux moments et sujets n'autorisant pas de révision de la Constitution¹²¹. Il s'agit là des situations particulières de la matière de procédure de révision de la Constitution par rapport à la procédure législative ordinaire qui, elle aussi, encadre ces mêmes situations pour l'adoption des lois ordinaires¹²². Il apparaît ainsi en l'espèce que « *les*

¹¹⁹ Article 154 de la Constitution : « *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.* » ;

Voir aussi article 99.1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui ne fait que renvoyer à cet article : « *Les projets et propositions de lois portant révision de la Constitution sont examinés, discutés et votés dans les conditions fixées aux articles 154 et 155 de la Constitution* ».

¹²⁰ Article 155 de la Constitution : « *La révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum, sauf si le projet ou la proposition en cause a été approuvée à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale.* » ;

Voir aussi article 99.1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui ne fait que renvoyer à cet article : « *Les projets et propositions de lois portant révision de la Constitution sont examinés, discutés et votés dans les conditions fixées aux articles 154 et 155 de la Constitution* ».

¹²¹ Article 156 de la Constitution :

« *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'Etat ne peuvent faire l'objet d'une révision* » ;

Voir aussi article 99.2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui ne fait que répéter cet article :

« *En tout état de cause, et conformément aux dispositions de l'article 156 de la Constitution, le projet ou la proposition de révision est irrecevable lorsqu'il y est porté atteinte à l'intégrité du territoire, à la forme républicaine ou à la laïcité de l'Etat.* ».

¹²² En ce sens, par exemple, l'article 105 de la Constitution dispose que :

« *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.

lois spéciales édictent des règles particulières à une série de cas déterminés relevant par ailleurs de la loi générale »¹²³. Sur tous ces points, toute contradiction entre norme générale et norme spéciale devrait entraîner une nécessaire priorité de la loi spéciale, donc une sage application de l'adage « *Specialia generalibus derogant* ».

A l'opposé, plusieurs autres aspects de la procédure d'adoption des lois n'ont pas été abordés dans les règles spécifiques de révision de la constitution. Nulle trace dans les normes spéciales de révision de la constitution des détails sur les conditions de délai de dépôt, de retrait ou de reprise des projets ou propositions de loi, sur les conséquences d'une décision de rejet de l'Assemblée nationale, sur la discussion législative proprement dite, c'est-à-dire la possibilité de recours ou non à la procédure d'urgence, et le cas échéant, ses modalités d'exercice, sur la discussion en commission, sur les modalités d'inscription du sujet à l'ordre du jour de l'Assemblée, sur les discussions en séance plénière, notamment la recevabilité des amendements et leur discussion, ou encore, sur la possibilité pour le président de la République de demander une seconde lecture, toutes ces questions étant réglées *en détail* aux articles 74 à 92 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, tous consacrés à la « *procédure législative ordinaire* ».

Il a été démontré plus haut qu'il y a toujours une possibilité d'utiliser des normes générales pour régler une situation spéciale en cas de silence de la norme spéciale sur un point donné. Le fait qu'il y ait, d'une part, silence de la norme spéciale sur le point ou la situation en question, d'autre part, encadrement par la norme générale de la même situation, empêche toute contradiction entre les deux normes dans l'encadrement juridique de cette situation. En l'absence de précisions apportées par la loi spéciale sur la question, donc en l'absence de toute possibilité de contradictions sur ce point, le recours à la norme générale, qui, elle, prévoit des règles d'encadrement de la situation, est ainsi possible pour régler la situation en cause.

Sur toutes les questions où le constituant et le Règlement intérieur n'ont rien prévu de spécifique en matière de procédure de révision de la constitution, il est alors normal que les députés, confrontés à ces questions, puisent, dans leur Règlement intérieur, les réponses générales applicables à toute loi, y compris les lois de révision de la Constitution.

Si le constituant originaire ne voulait pas qu'il en soit ainsi, il aurait dû, comme il l'a expressément fait pour les lois organiques, prévoir un régime spécial et détaillé d'adoption. Effectivement, l'article 97 de la Constitution dispose, sans ambiguïté, et avec précisions, que « *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* :

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

Quant à l'article 106 de la même constitution, elle dispose :

« 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. »

Enfin, l'article 97 de la Constitution dispose que : « *la loi est votée par l'Assemblée nationale à la majorité simple. (...) ».*

¹²³ J-L. BERGEL, *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 2001, p. 191.

- 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. ... ».

Au regard de ce qui précède, on constate que l'absence de contraintes de délais dans la procédure de révision de la constitution béninoise résulte tout simplement d'une omission du constituant originaire qu'il convient de corriger car l'esprit de tout processus de révision constitutionnelle en contexte de rigidité est que les formes prescrites pour modifier le texte constitutionnel ne devraient pas être les mêmes que celles utilisées pour adopter ou modifier les lois ordinaires.

B- L'esprit s'oppose.

Alors que dans l'esprit de rigidité accolé aux constitutions écrites en droit comparé l'exigence de délais en matière de révision de la constitution est bien connue et devrait donc être de mise (1), il semble que c'est une omission du constituant originaire béninois de 1990 qui est à l'origine du paradoxe constaté. Cette situation doit être corrigée (2).

1- Le standard est l'exigence de délais.

Pour Philippe LAUVAUX, « la stabilité [de la Constitution] est garantie par les règles particulières concernant la procédure de révision, notamment quant aux majorités et aux délais, que celles qui s'imposent au législateur ordinaire »¹²⁴. En droit constitutionnel comparé en effet, l'exigence de majorités qualifiées imposées aux parlementaires – à défaut de référendum ou avec celui-ci – est souvent combinée avec des contraintes de délai¹²⁵.

Il s'agit de délai fixé, soit en amont du processus, soit pendant le déroulement de celui-ci. La constitution peut prévoir par exemple qu'il ne saurait y avoir de révision avant un certain délai après son adoption initiale ou avant un certain délai après sa dernière révision. La constitution française de 1791 prévoyait ainsi qu'elle ne pourrait être révisée moins de six ans après son adoption. Celle de 1848 prévoyait, quant à elle, trois délibérations successives, intervenant chacune, non seulement aux trois quarts des suffrages, mais aussi à un mois d'intervalle l'une de l'autre, le tout, juste pour la prise en considération. La constitution portugaise interdit à l'Assemblée de la République de procéder à une révision dans les cinq années qui suivent une précédente à moins qu'aux quatre cinquièmes des députés, cette révision ne soit jugée indispensable et urgente¹²⁶. L'article 138 de la constitution italienne prévoit que les deux chambres peuvent prendre l'initiative d'une révision au moyen de deux délibérations successives séparées par un intervalle de trois mois.

¹²⁴ Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2004, p.142.

¹²⁵ A. LE PILLOUER, « Le pouvoir de révision », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel, Tome 3, Suprématie de la Constitution*, Paris, Dalloz, 2012, p.39 ; Ph. BLACHER, *Droit constitutionnel*, 4^{ème} édition, Paris, Hachette, 2017, p. 26 ; M. VERPAUX, *La Constitution*, Paris, Dalloz, 2008, p. 20.

¹²⁶ Article 284, alinéa 1 de la Constitution ; Voir aussi A. LE PILLOUER, *ibid.*

Toutes ces mesures relèvent de la volonté de donner au pouvoir de révision une certaine « *légitimité par la sagesse* »¹²⁷. On ne saurait considérer que la constitution devrait être modifiée sans avoir été pratiquée un certain temps ou sans que les initiateurs ou acteurs aient murement réfléchi sur le sens et la portée de la révision entreprise. Il s'agit aussi pour les organes représentatifs de s'assurer du soutien du peuple, les délais donnant l'occasion au peuple d'exprimer aussi ses vœux ou appréhensions.

Dans cette approche, plusieurs Etats vont même très loin en imposant d'office un délai entre le souhait exprimé de réviser la constitution et la révision proprement dite. Si ce délai n'est pas explicitement mentionné dans les textes, il va de soi car il est nécessaire à l'organisation de nouvelles élections législatives. Huit constitutions européennes (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Finlande, Grèce, Suède, Islande) font précéder la révision de leur constitution d'une dissolution du Parlement¹²⁸, de sorte que les élections, intervenant entre la volonté de réviser, exprimée par une composition donnée du Parlement, et le moment même de la révision, qui sera faite par une autre composition du même Parlement nouvellement élu, soient l'occasion d'un débat finalement arbitré par le peuple qui n'enverra au Parlement que ceux dont les positions sur le projet de révision rencontrent son adhésion.

2- La nécessité de corriger une omission

Face à toutes les techniques de complexification de la procédure de révision de la constitution qui lui étaient offertes, le constituant originaire béninois de 1990 a pensé uniquement compter sur le double vote et les majorités qualifiées auxquelles ils sont soumis pour s'assurer de l'adhésion massive des représentants du peuple pour le texte de révision lorsqu'il est adopté exclusivement par la voie parlementaire et compter sur cette procédure pour laisser le temps de la réflexion et de la « *sagesse* » aux représentants du peuple. Il aurait pu se donner la peine de durcir davantage les conditions d'adoption des lois de révision de la constitution en ce qui concerne les délais de réflexion entre le dépôt du texte et son examen en plénière. Comment en effet, estimer que les lois organiques qui ne font que mettre en œuvre la constitution ont besoin d'un délai de réflexion ou d'examen minimal par les parlementaires¹²⁹ avant d'être envoyées en séance plénière et que les dispositions de la constitution elle-même, n'ont pas besoin d'un temps semblable de réflexion de la part des parlementaires pour être révisées ?

L'omission du constituant originaire de 1990 sur cette question de délai ne fait l'ombre d'aucun doute. Mais, à la décharge de ce constituant originaire, on peut reconnaître qu'à plusieurs reprises, à l'épreuve des faits et des différentes tentatives, il n'a pas été facile pour les parlementaires béninois d'atteindre les majorités qualifiées exigées. Il faut aussi reconnaître qu'en 2019, c'est un concours extraordinaire de circonstances lié à une crise juridico politique dont les acteurs se rejettent mutuellement la responsabilité, qui a conduit à un Parlement majoritairement – unanimement – favorable au pouvoir exécutif dont les réformes politiques ont été portées par la révision aboutie. D'habitude, la combinaison des exigences de majorité avec le mode de scrutin utilisé au Bénin, à savoir la représentation proportionnelle, conduisait à un éclatement des majorités à l'Assemblée nationale. Réunir les trois quarts de voix, puis les quatre cinquièmes, n'a donc jamais été facile et plusieurs tentatives se sont heurtées à l'absence

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ C. GREWE, H RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 55.

¹²⁹ Article 97 de la Constitution : « ...- 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 ... ».

de ces majorités qualifiées et renforcées. Cependant, même sans aucune crise particulière, il aurait suffi qu'une majorité ordinaire de parlementaires modifie la loi électorale pour remplacer le scrutin proportionnel par un scrutin majoritaire pour que cette stabilité de la constitution béninoise liée à une diversité de courants politiques à l'Assemblée nationale depuis 1991 ne devienne une simple illusion. C'est du moins la leçon à tirer des systèmes qui, comme en France et dans la plupart des constitutions francophones d'Afrique, n'ont prévu, en dehors des « clauses d'éternité », que des obstacles de majorités renforcées¹³⁰ et ont ignoré d'autres obstacles, notamment ceux relatifs aux délais.

Certes, le constituant originaire béninois, en dehors de la double majorité qualifiée exigée et des « clauses d'éternité »¹³¹, a été vigilant sur un autre point, celui de l'exigence de ne pas procéder aux révisions en période « anormale ». En pareille hypothèse, « *l'idée est ... de se prémunir contre des révisions dans des moments où, le pays se trouvant fragilisé, l'on pourrait redouter qu'elles ne soient brusquées, voire manipulées.* »¹³². Comme en France¹³³, le Bénin, avec l'article 156, alinéa 1, de sa constitution du 11 décembre 1990, dispose en ce sens qu'« aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ». Au Portugal, en Belgique et en Espagne, de telles limitations sont aussi prévues pour éviter que des révisions ne soient faites à un moment de troubles (guerre, état de siège, état d'urgence...) ou à un moment où les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de bien fonctionner (vacance, empêchement du Président, période de régence, impossibilité pour le Parlement de se réunir)¹³⁴.

Mais, une des grandes omissions est de ne compter, une fois la procédure de révision enclenchée, que sur les doubles majorités qualifiées prévues afin d'éviter une révision précipitée et non sage de la Constitution. Or, si en France, « *concrètement, puisqu'on évolue aujourd'hui dans des démocraties majoritaires, il faut bien comprendre qu'un seul parti ou bien une coalition de partis dispose de la majorité.* »¹³⁵, que dire des constitutions africaines dont on constate qu'au-delà de la rigidité apparente de leurs règles de révision, elles oscillent dans la pratique, « *quelque part entre les constitutions rigides et souples* »¹³⁶ ? Dans ces conditions, en France, comme en Afrique (Bénin y compris), et en matière de révision de la Constitution, « *toutes les précautions prises par la procédure tombent ou presque* »¹³⁷.

¹³⁰ F. HOURQUEBIE, « Le sens d'une Constitution vu de l' Afrique », in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique>, consulté le 19 janvier 2020.

¹³¹ Article 156, alinéa 2 de la Constitution : « *La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ne peuvent faire l'objet d'une révision* ».

¹³² A. LE PILLOUER, « Le pouvoir de révision », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel, Tome 3, Suprématie de la Constitution*, Paris, Dalloz, 2012, p.41.

¹³³ Article 89 de la Constitution de 1958.

¹³⁴ A. LE PILLOUER, « Le pouvoir de révision », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel, Tome 3, Suprématie de la Constitution*, Paris, Dalloz, 2012, p.42.

¹³⁵ M-C PONTTHOREAU, *Droit (s) constitutionnels comparé (s)*, Paris, Economica, 2010, p. 280.

¹³⁶ F. HOURQUEBIE, « Le sens d'une Constitution vu de l'Afrique », in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique>, consulté le 17 janvier 2020.

¹³⁷ M-C PONTTHOREAU, *Ibid.*

Ce qui marche, ce qui est recommandé, comme c'est en œuvre aux Etats-Unis, c'est « *la complexité et la longueur du processus* »¹³⁸. Ce sont elles qui contribuent à « *remplir l'objectif que s'étaient fixé les constituants* »¹³⁹ parce que, en pareille situation, « *le soutien de l'opinion publique est nécessaire pour porter à terme le processus* »¹⁴⁰.

Il est souhaitable que, au lieu de compter, à l'avenir, sur les acteurs politiques pour comprendre l'esprit de la rigidité attachée à la constitution, un accord soit trouvé pour que le texte lui-même porte la marque de cette rigidité véritable, du moins quant aux délais.

CONCLUSION

« *Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution* ». Ainsi s'est écrié le professeur Oumarou NAREY, à la fin du colloque organisé par la Cour constitutionnelle du Bénin du 11 au 13 septembre 2019¹⁴¹ en évoquant les normes de référence du juge constitutionnel.

Il est en effet souhaitable, dans la mesure du possible, que des règles portant sur un aspect aussi sensible que celui de la stabilité de la constitution soient les plus précises et les plus complètes que possibles et qu'elles soient prévues dans la constitution elle-même. Ni le législateur ou tout autre organe appartenant au pouvoir constituant dérivé, ni le juge constitutionnel, ne devrait disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour moduler les effets de la rigidité voulus par le pouvoir constituant originaire. Doser la rigidité de la constitution (ni trop forte, ni trop faible) est un art auquel devrait s'adonner le constituant originaire avec soin. L'objectif est de rédiger une constitution rigide, donc stable, qui ne se laisse pas réviser au bon vouloir des pouvoirs constitués, ou pire, de l'un seul d'entre eux. Mais il faut en même temps éviter que la rigidité soit si forte que l'on ait envie de la contourner en révisant d'abord les dispositions trop contraignantes de la constitution pour modifier, par la suite, d'autres dispositions dont la légitimité (obstacles légitimes contre les mandats illimités ou les confiscations de pouvoir) serait plus élevée. Ce qu'il faut craindre aussi est que si la constitution est trop rigide, elle pourrait être, à défaut d'être révisée, abandonnée. Ce serait par une révolution si l'envie de la modifier est très forte dans l'opinion et que les obstacles sont trop nombreux pour le faire conformément aux textes. Ce sera une proposition des gouvernants qui, moyennant quelques dispositions « vedettes » proposées à l'opinion publique, pourraient facilement obtenir l'accord du peuple pour une nouvelle constitution dont ils prendraient le soin de la débarrasser des dispositions indésirables pour eux.

Cette étude a permis de se rendre compte que l'insuffisance de rigidité des dispositions prévues par le pouvoir constituant originaire a conduit le juge constitutionnel à durcir les conditions de révision, d'abord en 2006 (nécessité du consensus avant toute révision), ensuite en 2011 (nécessité de tenir compte de trois autres options fondamentales de la Conférence nationale que celles mentionnées dans la constitution). Mais face au constat d'un durcissement trop fort, le même juge est revenu en arrière relativement au consensus qui demeure un idéal politique, mais est relégué en dessous des impératifs constitutionnels de régime représentatif d'une part, de système majoritaire, d'autre part, de la démocratie béninoise (2018). Le

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ *Revue Constitution et Consolidation (RCC)* n° 001, Numéro spécial sur les Actes du Colloque « *La Cour constitutionnelle entre rupture et continuité* ».

législateur, en ce qui le concerne, a utilisé le boulevard de la possibilité ,non interdite par les textes, de recourir à la procédure d'urgence pour faire passer une révision de la constitution qu'il a attendue longtemps alors même qu'elle n'était porteuse d'aucune entorse aux options fondamentales de la Conférence nationale, lesquelles par ailleurs, ne sont pas toutes prévues par le texte constitutionnel, certaines n'ayant été révélées que par le juge constitutionnel, d'où leur fragilité, le même juge pouvant revenir sur elles comme il l'a fait pour le consensus.

En définitive, le pouvoir constituant originaire, ou, à défaut, le pouvoir constituant dérivé, devrait davantage s'atteler à mettre par écrit des dispositions qui réalisent un équilibre entre une constitution rigide et une constitution adaptable aux évolutions inéluctables des circonstances et de la société. Mais, il faut reconnaître qu'il est plus facile de l'écrire que de le faire.