

# Cour constitutionnelle du Bénin

## I. L'accès du citoyen au juge constitutionnel

### A. LE RECOURS DIRECT DU CITOYEN AU JUGE CONSTITUTIONNEL

#### Ouverture du droit de saisine au citoyen :

#### 1) Qui peut saisir directement le juge constitutionnel? Les personnes physiques, les personnes morales, les associations de citoyens?

Le droit de saisine de la Cour constitutionnelle est ouvert aussi bien aux institutions de la République, aux personnes physiques et morales, aux associations de citoyens qu'aux citoyens pris individuellement.

Le droit de saisine est réglé par les articles 3 et 122 de la Constitution et 31 du règlement intérieur sur la Cour constitutionnelle.

#### 2) Quels actes peuvent être attaqués? Lois, actes administratifs, autres?

Toute loi, tout règlement et tout acte administratif peut être attaqué devant le juge constitutionnel. En outre, en matière des droits de l'homme, des faits peuvent être déférés, de même que des décisions de justice lorsqu'elles portent atteinte aux droits de l'homme.

#### 3) Dans quels délais doit être saisi le juge?

En général, il n'est exigé du citoyen aucun délai. Toutefois, la question du délai de saisine se pose en matière de promulgation des lois : le Président de la République dispose de quinze (15) jours pour saisir la Cour. Ce délai est réduit à cinq (5) jours en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale.

En cas de rectification d'erreur matérielle constatée dans une décision, le requérant dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification pour saisir la Cour. Article 24 du Règlement intérieur sur la Cour constitutionnelle.

#### 4) Le citoyen peut-il invoquer l'urgence, demander un jugement en référé?

Non.

## **Recevabilité des recours :**

### **5) Conditions de recevabilité relatives au requérant :**

#### **5-1. *Le recours est-il gratuit ?***

La procédure devant la Cour constitutionnelle est gratuite. Article 28 du Règlement intérieur.

#### **5-2. *Est-il conditionné par l'intérêt à agir ?***

Non.

#### **5-3. *Le requérant doit-il être directement concerné par la disposition ou est-ce que toute personne peut agir ?***

Toute personne peut agir et n'a pas besoin d'être directement concernée par la disposition présumée contraire à la Constitution.

#### **5-4. *Doit-il intenter son recours par l'intermédiaire d'un avocat ?***

Le recours devant le juge constitutionnel n'a pas besoin du ministère d'avocat. Toutefois, les parties peuvent se faire assister de toute personne physique ou morale compétente. Article 30 du règlement intérieur.

### **6) Conditions de recevabilité relatives au recours (formes, régularisation).**

Pour être valable, la requête émanant d'une organisation non gouvernementale, d'une association ou d'un citoyen doit comporter ses nom, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale. Article 31 alinéa 2 du Règlement intérieur.

### **7) Modalités de rejet du recours pour irrecevabilité ; indiquez les motifs de rejet.**

Motifs d'irrecevabilité : défaut d'adresse précise ; défaut de signature ; défaut de capacité ; autorité de chose jugée.

En matière électorale : défaut de qualité ; requête tardive ; requête prématurée.

## **Procédure et traitement de la saisine recevable :**

### **8) Décrire le traitement d'une requête recevable jusqu'à la délibération par la formation de jugement, en indiquant les possibilités pour les requérants de participer à la procédure.**

Le Président de la Cour constitutionnelle désigne un rapporteur parmi les membres de la Cour. Article 29 du Règlement intérieur.

Le rapporteur procède à l'instruction de l'affaire aidé d'un assistant juriste.

- audition des parties ou de toute autre personne dont l'audition paraît utile ;
- recours à toute expertise ;

- enquête et transport judiciaire en cas de nécessité ;
- délai imparti aux parties pour produire leurs observations et éventuellement préciser leur demande.

Les parties peuvent se faire assister de toute personne physique ou morale compétente (avocat ou association de défense des droits de l’homme, etc.). Article 30 du Règlement intérieur.

### **9) Quelles sont les phases du jugement ?**

Le rapporteur rédige, à la fin de l’instruction, un rapport et un projet de décision à soumettre à la Cour en audience. Le rapport analyse les moyens soulevés et énonce les points à trancher : article 29 alinéa 4 du Règlement intérieur. Il est déposé au Secrétariat général qui le communique sans délai aux membres de la Cour. Il est lu à l’audience par le rapporteur. Ce rapport est discuté par les conseillers. Il peut être amendé et adopté ou rejeté. Dans le cas où il est amendé et adopté, les Conseillers étudient le projet de décision en examinant les motifs et le dispositif. La décision adoptée est signée par le Président de séance et le conseiller rapporteur et comporte les noms des conseillers qui ont siégé.

Les débats ne sont pas publics, sauf décision contraire de la Cour notamment en ce qui concerne le contentieux électoral.

Nul ne peut demander à y être entendu. Article 30 du Règlement intérieur.

### **10) Portez une appréciation au regard des principaux aspects du « procès équitable » : principe du contradictoire, égalité des armes, délais de jugement.**

Le collège des sept (7) conseillers s’est toujours employé à garantir le caractère contradictoire de la procédure. Le délai de jugement est souvent respecté surtout en matière de protection des droits de l’homme, de contrôle de constitutionnalité des lois avant leur promulgation et de l’exception d’inconstitutionnalité. Le délai peut être long lorsque les parties ne respectent pas les délais impartis pour la réponse aux mesures d’instruction.

### **10 bis) Est-ce que l’audience de la Cour constitutionnelle est publique ?**

Les débats ne sont pas publics, sauf décision contraire de la Cour constitutionnelle notamment en matière de contentieux électoral. Article 30 du Règlement intérieur.

### **Le jugement et ses effets :**

### **11) Le juge est-il tenu dans tous les cas de statuer sur le recours ?**

L’est-il si le citoyen s’est désisté ?

Le juge constitutionnel statue dans tous les cas sur le recours.

Le juge constitutionnel statue également en cas de désistement du citoyen. À travers sa décision, il lui en donne acte.

Toutefois en cas de violation évoquée d'une liberté fondamentale, le juge se prononce d'office quant au fond malgré le désistement et ce, en vertu des articles 121 alinéa 2 de la Constitution et 33 alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle.

**12) Le juge peut-il ordonner la réouverture de l'affaire ? Statuer sur le fond et ne pas renvoyer l'affaire aux tribunaux ordinaires ? Ordonner le paiement de dommages-intérêts ?**

Cette procédure n'est pas appliquée devant la Cour constitutionnelle du Bénin, sauf en cas de rectification d'erreur matérielle.

La Cour peut se déclarer incompétente lorsque la question évoquée ne porte pas sur la constitutionnalité des lois ou sur la violation des droits humains.

La Cour affirme dans sa jurisprudence le principe du droit à réparation en cas de violation avérée des droits de l'homme. La fixation du quantum des dommages-intérêts est laissée à l'appréciation du juge judiciaire.

**13) Quels sont les cas d'inconstitutionnalité retenus par le juge et celui-ci peut-il retenir des moyens non présentés par le requérant ?**

Les cas d'inconstitutionnalité retenus par le juge portent sur la violation des règles prescrites par la Constitution au sens strict, les règles contenues dans la Loi organique sur la Cour constitutionnelle, les dispositions des règlements intérieurs des institutions constitutionnelles, les principes à valeur constitutionnelle, les traités et conventions surtout en matière de protection des libertés fondamentales.

En matière de violation des libertés fondamentales, le juge peut fonder sa décision sur les moyens non présentés par le requérant.

**14) Le citoyen peut-il dénoncer l'inconstitutionnalité d'un décret pris dans le domaine réglementaire autonome ?**

Le citoyen peut dénoncer l'inconstitutionnalité d'un décret pris dans le domaine réglementaire autonome.

**15) Quels sont les effets et la portée d'une décision d'inconstitutionnalité d'un acte pour le requérant ? Développez.**

Les articles 124 de la Constitution, 34 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle et 23 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle disposent respectivement :

« Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application.

Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours.

Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles » ;

« Conformément à l'article 124 de la Constitution, une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application.

Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours.

Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles.

Elles doivent en conséquence être exécutées avec la diligence nécessaire. »

« Les décisions de la Cour constitutionnelle sont publiées au *Journal officiel* ou dans un journal d'annonces légales.

Elles prennent effet à compter de leur prononcé.

Elles sont notifiées aux parties concernées.

Elles ne sont susceptibles d'aucun recours.

Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités civiles, militaires, juridictionnelles et à toutes les personnes physiques ou morales.

Elles doivent en conséquence être exécutées avec la diligence nécessaire... »

## B. LE RECOURS INDIRECT DU CITOYEN AU JUGE CONSTITUTIONNEL

### **16) Quelles sont les autorités qui peuvent être saisies pour déposer un recours devant le juge constitutionnel ?**

Le justiciable saisit indirectement le juge constitutionnel par une autorité juridictionnelle devant laquelle il invoque l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi qui doit lui être appliquée par ledit juge.

### **17) Quelles conditions doit remplir le citoyen pour saisir ces autorités ?**

Les articles 122 de la Constitution et 24 de la loi organique énoncent respectivement :

« Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente (30) jours » ;

« Tout citoyen peut, par une lettre comportant ses noms, prénoms et adresse précise, saisir directement la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois.

Il peut également, dans une affaire qui le concerne, invoquer devant une juridiction l'exception d'inconstitutionnalité.

Celle-ci, suivant la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité doit saisir immédiatement et au plus tard dans les huit jours la Cour constitutionnelle et surseoir à statuer jusqu'à la décision de la Cour ».

**18) Quelles sont les normes constitutionnelles susceptibles d'être invoquées par les citoyens ?**

Conformément aux dispositions de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels.

**18-1. Les droits et libertés inscrits dans la Constitution ?**

Oui.

**18-2. Les règles constitutionnelles à caractère procédural ?**

Oui.

**18-3. Les règles constitutionnelles ayant trait à la répartition des compétences ?**

Oui.

**19) Ces juridictions et diverses autorités ont-elles l'obligation de saisir le juge constitutionnel ?**

Oui.

**20) Selon quelles formes et procédures s'effectue la transmission ?**

Dans l'hypothèse de l'exception d'inconstitutionnalité, le Président de la juridiction devant laquelle est invoquée l'exception d'inconstitutionnalité saisit la Cour constitutionnelle par une « décision d'avant-dire droit » (ADD).

**21) Dans le cas où il revient au tribunal de saisir la juridiction constitutionnelle, est-il tenu de le faire dans un délai ?**

Le président du tribunal doit surseoir à statuer et transmettre le dossier d'exception d'inconstitutionnalité dans un délai de huit (8) jours. Article 24 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle.

**22) Lorsque la juridiction constitutionnelle est saisie, est-elle tenue par un délai pour rendre sa décision ?**

La Cour constitutionnelle doit rendre sa décision dans un délai de trente (30) jours. Article 25 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle.

**23) Le citoyen à l'origine de la saisine participe-t-il à la procédure devant le juge constitutionnel ? Si oui, selon quelles modalités ? Précisez.**

Le citoyen à l'origine de la saisine ne participe pas à la procédure devant le juge constitutionnel.

**24) Est-ce qu'il doit être obligatoirement assisté d'un avocat ?**

Pas obligatoirement.

**25) Est-ce que le citoyen peut bénéficier d'un délai pour produire des pièces ou des preuves au soutien de ses moyens ?**

Non.

**26) Est-ce que la partie adverse du citoyen à l'origine de la saisine peut prendre part au procès pour développer ses arguments contre l'inconstitutionnalité ? Si oui, comment ?**

Non.

**26 bis) Le juge constitutionnel a-t-il le pouvoir de faire respecter ses décisions ?**

**Si oui, de quels moyens dispose-t-il pour le faire ?**

En principe non. Mais globalement les décisions de la Cour constitutionnelle sont respectées.

**27) Quels sont les effets de la décision de la Cour : *erga omnes* ? *inter pares* ?**

Les décisions de la Cour sont sans recours et sont de ce fait valables *erga omnes*. De même, les juges et les parties concernées doivent-ils observer la décision prise par la Haute juridiction.

**28) Quelles conséquences la décision d'inconstitutionnalité du juge constitutionnel a-t-elle pour le justiciable à l'origine de la saisine ?**

Le justiciable doit se soumettre à la décision du juge constitutionnel qui peut lui être favorable ou défavorable.

**29) L'effet de la décision d'inconstitutionnalité est-il modulable dans le temps ? Si tel est le cas, quelles en sont les conséquences pour le justiciable auteur de la saisine ? Développez.**

Non.

**30) Quelles conséquences la décision d'inconstitutionnalité du juge constitutionnel a-t-elle pour les autres procédures non définitivement jugées ?**

La décision d'inconstitutionnalité du juge est valable *erga omnes* et s'impose à toutes les juridictions.

**31) Quelles conséquences la décision d'inconstitutionnalité a-t-elle pour les personnes ayant fait l'objet de décisions administratives fondées sur la disposition législative déclarée entre-temps inconstitutionnelle et qui n'ont pas encore introduit de recours en annulation devant le juge administratif à la date de la censure ?**

Dans tous les cas, le juge administratif ne peut plus prendre aucune décision contraire à la décision d'inconstitutionnalité.

**32) Est-ce que l'intéressé peut mettre à profit la décision d'inconstitutionnalité devant une autre juridiction ?**

Oui.

**32 bis) La décision est-elle lisible et compréhensible par le citoyen ? Pourquoi ?**

La décision est lisible et compréhensible par le citoyen. Elle est rédigée dans un style accessible.

**33) Y a-t-il des revirements de jurisprudence ?**

Oui, mais très peu. Le juge constitutionnel béninois n'étant pas lié par la règle du précédent, il y a parfois des revirements de jurisprudence dans le sens d'une meilleure protection, ou des libertés fondamentales, ou de l'intérêt général.

## C. AUTRES CAS

**34) Revient-il au citoyen d'effectuer son recours devant la juridiction constitutionnelle après que l'exception d'inconstitutionnalité qu'il a soulevée devant le tribunal a été jugée sérieuse par celui-ci ? Si oui, dans quel délai ? Selon quelle procédure ?**

Non.

**35) Existe-t-il un mode de saisine par le citoyen non prévu par le questionnaire ? Si oui, indiquez-le et, le cas échéant, développez.**

Non.

## II. Les droits et libertés des citoyens consacrés et protégés par les juges constitutionnels

**36) Il est ainsi attendu que soit précisé si les droits et libertés protégés par le juge :**

– sont expressément prévus par la Constitution ?



- **sont contenus dans des normes internationales ?**
- **sont des droits nouveaux reconnus par le juge ?**

Les droits et libertés protégés par le juge sont expressément prévus par la Constitution, contenus dans des normes internationales et des droits reconnus par le juge.

### **37) À quelles catégories appartiennent les droits et libertés ?**

Les droits et libertés invoqués dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sont, entre autres, le droit à la vie, le droit à la santé, le droit à un environnement sain, le respect de la personne humaine, les droits économiques et sociaux (droit de grève, droit de propriété, droit au travail), le droit à un procès équitable devant les tribunaux (respect du principe du contradictoire, droit à la défense, délai raisonnable de jugement), la liberté de manifestation et de réunion, le principe d'égalité, etc.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin est abondante en la matière.

### **38) Si le juge constitutionnel est peu ou n'est pas du tout saisi par le citoyen, ni directement ni indirectement :**

Le juge constitutionnel béninois a toujours été saisi par le citoyen soit directement, soit indirectement.

### **38 bis) Les décisions du juge constitutionnel permettent-elles l'émergence d'une conscience citoyenne ? Illustrez votre réponse par des cas concrets.**

Les décisions du juge constitutionnel permettent l'émergence d'une conscience citoyenne en ce que la Cour constitutionnelle rappelle, entre autres, à travers ses décisions :

- le respect des délais de garde à vue ;
- le droit du citoyen à un procès équitable devant les tribunaux (respect du principe du contradictoire, le droit à la défense, le délai raisonnable) ;
- l'obligation faite à toute autorité chargée d'une fonction publique ou élue à une fonction politique de l'accomplir avec conscience, probité, dévouement, loyauté, etc.

L'émergence de cette conscience citoyenne est également manifeste de par l'objet des requêtes tel :

- le fait pour le Président de la République d'avoir omis de prononcer le membre de phrase : «... les Mânes de nos Ancêtres...» au cours de la prestation de serment en violation de l'article 53 de la Constitution (DCC 96-017 du 05 avril 1996).
- le fait pour la doyenne d'âge de l'Assemblée nationale (4<sup>e</sup> Législature) d'avoir bloqué le processus électoral pour l'élection du Président de l'Assemblée nationale (DCC 03-077 du 07 mai 2003).

### **III. L'opinion des citoyens sur le juge constitutionnel**

#### **39) Quelle image les citoyens ont-ils du juge constitutionnel ?**

Les citoyens ont une bonne image du juge constitutionnel. Ils apprécient en des circonstances précises des décisions rendues par la Cour constitutionnelle. C'est le cas de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 sur l'examen de la loi organique n° 2007-27 portant conditions de recours au référendum, votée par l'Assemblée nationale le 30 septembre 2011 ; la décision DCC 08-072 du 25 juillet 2008 par laquelle la Haute juridiction a déclaré contraire à la Constitution la décision d'ajournement des débats par le Parlement s'agissant de ratification d'accord de prêt pour la réalisation de travaux d'intérêt général. On peut également citer la décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 déclarant contraire à la Constitution la loi constitutionnelle n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990.

#### **40) Le juge constitutionnel est-il perçu par les citoyens comme un rouage essentiel de l'État de droit ?**

Le juge constitutionnel est perçu par les citoyens comme un rouage essentiel de l'État de Droit au regard du nombre de recours dont il est saisi.

La Cour du Bénin a rendu du 7 juin 1993 au 31 mars 2012 trois mille une (3 001) décisions dont : contrôle de constitutionnalité : 2 196 ; élection présidentielle : 181 ; élections législatives : 607 ; proclamation EP : 11 ; proclamation EL : 6.

Par ailleurs, elle a donné sept (7) avis.