

La condition du législateur béninois dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle.

Par **ALLOGNON** Mahoussi Gabriel
Maître-assistant du CAMES.

Plan

Introduction

I- Un législateur dompté par le juge

A- Un parlement traditionnellement réfractaire

1- Un juge contesté

2- Une jurisprudence décriée

B- Un législateur progressivement contraint

1- Un contrôle renforcé

2- Une série d'outils adéquats

I- La loi bonifiée grâce au juge

A- L'amélioration continue de la loi

1- L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi

2- Le brevet de constitutionnalité

B- L'émergence d'un réflexe constitutionnel

1- La réception du contrôle de constitutionnalité

2- La certification du travail parlementaire par le juge constitutionnel

Conclusion

Introduction

« L'heure est grave... La démocratie béninoise chèrement acquise est menacée. Nous avons à faire à un mercenaire politique ; ... à des assassins de la démocratie ... Nous avons une Cour illégitime, illégale ... La décision de la Cour ne nous engage pas ... Ceux que vous appelez membres de la Cour et que moi je ne considère pas ... Je les désavoue à partir d'aujourd'hui parce que c'est eux qui veulent amener la guerre civile dans ce pays ... On va s'affronter comme cela se doit ... C'est une Cour que j'appelle désormais la Cour aux droits sataniques...»¹

Derrière la fronde des « Honorables béninois »² se pose la question, maintes fois débattue mais toujours d'actualité, des rapports entre « les élus du peuple » et des juges non élus³. Les interrogations que soulève la justice constitutionnelle et les critiques qu'elle essuie⁴ posent le problème de « la légitimité du juge constitutionnel »⁵. « La question la plus difficile que la théorie constitutionnelle ait à affronter est bien évidemment celle de la justification de l'existence même du contrôle de constitutionnalité »⁶. Du point de vue doctrinal, l'idée d'un contrôle de la constitutionnalité de la loi a longtemps été repoussée, parce que son principe même était jugé contraire à la souveraineté nationale⁷. « Le contrôle de constitutionnalité de la loi par le juge apparaissait comme une hérésie »⁸, voire une « utopie »⁹. Mais le débat est

¹ Voir Rapport des débats parlementaires cités dans la décision DCC 11-025 du 19 mai 2011, Rec. 2011, pp. 149-150. Ces propos rappellent ceux qu'avaient tenus les députés français : « Le peuple ce matin, c'est nous et c'est nous qui aurons le dernier-mot... les parlementaires doivent l'emporter sur les juges ». ROUSSEAU Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, 9^e édition, Montchrestien, Paris, 2010, p. 54

² Nom communément donné aux députés béninois à titre honorifique.

³ Aux termes de l'article 115 al.1 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 « La Cour constitutionnelle est composée de sept membres dont quatre sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois par le Président de la République pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois ».

⁴ AIVO Frédéric Joël, « La Cour constitutionnelle du Bénin », *Annuaire béninois de justice constitutionnelle – Dossier Spécial 21 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin (1991-2012) Bénin*, PUB, 2014, p.57.

⁵ FAVOREU Louis, « La légitimité du juge constitutionnel », *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 46 N°2, Avril-juin 1994. pp. 557-581.

⁶ BRUNET Pierre, « Le juge constitutionnel est-il un juge comme les autres ? Réflexions méthodologiques sur la Justice constitutionnelle » paru dans *la notion de Justice constitutionnelle* sous la dir. de JOUANJAN Olivier, GREWE Constance, MAULIN Eric et WACHSMANN Patrick, Paris, Dalloz 2005 pp. 115-135. Pour Eivind SMITH « dans les pays démocratiques, la situation normale aujourd'hui est que le pouvoir législatif est soumis à un contrôle juridictionnel ». Voir Eivind SMITH, « Sur la nécessité logique » de l'accès à un juge constitutionnel, in « L'architecture du Droit », Mélanges en l'Honneur de Michel TROPER, Economica, 2006, p. 931.

⁷ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Le Conseil constitutionnel*, 5^{ème} édition Montchrestien, Paris, 2005, p. 9.

⁸ BLEOU Martin, « La question de l'effectivité de la suprématie de la Constitution. A propos des poches de résistances au contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois en France et dans les Etats africains de

« inévitable dans le cadre actuel des catégories de pensée »¹⁰. La question alimente régulièrement la discussion, particulièrement dans les moments de tension politique¹¹. En effet, « comment admettre dans une démocratie que le Parlement, émanation par le suffrage universel de la souveraineté populaire soit contrôlé par des tribunaux, organes non élus ? »¹². Dans une démocratie représentative : « Faut-il une cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité des lois ? »¹³.

Selon le professeur Théodore HOLO la réponse à cette question découle de l'observation quotidienne. « Il est généralement admis que les atteintes les plus graves aux libertés publiques sont le fait du pouvoir politique, plus particulièrement du pouvoir législatif investi de la fonction législative »¹⁴. La loi, reçue naguère comme nécessairement libérale, est désormais perçue comme pouvant porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés¹⁵. La loi votée peut ne pas exprimer la volonté générale. Le législateur peut « errer »¹⁶. Il n'est pas infaillible¹⁷. Dans la garantie constitutionnelle des droits, il y a une logique interne qui, dans

succession française », in *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. WODIE*, sous la dir. de MELEDJE DJEDJRO Francisco, BLEOU Martin et KOMOIN François, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 47.

⁹FROMONT Michel, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Dalloz, Paris, 1996, p. 1.

¹⁰ROUSSEAU Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. Cit., p.52

¹¹VEDEL Georges, « Le Conseil Constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme », *Pouvoirs n° 45*, 1988, p. 149.

¹²Ibid., p. 150.

¹³ROUSSEAU Dominique, « Faut-il une cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité des lois ? », *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL*, Paris, Montchrestien 2008, pp. 465-474. Presque tous les constitutionnalistes s'accordent à reconnaître et à justifier la nécessité de la justice constitutionnelle. « Pour l'essentiel, écrit Georges VEDEL, la légitimation de la justice constitutionnelle, sinon du juge lui-même, est accomplie : elle n'est qu'instrument, pouvoir constitué, servante de la souveraineté nationale. Elle garde le trône du souverain : elle n'y a point sa place ». VEDEL Georges, *Pouvoirs N°45*, op. Cit., p. 152.. On peut citer aussi EISENMANN Charles, *La justice constitutionnelle et la Cour constitutionnelle d'Autriche*, Librairie du Recueil Sirey, 1928, rééd. Paris, Economica – PUAM, « Droit public positif », 1986, p. 22. Voir aussi FAVOREU Louis, « *La légitimité du juge constitutionnel* », op. Cit., Du côté des auteurs africains on peut citer le professeur HOLO Théodore, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs n° 129*, 2009, pp. 101-114. Pour avoir une idée plus exhaustive sur le sujet on peut lire l'article de AIVO Frédéric Joël, « Les constitutionnalistes et le pouvoir en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel 2015/4 (N° 104)*, P. 771-800 ; HOUNAKE Kossivi François-Xavier, *Les juridictions constitutionnelles dans les démocraties émergentes de l'Afrique noire francophone : Les cas du Bénin, du Gabon, du Niger, du Sénégal et du Togo*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Lomé, 2012.

¹⁴HOLO Théodore, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs n° 129*, op. cit. p. 109.

¹⁵SALAMI Ibrahim David, *La protection de l'Etat de droit par les Cours constitutionnelles africaines. Analyse comparative des cas béninois, ivoirien, sénégalais et togolais*, Thèse en droit, Université François Rabelais de Tours, 2005, 518 p.

¹⁶BLACHER Philippes, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, PUF, 2001, p. 12.

¹⁷COULIBALEY Babacane Djobo, « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision n° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin) », *Revue du droit public -01/09/2009- n°5* – page 1493. ID : RDP20091493. P. 4/15.

plusieurs pays, a conduit à ce que les droits soient protégés contre le législateur¹⁸. La justice constitutionnelle¹⁹ s'impose alors comme l'instrument privilégié de renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit. Le Maître de Vienne, Hans KELSEN, avait démontré avec autorité que « *l'intervention d'une justice constitutionnelle est indispensable à l'efficacité et à la garantie d'une constitution* », à l'Etat de droit²⁰. Le contrôle de constitutionnalité est, selon le mot du doyen VEDEL, « *un élément du confort démocratique* »²¹.

L'essor de la justice constitutionnelle s'est fait au détriment des autres institutions, en particulier du Parlement. Il est vrai que « *Le nouveau venu* »²² a bousculé les habitudes, obligeant les autres institutions à lui reconnaître sa place. Le Parlement « *serait devenu le parent pauvre de nos institutions* »²³. Il est « *descendu de son piédestal d'absolu* »²⁴. Dès lors, les qualificatifs ne manquent pas pour stigmatiser la position du Parlement²⁵ : déclin²⁶, décadence²⁷, affaiblissement²⁸, abaissement²⁹, domestication³⁰, humiliation³¹. Dans ce

¹⁸STARCK Christian, « La théorie de la démocratie constitutionnelle », *Mélanges Patrice GELARD, Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien 1999 p. 88.

¹⁹Plusieurs définitions peuvent être données de la justice constitutionnelle. Voir Projet de statut de la Conférence Mondiale de Justice constitutionnelle, 16 avril 2009 ; C.D. L-JU (2009) 007. WWW.venicecoe. In, pp.2-3

²⁰KELSEN Hans, *La garantie juridictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle)*, RDP, 1928, p. 197.

²¹Georges VEDEL cité par ROUSSEAU Dominique, « Faut-il une Cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité des lois ? », in *Constitution et pouvoirs*, op. Cit., p. 468.

²²FAVOREU Louis, « 2. Points de vue sur l'arrêt Brouat », in *Le Conseil constitutionnel peut-il être soumis à un contrôle du juge administratif ?* RFDA, Janvier- Février 2003 , p. 11.

²³VANDENDRIESSCHE Xavier, « Le Parlement entre Déclin et Modernité », in *Pouvoirs n°-99*, 2001 p. 64.

²⁴VEDEL Georges, *Pouvoirs N° 45*, op. cit. p. 154.

²⁵VANDENDRIESSCHE Xavier, op. Cit., p.59.

²⁶DABEZIES Pierre, « *le déclin du Parlement* », Projet, n° 56, juin 1971, p. 671 sq. ; LALUMIERE Pierre, « *Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale* », Mélanges Jean BRETHER de la GRESSAYE, Bordeaux, Brière, 1967 p. 405 sq ; AVRIL Pierre, *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, Col. « P. H. », 1972 Passim. Gilles Tout le monde ; *Le déclin du Parlement sous la V^e République : mythe et réalité*, Thèse, Université Lille-II, 1999. Comme le fait remarquer Didier MAUS : « *Le thème du « déclin du Parlement » ne brille pas par sa nouveauté.* » Dès 1895, Charles BENOIST prophétisait déjà le déclin du Parlement. Voir MAUS Didier, *Le Parlement sous la V^e République*, Que sais-je ? 2^{ème} édition, PUF, Paris, 1988, p.5.

²⁷Pour la « *décadence* », lire DURAND Paul, « *La décadence de la loi dans la Constitution de la V^e République* », 1956, n° 1470.

²⁸MASCLET Jean-Claude, « *Le Rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République* », L.G.D.J., Col. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1979, p.1.

²⁹HAURIOU André, *Droit constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Montchrestien, 5^è éd. 1972, p. 863 ; GICQUE Jean, *Droit constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, Col. « Domat Droit Public », 15^è éd. 1997, p. 640 ; CARCASSONNE Guy, « *La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle* », in Olivier DUHAMEL et Jean-Luc PARODI (Dir.), *La Constitution de la V^e République*, Presses de Sciences Po, Col. « Références » 2^è éd., 1988, p. 330 sq. KPODAR Adama, « *Un Législateur sous garde* », Décision de la Cour Constitutionnelle DCC 09-002 du 8 juillet 2009 : Une bonne année pour la démocratie pluraliste, p. 2, accessible à l'adresse <http://www.ddata.overblog.cour/xxxyyy/1/35/48/78/bénin/commentaire/KPODAR-DCC-09-002> doc, visitée le 02 juin 2015.

contexte, que reste-il de la souveraineté parlementaire³² ? « *Le parlement sert-il encore à quelque chose ?* »³³, se demandait le professeur Pierre AVRIL, à propos du Parlement français. Cette question demeure d'actualité au Bénin.

Il apparaît alors nécessaire de revenir sur la nature des relations entre le juge constitutionnel et le législateur béninois. Quelle est la condition du législateur béninois dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ?

Le mot condition évoque tout d'abord l'idée de « *rang social, de place dans la société* »³⁴. Elle fait penser ensuite à la situation d'une personne ou d'une chose à un moment donné. Sans méconnaître le sens premier du mot, le second paraît plus approprié. En effet, André LALANDE fait observer que le mot condition est « *un terme vague, auquel l'usage donne cependant dans certaines expressions un sens très précis* »³⁵. La condition du législateur béninois dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fait penser tout d'abord à l'existence, à la composition et aux attributions du législateur telles qu'elles sont consacrées par la Constitution du 11 décembre 1990³⁶. Elle fait penser ensuite à la lecture qu'en fait le juge constitutionnel à travers ses décisions. La manière dont s'effectue le contrôle de constitutionnalité des actes législatifs depuis le Renouveau démocratique est au cœur des rapports entre le juge constitutionnel béninois, « *juge-gardien* »³⁷ et le législateur investi de la fonction législative.

Au Bénin, l'article 96 de la Constitution rappelle la place de choix qu'occupe l'institution parlementaire dans le processus législatif national : c'est elle qui vote la loi. L'article 97 établit le mode de vote des lois dites ordinaires. Le même article présente également les conditions nécessaires au vote des lois appelées lois organiques. Quant à l'article 98, il délimite le domaine de la loi et consacre une définition matérielle de la loi au terme de laquelle la loi se caractérise par les matières sur lesquelles elle porte. L'activité

³⁰Voir LASCOMBE Michel, *Droit Constitutionnel de la Vé République*, Paris, L'Harmattan, Col. « Logiques juridiques », 5^e éd., 1997, p.83 et s.

³¹Voir BASTIDE Roger, *Le Monde*, 31 juillet 1958 ; PEZANT Jean-Luc, « Contribution à l'étude du Pouvoir législatif selon la Constitution de 1958 », *Mélanges Georges BURDEAU, Le Pouvoir*, Paris, L.G.D.J, 1977, p. 455.

³²MAUS Didier, op. Cit., p. 8.

³³AVRIL Pierre, cité par MAUS Didier, op. Cit., p. 125.

³⁴*Le Petit Robert*, ouvrage édité par les dictionnaires Le Robert, Paris, juin 1990, p. 360.

³⁵LALANDE André, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, Quadrige/PUF, juin 1991, p. 167.

³⁶La Constitution du Bénin du 11 décembre 1990, Titre V- De la Cour constitutionnelle.

³⁷NAREY Oumarou, « L'ordre constitutionnel », *Mélanges dédiés au Doyen Francis V.WODIE*, op. Cit., p. 420.

normative du législateur béninois est soumise au contrôle de la Haute Juridiction qu'est la Cour constitutionnelle.

Quant à la jurisprudence, elle doit s'entendre « *non simplement des règles, qui résultent d'un ensemble de décisions juridictionnelles, mais des méthodes et des systèmes de concepts qui permettent d'y parvenir* »³⁸. Pour le Doyen Jean CARBONNIER, la jurisprudence est « *l'autorité de ce qui a été jugé constamment dans le même sens* »³⁹. Elle est le moyen d'expression du juge à travers les décisions qu'il rend.

Le législateur béninois est astreint au respect de la Constitution et de la jurisprudence constitutionnelle. Il n'exprime la volonté nationale que dans le cadre formel défini par la Constitution du 11 décembre 1990. C'est la « *Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution* »⁴⁰. Pour ce qui est du respect de la jurisprudence, le juge constitutionnel l'a affirmé sans ambiguïté dans sa décision DCC 09-087 du 13 août 2009 : « *... la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fait... partie intégrante du bloc de constitutionalité (...). En conséquence, ... toute violation par commission ou par omission de ladite jurisprudence équivaut à une violation de la Constitution.* » En faisant recours à sa propre jurisprudence, et en l'imposant comme norme de référence, la Cour fait du juge constitutionnel béninois le juge du « *dernier mot* »⁴¹. Ceci repose le délicat problème de sa légitimité et de son réel statut. Est-il un simple « *aiguilleur* »⁴² ou un « *co-législateur* »⁴³?

Une Cour constitutionnelle comme celle du Bénin nourrit les commentaires des plus avertis, par ses décisions⁴⁴. Elle fait « *souvent l'objet de critiques de la part de cette partie de la doctrine encore attachée à une certaine orthodoxie* »⁴⁵. Pour ses contempteurs, les relations entre le juge constitutionnel et le législateur béninois sont caractérisées par la subordination et l'effacement de l'un au profit de l'autre. La subordination du législateur ne contribue pas à la consolidation de la démocratie. Elle est le signe du reflux de l'Etat de droit

³⁸TROPER Michel, « *La liberté d'interprétation du juge constitutionnel* », in Paul AMSELEK, (dir), *interprétation et droit*, Bruxelles, Aix-en-Provence, Bruylant, PUAM, 1995, p. 238, cité par HOUNAKE Kossivi François-Xavier, op. Cit., p. 83.

³⁹CARBONNIER Jean, *Le procès et le jugement*, Cours de sociologie juridique, 1961-1962, Association corporative des étudiants en droit, Paris, 1962, p. 262.

⁴⁰MITTERAND François, Messages au Parlement, 8 avril 1986.

⁴¹De BECHILLON Denys, Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 24, 2008, Dossier : Le pouvoir du juge constitutionnel.

⁴²AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *le Conseil constitutionnel*, op. Cit., p.10.

⁴³FAVOREU Louis, « *La légitimité du juge constitutionnel* », op. cit. p. 560.

⁴⁴FALL Alioune Badara, « *Le juge constitutionnel béninois, avant- garde du constitutionnalisme africain ?* », in *La Constitution béninoise du 11décembre 1990*, op. cit. p. 719.

⁴⁵ Ibid., p. 722.

et de la bonne gouvernance. Le procès de constitutionnalité⁴⁶ de la loi ne serait-il qu'une « comédie »⁴⁷ ou « une fantaisie de plus »⁴⁸ au Bénin ? L'évocation de la Cour « fait dégager une odeur de soufre »⁴⁹, « un halo de mystère »⁵⁰. Le juge constitutionnel béninois est souvent critiqué pour sa réécriture de la Constitution⁵¹. Il fait preuve d'audaces excessives au point où on pourrait se poser la question de savoir s'il n'en fait pas trop⁵².

Par contre, pour les admirateurs du modèle béninois, la Cour constitutionnelle est « regardée comme une avancée audacieuse et significative »⁵³. L'histoire récente de la justice constitutionnelle, en Afrique⁵⁴, justifie l'ardeur, l'audace, le zèle excessif dont fait preuve le juge béninois. Il n'y a pas longtemps, « le Bénin, comme les autres pays francophones d'Afrique était surtout marqué par l'effacement et l'impuissance de ce juge »⁵⁵. La justice constitutionnelle n'avait qu'une existence purement formelle⁵⁶. On ne peut manquer d'être frappé par l'émergence de la justice constitutionnelle au Bénin⁵⁷.

Fondamentalement, l'interrogation soulevée par cette étude est la suivante : Comment le législateur fait face au contrôle du juge constitutionnel béninois et quel est l'impact réel de ce dernier sur la loi ?

Au-delà du fait de savoir si l'incursion du juge constitutionnel dans « les territoires occupés »⁵⁸ par le législateur ordinaire est bénéfique ou non à la loi, l'intérêt que suscitent les rapports entre le législateur et le juge constitutionnel est immense. Ce thème constitue « un objet inépuisable, (sur lequel) les controverses peuvent s'épancher à loisir »⁵⁹. Pourfendeurs et admirateurs de la Cour constitutionnelle du Bénin célèbrent, à travers son office, une

⁴⁶Voir JAN Pascal, « *Le procès constitutionnel* », 2^èd. L.G.D.J., Paris, 2010 ; AKEREKORO Hilaire, op. Cit., pp. 59-94.

⁴⁷DELPÉREE Francis, « *Le Conseil constitutionnel : Etat des lieux* », in Pouvoirs no 105 p.5.

⁴⁸DJOGBENOU Joseph, « *Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une fantaisie de plus ?* », in Afrilex Publié en avril 2014, pp. 1-27

⁴⁹AIVO Frédéric Joël, « *La Cour constitutionnelle du Bénin* », in *Annuaire béninois*, op. cit. p.25.

⁵⁰DELPÉREE Francis, *Pouvoirs n° 105* op. Cit., p. 9.

⁵¹TOGBE Pierre, « *La justice constitutionnelle béninoise à l'épreuve des revirements de jurisprudence* », Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, op. Cit., p. 686.

⁵²GNAMOU Dandi, « *La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ?* », Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE op. Cit., pp. 687-715.

⁵³AIVO Frédéric Joël, *Les Constitutionnalistes et le pouvoir politique en Afrique*, op. Cit., p. 788.

⁵⁴MANANGOU Vivien Romain, « *Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition* », *Revue française de droit constitutionnel* 2015(N° 103) p. 41.

⁵⁵FALL Alioune Badara, « *Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionnalisme africain ?* », op. Cit., p.720.

⁵⁶KPODAR Adama, « *Réflexions sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité* : op. Cit., pp. 106-107.

⁵⁷HOLO Théodore, op. cit.

⁵⁸HOUNAKE Kossivi François-Xavier, op. cit. p. 142.

⁵⁹MOLFESSIS Nicolas, « *Loi et jurisprudence* », *Pouvoirs*, n° 126 : la Vème République, septembre 2008, p. 87.

certaine idée de ces rapports. Au fond, les rapports entre le législateur béninois et le juge constitutionnel renvoient aux débats sur la séparation des pouvoirs, sur le rôle de la jurisprudence constitutionnelle dans la création du droit⁶⁰. Pour ce faire, ces rapports suscitent un regain d'intérêt scientifique⁶¹.

L'étude, pour être menée impose qu'on enjambe le temps et l'espace. Elle se focalisera sur la période allant de l'émergence du néo-constitutionnalisme africain des années 1990 à nos jours. Mais la question retrouve un intérêt particulier lorsqu'on porte le regard au-delà des frontières. La comparaison avec d'autres Etats s'impose. Il s'agit, en tout premier lieu, des Etats d'Afrique francophone subsaharienne, « *en tant qu'ils sont unis par de comparables traditions et civilisations juridiques modernes d'inspiration française* »⁶². En vérité, la présente étude exige des considérations historiques, sociologiques et juridiques. Cette démarche nous permettra d'apprécier les nouveaux rapports de force entre le juge constitutionnel et le législateur béninois.

Le législateur béninois est soumis et encadré par le juge constitutionnel. Il est « *sous garde* »⁶³. Il est dompté **(I)**. La loi est sous surveillance. Mais, à l'expérience, cette soumission s'avère heureuse. Car elle nous vaut une loi bonifiée **(II)**

I- Un législateur dompté par le juge

Le contrôle de constitutionnalité apparaît dans le paysage normatif et institutionnel des démocraties modernes comme une invention pour le renforcement de l'ordre constitutionnel⁶⁴. Mais la sérénité ne règne pas toujours dans le paysage des normes de référence traversé par des courants divers. La légitimité du juge n'est pas définitivement acquise. Il y a des « *poches de résistances au contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois* »⁶⁵. Les députés béninois se rebellent souvent, s'appuyant sur leur légitimité populaire. Ils sont traditionnellement réfractaires à l'autorité du juge constitutionnel **(A)**. Nonobstant leur résistance, le juge constitutionnel les contraint, de plus en plus, à l'obéissance **(B)**.

⁶⁰SOHOUEYOU Etienne, « Les relations entre le juge et le législateur », in *Les rapports entre la Cour constitutionnelle et l'Assemblée nationale : bilan et perspectives*, Palais de Justice Cotonou, le jeudi 26 juin 2014, Fondation Hans SEIDEL, p.3.

⁶¹GNAMOU Dandi, op. Cit., p. 693.

⁶²SOMA Abdoulaye, « *Le statut du juge constitutionnel africain* », in *La Constitution béninoise*, op. Cit., p. 453.

⁶³CARCASSONNE Guy, « *Faut-il maintenir la jurisprudence issue de la décision n°74-54 DC du 15 janvier 1975 ?* », cité par ADELOUI Arsène Joël, op.cit. p., 340

⁶⁴KPODAR Adama, « *Quand l'interprétation constitutionnelle menace la lisibilité du bloc référentiel : contribution doctrinale sur la fausse vraie idée du contrôle de constitutionnalité* », ibid., p. 2.

⁶⁵BLEOU Martin, op. cit. pp. 47-55.

A- Un parlement traditionnellement réfractaire

De façon générale, les députés voient mal comment une institution juridictionnelle pourrait contrôler et, éventuellement, censurer les lois adoptées par les représentants directs du peuple souverain. Ils contestent le juge constitutionnel (1) rappelant à l'opinion publique, souvent prise à témoin, son défaut de légitimité démocratique. La jurisprudence de la Cour est ainsi constamment décriée (2).

1- Un juge contesté

Pour accomplir sa mission de « *gardien de la constitution* », le juge constitutionnel dispose « *d'une foultitude de principes composant la matrice référentielle* »⁶⁶. Il lui est, souvent, reproché de disposer d'une trop grande liberté d'appréciation des textes et des normes de référence. Il use d'excès de pouvoirs constitutionnels. Retranchant ici et ajoutant là, le juge constitutionnel est tantôt un législateur négatif ou tantôt un législateur positif⁶⁷. Faisant œuvre de législateur négatif, il supprime, substitue ou modifie suivant ses directives la loi qui lui a été soumise. Procédant à la réécriture de la loi, il s'affirme comme législateur positif. Dans l'un ou l'autre cas, c'est lui qui devient en réalité le législateur à tous égards et à toutes fins⁶⁸. Ce phénomène d'appropriation du pouvoir législatif par le juge paraît regrettable et dangereux pour l'Etat de droit⁶⁹. « *Ce pouvoir monstrueux serait tout dans l'Etat et en voulant donner un gardien aux pouvoirs publics, on leur donnerait un maître qui les enchaînerait* »⁷⁰. Le Parlement, représentant du peuple se trouve relégué au second plan.

La jurisprudence « *consensus national* » est assez illustrative. Le juge constitutionnel amende la Constitution, et rajoute un principe qui n'est à aucun moment évoqué par le Constituant. En effet, dans sa décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006, le juge innove en subordonnant la constitutionnalité d'une loi constitutionnelle au respect d'un principe à valeur constitutionnelle qu'il découvre à l'occasion du contrôle auto-habilité de la loi constitutionnelle d'origine parlementaire adoptée le 23 juin 2006. Les députés avaient,

⁶⁶ KPODAR Adama, *ibid.*, p.1.

⁶⁷ HOUNAKE Kossivi François- Xavier, *op. Cit.*, p. 144.

⁶⁸ LAMBERT Edouard, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, Paris, rééd. Dalloz, 2005, p. 58-59.

⁶⁹ HOUNAKE Kossivi François-Xavier, *op. Cit.*, p. 147.

⁷⁰ THIBAudeau Antoine Claire cité par KOKOROKO Dodzi, *Annuaire béninois de justice constitutionnelle*, *op. Cit.*, p.722.

pourtant, respecté les conditions substantielles prévues à l'article 156⁷¹ et la procédure décrite aux articles 154⁷² et 155⁷³ de la Constitution. Cela n'a pas empêché le juge constitutionnel de déclarer la loi inconstitutionnelle, pour non-respect d'un principe qui n'existait pas⁷⁴. Le juge constitutionnel n'a, lui-même, défini ce principe que plus tard dans sa décision DCC 10-049 du 5 avril 2010. « *L'utilisation de cette technique crée un risque d'activisme jurisprudentiel et d'empiètement sur les compétences du législatif* »⁷⁵. Les appréhensions du législateur sont redoublées lorsque le juge use de son pouvoir d'injonction et d'imposition de délai. Ce pouvoir est « *une étonnante manifestation de despotisme intellectuel* »⁷⁶.

L'usage de cette technique est très décrié non seulement par le législateur mais aussi par la classe politique. Les uns et les autres la trouvent très outrageante et agaçante. Après avoir indiqué le comportement à adopter, le juge donne des injonctions voire impose des délais. Ses ordres se résument dans une formule lapidaire et incisive du genre : « *Passé ce délai, l'Assemblée Nationale est tenue de...au plus tard le...* ». Devant ces ordres, « *qui n'a jamais été attristé, agacé, voire irrité* »⁷⁷? Les députés béninois l'ont été lorsque le juge constitutionnel les a sommés de « *voter impérativement la loi de finances exercice 2014 le 31 décembre 2013* », la veille d'un nouvel an. Cette injonction était manifestement une erreur de droit, voire une provocation. « *Non seulement la décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 n'est pas fondée en droit, en ce qu'elle résulte d'une erreur de droit, une interprétation problématique de la norme de référence,...* »⁷⁸ mais elle est enserrée dans un délai de 24 heures matériellement impossible à respecter. La technique d'interprétation dite « *technique de la double détente* »⁷⁹ est une forme d'injonction. Elle est, par excellence, une technique d'exécution à pas forcé des solutions du juge constitutionnel. Le texte doit obligatoirement être modifié dans le sens que le juge avait souhaité. Aussi, le texte de loi fait-il l'objet d'un va

⁷¹Article 156 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990.

⁷²Article 154 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990

⁷³Article 155 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990

⁷⁴Peut-on sanctionner le législateur pour non-respect d'un principe qui n'existait pas au moment des faits ? "Nulla poena nulla lege" dit le vieil adage. Cette décision, au demeurant osée, est néanmoins salutaire. Elle demeure l'une des plus grandes décisions de la Cour. Dans cette rubrique on peut citer la décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009.

⁷⁵LAVROFF Dmitri Georges, « *Le Conseil constitutionnel et la norme constitutionnelle* », Droit public. Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER, Grenoble, PUG, 1995, p. 353.

⁷⁶CARBONNIER Jean, *Droit civil. Introduction*, 26^{ème} éd., coll. Thémis, Paris, PUF, 199, p. 219.

⁷⁷BLACHER Philippes, « *Le Conseil constitutionnel en fait-il trop ?* », in Pouvoirs N°105, 2003. P.17.

⁷⁸AIVO Frédéric Joël, « *L'erreur de droit dans les déclarations d'inconstitutionnalité. La décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 de la Cour constitutionnelle du Bénin relative à l'inconstitutionnalité du recours au vote secret pour l'adoption de la loi de finances 2014* », in AJDA, 2015, pp. 1-8

⁷⁹ La technique de la double détente consiste en l'examen à deux reprises au moins du même texte par le juge constitutionnel. Voir DRAGO Guillaume, *Contentieux constitutionnel français*, op. Cit., p. 412.

et vient incessamment entre le juge et la représentation nationale, autant de fois que le juge l'estime nécessaire. Plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin portant notamment sur les lois organiques ou ordinaires et les Règlements des assemblées illustrent le mécanisme de contrôle à double détente. On peut citer, à titre illustratif, la loi portant statut de la magistrature qui a nécessité quatre (04) décisions de la Cour constitutionnelle avant d'être déclarée conforme à la Constitution⁸⁰. Pour la loi organique sur la Haute Cour de Justice, il a fallu six décisions pour que le juge constitutionnel la déclare conforme à la Constitution⁸¹. « *On peut difficilement, comme le fait remarquer le Professeur André CABANIS, imaginer immixtion plus directe dans les prérogatives de l'organe législatif* »⁸².

En guise de protestation, malgré « *l'autorité de la chose jugée* »⁸³ attachée aux décisions du juge, les députés refusent de s'y soumettre. On peut citer à titre illustratif la décision DCC 05-110 du 15 septembre 2005. Dans cette décision la Cour a relevé le refus par l'Assemblée nationale de la mise en conformité de la loi n°2005-26 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République. Cette loi avait été déclarée contraire à la constitution par une décision antérieure, la décision DCC 05-069 du 37 juillet 2005. C'est aussi une position de refus qu'a adoptée le Parlement face aux injonctions de la Cour constitutionnelle lui demandant de désigner de nouveaux secrétaires parlementaires pour suppléer aux titulaires du poste en cas d'absence. Les décisions EP11-006 du 14 février 2011 et EP 11-014 du 22 février 2011 n'ont pas reçu d'écho favorable auprès du législateur⁸⁴.

Toutes les activités du législateur sont sous la surveillance du juge constitutionnel : l'élection des députés, les désignations au sein du Parlement (Bureau de l'Assemblée, Bureaux des Commissions, Haute Cour de Justice, Parlements régionaux, CENA), et même l'ordre du jour des sessions extraordinaires de l'Assemblée⁸⁵. Tout est soumis au contrôle du juge. La Haute Juridiction n'hésite pas à se comporter en organe de contrôle du

⁸⁰ Décision DCC 03-017 du 20 février 2003.

⁸¹ Décision DCC 99-040 du 28 juillet 1999. Avant cette décision, il y a la Décision 3DC du 02 juillet 1991 relatif à l'adoption du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

⁸² CABANIS André, *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. WODIE*, op. cit. p. 108.

⁸³ ADELOUI Arsène Joël « L'autorité de la chose jugée par les juridictions constitutionnelles en Afrique », in *Revue Togolaise des Sciences Juridiques (RTSJ)* Janvier-Juin 2012 N°0002, p.57.

⁸⁴ Ibid., p. 71. Mais le parlement s'est finalement plié en votant la loi

⁸⁵ Décision DCC 08-072 du 25 juillet 2008

comportement de l'institution et de chacun de ses membres⁸⁶. Elle s'arroge la faculté d'être le mètre-étalon⁸⁷. C'est sans doute la raison pour laquelle sa jurisprudence est décriée.

2- Une jurisprudence décriée

Le juge constitutionnel est un homme. Il n'est pas infallible. Le contrôle de constitutionnalité « *ne participe-t-il pas, contrairement à ce qui est pensé et enseigné, à un brouillage du maillage normatif et institutionnel du bloc de constitutionnalité* »⁸⁸? La décision DCC 17-039 du 23 février 2017 donne des éléments de compréhension de la question. Le juge constitutionnel a déclaré la loi n° 2016-24 portant cadre juridique du Partenariat public-privé irrecevable. Le motif évoqué est assez surprenant. Le juge estime que l'inconstitutionnalité est due au « *défaut de contrôle de constitutionnalité de ladite loi avant sa promulgation... Les lois en général doivent être soumises au contrôle de leur conformité à la Constitution avant leur promulgation ; que cette formalité n'est donc pas facultative et doit être accomplie soit par le Président de la République soit par un membre de l'Assemblée nationale* »⁸⁹. Le juge constitutionnel béninois a procédé ainsi à une révision constitutionnelle sans tambour ni trompette. En pédagogue très fin, il rappelle, dans un style incisif et concis sa « trouvaille » : « *qu'en l'espèce, la loi n° 2016-24... a été promulguée le 24 octobre 2016 sans que le Président de la République l'ait soumise préalablement à la Cour constitutionnelle pour contrôle de sa conformité à la Constitution ; qu'en s'abstenant de saisir la Cour pour ledit contrôle, le Président de la République a méconnu les articles 117 et 121 précités de la Constitution* ». Cette décision, très récente, appelle quelques observations. Retenons « *brevitatis causa* » que le juge constitutionnel impose un contrôle « *a priori* » de constitutionnalité de toutes les lois ordinaires. Or, le Constituant n'en a pas fait une obligation. En effet, malgré le caractère obligatoire du contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires formulé par l'article 117, l'interprétation d'autres articles de la Constitution permet d'affirmer que ce contrôle⁹⁰ revêt un caractère facultatif⁹¹. Dans sa décision DCC 98-091 du

⁸⁶ Voir BADET Gilles, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2013, p. 252.

⁸⁷RENOUX Thierry Serge, La « *doctrine Gicquel* » : le Conseil constitutionnel, expression du pouvoir juridictionnel », in Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, op. Cit., p. 445.

⁸⁸KPODAR Adama, « *Quand l'interprétation constitutionnelle menace la lisibilité du bloc référentiel* », op. cit. p. 4.

⁸⁹Décision DCC 17-039 du 23 février 2017.

⁹⁰HOUNTONDI Eric, *L'essor de la justice constitutionnelle au Bénin, au Mali et au Sénégal*, thèse de Doctorat option Droit Public, Université de CERGY-PONTOISE, UFR Droit, juillet 2007, p. 282.

⁹¹ Les articles 3 al. 2 et 122 de la Constitution sont assez clairs sur le sujet. « Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenue. En conséquence, tout citoyen a le

7 décembre 1998, la Cour constitutionnelle a affirmé le caractère facultatif dudit contrôle⁹². Manifestement, le juge est allé trop loin dans la portée qu'il confère au sens des mots « à la demande du...ou de... ».

Il se présente souvent comme le juge du quotidien⁹³, faisant de la Cour « *la justice constitutionnelle des affaires domestiques* »⁹⁴. Ce qui induit « *la ruée des particuliers vers le juge constitutionnel* »⁹⁵. Le nombre élevé des recours, dont certains sont « *farfelus* »⁹⁶, en est le signe. Il urge de désengorger la justice constitutionnelle des affaires privées⁹⁷. La polémique inutile et inopportune orchestrée par la Cour constitutionnelle à travers sa décision DCC 15-156 du juillet 2015 en est une belle illustration⁹⁸.

droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels » article 3 al. 2. « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement » article 22.

⁹²Décision DCC 95-040 du 29 novembre 1995 ; DCC 98-089 du 7 septembre 1998; DCC 01-006 du 11 janvier 2001. La quasi-totalité des décisions pour contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires est rendue sur requête du Président de la République de 1991 à 2005.

⁹³Le nombre élevé de décisions d'irrecevabilité montre clairement que le juge est victime de son succès. Voir Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, Esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions. Cotonou, juillet 2009, Fondation Konrad ADENAUER, p.226

⁹⁴Voir document « Consolidar les acquis démocratiques », Rapport sur l'étude de la Constitution. Commission présidée par M. Joseph Houessou GNONLONFOUN, mars 2012, p. 35.

⁹⁵AIVO Frédéric Joël, *Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux*, op. Cit., pp. 19-21.

⁹⁶DOSSOU Robert, Préface, MEDE Nicaise, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, op.cit. p.13.

⁹⁷Rapport GNONLONFOUN, Document « consolider les acquis démocratiques », op. cit. p.35

⁹⁸ Décision DCC 15-156 juillet 2015. Cette décision a créé une polémique inutile autour de l'âge pour être candidat à l'élection présidentielle au Bénin. Pour la plupart des Béninois, la Cour constitutionnelle avait procédé à une révision de la Constitution, précisément à l'alinéa 4 de l'article 44 de la Constitution : « *Nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République s'il n'est âgé de 40 ans au moins et 70 ans au plus à la date de dépôt de sa candidature.* » En effet, saisie d'une requête introduite par un parti politique, les sept sages de la Cour constitutionnelle ont démontré que « *la date du dépôt des candidatures pour l'élection du Président de la République se situe dans l'année de l'élection ; qu'il en résulte que pour être candidat à l'élection du président de la République, il faut être âgé de 40 ans au cours de l'année de l'élection ; que l'âge atteint par une personne au cours d'une année civile donnée, c'est-à-dire à une date quelconque de cette année correspond à l'âge atteint par cette personne au 31 décembre de l'année en question en application de l'adage de droit français « année commencée année acquise » du latin, « annus incoeptus habetur pro completo », qui signifie « l'année entamée doit être tenue pour écoulée. »* Après des vagues d'indignation et de réprobation, la Cour constitutionnelle a fini par reconnaître qu'elle était saisie d'une espèce relative à l'article 26 de la Constitution et que l'article 44 n'était pas l'objet de sa décision. *Matin Libre*, Quotidien béninois d'information, d'analyse, d'investigations et de publicité, n° 0254 du 10 août 2015, p. 2 ; *Le Matinal*, Quotidien béninois, n° 4678 du 3 septembre 2015, p. 13. (DJOGBENOU Joseph au sujet de la décision DCC 15-156, « Nul ne peut être candidat s'il n'a 40 ans »).

Sa jurisprudence est souvent perçue comme « *une jurisprudence de circonstance et de complaisance* »⁹⁹, une jurisprudence instrumentalisée¹⁰⁰. Elle semble inspirée par des considérations d'opportunité. La décision DCC 17-082 du 13 avril 2017 Joseph DJOGBENOU peut être citée à titre d'exemple¹⁰¹. Comme l'a écrit Gilles BADET, l'instabilité de sa jurisprudence est une menace constante sur la Cour¹⁰². L'auteur relève la contrariété entre la décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009 et la décision DCC 11-066 du 06 octobre 2011. La Cour, dans sa décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009, a créé le principe à valeur constitutionnelle de majorité/minorité à propos de la désignation des députés au sein de la Haute Cour de Justice. Le même problème s'est posé, deux ans après, en 2011 conduisant la Cour à rendre la décision DCC 11-066 du 06 octobre 2011. Contre toute attente, elle a abandonné sa jurisprudence antérieure bâtie sur des fondements admirables¹⁰³.

Pour tout dire, le juge constitutionnel béninois a des pouvoirs très étendus. Il se substitue non seulement au législateur mais aussi au constituant. Elle s'est déclarée compétente, en dehors de toute habilitation expresse, pour contrôler non seulement les lois de révision constitutionnelle mais également les décisions de justice qui méconnaissent les droits et libertés fondamentaux. L'extension excessive de ses compétences contribue à la détérioration continue des pouvoirs du législateur et sa subordination de plus en plus contraignante.

⁹⁹KANTE Babacar, « *Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique* », in Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, op. Cit., p. 271.

¹⁰⁰DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « *point d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les Etats africains francophones* », in Mélanges Patrice GELARD, op. cit. p. 345.

¹⁰¹Cette décision, quoique juridiquement fondée sur l'article 54 alinéa 5 de la Constitution fait penser à un règlement de compte. On est en droit de se poser la question de savoir si le moment où elle a été rendue est opportun. Plus sérieusement, les conséquences de ladite décision sont nombreuses : la carrière de l'enseignant du Supérieur qui entre en politique est suspendue. Toutes les conséquences de la décision ont-elles été envisagées ? N'est-ce pas une décision prise sur un coup de tête ? V. TOGBE Pierre, op. cit. p.674. « *La justice constitutionnelle se montre ainsi parfois complice d'une démocratie étuvée avec ses jurisprudences à éclipses alimentées par un sentiment d'inutilité et une culture de soumission* » KOKOROKO Dodzi, L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques (Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo), R.B.S.J.A. N°18 juin2007, p.125.

¹⁰²BADET Gilles, op. Cit., pp. 414-425.

¹⁰³En effet, elle a créé un autre « *principe à valeur constitutionnelle de représentation proportionnelle de l'article 3 de la Constitution* ». D'où sort-elle ce principe ? Et quelle est la nuance entre « *principe à valeur constitutionnelle de représentation proportionnelle de l'article 3 de la Constitution* » et « *représentation proportionnelle majorité/minorité, principe à valeur constitutionnelle* » ? Voir BADET Gilles, op. Cit., p.422.

B- Un législateur progressivement contraint

Dans le contexte de décompression autoritaire qu'a connu le Bénin, la Constitution est un instrument de limitation de l'arbitraire étatique¹⁰⁴, la fin du « *légitimisme* »¹⁰⁵. La démocratie n'est plus seulement représentative mais elle est aussi « *juridictionnelle* » et/ou « *contentieuse* »¹⁰⁶. La Cour constitutionnelle du Bénin a établi son autorité et sa majesté sur le Parlement¹⁰⁷(1). Pour atteindre son objectif, elle dispose d'une série d'outils adéquats (2).

1- Un contrôle renforcé

Si le citoyen français fut longtemps, selon la belle formule du président Robert BADINTER, un « *mineur constitutionnel* »¹⁰⁸, le citoyen béninois, au terme des articles 3, 120 et 122 de la Constitution, a eu très tôt le statut d'un « *majeur constitutionnel* ». Le système béninois de justice constitutionnelle est l'un des plus perfectionnés¹⁰⁹. En effet, la Cour constitutionnelle du Bénin, au sens kelsenien, est juge de la régularité des lois au titre d'un contrôle dédoublé et démocratisé¹¹⁰ : « *a priori* » sur saisine d'autorités politiques¹¹¹ et « *a posteriori* » sur recours d'un justiciable¹¹².

On ne peut classer le juge constitutionnel béninois dans la catégorie de « *juge au service du pouvoir en place* »¹¹³.-Excessif et autoritaire, il n'est pas simplement un juge qui applique ou interprète la Constitution¹¹⁴. Il anticipe des crises et pacifie¹¹⁵ les tensions

¹⁰⁴KPODAR Adama, « *Réflexions sur la justice constitutionnelle* », op. cit. p.121

¹⁰⁵BLACHER Philippes, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, op. cit.

¹⁰⁶ALLARD Julie et VAN WAEYENBERGE, p.109 cité par SOHOUENOU Etienne, op. Cit., p. 6.

¹⁰⁷GOULARD Guillaume, *Le Conseil constitutionnel peut-il être soumis à un contrôle du juge administratif ? I Conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée*, 25 octobre, 2002, Brouant, RFDA janvier-février 2003, p.1

¹⁰⁸ROUSSEAU Dominique, « *Faut-il une Cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité des lois ?* » op. Cit., p. 474. Lors de la révision du 23 juillet 2008 les portes du Conseil constitutionnel ont été, enfin, ouvertes au plaideur. Voir GICQUEL Jean « *QPC et renouveau du système juridictionnel français* » in Mélanges dédié au Doyen Francis V. WODIE, op. Cit., p. 232.

¹⁰⁹LECLERCQ Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Litec, 10^{ème} édition, 1999, p. 105.

¹¹⁰GICQUEL Jean, « *QPC et renouveau du système juridictionnel français* », op. Cit., p.231.

¹¹¹ Il n'y a pas de quorum à atteindre à l'Assemblée comme au Sénégal¹¹¹, au Mali¹¹¹ ou au Togo¹¹¹.¹¹¹ Au Sénégal, le droit de saisine n'appartient pas au Président de l'Assemblée nationale mais à un nombre de députés au moins égal au dixième des membres de l'Assemblée nationale voir l'article 74 al.1 de la Constitution du 22 janvier 2001 plusieurs fois modifiée par des lois constitutionnelles. Au Mali, la Cour constitutionnelle est saisie « soit par le Président de l'Assemblée Nationale ou un dixième des députés » voir article 88 al.1 de la Constitution du 25 février 1992. Au Togo, le droit de saisine appartient au « Président de l'Assemblée nationale ou au cinquième des membres de l'Assemblée Nationale » voir article 104 al.3 de la Constitution 1992.

¹¹²Article 122 de la Constitution

¹¹³HOURQUEBIE Fabrice, MASTOR Wanda, « Les cours constitutionnelles et suprêmes étrangères et les élections présidentielles », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 34-2012, p.156.

¹¹⁴SOMA Abdoulaye, « Le statut du juge constitutionnel africain », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, op. cit. p. 452.

sociales¹¹⁶. Il a fait éviter au Bénin des « révisions de circonstances, liées à des ambitions personnelles »¹¹⁷. Il a su préserver « le consensus national » qui a prévalu au cours de la conférence nationale, « rompant ainsi avec le constat d'instabilité constitutionnelle et de balbutiement politique »¹¹⁸.

Alors que dans la majorité des pays africains, voire de certaines grandes démocraties, la minorité parlementaire est muselée¹¹⁹, le juge constitutionnel béninois veille scrupuleusement sur les droits de celle-ci. Ainsi, saisie par la minorité parlementaire qui conteste la répartition des personnalités appelées à siéger à la CENA, la Cour, dans sa décision DCC 00-078 du 7 décembre 2000, donne raison à la minorité¹²⁰. Cette décision a été rendue à l'occasion du contrôle de constitutionnalité des Lois n° 2000-18 portant règles générales pour les élections en République du Bénin et n°2000-19 définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la République. La décision DCC 001-011 du 12 janvier 2001, rendue aussi sur requête de la minorité parlementaire, rentre bien dans le cadre de cette exigence de pluralisme. La Cour considère que la composition de la CENA, telle que décidée par l'Assemblée Nationale conduit à une confiscation de cette institution par certains groupes parlementaires en violation de la règle d'égalité édictée par l'article 26 de la Constitution et n'est donc pas de nature à assurer la transparence et la sincérité des élections comme l'exige un Etat de droit de démocratie pluraliste. Pour rester fidèle à sa jurisprudence antérieure, dans la décision O1-012 du 22 janvier 2001, la Cour a jugé que les deux postes indûment attribués respectivement au groupe parlementaire de la majorité Consensus National et PRD doivent être affectés aux groupes de la minorité parlementaire que sont Nation et Développement ainsi que Solidarité Progrès¹²¹. Comme contrepoids à une majorité parlementaire très puissante, la décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009 « est une bonne année pour la démocratie pluraliste »¹²².

¹¹⁵FAVOREU Louis, « La légitimité du juge constitutionnel », op. cit. p. 567.

¹¹⁶VEDEL Georges, *Pouvoirs* N° 45, op. cit. p. 152.

¹¹⁷CABANIS André, « Les Cours et les Conseils constitutionnels, modernes régulateurs de la nouvelle gouvernance en Afrique ? », in Mélanges au doyen Francis V. WODIE, op. cit. p. 98.

¹¹⁸MELEDJE DJEDJRO Francisco, « Faire, défaire et refaire la constitution en Côte D'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique » op. cit. p. 5.

¹¹⁹ Le professeur Adamar KPODAR donne l'exemple de la France : « l'opposition est muselée au point où elle proteste en entonnant la Marseillaise dans l'Hémicycle » KPODAR Adama, « Décision de la Cour constitutionnelle du Bénin DCC 09-002 du 8 janvier 2009. Une bonne année à la démocratie pluraliste », consulté sur le site <http://www.-la-constitution-en-afrique.org/> le 20juin 2012 p. 1

¹²⁰ Décision 01-011 du 12 janvier 2001.

¹²¹HOLO Théodore, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. Cit., pp. 104-105.

¹²²KPODAR Adama, « Décision de la Cour constitutionnelle du Bénin DCC 09-002 du 8 janvier 2009, Une bonne année à la démocratie pluraliste », op. Cit.,

En 2005, les députés béninois ont voté une nouvelle loi électorale pour écarter la candidature d'un candidat pour défaut de résidence sur le territoire du Bénin au moment des élections. L'article 5 de la nouvelle loi n° 2005- 56 dispose que « *nul ne peut être candidat à l'élection présidentielle s'il... ne réside sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections* »¹²³. Saisie, la Cour a jugé que le législateur a créé une condition supplémentaire relative à la durée de résidence en violation de la constitution¹²⁴. Considérant que la seule condition exigée par la constitution en son article 44,5^{ème} tiret est « *de résider sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections* »; qu'en procédant comme il l'a fait, le législateur crée une condition supplémentaire relative à la durée de la résidence ; qu'en conséquence, le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 2005-26 sous examen doit être déclaré contraire à la constitution ¹²⁵.

Le juge constitutionnel béninois a, par ailleurs, relevé le niveau de son contrôle juridictionnel aux lois de révision constitutionnelle¹²⁶. En effet, le 23 juin 2006 les députés béninois ont procédé à l'adoption d'une loi constitutionnelle tendant à réviser l'article 80 de la Constitution dans le sens de la modification, de 4 à 5 ans, de la durée du mandat parlementaire, avec une application à la législature en cours dont le terme devait être prorogé d'une année supplémentaire. La Cour constitutionnelle devrait fondamentalement trancher la question de la validité de la révision de la constitution. Elle a jugé que la révision constitutionnelle du 23 juin 2006 est invalide, car elle viole non seulement certaines dispositions spécifiques de la constitution, mais aussi le consensus national.

Pour parvenir à dompter ainsi le parlement, Le juge constitutionnel béninois dispose d'une panoplie d'outils¹²⁷. Ses outils de dressage, à l'expérience, se révèlent très efficaces.

2- Une série d'outils adéquats

La Cour constitutionnelle du Bénin dispose de deux outils redoutables pour accomplir sa mission. Il s'agit d'abord d'un pouvoir d'interprétation reconnu **(a)** et ensuite d'un pouvoir d'injonction régulier **(b)**. Ces deux instruments constituent une arme très efficace.

¹²³ Extrait de la décision DCC05-069 du 27 juillet 2005, in Cour constitutionnel, Recueil des décisions et avis, bibliothèque nationale, 208, p. 355.

¹²⁴ NAREY Oumarou, « La participation du citoyen à la protection de la Constitution : cas de la Constitution du 11 décembre 1990 », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990* : op. cit. p. 618.

¹²⁵ Décision DCC 05-069 du 27 juillet 2005, in Recueil des décisions, op. Cit., pp. 354-355.

¹²⁶ V., COULIBALEY Babakane Djobo, op. cit. p.5

¹²⁷ Le verbe "dompter" évoque l'idée d'un animal sauvage et dangereux qu'il faut dresser, apprivoiser, maîtriser. Tout comme le dompteur présente dans un cirque des animaux dressés à exécuter des tours, le juge constitutionnel, par les outils dont il dispose, est chargé de "dresser le législateur" pour qu'il joue sa partition dans la composition musicale qu'est l'Etat de droit.

a- Un pouvoir d'interprétation reconnu

Interpréter, c'est expliquer, rendre clair, donner un sens à quelque chose, tirer une signification. En substance, « *l'interprétation est une opération par laquelle une signification est attribuée à quelque chose* »¹²⁸. La signification d'un texte juridique, c'est ce que ce texte ordonne ou permet, c'est la norme qu'il exprime¹²⁹. Le droit est interprétation¹³⁰, avant l'interprétation, il n'y a pas de normes¹³¹. Comme tous les juges, le juge constitutionnel est avant tout un interprète. Gardien des perceptions du constituant originaire, il a le devoir constitutionnel d'interpréter.

La nécessité de l'interprétation des textes par le juge béninois est évoquée dans la Décision 14 DC du 16 février 1993. Le Haut Conseil de la République, siégeant en qualité de Cour constitutionnelle, a affirmé que « *parmi les moyens dont dispose le juge constitutionnel pour vérifier la constitutionnalité des actes qui lui sont soumis, se trouve un principal moyen de contrôle qu'est l'interprétation* »¹³². De manière classique, trois voies s'offrent au juge constitutionnel quand il examine un texte de loi : la déclaration de conformité (absence de censure), la déclaration de non-conformité (la censure) et la déclaration de conformité sous réserve. La Cour, ne pouvant se contenter de l'alternance validation/invalidation, ou réserve d'interprétation, a tout simplement créé la « *déclaration de constitutionnalité sous réserve d'observations* » qui lui permet d'imposer son interprétation à celle du législateur¹³³. Par la déclaration de conformité sous réserve, le juge ne censure pas la loi, mais il indique la manière dont ses dispositions doivent être appliquées. Au fait, il encadre les autorités dans l'application de la loi. Cette technique est une stratégie de légitimation du juge à l'égard de l'Assemblée Nationale. Tel est le cas de la loi n°2010-11 portant code maritime¹³⁴.

Après ses décisions, le juge constitutionnel béninois a toujours pris soin de rattacher à un texte, même lointain, même obscur, les exigences constitutionnelles qu'il a dégagées. Ce souci de justification l'a amené à la découverte ou à la création des principes « *consensus*

¹²⁸Dictionnaire de la Culture juridique, sous la direction de Denis ALLAND et Stéphane RIALS, QUADRIGE/LAMY-PUF, 2009, p. 843.

¹²⁹HAMON Francis, TROPER Michel, Droit constitutionnel, op. Cit., p.49.

¹³⁰ROUSSEAU Dominique, « Faut-il une Cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité des lois ? », p. 336.

¹³¹TROPER Michel, « *Le droit, la raison et la politique* », Débat, mars-avril 1991, p. 185.

¹³² Décision de la Cour constitutionnelle du Bénin : 14 DC du 16 février 1993. Décision DCC 09-087 du 13 août 2009.

¹³³GNAMOU Dandi, « La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop », op. cit. p.701.

¹³⁴La décision DCC 10-055 du 11 mai 2010.1

national »¹³⁵, « *options fondamentales de la Conférence nationale* »¹³⁶, « *transparence dans la gestion des élections* »¹³⁷, « *le principe de l'égalité* »¹³⁸ et tant d'autres qu'il a érigé en principes à valeur constitutionnelle. Ces principes rappellent d'autres principes. Il s'agit du principe de la représentation proportionnelle majorité / minorité¹³⁹, du principe de la hiérarchie des normes, du principe de la continuité du service public. A ceux-ci, il faut ajouter le bloc de constitutionnalité¹⁴⁰. Le bloc de constitutionnalité béninois est composé, en premier lieu, de la Constitution et de toutes ses composantes : préambule et dispositif. Il comprend, en second lieu, les textes de valeur constitutionnelle « *par renvoi* ». Il s'agit de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 28 juin 1981, de la Charte des Nations-Unies du 26 juin 1945 et de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948¹⁴¹, des lois organiques, des traités ou accords internationaux et du règlement intérieur des organes constitutionnels.

Dans l'exercice de sa mission de contrôle de conformité, le juge constitutionnel recherche d'abord la norme de référence qui a été violée. C'est la détection des inconstitutionnalités. « *C'est l'exercice consistant pour la Cour constitutionnelle à confronter la loi à la Constitution et à relever le niveau de conformité de celle-là à celle-ci* »¹⁴². Cet exercice amène, souvent, le juge à rechercher l'intention des auteurs du texte, à travers les travaux préparatoires. Il procède ensuite à la correction des inconstitutionnalités.

Contrairement à la technique de la « *déclaration de constitutionnalité sous réserve d'observations* » qui n'a aucune base textuelle, la technique de séparabilité et d'inséparabilité est, quant à elle, prévue par les textes régissant la Cour constitutionnelle¹⁴³. L'effet de la décision du juge est triple. Lorsque la disposition censurée est déclarée séparable, la loi peut être promulguée, amputée de la disposition litigieuse. Cette technique vise à sauver la loi, à ne pas l'annuler totalement. Le juge constitutionnel peut aussi déclarer dans le même texte de loi des articles séparables et d'autres inséparables. Dans ce cas, le législateur est obligé de

¹³⁵Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.

¹³⁶Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011.

¹³⁷Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010. V. également en ce sens DCC 00-078 du 07 décembre 2000.

¹³⁸Décision DCC 18-94 du 03 juin 1994; Décision DCC 96-025 du 2 mai 1996; Décision DCC 03-071 du 16 avril 2003 ; Décision DCC 02-144 du 23 décembre 2002 ; Décision DCC 09-081 du 30 juillet 2009.

¹³⁹Décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009 ; Décision DCC 09-015 du 19 février 2009 ; Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010.

¹⁴⁰MEDE Nicaise, Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin, op. cit. p.133.

¹⁴¹Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006. Voir, N. MEDE, op. cit. pp.118-139.

¹⁴²SOMA Abdoulaye, « *Le contrôle de constitutionnalité des normes supra législatives* », op. Cit., p.148.

¹⁴³Article 31(al.1^{er}) de la loi n°91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle, modifiée par la loi du 31 mars 2001, repris par l'article 38 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle du Bénin.

reprendre seulement les articles dits inséparables. En revanche, lorsque le juge estime que la disposition en cause est inséparable de l'ensemble du texte de loi en cause, l'inconstitutionnalité de la disposition majeure entraîne l'intégralité du texte vers la censure. Dans ce dernier cas, le texte serait « *inintelligible et inapplicable* ». Signalons que le juge constitutionnel béninois fait un usage particulier, dans la même décision, non seulement de la séparabilité simple, mais aussi de séparabilité et conformité sous réserve. Au total, ces techniques permettent au juge constitutionnel d'imposer une certaine flexibilité et une souplesse à son contrôle, surtout au regard de l'atmosphère politique en cours au moment précis. Le juge constitutionnel évite alors de heurter de front le législateur. Vont dans le même sens, les moyens et conclusions soulevés d'office. Au Bénin, l'article 114 de la Constitution permet au juge constitutionnel de soulever d'office une violation de la Constitution par une disposition législative. C'est le cas dans la décision DCC 96-002 du 5 janvier 1996.

Par la technique de contrainte de la jurisprudence antérieure, appelée aussi technique de justification par les précédents, le juge constitutionnel béninois répond au souci de sécurité juridique à travers l'homogénéité et la stabilité de la jurisprudence constitutionnelle. Dans sa construction d'un corpus jurisprudentiel, le juge constitutionnel « *est obligé d'être cohérent intellectuellement, au sens où il doit obéir au principe de non-contradiction* »¹⁴⁴. La référence à la jurisprudence existante permet donc de réduire le risque des décisions aléatoires¹⁴⁵. L'effectivité de cette technique s'observe à travers les expressions : « *qu'il résulte...de la jurisprudence de la Cour...* »¹⁴⁶, « *Selon une jurisprudence solidement établie...* »¹⁴⁷, « *Selon une jurisprudence constante de la Cour* »¹⁴⁸.

La technique dite de l'« *effet cliquet* » répond au même souci. Par cette technique, le juge constitutionnel oblige le Parlement « *à inscrire sa politique législative dans la continuité de la précédente, à la perfectionner sans pouvoir la détruire ou revenir en arrière* »¹⁴⁹. Les garanties constitutionnelles ne peuvent être modifiées par le législateur que pour « *accroître les droits et libertés et non pour les restreindre* »¹⁵⁰. Autrement dit, le juge interdit les reculs

¹⁴⁴DWORKIN Ronald, *L'empire du droit*, cité par BLACHER Philippes, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, op. Cit., p. 144.

¹⁴⁵DRAGO Guillaume, *Contentieux constitutionnel français*, op. Cit., p. 119.

¹⁴⁶ Décision DCC 10-048 du 05 avril 2010.

¹⁴⁷ Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010.

¹⁴⁸ Décision DCC 03-166 du 11 novembre 2003.

¹⁴⁹ROUSSEAU Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, *ibid.*, p.51.

¹⁵⁰DRAGO Guillaume, *Contentieux constitutionnel français*, op. Cit., p. 409.

en rapport avec des avancées démocratiques¹⁵¹. Le juge fait aussi usage de la technique de lecture combinée des dispositions de la loi et affirme, à titre illustratif, « *l'application de l'article 98 du code électoral doit se faire en relation avec les articles 14 et 99 du même code* »¹⁵² ou « *...il découle de la lecture croisée et combinée de ces dispositions que...* »¹⁵³.

Le juge constitutionnel béninois ne se cantonne pas dans le rôle de gardien des compétences. Il s'est érigé « *en censeur* » du législateur. Les nombreuses injonctions formulées dans nombre de ses décisions en témoignent.

b- Un pouvoir d'injonction régulier

L'injonction se définit comme un « *ordre adressé à une institution ou à une personne en vue d'obtenir un résultat déterminé...* »¹⁵⁴. Elle est consubstantielle à la fonction de juger. Expression du pouvoir de commandement du juge, l'injonction accompagne la décision qu'il y a lieu d'exécuter¹⁵⁵. Pour remplir, efficacement, sa mission, le juge n'hésite pas à donner des injonctions, voire imposer des délais, après avoir indiqué la voie à suivre. En droit béninois, ce pouvoir trouve son ancrage dans l'article 114 de la Constitution. Le juge constitutionnel l'a clairement exprimé dans sa Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009 : « *dès lors, sur le fondement de l'article 114 de la Constitution précité, il y a lieu de dire que la désignation par l'Assemblée Nationale des six (6) députés membres de la Haute Cour de Justice doit être effective le 15 janvier 2009 au plus tard* ».

Dans plusieurs de ses décisions, on a vu la Cour constitutionnelle du Bénin dans cette posture d'injonction et d'immixtion à l'endroit et dans la sphère de compétences du pouvoir législatif¹⁵⁶. C'est le cas en 2003 lors de l'installation du bureau de l'Assemblée Nationale¹⁵⁷. Plus symptomatique est la décision relative à l'élection des représentants de l'Assemblée Nationale à la Haute Cour de Justice et dans les parlements régionaux¹⁵⁸. En 2009, la Cour est

¹⁵¹ADELOUI Arsène Joël, « *L'Assemblée Nationale devant la Cour constitutionnelle* », *ibid.*, pp. 341-342.

¹⁵²SOGLOHOUN Comlanvi Prudent, *op. Cit.*, p. 353

¹⁵³ Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010.

¹⁵⁴CAILLOSSE Jacques, DUHAMEL Olivier et MENY Yves (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, *op. Cit.*, p. 512.

¹⁵⁵GOUNOU SALIFOU Abdoulaye, « *L'intelligibilité de la loi devant le juge constitutionnel béninois* », in *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives (R.B.S.J.A.)* N°33, 2014, p. 21.

¹⁵⁶KPODAR Adama, « *Le contrôle de constitutionnalité des normes infra législatives et des autres actes* », in *Annuaire béninois de Justice constitutionnelle*, *op. Cit.*, p.196.

¹⁵⁷ Décision DCC 03-077 du 07 mai 2003.

¹⁵⁸Cette affaire a fait l'objet d'une série de quatre décisions : Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009, Décision DCC 09-015 du 19 février 2009, Décision DCC 09-057 du 21 avril 2009.

allée plus loin en orientant le vote des députés¹⁵⁹. Mais, c'est la Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 sur le vote de la loi de finances 2014 qui en a livré l'illustration la plus spectaculaire¹⁶⁰. La liste des décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin comportant des directives, des recommandations et des injonctions est longue¹⁶¹.

Par les diverses techniques ci-dessus examinées le juge constitutionnel remet en cause l'autorité des représentants de la nation. Mais, par le contrôle de constitutionnalité, la Cour constitutionnelle s'est engagée dans une véritable politique jurisprudentielle visant à revaloriser tant la qualité de la loi que celle du travail parlementaire. L'effet bénéfique de cette œuvre de revalorisation se traduit par la bonification de la loi.

II- La loi bonifiée grâce au juge

La Cour constitutionnelle du Bénin n'a cessé, au cours des dernières années, de monter en puissance¹⁶². Elle a produit une jurisprudence abondante qui établit sa renommée¹⁶³. « *Aujourd'hui, après plus de vingt ans d'activités, la pertinence de son rôle dans le nouvel ordre juridique instauré depuis la Conférence Nationale se trouve largement justifiée grâce à la qualité et la diversité de ses décisions* »¹⁶⁴. La juridiction constitutionnelle occupe désormais une place importante dans le système de production de la loi. Le contrôle actif du juge a pour conséquence l'amélioration continue de la loi (A) et l'émergence d'un réflexe constitutionnel (B).

A- L'amélioration continue de la loi

La loi est faillible¹⁶⁵. Elle subit un déclin avéré¹⁶⁶. Elle perd en qualité. Elle est mal conçue, mal étudiée et adoptée dans des termes équivoques, confus et problématiques¹⁶⁷.

¹⁵⁹ Décision DCC 09-2002 du 8 janvier 2009.

¹⁶⁰ AIVO Frédéric Joël, « L'erreur de droit dans les déclarations d'inconstitutionnalité. » op. cit. p.380

¹⁶¹ On peut citer entre autres les Décisions DCC 05-111 du 15 septembre 2005 ; DCC 05-121 du 04 octobre 2005 ; DCC 05-132 du 26 octobre 2005 ; DCC 05-124 du 07 octobre 2005.

¹⁶² « A la fin 2011, la Cour a rendu deux milles cent dix-neuf(2119) décisions et six(06) avis auxquels il faut ajouter six cent sept(607) décisions et six (06) proclamations en matière d'élections législatives et cent soixante-quatorze(174) décisions et onze(11) proclamations en matière d'élection présidentielle. Soit au total deux mille neuf cents(2900) décisions, six(06) avis et dix-sept(17) proclamations. » DOSSOU Robert, Préface MEDE Nicaise, op. Cit., p. 13

¹⁶³ Ibid

¹⁶⁴ KPODAR Adama, « Le contrôle de constitutionnalité des normes infra législatives et des autres actes », op. cit, p. 192.

¹⁶⁵ Pouvoirs n°87, 10 juin 1998, p. 240.

¹⁶⁶ SOHOUEYOU Marie Epiphane, op. Cit., p. 6.

Conçu au début comme gardien de l'ordre juridique, le juge constitutionnel est devenu en moins de deux décennies un législateur¹⁶⁸. Certes, il ne participe pas directement au processus législatif. Mais, par son contrôle, il permet aux députés de produire des lois d'une qualité imparable¹⁶⁹. Techniquement, la mission de la Cour constitutionnelle s'exprime pour l'essentiel, d'une part, par l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi (1), d'autre part, par le brevet de constitutionnalité (2).

1- L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi

Dans l'exercice de son contrôle, la Cour constitutionnelle du Bénin fait preuve d'une grande minutie et d'une extrême rigueur. « *La méticulosité de la Cour constitutionnelle est salutaire. Elle détecte les inconstitutionnalités, elle aiguillonne le législateur sur la manière de les corriger, voire donne les corrections matérielles à opérer. Elle inspecte même la nomenclature de la syntaxe, les imperfections grammaticales et orthographiques* »¹⁷⁰. Le contrôle de constitutionnalité est aujourd'hui un instrument de purification de la loi. Le juge a la responsabilité de « *faire faire* » édicter par le législateur des lois claires et intelligibles. Pour y parvenir, il utilise diverses techniques. Par une gamme diversifiée de techniques et de méthodes¹⁷¹, le juge constitutionnel a une vue aussi large que possible sur l'ensemble du texte de loi qui lui est soumis. Il veille à ce qu'il n'y ait pas d'endroit où sa fourche ne passe et ne repasse pour découvrir les subtilités rédactionnelles du législateur¹⁷². La technique de la déclaration de constitutionnalité sous réserve d'observation est l'une des plus usitées¹⁷³. Elle permet de purger le texte de loi de son inconstitutionnalité tant au niveau de la forme que du fond.

Pour les malfaçons de forme¹⁷⁴, toute interprétation débutant par une explication grammaticale et syntaxique¹⁷⁵ le juge constitutionnel béninois corrige¹⁷⁶ systématiquement le

¹⁶⁷AIVO Frédéric Joël, Le Parlement béninois sous le Renouveau démocratique, RADC-CRDA CONFERENCE ANNUELLE - L'Internationalisation du droit constitutionnel à Rabat, au Maroc, 20 /01/2011, p. 1.

¹⁶⁸CAPPELLETTI Mauro, « Des juges législateurs ? », in *Le pouvoir des juges*, Economica, PUAM, Coll. Droit public, 1990, pp.23-113.

¹⁶⁹AIVO Frédéric Joël, Le Parlement béninois sous le Renouveau démocratique, op. Cit., p.16

¹⁷⁰SOMA Abdoulaye, « Le contrôle de constitutionnalité des normes supra législatives », op. Cit., p. 150.

¹⁷¹HOUNAKE Kossivi François-Xavier, op. Cit., p. 131.

¹⁷²Ibid., p. 139.

¹⁷³GOUNOU SALIFOU Abdoulaye écrit à ce sujet « *C'est la formule constamment utilisée par le juge constitutionnel béninois pour se reconnaître le pouvoir d'entreprendre les redressements de fond et de forme d'une loi soumise au contrôle de constitutionnalité. Elle apparaît dans la quasi-totalité des décisions dans lesquelles le juge constitutionnel a co-légiféré* », op. Cit., p. 15.

¹⁷⁴ Pour les malfaçons de forme GOUNOU SALIFOU Abdoulaye les a bien recensés à travers les décisions suivantes : DCC 12-153 du 04 août 2012, Rec.2012, p.848, DCC 96-010 du 24 janvier 1996, Rec.1996, p.51,

texte produit par le législateur. Dans sa Décision 15 DC du 16 mars 1993, saisi pour interpréter l'article 115 de la Constitution, le juge procède à une interprétation grammaticale avec explication des différents termes dudit article. Il juge que « *s'il est exact que les ministres doivent répondre dans le mois (aux questions des députés), il convient de préciser pour éviter toute équivoque «un délai de trente jours », comme il est fait état à l'article 76 de la Constitution* »¹⁷⁷.

Comme le fait observer Abdoulaye GOUNOU SALIFOU, on peut noter dans la jurisprudence constitutionnelle béninoise deux catégories principales de défauts affectant de manière plus ou moins grave l'intelligibilité des lois votées : d'une part, le manque de soin apporté à l'élaboration des lois et le manque (ou l'insuffisance) de clarté de certaines dispositions¹⁷⁸. « *En une vingtaine d'années d'activité, la Cour constitutionnelle n'a procédé à aucune censure sur le seul fondement de l'intelligibilité. Elle ne s'en réfère que pour « parfaire » la loi en la débarrassant de ses infirmités congénitales* »¹⁷⁹. Ainsi, dans sa Décision DCC 95-020 du 22 mars 1995, la Cour constitutionnelle ordonne des adaptations syntaxiques. Elle indique qu'il faut supprimer des mentions inutiles, telle que la répétition des termes « *l'Assemblée nationale* » à l'article 12 de la loi organique ou la lettre « s » au mot « *décision* » à l'article 16.3¹⁸⁰.

S'agissant des observations de fond, la Cour aboutit à deux formes de corrections. La première concerne les dispositions déclarées purement et simplement inconstitutionnelles. La deuxième touche les dispositions déclarées conformes à la constitution sous réserves. Leur constitutionnalité est conditionnée par leur correction dans le sens de la levée des réserves émises par la Cour constitutionnelle. Cette dernière va même jusqu'à indiquer la substance des corrections¹⁸¹. A cet égard, le juge constitutionnel du renouveau démocratique se démarque profondément de son prédécesseur des années 1960 par son souci constant des

DCC 96-048 du 06 août 1996, Rec. 1996, p. 217 ; Décision DCC 97-017 du 29 avril 1997, Rec. 1997, p. 75 ; Décision DCC 03-145 du octobre 2003, Rec. 2003, p. 593 ; Décision DCC 05-029 du 31 mars 2005, Rec. 2005, p. 135.

¹⁷⁵ ROUSSEAU Dominique, « *Faut-il une Cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité des lois ?* », *ibid.*, p. 336.

¹⁷⁶ Il est le « *correcteur syntaxique et juridique attitré des députés* » écrit GNAMOU Dandi, *ibid.*, p. 702. Pour le professeur KPODAR Adam, il est un « *obsédé textuel* » voir *Annuaire béninois de justice constitutionnelle*, op. Cit., p. 191 « *Il a la démangeaison des textes* » voir *Pouvoirs* n° 114.

¹⁷⁷ Décision 15 DC du 16 mars 1993

¹⁷⁸ GOUNOU SALIFOU Abdoulaye, *ibid.*, p. 17

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 19.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 150.

¹⁸¹ SOMA Abdoulaye, « *Le contrôle de constitutionnalité des normes supra législatives* », in *Annuaire béninois de justice constitutionnelle*, *ibid.*, p. 150.

objectifs de valeur constitutionnelle d'intelligibilité, d'accessibilité et d'applicabilité de la loi. En droit comparé, citons le juge constitutionnel togolais qui, dans l'une de ses décisions, exprime bien ces exigences. Répondant aux préoccupations des députés de l'UFC, le juge considère que « *s'il ne fait aucun doute que la loi doit être générale et donc impersonnelle, il est indéniable qu'elle doit être claire, intelligible rendant l'application facile ; qu'en effet, les règles et les principes doivent s'énoncer clairement de façon à constituer des normes juridiques non équivoques* »¹⁸².

Pour tout dire, les reformulations, les réécritures et renumérotions de plusieurs articles sont « *dictées* » à la représentation nationale soit pour « *une meilleure compréhension* » soit pour « *éviter toute confusion* » soit encore « *pour une meilleure structuration* » soit enfin « *pour avoir la clarté et la précision requises* »¹⁸³. En fait, derrière les diverses techniques de contrôle de constitutionnalité se cache la revendication de la sécurité juridique comme gage de l'Etat de droit. La sécurité juridique est intrinsèquement liée à la qualité de la règle juridique et du droit : sa lisibilité, son accessibilité, son intelligibilité, sa simplicité¹⁸⁴. Elle postule que les citoyens « *soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles* »¹⁸⁵. Pour parvenir à ce résultat la collaboration entre le juge constitutionnel et le législateur est nécessaire. Cette collaboration est sanctionnée par le brevet de constitutionnalité que délivre le juge.

2- Le brevet de constitutionnalité

Lorsque le texte de loi est débarrassé de toute inconstitutionnalité, le juge constitutionnel déclare sa conformité à la Constitution. Cette opération se matérialise par la délivrance du label de constitutionnalité attestant de la qualité constitutionnelle du texte. Le brevet de constitutionnalité « *correspond à l'acte de jurisdictio par lequel le juge constitutionnel déclare qu'une loi votée respecte la Constitution et autorise le chef de l'Etat à*

¹⁸²Affaire : saisine des députés de l'Union des Forces de Changement (UFC) Décision N°C-003/09 du 09 juillet 2009 V. HOUNAKE Kossivi François-Xavier, op. Cit., 67.

¹⁸³GOUNOU SALIFOU Abdoulaye, *ibid.*, p. 24.

¹⁸⁴KPODAR Adama, « Quand l'interprétation constitutionnelle menace la lisibilité du bloc référentiel », *ibid.*, p.

¹⁸⁵Sécurité juridique et complexité du droit, Rapport du Conseil d'Etat, La documentation française, 2006, p. 281, cité par KPODAR Adama, « *Quand l'interprétation constitutionnelle menace la lisibilité du bloc référentiel* », *ibid.*, pp. 4-5.

*promulguer ce texte de loi*¹⁸⁶. Par la délivrance du « brevet de constitutionnalité », la Haute Juridiction « coupe court à toute contestation juridique de la loi promulguée »¹⁸⁷. La Cour constitutionnelle transforme ainsi en normes véritablement juridiques ce qui seulement se voulait tel¹⁸⁸. La sanction constitutionnelle donne à la loi votée le caractère d'acte juridique parfait. Car, « après les « observations de la Cour constitutionnelle », il n'y a, au fond, plus d'autres correctifs possibles et il n'y a même plus besoin d'une autre validation »¹⁸⁹. Le brevet de constitutionnalité conforte en fait le travail parlementaire. Il n'est plus possible de soulever une incorrection législative à l'encontre d'une loi déjà contrôlée par le juge constitutionnel.

Si la qualité juridique d'une loi votée tient essentiellement à son rapport de conformité à la Constitution et si le rapport de conformité à la Constitution est assuré par la Cour constitutionnelle, il n'existe aucune raison logique justifiant que le juge constitutionnel n'est pas un « co-législateur »¹⁹⁰. Classiquement, la fonction législatrice appartient concurremment à l'Exécutif et au Législatif. Ainsi, contrairement à ce que MONTESQUIEU affirmait, le juge - plus précisément le juge constitutionnel - est plus que la bouche de la loi¹⁹¹. Il est co- créateur de la loi. Cette institution est bel et bien devenue un co-législateur, et un co-constituant. Le juge constitutionnel « *se comporte aujourd'hui, structurellement, comme un véritable contre-pouvoir : il modère, freine, empêche les pouvoirs, tout en participant, réécrivant ou modifiant le sens de la norme* »¹⁹². En effet, son intervention peut aller d'une simple correctionnelle rédactionnelle à une modification substantielle de la loi. Par « *la gomme* » et « *le crayon* »¹⁹³, il intervient dans la fabrication de la loi¹⁹⁴. En somme, ce

¹⁸⁶BLACHER Philippes, Contrôle de constitutionnalité et volonté générale, op. Cit., p. 130.

¹⁸⁷VEDEL Georges, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », art. cité, p. 62. Cité par BLACHER Philippes, op. Cit., p. 159.

¹⁸⁸BLACHER Philippes, op. Cit., p.30.

¹⁸⁹GNAMOU Dandi, op. Cit., p.703.

¹⁹⁰FAVOREU Louis, « La légitimité du juge constitutionnel », Revue internationale de droit comparé, op. Cit., p. 560

¹⁹¹MONTESQUIEU Charles-Louis de, De l'Esprit des lois, texte de 1758, Paris, éd. Gallimard, 1995, p. 72 cité par SOMA Abdoulaye, « Le statut du juge constitutionnel Africain », op. Cit., p. 451.

¹⁹²HOURQUEBIE Fabrice, « *La constitution du Bénin et la théorie des contre-pouvoirs* », in Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, op. Cit., p. 371.

¹⁹³ GOUNOU SALIFOU Abdoulaye, ibid, p.24.

¹⁹⁴ Selon Dominique ROUSSEAU, la formation de la Loi est en effet, aujourd'hui, le produit du travail de trois institutions concurrentes auxquelles on peut ajouter le Président de la République. Les trois concurrentes sont le Gouvernement, le Parlement et la Juridiction constitutionnelle. Le Président de la République joue le rôle d'autorité de promulgation de la loi ; voir ROUSSEAU Dominique, Droit du contentieux constitutionnel, ibid, p. 417.

qui est fondamental ou ne l'est pas, est décidé librement par le juge constitutionnel¹⁹⁵. Ainsi en est-il du consensus national, des options fondamentales de la Conférence nationale, du principe à valeur constitutionnelle de représentation proportionnelle majorité/minorité et du principe à valeur de représentation proportionnelle de l'article 3 de la Constitution, etc...

Par le contrôle de constitutionnalité, le juge béninois participe à la procédure législative de manière originale. On constate à cet égard qu'il protège le législateur béninois de ses propres erreurs. Il lui évite de voter des lois de circonstance et de complaisance dont il aura à se plaindre lui-même¹⁹⁶. C'est ce qui ressort, clairement, de la Décision 01-011 du 12 janvier 2001 relative à la procédure de désignation des membres de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et des membres des Commissions Electorales Départementales (CED). « *L'Assemblée Nationale a fait une application erronée et inéquitable du membre de phrase « en tenant compte de sa configuration politique »*, contrairement à la pratique qu'elle avait instituée¹⁹⁷. Il s'agissait de défendre le parlement contre lui-même¹⁹⁸. Grâce au contrôle de constitutionnalité, la loi est aujourd'hui moins marginalisée. Elle est plus soignée. Elle est récompensée par la durée et l'aisance de l'application¹⁹⁹ : des formulations de normes suffisamment précises pour que leur application permette une orientation claire aux destinataires. Les citoyens ne peuvent raisonnablement prévoir leurs conduites s'ils n'ont pas une compréhension claire de la loi²⁰⁰. C'est précisément la tâche à laquelle s'attèle, depuis des années, le juge constitutionnel béninois avec ardeur et persévérance. Cette tâche exaltante se traduit par l'émergence d'un réflexe constitutionnel chez tous les acteurs.

B- L'émergence d'un réflexe constitutionnel

Tout comme le parlement, la Cour constitutionnelle du Bénin s'est, au fil du temps, affirmée. De par son importante mission de régulation de l'activité normative des pouvoirs

¹⁹⁵ROUSSEAU Dominique cité par BLACHER Philippes, *ibid*, p. 141.

¹⁹⁶AIVO Frédéric Joël donne à titre d'illustration la loi 2009-10 relative à la Liste Electorale Permanente Informatisée. Cette loi écrit-il « *synthétise à elle seule, les pathologies de la loi, ...En effet, comment une loi d'origine parlementaire, votée à une large majorité,...peut-elle être aussi immédiatement décriée par le législateur lui-même ? Comment peut-elle être contestée dans ses équilibres même au point de subir l'hostilité de ses géniteurs en si peu de temps de l'abroger purement et simplement ?* » Le parlement béninois sous le Renouveau démocratique, *op. Cit.*, p. 19.

¹⁹⁷ Il s'agit de sa séance du 21 janvier 1999 pour le choix des membres de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et des Commissions Electorales Départementales (CED) en vue des élections législatives de mars 1999.

¹⁹⁸GLENARD Guillaume, « Le déclin ou le renouveau de la loi ? » *RFDA N°5 op. Cit.*, p. 923.

¹⁹⁹CARCASSONNE Guy, *Pouvoirs n° 114*, p. 39.

²⁰⁰GOUNOU SALIFOU Abdoulaye, *ibid.*, p. 10.

publics, et sa position stratégique de diffusion du droit, la Haute Juridiction s'est faite acceptée, d'une part, des autres institutions et, d'autre part, des citoyens, à travers l'interprétation qu'il donne des dispositions constitutionnelles²⁰¹. La légitimité d'une institution, écrit le professeur Dominique ROUSSEAU, repose sur la croyance collective en sa valeur sociale²⁰². Le peuple béninois croit en la valeur sociale de la Cour constitutionnelle. Il est l'arbitre du duel entre le parlement et la Haute Juridiction. Il se révèle un arbitre impartial entre ces deux institutions importantes de la République à travers la légitimation par l'élection des parlementaires et par l'opinion favorable ou défavorable qu'il a de l'œuvre du juge constitutionnel. Ces deux institutions bénéficient aujourd'hui d'une opinion favorable formée au terme d'une évolution constitutionnelle, politique, sociale et doctrinale. En d'autres termes, elles bénéficient d'un réel consensus dans l'opinion publique. Ce consensus se manifeste à travers la réception du contrôle de constitutionnalité par les acteurs politiques et le peuple (1) et la certification du travail parlementaire par le juge constitutionnel (2).

1- La réception du contrôle de constitutionnalité

« Une constitution ne connaît une effectivité ou une réalité que dans la mesure où elle est intériorisée par les acteurs politiques et par l'ensemble des citoyens »²⁰³. Les pouvoirs publics comme les citoyens sont tenus au respect de la constitution²⁰⁴. L'ordre constitutionnel d'un Etat est en effet « le fondement démocratique dudit Etat »²⁰⁵. Il s'ensuit que tout gouvernement qui ne respecte pas cet ordre n'est pas démocratique. C'est pour cette raison que le constituant béninois a fait de la défense de la constitutionnalité de l'ordre juridique une finalité non pas seulement des représentants du peuple mais de tous les citoyens²⁰⁶. La défense de la Constitution s'impose, en tout premier lieu, aux représentants de la nation, et tout particulièrement à ceux de l'opposition. C'est pourquoi, depuis le renouveau

²⁰¹SOGLOHOUN Comlanvi Prudent, thèse, op. Cit., p. 39.

²⁰²ROUSSEAU Dominique, « Faut-il une Cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité des lois ? », *ibid.*, p.468.

²⁰³LATH Yédoh Sébastien, « La production constitutionnelle en période de crise dans les Etats d'Afrique : crise du constitutionnalisme ou constitutionnalisme de crise ? », Mélanges Doyen Francis V. WODIE, op. cit. p.347.

²⁰⁴BOURGI Albert, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *Revue française de droit constitutionnel*, n ° 52, octobre-décembre 2002, PUF, note 63, p. 725 et 726.

²⁰⁵NAREY Oumarou, « L'ordre constitutionnel », Mélanges dédiés au Doyen Francis V. WODIE, op. Cit., pp. 399-421

²⁰⁶AIVO Frédéric Joël, « Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux », *ibid.*, p. 20.

démocratique, on assiste de plus en plus à « *la fin du recueillement muet du Parlement* »²⁰⁷. Sans le respect de l'ordre constitutionnel l'alternance démocratique est impossible. L'alternance s'inscrit en effet dans la continuité des institutions²⁰⁸ et le respect du système politique. Dans les pays où l'alternance est devenue une réalité, « *les parlements et les juridictions constitutionnelles sont devenus des « gardiens du temple », de véritables contre-pouvoirs institutionnels* »²⁰⁹. Ils veillent sur la constitution notamment dans ses dispositions essentielles à savoir le pluralisme politique, les élections libres et transparentes, la préservation de l'Etat de droit, la limitation du nombre de mandats présidentiels²¹⁰, l'assurance du « *ticket de retour* »²¹¹. Multicolore, le parlement béninois veille au respect scrupuleux des règles de l'alternance démocratique. La minorité parlementaire n'hésite pas à saisir le juge constitutionnel. Elle n'hésite pas à s'appuyer sur les ressources constitutionnelles pour imposer l'autorité de la Constitution. Elle a su mobiliser le peuple béninois pour faire échec à toutes les tentatives de révision opportuniste de la Constitution. Ainsi, la commission des lois du parlement, toute tendance politique confondue, a rejeté le projet de réforme constitutionnelle voulu par le président de la République YAYI Boni visant à modifier de façon substantielle la Constitution. Tout récemment, vingt-deux députés ont permis de faire échec au projet de révision de ladite Constitution introduit par son successeur, le président Athanase Guillaume TALON. Ces échecs²¹² ont été possibles grâce à la veille citoyenne que la minorité parlementaire a su entretenir dans les grandes villes.

La société civile est devenue un levier de contre-pouvoir exerçant une forte influence sur le monde politique, l'obligeant à tenir compte de la volonté des citoyens. « *La démocratie a besoin de citoyens actifs* »²¹³. Plus que tout autre système politique, le régime démocratique exige des citoyens qu'ils s'informent et influencent les décisions politiques.

²⁰⁷DOSSO Karim, « *Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences* », Revue Française de Droit Constitutionnel, n° 90, 2012/2, p.65.

²⁰⁸QUERMONNE Jean-Louis, *L'alternance au pouvoir*, Paris, Montchrestien, 2003, p. 75.

²⁰⁹ETEKOU Bédi Yves Stanislas, « *Les résistances à l'alternance démocratique dans les Etats d'Afrique francophone* », in Mélanges dédiés au Doyen Francis V. WODIE, op. cit. p. 187.

²¹⁰LOADA Augustin, « *La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone* » Revue électronique Afrilex n°3/2003, p. 147

²¹¹QUERMONNE Jean-Louis op. Cit., note, 10 p. 15.

²¹²A ce propos un auteur a écrit : « *La Constitution, vierge de toute révision* », Voir AIVO Frédéric Joël, *Constitution de la République du Bénin : La Constitution de tous les records en Afrique. Texte intégral introduit et présenté par F. J. AIVO Cotonou*, 2010, pp. 3-338. A titre de comparaison, le Sénégal est en Afrique de l'Ouest, le pays qui a le plus procédé à des modifications constitutionnelles.

²¹³GRAF VITZTHUM Wolfgang, « *L'action civique dans l'Etat démocratique : L'influence des citoyens sur les décisions politiques en Allemagne* », Revue française de Droit constitutionnel, PUF N°43, 2000 Revue trimestrielle, p.463.

Dans sa Décision Cyrille GOUGBEDJI²¹⁴, la Cour rappelle l'opposition fondamentale du peuple béninois (...) à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel²¹⁵. Cette décision est la confirmation de l'objectif inscrit dans le Préambule de la Constitution selon lequel « *Nous, Peuple Béninois... affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un Etat de droit et de démocratie...* »²¹⁶. Le constituant béninois institue, à cet effet, le citoyen en gardien de la Constitution²¹⁷. Ce faisant, il se montre un bon disciple de Platon : « *ce ne sont pas les pierres mais les hommes qui constituent le véritable rempart des cités* ». Comme le fait remarquer, avec justesse, Oumarou NAREY « *La protection de la Constitution par le citoyen est devenue une attribution juridique ayant acquis une consécration incontestable et irréversible au Bénin. C'est pourquoi, les citoyens de ce pays ont commencé à intérioriser cette valeur démocratique dans leurs préoccupations quotidiennes et à en exiger le respect.* »²¹⁸ Comparativement aux autres pays de l'Afrique noire francophone, le Bénin est le pays « *où la population de requérants au mètre carré est la plus forte* »²¹⁹.

Le recours constant au juge constitutionnel a fait naître chez les béninois, plus précisément chez les députés, un réflexe constitutionnel²²⁰. En effet, « *par une politique jurisprudentielle constante, délibérément volontariste, fouguese et avant-gardiste à bien des égards* »²²¹, « *par sa jurisprudence, riche de plusieurs milliers de décisions* »²²², la Cour constitutionnelle, lentement et sûrement, a conquis le cœur des Béninois. Elle est acceptée par l'opinion publique. « *La véritable sanction de la légitimité de la justice constitutionnelle, écrit le professeur Louis FAVOREU, est donnée ou apportée par l'opinion publique. C'est elle qui en définitive consacre ou rejette l'institution au regard de sa jurisprudence et de son action*

²¹⁴Décision DCC 03-078 du 12 mai 2003, Recueil, 2003, p. 317

²¹⁵Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990.

²¹⁶Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990, Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 op.cit. p. 13

²¹⁷Voir NAREY Oumarou, « *Le citoyen, gardien indirect de la Constitution* », in La Constitution béninoise du 11 décembre 1990, op. Cit., pp. 615-629.

²¹⁸NAREY Oumarou, « *La participation du citoyen à la protection de la Constitution : cas de la Constitution du 11 décembre 1990* », *ibid.*, p. 645.

²¹⁹AIVO Frédéric Joël, « *Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux* », *ibid.*, p.8.

²²⁰DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « *Constitution sans culture constitutionnelle n'est ruine du constitutionnalisme* », in Mélanges en l'honneur Slobodan MILACI, Démocratie et Liberté : tension, dialogue, confrontation, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 333 à 348.

²²¹AIVO Frédéric Joël, « *Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux* », *ibid.*, p. 6.

²²² *Ibid.*, p .5.

au sein de l'Etat »²²³. En paraphrasant le doyen Georges VEDEL, disons que la Cour constitutionnelle est l'institution la plus prisee par les Béninois²²⁴. Depuis une vingtaine d'années, la légitimité du juge constitutionnel est consacrée.

Le contrôle juridictionnel des lois assuré par la Cour constitutionnelle aboutit à familiariser les citoyens avec les notions constitutionnelles. Le contrôle de constitutionnalité fait de la Cour constitutionnelle un « organisme éducatif »²²⁵. L'esprit de tolérance, de modération et l'attitude de mesure s'inscrivent dans la logique du contrôle juridictionnel. Les citoyens béninois s'adressent de plus en plus à la justice constitutionnelle afin de faire constater et sanctionner toutes les atteintes à leurs droits tant civiques que politiques. « *Les libertés publiques, la sûreté des citoyens et bien d'autres droits ont été autant irrigués par la serve féconde du juge constitutionnel béninois* »²²⁶. Le contrôle de constitutionnalité contribue, au Bénin, à une nouvelle pratique du pouvoir. En empruntant, à nouveau, les mots du professeur Louis FAVOREU, nous dirons qu'au Bénin, grâce à la vigilance du juge constitutionnel, « *la politique est saisie par le droit* »²²⁷. Ceci se traduit par la certification du travail parlementaire.

2- La certification du travail parlementaire par le juge constitutionnel

En paraphrasant Jacques MEUNIER, nous dirons que c'est la nature de ses moyens qui définit le juge constitutionnel et le distingue du législateur. Tout comme, sur l'échiquier, le déplacement des pièces désigne le « fou » et le distingue du « cavalier », il faut, pour être « juge constitutionnel », jouer d'une certaine manière, obéir à certaines conventions »²²⁸. Le juge constitutionnel et le législateur, comme le fou et le cavalier, sont deux pièces de valeurs diverses sur l'échiquier. Ils entretiennent des rapports, à première vue conflictuels, mais très intimes en réalité. Ces rapports font des deux, alternativement le sujet de l'un et le fondement de l'autre. La Constitution établit le juge dans sa fonction, lui détermine sa sphère d'intervention, lui fournit les moyens et les techniques pour accomplir sa mission. Quant à l'œuvre du législateur, la loi, elle prend tout son sens avec le juge. Une loi étant indissociable de l'interprétation constante de la juridiction suprême de l'ordre

²²³FAVOREU Louis, « *La légitimité du juge constitutionnel* », *ibid.*, p. 581.

²²⁴VEDEL Georges, « *Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme* », in *Pouvoirs* N°45 op. cit. p. 152.

²²⁵FAVOREU Louis, « *La légitimité du juge constitutionnel* », *Ibid.*, p. 569.

²²⁶AIVO Frédéric Joël, « *Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux* », *ibid.*, p. 19.

²²⁷FAVOREU Louis, *La politique saisie par le droit*. Economica, Paris, 1988.

²²⁸MEUNIER Jacques, op. Cit., p.32.

intéressé²²⁹, c'est bien le juge constitutionnel qui certifie celle votée par le législateur. C'est en effet lui qui précise le sens de la loi pour permettre sa mise en œuvre²³⁰. Ce faisant, il en dévoile les faiblesses, donnant ainsi l'occasion au législateur de la revisiter afin de mieux l'adapter aux réalités et aux besoins ou aux aspirations de la société. Chacun joue donc sa partition. La subordination du législateur au juge constitutionnel repose sur la répartition des tâches : l'un vote la loi et l'autre contrôle sa conformité à la constitution. Aujourd'hui, le travail parlementaire se caractérise par un dialogue permanent entre ces deux acteurs : le juge constitutionnel et le législateur. Leur dialogue a pour fondement, la sécurité juridique, autrement dit, la suprématie de la constitution. Sa finalité est le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit. Pour ce faire, le juge constitutionnel veille sur tout ce qui pourrait porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux. « *Sans la justice constitutionnelle, la constitution n'est qu'un programme politique, à la rigueur obligatoire moralement, un recueil de bons conseils à l'usage du législateur, mais dont il est juridiquement libre de tenir ou de ne pas tenir compte* »²³¹. Il faut nécessairement des limites à la toute-puissance du législateur. C'est en effet « *une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il y va jusqu'à ce qu'il trouve des limites* »²³². Les limites sont ici le regard du « *commandeur*», du « *gardien* »²³³.

De fait, le juge constitutionnel se trouve dans la position du « *tiers impartial et désintéressé* » pour garantir le respect de la constitution²³⁴. Arbitre pacificateur, il permet le dialogue entre tous les acteurs de la pièce législative. Il contribue, *de facto*, à la juridicisation du débat parlementaire. Ce faisant, « *la justice constitutionnelle rehausse le prestige de la Constitution et par ricochet possède une vertu pédagogique* »²³⁵. Les problèmes constitutionnels sont en effet exposés et débattus publiquement et contradictoirement devant le juge constitutionnel dans le cadre de sa fonction prétorienne²³⁶. L'objet du contrôle de constitutionnalité n'est donc pas de gêner ou de retarder l'exercice du pouvoir législatif mais

²²⁹GICQUEL Jean, « *La Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) : vers le renouveau du système juridictionnel français* », Mélanges dédiés au Doyen Francis V. WODIE, op. Cit., p.234

²³⁰DAGROU Théodore, « *La vérité du juge : quelle portée ?* », in Mélanges Doyen Francis V. WODIE, op. Cit., p. 136.

²³¹EISENMANN Charles, op. cit. p. 22.

²³²MONTESQUIEU Charles Louis de, *De l'Esprit des lois*, 1748, cité par P. MALAURE, *Anthologie de la pensée juridique*, Paris : Editions CUJAS, 1996, p.96.

²³³KELSEN Hans, *Qui doit être le gardien de la constitution ?*, Paris, Michel Houdiard Editeur, Coll ? Les sens du droit, 2006.

²³⁴BLACHER Philippes, *ibid.*, p. 69.

²³⁵KOKOROKO Dodzi, *L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques*, *ibid.*, p. 89

²³⁶*Ibid.*

d'assurer sa conformité à la constitution. C'est pour cette raison que le juge constitutionnel veille à ce que le législateur ne profite de sa position pour faire des lois de complaisance. La démocratie ne doit plus être la « *dictature* » temporaire d'une majorité, mais redevenir un processus d'échange et de débat²³⁷. « *Lorsque majorité et opposition s'affrontent sur des questions importantes (...) le recours au juge constitutionnel (...) a la vertu d'apaiser le débat et de le rendre plus serein* »²³⁸. Il y a pacification de la vie politique parce que l'opposition a, à sa disposition, un moyen de s'assurer que la majorité ne franchit pas les limites fixées par la Constitution²³⁹. La minorité parlementaire fait constamment recours au juge constitutionnel. La Cour veille au respect de ses droits. Elle protège la minorité et relativise l'arrogance de la majorité²⁴⁰. Le respect de l'opposition est une conséquence de la proclamation des libertés. « *Il représente une des valeurs cardinales de la démocratie libérale sur le plan politique* »²⁴¹. Le juge constitutionnel, à travers sa jurisprudence, est le gardien des droits de la minorité agissante²⁴².

La défense du pluralisme politique est clairement exprimée par le juge constitutionnel béninois dans sa décision EL-P01-53 du 17 mars 2001²⁴³. Le juge a réaffirmé sa position dans sa décision 10-049 du 5 avril 2010 : « *s'il est exact que le Parlement a le pouvoir de voter une loi, puis de l'amender ou de l'abroger par la suite, l'exercice de ce pouvoir ne peut se faire au bon vouloir et au gré des intérêts d'une composante (fut-elle majoritaire) de l'Assemblée nationale...* »²⁴⁴. L'exigence de la prise en compte de la configuration politique avait été affirmée dans une décision antérieure : DCC 00-078 du 7 décembre 2000²⁴⁵. « *Pour garantir la transparence (principe à valeur constitutionnelle) dans la gestion des élections, la Cour exige la prise en compte de la configuration politique* »²⁴⁶. Cette position est confirmée dans la décision DCC 01-011 du 12 janvier 2001 rendue sur saisine de la minorité parlementaire²⁴⁷.

²³⁷VANDENDRIESSCHE Xavier, Le parlement entre déclin et modernité, *ibid.*, p. 69.

²³⁸FAVOREU Louis, « *Légitimité du juge constitutionnel* », *ibid.*, p. 567.

²³⁹*Ibid.*

²⁴⁰SINDJOUN Luc, « Les pratiques sociales dans les régimes politiques africains en voie de démocratisation : à la recherche de la paraconstitution », Rencontre sur les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes, Cotonou 29, 30 septembre et 1^{er} octobre 2005, p. 14.

²⁴¹GUEYE Babacar, « La démocratie en Afrique, succès et résistance », in La démocratie en Afrique, Pouvoirs N°129, p.10

²⁴²KOKOROKO Dodzi, *ibid.*, p. 89

²⁴³Décision EL-P 01-53 du 17 mars 2001.

²⁴⁴Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010.

²⁴⁵Décision DCC 01-011 du 12 janvier 2001. Voir ADELOUI Arsène Joël, « L'Assemblée Nationale devant la Cour constitutionnelle », *ibid.*, p. 365.

²⁴⁶ DCC 00-078 du 7 décembre 2000.

²⁴⁷ DCC 01-011 du 12 janvier 2001.

La Cour n'a pas hésité à se substituer au législateur pour s'assurer du respect de cette exigence. La décision DCC 11-047 du 21 juillet 2011 est particulièrement caractéristique de cette exigence du juge constitutionnel béninois. La Cour s'est assurée à cette occasion que la composition du bureau de l'Assemblée nationale issue des élections du 21 mai 2011 reflète la configuration politique avant de la valider.

CONCLUSION

Dans la mesure où « *la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* », l'Etat de droit s'impose à tous les niveaux et subordonne la démocratie politique à la démocratie juridique²⁴⁸. Le législateur n'est pas donc au-dessus des lois parce qu'il fait les lois²⁴⁹. La loi est à l'ombre de la Constitution²⁵⁰. La constitution est la norme suprême et un ordre juridique qui ne s'y conformerait pas ne serait pas réellement juridique²⁵¹. Elle est le principe de toute validité juridique²⁵². Elle jouit de la super-légalité. Sa suprématie doit être assurée à travers le contrôle de constitutionnalité que le juge constitutionnel exerce sur les lois et actes hiérarchiquement inférieurs²⁵³. « *La Constitution est ce que les juges disent qu'elle est* »²⁵⁴.

Plus en Afrique qu'ailleurs, l'apparition des juridictions constitutionnelles est comparable à une révolution copernicienne dans la pensée juridique²⁵⁵. « *Objet non identifié* » suscitant incompréhension et même hostilité, « *espèce longtemps inconnue* »²⁵⁶ sur le continent noir, la justice constitutionnelle est devenue la pierre angulaire de l'édifice démocratique. Son rôle, dans la construction et la consolidation des acquis démocratiques, est perçu, aujourd'hui, « *comme un impératif presque axiologique voire le cheval de Troie de l'Etat de droit* »²⁵⁷. Ainsi, par ironie du sort, la pierre rejetée par les "pères fondateurs" est-

²⁴⁸TURPIN Dominique, « Démocratie représentative et démocratie participative », in *Mélanges Jean GICQUEL*, op. Cit., p. 568.

²⁴⁹Ibid., p.118

²⁵⁰KPODAR Adama, R. B. S. J. A. N° 16 op. Cit., p.119.

²⁵¹BRUNET Pierre, « Le juge constitutionnel est-il un juge comme les autres ? », op. Cit., p. 22.

²⁵²EISENMANN Charles, La justice constitutionnelle et La Haute Cour constitutionnelle d'Autriche, op. Cit., p. 30.

²⁵³KPODAR Adama, R. B. S. J. A. N° 16 op. cit. p.106.

²⁵⁴Charles Evans Hugues cité par AIVO Frédéric Joël, « L'erreur de droit dans les déclarations d'inconstitutionnalité... », op. Cit., p. 380

²⁵⁵KPODAR Adama, Quand l'interprétation constitutionnelle menace la lisibilité du bloc référentiel, op. Cit., p. 13.

²⁵⁶FAVOREU Louis, L'autonomie normative du Conseil constitutionnel, in RFDA n°1 janvier-février 2003, p. 11.

²⁵⁷KOKOROKO Dodzi, *ibid.*, p. 88.

elle devenue la pierre d'angle, l'instrument privilégié de renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit.

L'activité de la Cour constitutionnelle du Bénin « *unit et divise* »²⁵⁸. « *Les contestations les plus vives sont nourries par l'office du juge* »²⁵⁹. Mais, quelle que soit la pertinence et l'objectivité des critiques, leurs auteurs oublient la loi du mimétisme. « *Il existe, je vous l'ai dit, une loi de mimétisme selon laquelle toute créature (ou toute institution) ressemble, à la longue, au milieu dans lequel elle se trouve* »²⁶⁰. La Cour constitutionnelle du Bénin est un « *produit du terroir* »²⁶¹. Elle n'est pas une génération spontanée. Comme toute juridiction, elle a le droit à l'originalité, le droit de déconstruire et de construire²⁶². La Cour constitutionnelle du Bénin est une cour « *indépendante, téméraire et créatrice* »²⁶³. Elle « *a su asseoir son autorité et une indépendance qui lui ont permis de développer une jurisprudence digne d'une Cour modèle* »²⁶⁴.

Prenons alors au sérieux l'avertissement du professeur Guillaume DRAGO. Il faut se méfier de toute tentative d'assimilation avec d'autres Cours constitutionnelles, par une recherche forcée d'assimilation, comme si on voulait gommer les particularités de la Cour constitutionnelle du Bénin²⁶⁵. Les discours qui tendent aujourd'hui à vouloir absolument aligner cette institution sur le modèle juridictionnel porté par la jurisprudence des cours constitutionnelles européennes perdent de vue les particularités de la justice constitutionnelle béninoise. Dans tous les cas l'exotisme béninois a encore de beaux jours devant lui.

²⁵⁸AIVO Frédéric Joël, « Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux », *ibid.*, p. 2.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰AIVANHOV Omraam Mikhael, *Vers une civilisation solaire*, Collection Izvor n°201. Editions Prosveta, 1990, p. 138.

²⁶¹Le Professeur Maurice AHANHANZO GLELE a manifesté sa fierté face à un tel accomplissement : « Il est créé une Cour constitutionnelle qui garantit les libertés publiques et les droits du citoyen (...) nous avons osé : (...) Tout citoyen peut saisir cette Cour. » Maurice AHANHANZO GLELE cité par OULD BOUBOUTT Ahmed Salem, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique », *AJIC*, XIII-1997, p. 40.

²⁶²AIVO Frédéric Joël, *Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux*, *ibid.*, p.29.

²⁶³BLEOU Martin, « la Constitution béninoise vue par un professeur étranger », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, *op. Cit.*, p. 247

²⁶⁴ Comme le fait observer le doyen COULIBALEY Babakane Djobo, « l'exemplarité de l'activité juridictionnelle de la Cour Constitutionnelle béninoise est soulignée par la plupart des travaux consacrés à la justice constitutionnelle en Afrique » *op. Cit.*, p. 9.

²⁶⁵DRAGO Guillaume, *Le Contentieux constitutionnel*, *op. Cit.*, pp.83-84.