

Le citoyen : pierre angulaire de la justice constitutionnelle au Bénin

Théodore Holo

Agrégé de droit public et de science politique
Ancien Ministre des Affaires étrangères
Conseiller à la Cour constitutionnelle
Président de la Haute Cour de Justice

La justice constitutionnelle est consubstantielle au constitutionnalisme dont la finalité est d'encadrer le pouvoir des gouvernants et de protéger la liberté des gouvernés. Cette mission est pleinement assurée au Bénin par le juge constitutionnel dans la mesure où la Constitution lui en donne compétence mais surtout parce que tout citoyen a le droit de le saisir, soit directement soit par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité, sur la conformité à la Constitution de toute loi, de tout acte administratif, de toute décision de justice, de tous comportements attentatoires aux droits fondamentaux.

En effet, engagé dans une transition démocratique à l'issue de la Conférence Nationale Souveraine de février 1990, le Bénin fera du juge constitutionnel non seulement la clé de voûte de son architecture démocratique mais encore l'instrument privilégié de l'édification de l'État de droit. Ainsi, dès le préambule de la Constitution du 11 décembre 1990, le peuple béninois réaffirme son opposition radicale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel, mais encore exprime sa détermination à créer un État de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus. Pour réaliser cet objectif, la Constitution crée une Cour constitutionnelle à la fois juge de la constitutionnalité de la loi et des normes juridiques inférieures, garante des droits fondamentaux de l'être humain, arbitre du jeu électoral et régulatrice du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

Tirant leçon de la faillite du monolithisme caractérisé, entre autres, par des violations massives et répétées des droits humains par les gouvernants, la Constitution de 1990 fera du citoyen la pierre angulaire de la justice constitutionnelle. Ainsi, dès l'article 3 relatif à la souveraineté qui est exercée par le peuple, la Constitution prescrit : « ... Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels ». Dès lors, le citoyen au Bénin est l'initiateur privilégié du mécanisme de la suprématie de la Constitution et de la protection des libertés.

I. Le citoyen et la suprématie de la Constitution

Au Bénin, le contrôle de constitutionnalité des lois destiné à garantir la conformité des lois à la norme suprême qu'est la Constitution est mis en œuvre par le citoyen par le contrôle *a posteriori* de la loi votée et promulguée. La Constitution du Bénin prévoit certes un contrôle *a priori* de la loi votée, non encore promulguée, mais la demande pour ce contrôle est l'œuvre des pouvoirs publics, à savoir, le Président de la République et tout député à l'Assemblée nationale. Le citoyen n'intervient directement que dans le contrôle *a posteriori* puisque l'article 122 de la Constitution dispose : « Tout citoyen, peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours. ». Ainsi, l'intervention du citoyen dans le contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité de la loi se réalise par la voie soit de l'action directe, soit de l'exception d'inconstitutionnalité.

A. L'action directe

L'action directe, appelée aussi l'action populaire, est déclenchée par le citoyen qui n'a à justifier d'aucun intérêt à agir sinon de sa qualité de citoyen, gardien en tant que tel du respect de l'ordre constitutionnel. Ce contrôle revêt un caractère objectif et abstrait. Ainsi, par l'action directe proche de l'*amparo*, qui est un recours en protection d'un droit constitutionnellement garanti contre tout acte public, loi, acte administratif, jugement, tout citoyen *in abstracto*, c'est-à-dire en dehors de tout litige concret, est habilité à saisir le juge constitutionnel de tout acte susceptible de produire des effets juridiques mais contraires à la Constitution. Relèvent indubitablement de cette catégorie les lois promulguées et les actes administratifs. Le juge est réticent à y inclure les décisions de justice, sauf lorsqu'elles sont devenues définitives et violent les libertés fondamentales dont la Cour est le gardien privilégié.

Cette interprétation ne fut réellement admise par la Cour qu'en 2003, c'est-à-dire 10 ans après son installation. En effet, dans sa décision DCC 11-94 du 11 mai 1994, la Cour constitutionnelle, tout en reconnaissant, d'une part, sa compétence exclusive pour statuer sur les violations des droits humains, d'autre part, la violation desdits droits par l'arrêt 93-06/CJ-P du 22 avril 1993 rendu par la Cour suprême, se déclare incompétente pour statuer aux motifs que l'article 131 alinéas 3 et 4 de la Constitution dispose que les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et à toutes les autres juridictions. Cette jurisprudence fut confirmée par la décision DCC 95-001 du 6 janvier 1995.

Cependant, dans sa décision DCC 03-166 du 23 novembre 2003, elle juge que les décisions de justice n'étaient pas des actes au sens de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution pour autant qu'elles ne violent pas les droits de l'Homme. Mieux, dans sa décision DCC 09-087 du 13 août 2009, la Cour constitutionnelle, non seulement réaffirme que les décisions de justice ne sont pas des actes susceptibles de recours devant elle pour autant qu'elles ne violent pas les droits fondamentaux des citoyens et les libertés publiques, mais encore, juge qu'en matière des droits de l'Homme, ses décisions priment celles de toutes les autres juridictions. Cette évolution suscitée par l'action directe des citoyens consacre la primauté du juge constitutionnel dans le domaine des droits de l'être humain. Dès lors, les décisions de la Cour, dans l'hypothèse du contrôle abstrait de constitutionnalité, sont valables *erga omnes* y compris la Cour suprême.

Ce type de contrôle est abondamment utilisé par les citoyens. Ainsi, de 1993 à juin 2012, sur 2 249 décisions de contrôle de constitutionnalité rendues par la Cour, 1 779 résultent de la saisine directe par les citoyens qui se veulent les sentinelles bénévoles et déterminées de l'ordre constitutionnel auquel ils adhèrent et dans lequel ils se reconnaissent.

Outre la saisine directe, le citoyen peut provoquer le contrôle de constitutionnalité de la loi *stricto sensu*, à savoir, la norme votée par le Parlement et promulguée par le Président de la République, par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité.

B. L'exception d'inconstitutionnalité

À la différence de l'action directe, l'exception d'inconstitutionnalité mise aussi en œuvre à l'initiative du citoyen relève, quant à elle, d'un contrôle subjectif et concret de la constitutionnalité de la loi étant donné que le justiciable qui la soulève entend écarter l'application à un litige pendant devant le juge ordinaire d'une loi supposée inconstitutionnelle. Il s'agit d'une question préjudicielle dont la solution ressort de la compétence exclusive du juge constitutionnel. Par conséquent, sa décision qui doit intervenir dans un délai déterminé et

seulement valable *inter pares*, conditionne le règlement du litige par le juge ordinaire. En effet, l'article 122 de la Constitution qui l'organise prévoit que la juridiction devant laquelle cette exception est soulevée doit surseoir à son jugement jusqu'à la décision de la Cour qui doit intervenir dans un délai de trente jours.

Cet article laisse au citoyen le choix entre la voie directe et l'exception d'inconstitutionnalité. Ces deux voies de recours ouvertes au citoyen ne peuvent donc s'exercer simultanément. Telle est la jurisprudence consacrée par la Cour. Ainsi, dans sa décision DCC 97-060 du 28 octobre 1997, elle a déclaré irrecevable la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité engagée devant la Cour suprême postérieurement à l'action directe devant la Cour constitutionnelle. Cette jurisprudence est confirmée par la décision 99-054 du 29 décembre 1999 par laquelle la Cour répond également à ceux qui soulèvent l'exception d'inconstitutionnalité pour faire du dilatoire et empêcher le juge ordinaire de rendre son jugement dans un délai raisonnable comme le prescrit la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples intégrée à la Constitution de 1990. En effet, alors que l'exception d'inconstitutionnalité porte, selon l'article 122 de la Constitution, sur une loi, certains requérants n'hésitent pas à la soulever tantôt contre une procédure judiciaire, tantôt contre une détention. Dans ces deux cas, le recours est toujours déclaré irrecevable par la Cour.

L'exception d'inconstitutionnalité réservée exclusivement au justiciable et uniquement contre une loi devant lui être appliquée dans le litige en cours devant le juge judiciaire n'a donné lieu du 7 juin 1993 au 25 juin 2012 qu'à 102 décisions. Il apparaît ainsi que l'intérêt à agir peut être un handicap à l'expansion sociale de la justice constitutionnelle. Autrement dit, l'expérience du Bénin prouve que seule la saisine directe ouvre largement les portes de la justice constitutionnelle à l'ensemble des citoyens, assurant ainsi sa légitimité sociale. Certes, la saisine directe accroît le travail du juge mais lui procure la satisfaction d'une réelle utilité sociale. Cette légitimité est confortée par la confiance dont il jouit dans l'opinion en tant que garant des libertés fondamentales pour la défense desquelles le citoyen le sollicite constamment.

II. Le citoyen et la protection des libertés

C'est l'action populaire, c'est-à-dire la saisine directe de la Cour constitutionnelle par tout citoyen, qui donne toute sa vitalité à la justice constitutionnelle au Bénin et en fait le rempart légitime des droits fondamentaux, entendus comme un ensemble de droits et de garanties que l'ordre constitutionnel reconnaît aux particuliers dans leur rapport avec les pouvoirs publics. En d'autres termes, l'exception que constitue la justice constitutionnelle au Bénin ne se conçoit pas sans cette générosité de sa saisine et sans les fondements de sa décision que

le juge puise abondamment, non seulement dans la Constitution, mais aussi dans l'ensemble des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits humains ratifiés par le Bénin dont certains sont même directement intégrés à la Constitution. Du 7 juin 1993 au 25 juin 2012, la Cour a rendu 1 166 décisions relatives à la violation des droits fondamentaux et des libertés publiques.

La protection des libertés par le juge constitutionnel au Bénin est renforcée par plusieurs dispositions de la Constitution.

D'abord, l'article 120 donne compétence à la Cour pour statuer sur les plaintes en violation des libertés publiques et des droits humains, aujourd'hui reconnus comme des prérogatives inhérentes à tout être humain, extérieures et opposables à l'État. La notion de plainte suppose aussi que le juge constitutionnel peut connaître, en matière de protection des libertés, des faits et comportements attentatoires aux droits fondamentaux du citoyen.

Ensuite, l'article 121 prescrit, d'une part, l'auto saisine du juge constitutionnel, d'autre part, le contrôle de constitutionnalité des lois et des actes censés violer les droits de la personne humaine. De nos jours, les Béninois, pour la défense de leur liberté garantie par la Constitution, s'adressent spontanément, abondamment ou, tout du moins, davantage au juge constitutionnel qu'aux juges administratif et judiciaire. Cette préférence, expression de la confiance du citoyen en la justice constitutionnelle, se fonde sur le prestige et l'autorité du juge dont les décisions sont sans appel, mais surtout sur la célérité, la simplicité et la gratuité de la procédure. En effet, l'article 24 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 122 de la Constitution, dispose : « 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 ».

Par ailleurs, l'article 31 du règlement intérieur de la Cour précise en son 2^e alinéa que, 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. Toutefois, lorsque la requête ne comporte ni signature ou empreinte digitale ni adresse précise du requérant, la Cour, tout en la déclarant irrecevable, se prononce d'office conformément à l'article 121 de la Constitution quand celle-ci évoque une violation des droits fondamentaux de la personne humaine ou des libertés publiques. Le ministère d'avocat qui aurait pu être dissuasif pour la saisine par

le citoyen n'est pas obligatoire étant donné que l'article 28 dudit règlement précise que la procédure devant la Cour constitutionnelle est, entre autres, gratuite.

De façon générale, la Cour constitutionnelle est tenue de rendre sa décision, dès qu'elle est saisie, dans un délai de huit jours lorsqu'elle se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censé porter atteinte aux droits de la personne, ou de quinze jours lorsqu'elle est saisie d'une loi ou d'une plainte en violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques. Aux termes de l'article 120 de la Constitution, ce délai, en cas d'urgence demandée par le Gouvernement, est ramené à huit jours.

En matière de protection des libertés fondamentales, l'action du citoyen a conduit la Cour à donner plus de sens à sa mission de gardienne des libertés. En effet, pendant longtemps la protection des libertés fondamentales par le juge constitutionnel se limitait à une stérile constatation de leur violation. Les victimes retiraient de cette reconnaissance de la violation de leur droit une satisfaction purement morale, insuffisante toutefois à apaiser leur malheur. Aussi, pour donner plus de poids et d'intérêt à sa thérapie, le juge constitutionnel a-t-il ouvert à leur profit un droit à réparation. Cette évolution est opérée dans la décision DCC 02-050 du 31 mai 2002 par laquelle la Cour renforce la sanction des traitements inhumains et dégradants en ouvrant le droit à réparation du préjudice subi sur le fondement, non seulement de la Constitution et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, mais encore de la doctrine et de la coutume internationale. Désormais, grâce à cette jurisprudence confirmée par une série d'autres décisions, le préjudice subi par toute personne du fait de la violation de ses droits fondamentaux ouvre droit à réparation.

*

L'effectivité et l'efficacité de la justice constitutionnelle sont fonction assurément de la légitimité du juge et du sort de ses décisions. Le rôle fondamental dévolu au citoyen assure l'émergence d'une réelle culture démocratique. Même le Chef de l'État, dont les actes, faits et propos sont parfois censurés par le juge constitutionnel sur saisine directe du citoyen, se sent tenu de respecter les décisions de la Cour. Le citoyen apparaît ainsi comme la pierre angulaire de la justice constitutionnelle qui demeure aujourd'hui l'instrument privilégié de l'édification de la démocratie pluraliste et de l'État de droit au Bénin.