

Cour constitutionnelle du Bénin

I. Suprématie de la Constitution dans l'ordre interne – Effectivité de la suprématie

1. STATUT DE LA CONSTITUTION ET HIÉRARCHIE DES NORMES

La Constitution contient-elle une disposition déterminant son rang normatif et son efficacité juridique ?

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 est assez claire sur son rang normatif et son efficacité juridique.

– Sur le rang normatif :

La fin du Préambule de la Constitution est ainsi libellée :

« [Nous, Peuple béninois], (...) Adoptons solennellement la présente Constitution, qui est la Loi suprême de l'État et à laquelle nous jurons loyalisme, fidélité et respect. »

Dans le corps même de la Constitution, on pourrait également faire référence à l'article 3, alinéa 2, qui dispose :

« La souveraineté s'exerce conformément à la présente Constitution qui est la Loi suprême de l'État. »

– Sur l'efficacité juridique :

L'article 3, alinéa 3, de la Constitution précise clairement qu'en cas de violation de la Constitution par n'importe quelle autre norme, la Cour constitutionnelle peut être saisie par tout citoyen (tout individu dans la pratique) pour faire constater l'inconstitutionnalité de cette norme. (« *Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels.* »). Or, selon les termes de 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.»

La Constitution a-t-elle élaboré une quelconque échelle de prévalence entre les différents types de normes constitutionnelles (valeur, principes, droits, pouvoirs, garanties, etc.) ? Veuillez, le cas échéant, citer des cas en élucidant l'idée sous-jacente.

En disposant en son alinéa 2 que *«La forme républicaine et la laïcité de l'État ne peuvent faire l'objet d'une révision.»*, l'article 156 de la Constitution élève au rang de normes super constitutionnelles les dispositions relatives à la forme républicaine de l'État et à sa laïcité, c'est-à-dire les dispositions de l'alinéa 1 de l'article 1^{er}, puis celles de l'alinéa 1 de l'article 2.

En retenant par la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 que *«Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990, à savoir : – la forme républicaine et la laïcité de l'État ; – l'atteinte à l'intégrité du territoire national ; – le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; – la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ; – le type présidentiel du régime politique au Bénin»*, la Cour constitutionnelle élargit ce domaine des normes intangibles aux articles 42 (Art. 42. – *«Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels»*) et 44, 4^e tiret. (*«Art. 44. – 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 ; (...)»*).

Il apparaît que ces dispositions de la Constitution qui ne peuvent faire l'objet de révision alors que toutes les autres dispositions du même instrument juridique le peuvent, ont une prévalence sur les autres.

La Constitution a-t-elle donné lieu à des normes qui la complètent ou la modifient ? Veuillez les énumérer tout en explicitant leur mode opératoire, leur régime juridique et les difficultés rencontrées.

Trois types de textes peuvent être invoqués ici : la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, les lois organiques et les règlements intérieurs des hautes institutions de l'État.

– La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Le Préambule de la Constitution prévoit que *«Nous, Peuple béninois, (...) Réaffirmons notre attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981, par l'Organisation de l'Unité africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne ;»*. Il s'ensuit que ces différents instruments juridiques sont appelés à compléter la Constitution dans le cadre de son interprétation, et même comme normes de référence dans le contrôle de constitutionnalité.

Si cette affirmation paraît classique pour nombre de constitutions, force est de reconnaître que de tous ces instruments, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples occupe une place particulière. L'article 7 de la Constitution précise en effet que : *«Les droits et les devoirs proclamés et garantis par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois»*. La place constitutionnelle de la Charte africaine ne fait donc l'objet d'aucun doute, et trouve son fondement dans la Constitution elle-même.

Dans la décision DCC 34-94 des 22 et 23 décembre 1994¹, portant sur la création d'une Commission électorale nationale autonome (CENA), la Cour constitutionnelle s'est fondée sur le préambule de la Constitution en ce qui concerne *«l'attachement du Peuple béninois aux principes de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, s'est traduit par l'intégration à la Constitution du 11 décembre 1990 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui fait siens les principes précités ; que les dispositions de la Charte font partie intégrante du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne»*.

Sur les normes de référence qu'elle utilise, on note ainsi que la Cour évoque la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en rappelant *«que les dispositions de la Charte font partie intégrante du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne»*. Dans une autre décision portant sur le droit à la défense en matière de sanction disciplinaire, la Cour constitutionnelle a été saisie d'un recours de Monsieur Gouhouede Antoine, magistrat, qui ayant été suspendu de ses fonctions en vue de poursuites disciplinaires, par décision du Conseil supérieur de la magistrature en date du 13 mars 1995,

1. *Recueil 1994*, p. 159 et sv.

se plaint de ce qu'il n'a pas eu la possibilité d'exercer ses droits à la défense, même s'il est vrai que la procédure suivie était conforme à l'article 46 de la loi n° 83-005 du 17 mai 1983 portant statut de la magistrature béninoise. Il estime en effet que la suspension édictée par cet article s'apparente à une sanction disciplinaire, or, il n'est prévu aucune possibilité d'exercer ses droits à la défense à cette étape de la procédure disciplinaire. Il demande donc à la Cour, de se fonder sur l'article 17 de la Constitution et l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pour constater l'inconstitutionnalité de la décision prise à son encontre. La Cour constitutionnelle, constatant que Monsieur Gouhouede Antoine n'a pas été en mesure d'exercer son droit à la défense, comme le prescrit la Constitution, a déclaré inconstitutionnelle la décision de sa suspension. Elle a décidé que « la loi précitée n'ayant pas organisé les droits de la défense, à cette étape de la procédure disciplinaire méconnaît les exigences de la protection des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques, garantis par la Constitution, en particulier l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples »². Par cette décision³, dans laquelle la cour évoque « la Constitution, en particulier l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », la haute juridiction utilise nettement l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples comme norme de référence parce que ce texte fait partie de la Constitution. Elle ne sent même plus le besoin d'invoquer l'article 17 de la Constitution dans ses motifs, même si dans le dispositif, elle conclut à la violation de la Constitution.

– Les lois organiques

Ce sont donc des normes prises « en vertu de la Constitution ». C'est cette dernière qui demande ainsi explicitement à être complétée sur tel ou tel point. La Constitution prévoit en effet une liste limitative de lois qui ne peuvent être adoptées qu'en la forme de lois organiques. Il s'agit de lois portant sur les questions suivantes :

– Conditions de recours au référendum⁴.

2. Mais la haute juridiction, compte tenu de sa compétence de se prononcer d'office, aurait pu décider, dans son dispositif, de déclarer la loi de 1983 sur le statut des magistrats contraire à la Constitution ; Elle s'est contentée, dans le dispositif, de déclarer la décision de suspension du magistrat, contraire à la Constitution. Il est vrai que l'invalidation de la loi aurait créé beaucoup de difficultés car la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature prévue par la Constitution de 1990 n'était pas encore adoptée de même qu'une loi sur le statut des magistrats. Ces derniers auraient donc été sans statut si la Cour constitutionnelle, par sa décision, sortait ce texte, adopté avant l'ère démocratique, de l'ordonnancement juridique béninois en ce moment-là.

3. D.C.C. 95-065 du 26 septembre 1996, *Recueil 1996*, p. 283-285., cf., dans le même sens, D.C.C. 96-089 du 16 décembre 1996, *Recueil 1996*, p. 367-369.

4. Article 4 de la Constitution.

- Liste des emplois de hauts fonctionnaires pourvus par le président de la République⁵.
- Conditions de vote des lois de finances et de règlement des comptes de la Nation⁶.
- Organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, procédure suivie devant elle, notamment les délais pour sa saisine de même que les immunités et le régime disciplinaire de ses membres⁷.
- Composition, attributions, organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature⁸.
- Règles de fonctionnement et procédure suivie devant la Haute cour de justice⁹.
- Composition, organisation et fonctionnement du Conseil économique et social (CES)¹⁰.
- Composition, attributions, organisation et fonctionnement de la Haute autorité de l’audiovisuel et de la communication (HAAC)¹¹.

L’article 97 de la Constitution expose clairement la spécialité de la loi organique par rapport à la loi ordinaire. Elle dispose :

« La loi est votée par l’Assemblée nationale à la majorité simple. Cependant, les lois auxquelles la présente Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes :

- *la proposition ou le projet n’est soumis à la délibération et au vote de l’Assemblée qu’après l’expiration d’un délai de quinze jours après son dépôt sur le Bureau de l’Assemblée ;*
- *le texte ne peut être adopté qu’à la majorité absolue des membres composant l’Assemblée ;*
- *les lois organiques ne peuvent être promulguées qu’après déclaration par la Cour constitutionnelle de leur conformité à la Constitution. »*

Ce texte exige en réalité une double majorité.

C’est, d’une part, une majorité de quorum qui est exigée. En effet, la présence, lors du vote portant sur la loi organique de la majorité des membres composant

5. Article 56 de la Constitution.

6. Article 109 et 112 de la Constitution.

7. Article 115 al 5 de la Constitution

8. Article 128 al 2 de la Constitution.

9. Article 135 al 5 de la Constitution.

10. Article 140 al 2 de la Constitution.

11. Article 143 de la Constitution.

l'Assemblée nationale est obligatoire puisqu'un vote n'atteignant pas leur nombre n'a aucune valeur. En comparaison avec la procédure d'adoption d'une loi ordinaire, lorsque le nombre de députés présent n'atteint pas la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, le vote est reporté à une prochaine séance. Au cours de cette séance, la délibération peut avoir lieu quelque soit le nombre de députés présents¹².

C'est, d'autre part, une majorité de vote qui est requise. En effet, la loi n'est considérée comme votée que si le nombre de votes favorables est supérieur à la moitié des membres composant l'Assemblée nationale.

L'article 19 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle précise les modalités de la procédure de contrôle de constitutionnalité en disposant que « *les lois organiques adoptées par l'Assemblée nationale sont transmises à la Cour constitutionnelle par le président de la République pour contrôle de constitutionnalité...* »

Une fois adoptées, les lois organiques complètent donc la Constitution dans sa fonction de norme de référence. Les lois organiques constituent alors, avec le texte fondamental, un complexe normatif placé au sommet de la hiérarchie des normes et servant de normes de référence au contrôle de constitutionnalité des autres textes.

Ainsi, plusieurs décisions de la Cour constitutionnelles utilisent ces normes pour constater la conformité ou la non-conformité d'une loi ou d'un acte réglementaire à la Constitution.

La manière dont le législateur, lors du vote, le 28 février 1997, de *la loi n° 97-010 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de communication audiovisuelle en République du Bénin*, a réglé la question de la qualité de la personne pouvant être autorisée à opérer comme propriétaire de médias audiovisuels au Bénin a fait l'objet d'examen de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle béninoise, saisie par le président de la République. Dans cet examen, c'est la loi organique de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) qui a servi de norme de référence à la Cour constitutionnelle. Saisie, le 10 mars 1997, par le président de la République pour contrôler la constitutionnalité du texte voté par l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle a relevé que l'article 3 de la loi votée, en utilisant les termes « *organismes privés* », restreint le champ d'application des articles 9 et 44 de la loi organique de la HAAC. Quant aux prescriptions de l'article 15 évoquant « *toute personne morale de droit béninois* », elle est jugée également « contraire aux articles 9 et 44 de la loi organique sur la HAAC

qui permettent l'usage des fréquences à *toute personne* désirant opérer sur le territoire national ». Pour ces raisons, la Cour a considéré que ces articles, de même qu'une série d'autres articles du texte voté qui reprenaient les formulations incriminées, étaient « non conformes à la Constitution »¹³. La Cour n'a mentionné directement aucune disposition de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, mais a considéré que la non-conformité des dispositions incriminées aux articles 9 et 44 de la loi organique sur la HAAC valait « non-conformité à la Constitution ». C'est là une preuve tangible de l'assimilation des lois organiques à la Constitution, ou plus exactement, l'appartenance des lois organiques au bloc de constitutionnalité.

– Les règlements intérieurs des hautes institutions de l'État.

S'agissant du *règlement intérieur de l'Assemblée nationale*, la Cour, après avoir déclaré, en 1993, que celui-ci ne faisait pas partie du bloc de constitutionnalité et ne pouvait donc pas servir de norme de référence dans le cadre du contrôle de constitutionnalité¹⁴, a opéré un revirement de jurisprudence en 1998¹⁵ dans sa décision DCC 98-039 du 14 avril 1998¹⁶.

C'est un député, qui se fondant sur l'article 121, alinéa 1, de la Constitution, a saisi la haute juridiction du contrôle de constitutionnalité de la loi 98-013 portant amnistie de certains faits commis entre le 1^{er} janvier 1990 et le 30 juin 1996, votée par le Parlement, le 20 février 1998. Le député se plaint de ce que « lors du vote de la loi, il a été pourvu au remplacement des secrétaires parlementaires absents par un questeur désigné d'autorité par le président de l'Assemblée nationale, en dépit des protestations et exceptions législatives soulevées sur ce point ». L'élu considère que, ce faisant, l'article 17.5 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale aux termes duquel « les secrétaires parlementaires (...) constatent les votes (...) et dépouillent les scrutins », a été violé. Or, pour lui, cette disposition est une mise en œuvre de l'article 89 de la Constitution aux termes duquel « Les travaux de l'Assemblée nationale ont lieu selon un règlement intérieur qu'elle adopte conformément à la Constitution (...) »¹⁷. La violer reviendrait donc à une violation de la

13. DCC 97-017 du 29 avril 1997, « http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/970417.pdf », consulté le 7 janvier 2009.

14. 18-DC du 3 juin 1993, « <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/1/35/48/78/Benin/Benin-18-DC.pdf> », consulté le 7 janvier 2009.

15. Stéphane BOLLE, « Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin », in, « <http://www.la-constitution-en-afrique.org/categorie-10195442.html> », consulté le 7 janvier 2009.

16. « <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/1/35/48/78/Benin/Benin-DCC-98-039.pdf> », consulté le 7 janvier 2009.

17. Le texte complet de l'article 89 de la Constitution du 11 décembre 1990 dispose : « Les travaux de l'Assemblée nationale ont lieu suivant un Règlement intérieur qu'elle adopte conformément à la Constitution.

Constitution. La Cour constitutionnelle sera sensible à cette argumentation et retiendra que, puisque l'article 17.5 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui est « la mise en œuvre des règles constitutionnelles » a été violé, « le vote de la loi intervenue dans ces conditions doit être déclaré, dès lors, contraire à la Constitution pour vice de procédure ». Ici aussi, comme en matière de lois organiques, la violation d'une disposition du règlement intérieur mettant en œuvre une disposition constitutionnelle, constitue une violation de la Constitution. Cette logique devrait être étendue aux règlements intérieurs des autres institutions de l'État dans la mesure où ils constituent la mise en œuvre des lois organiques, lesquelles font partie du bloc de constitutionnalité.

**Le préambule fait-il formellement partie du « bloc de constitutionnalité » ?
Quelle est sa nature juridique ?**

Dans la décision DCC 34-94 des 22 et 23 décembre 1994¹⁸, portant sur la création d'une Commission électorale nationale autonome (CENA), la Cour constitutionnelle s'est fondée sur le préambule de la Constitution en ce qui concerne « l'attachement du Peuple béninois *aux principes de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (...)* ». Elle a nettement évoqué dans ses « normes de référence », « *les exigences de l'État de droit et de démocratie pluraliste affirmées dans le préambule de la Constitution du 11 décembre 1990* ». C'est sur l'ensemble de ces principes et normes qu'elle s'est fondée pour valider la création d'une Commission Électorale nationale autonome.

Dans une autre décision DCC 09-016 du 19 février 2009, la Cour constitutionnelle a eu à affirmer : « (...) *La Constitution, norme fondatrice de l'État, ne se réduit pas à la détermination des règles relatives à la dévolution et à l'exercice du pouvoir dans l'État ; (...) elle met toujours en œuvre une certaine idée de*

Le règlement intérieur détermine :

- la composition, les règles de fonctionnement du Bureau ainsi que les pouvoirs et prérogatives de son président ;
- le nombre, le mode de désignation, la composition, le rôle et la compétence de ses commissions permanentes, ainsi que celles qui sont spéciales et temporaires ;
- la création de commissions d'enquête parlementaires dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale ;
- l'organisation des services administratifs dirigés par un secrétaire général administratif, placé sous l'autorité du président de l'Assemblée nationale ;
- le régime de discipline des députés au cours des séances de l'Assemblée ;
- les différents modes de scrutin, à l'exclusion de ceux prévus expressément par la présente Constitution. »

droit, c'est-à-dire, l'image de l'ordre social qu'il conviendrait de réaliser en vue du bien commun du peuple ; (...) elle est donc porteuse d'un idéal de société qui doit inspirer toute l'activité politique de l'État ; (...) le préambule de la Constitution, expression éclatante de cette idée de droit, affirme solennellement la détermination du peuple béninois de créer un État de droit et de démocratie pluraliste ; (...)». C'est donc en se fondant sur ce préambule que la Cour a affirmé que «la démocratie pluraliste ne saurait être de manière absolue et exclusive la loi de la majorité, mais la protection de la minorité, qu'en effet, si la règle démocratique exige que la majorité décide et que la minorité s'incline, dans l'exercice de ce pouvoir de décision, la majorité doit cependant s'imposer à elle-même, le cas échéant, une limite qu'elle ne saurait transgresser sous peine de devenir tyrannique, à savoir le respect des droits de la minorité ; (...)». Elle en a déduit que «la garantie des droits de la minorité doit se traduire au Parlement par le respect de sa configuration politique impliquant la règle de la répartition proportionnelle dans la désignation des députés appelés à représenter l'Assemblée nationale en tant que Corps, à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'État».

Il apparaît ainsi clairement que le Préambule fait partie au Bénin du bloc de constitutionnalité. Aucune différence de nature juridique n'est établie entre le préambule et le corps de la Constitution. Toutes les dispositions de la Constitution ont une égale valeur juridique.

Existe-t-il des normes de droit interne supérieures à la Constitution (supra-constitutionnalité) ?

Non.

Le droit international fait-il formellement partie du « bloc de constitutionnalité » ?

Oui

En dehors de l'utilisation de la convention régionale de protection des droits fondamentaux comme normes de référence pour des raisons examinées plus haut, il arrive que la Cour constitutionnelle béninoise utilise d'autres traités internationaux comme norme de référence. On pourrait l'illustrer à travers deux exemples dans lesquels la Cour fait référence, tantôt aux normes économiques et financières internationales, tantôt aux normes internationales relatives aux droits fondamentaux des travailleurs.

– DCC 11-042 du 21 juin 2011

Dans cette décision, la Cour constitutionnelle constate que : «La Constitution en son article 147 prescrit : “Les traités et accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois.” ; qu'ainsi, les accords intervenus depuis 1989 entre les Institutions de Bretton Woods et

l'État Béninois et liant le niveau de la masse salariale dans la fonction publique avec le niveau des ressources nationales s'imposent à tous ; (...) il en est de même du Traité créant l'Union économique et monétaire ouest africaine et des actes dérivés notamment le pacte de convergence, de stabilité de croissance et de solidarité qui comporte des engagements, dont le respect du ratio masse salariale sur recettes fiscales ne devant pas dépasser 35 % ; qu'en ne respectant pas les engagements internationaux souscrits par le Bénin, le Gouvernement a méconnu la Constitution. ».

Il faut noter que la Cour constitutionnelle procède ici à un contrôle de conventionnalité, mais qui passe par le filtre d'une disposition constitutionnelle. C'est en se fondant sur la disposition constitutionnelle qui évoque la supériorité du traité international sur les normes législatives – et *a fortiori* sur les normes infra législatives – que le juge constitutionnel constate la contrariété d'un décret avec des engagements internationaux, ce qui constitue, pour lui, d'abord et avant tout, une violation de l'article 147 de la Constitution, même s'il est vrai que cette violation de la Constitution provient du constat de violation d'un certain nombre d'engagements internationaux.

C'est la même logique qui a été suivie dans la décision suivante, rendue en matière de norme internationale du travail.

– DCC 02-050 du 30 mai 2002, DCC 03-009 du 19 février 2003 et DCC 11-065 du 30 septembre 2011

Pour valider l'article 9 de la loi portant règles générales applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin voté à l'Assemblée nationale les 25 et 26 septembre 2011, lequel dispose que « Les personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés sont tenus d'assurer leur mission en toute circonstance et ne peuvent exercer le droit de grève. », la Cour constitutionnelle, dans sa décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011, a utilisé comme normes de référence des « traités de l'Organisation internationale du travail (OIT) ratifiés par notre pays. ». Elle s'est fondée d'abord sur l'article 31 de la Constitution, mais a aussi invoqué « l'article 8, alinéa 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [qui] précise que la garantie constitutionnelle du droit de grève « n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique. ». Allant encore plus loin, le juge constitutionnel a invoqué la jurisprudence et la doctrine de l'Organisation Internationale du travail : « Considérant que l'Organisation internationale du travail dans son recueil de décisions sur la liberté syndicale indique dans son 304^e rapport, cas 1719 : « L'interdiction du droit de grève aux travailleurs des douanes, fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État, n'est pas contraire aux principes de la liberté syndicale » ; qu'en outre, dans son

336^e rapport, cas n° 2383, la même Organisation affirme : « *Les fonctionnaires de l'administration et du pouvoir judiciaires sont des fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État, et leur droit de recourir à la grève peut donc faire l'objet de restrictions, telle que la suspension de l'exercice du droit ou d'interdictions.* ». La Cour tire de ces sources de l'OIT « *qu'ainsi, l'Organisation internationale du travail reconnaît la légitimité de l'interdiction du droit de grève moyennant des garanties compensatoires aux agents des services essentiels, c'est-à-dire ceux dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé des populations ; que, dès lors, la reconnaissance de la liberté syndicale au profit d'une catégorie d'agents n'exclut pas l'interdiction de l'exercice du droit de grève ;* ».

C'est sur la base de l'ensemble de ces normes de référence que la Cour conclut que « *dès lors, il y a lieu de dire et juger que l'article 9 de la loi sous examen ne viole ni la Constitution ni les principes fondamentaux de l'Organisation internationale du travail ;* ».

Il est donc clair que la Cour constitutionnelle béninoise utilise les conventions internationales ratifiées par le Bénin comme norme de référence, mais le caractère auxiliaire de ces conventions est confirmé ici, puisque c'est pour conforter des dispositions constitutionnelles précises que ces textes internationaux sont invoqués. Cela explique que le juge constitutionnel puisse aller jusqu'à citer des ouvrages, la jurisprudence et la doctrine de l'Organisation internationale du travail puisque ces sources « secondaires » ne viennent simplement que pour compléter la norme constitutionnelle.

Il reste toutefois que, comme le précise la Cour, dans sa décision DCC 02-050 du 30 mai 2002, « *la ratification et la publication sont deux conditions indispensables et indissociables à l'insertion des traités dans l'ordonnement juridique béninois ; que la Convention N° 87 de l'OIT ratifiée par le Bénin n'a jamais été publiée ; qu'elle n'est donc pas applicable* ». Dans le même sens, la haute juridiction a considéré, dans sa décision DCC 03-009 du 19 février 2003, que le moyen tiré de la violation de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, ratifiée par le Bénin le 30 août 1990, est inopérant au motif que « *la convention (...) a été ratifiée par le Bénin (...), mais n'a jamais été publiée et n'entre donc pas dans le droit positif béninois* ».

Certaines sources internationales bénéficient-elles d'une place particulière ou d'un statut spécifique au sein de la Constitution ? Veuillez l'expliquer.

Comme énoncé plus haut, le Préambule de la Constitution prévoit que « *Nous, Peuple béninois, (...) réaffirmons notre attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de*

l'homme de 1948, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981, par l'Organisation de l'unité africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne ; ». Il s'ensuit que ces différents instruments juridiques internationaux occupent une place particulière et sont appelés à compléter la Constitution dans le cadre de son interprétation, et même comme normes de référence dans le contrôle de constitutionnalité.

De tous ces instruments, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples occupe une place particulière. L'article 7 de la Constitution précise en effet que : « Les droits et les devoirs proclamés et garantis par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptés en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois. ». La place constitutionnelle de la Charte africaine ne fait donc l'objet d'aucun doute, et trouve son fondement dans la Constitution elle-même.

Quelles sont les limites constitutionnelles à l'intégration de l'État dans un ordre international ?

Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les traités ou accords sont négociés, signés et ratifiés, le cas échéant, par le président de la République, mais celui-ci délègue souvent son pouvoir de négociation et de signature à des plénipotentiaires.

Une fois les traités signés, la Constitution met un obstacle à toute ratification de certains traités tant que ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'une autorisation de ratification donnée par le Parlement en la forme d'une loi d'autorisation de ratification. C'est ainsi que l'article 145 de la Constitution dispose :

« Les traités de paix, les traités ou accords relatifs aux organisations internationales, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les lois internes de l'État, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi.... ».

C'est à ce niveau que peut intervenir la Cour constitutionnelle dans la mesure où, conformément à l'article 146 de la Constitution du 11 décembre 1990 : *« Si la Cour constitutionnelle saisie par le président de la République ou par le président de l'Assemblée nationale a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».*

L'article 147 de la Constitution qui prévoit que : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre

partie. Cet article conditionne la mise en vigueur effective de tout traité international dans l'ordre interne béninois à certaines conditions qui sont :

- La régularité de la ratification ;
- La publication ;
- La réciprocité.

Si les deux premières conditions ne posent pas de problèmes particuliers, il reste à se prononcer sur les deux autres conditions.

S'agissant d'abord de la réciprocité, il faut dire qu'elle ne s'applique pas en matière de droits de l'homme, car il s'agit d'obligations d'un État envers toutes les personnes qui sont sous sa juridiction, et, non, de relations d'État à État.

En ce qui concerne la publication, il est constant que tout traité international qui n'a pas été publié ne peut produire aucun effet dans l'ordre juridique béninois. La Cour a ainsi considéré dans sa décision DCC 02-050 du 30 mai 2002 que « la ratification et la publication sont deux conditions indispensables et indissociables à l'insertion des traités dans l'ordonnement juridique béninois ; que la Convention n° 87 de l'OIT ratifiée par le Bénin n'a jamais été publiée ; qu'elle n'est donc pas applicable ». Dans le même sens, la même juridiction a considéré, dans sa décision DCC 03-009 du 19 février 2003, que le moyen tiré de la violation de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, ratifiée par le Bénin le 30 août 1990, est inopérant au motif que « la convention (...) a été ratifiée par le Bénin (...), mais n'a jamais été publiée et n'entre donc pas dans le droit positif béninois ».

La stabilité de la Constitution est-elle, selon vous, un élément de sa suprématie ?

La Constitution béninoise n'a subi aucune modification quelconque depuis son adoption il y a vingt-cinq ans. Sa rigidité, renforcée par la Cour constitutionnelle a contribué à sa forte sacralisation et constitue donc un élément de sa suprématie.

La Constitution béninoise se veut rigide puisque, pour sa révision, il est expressément prévu des conditions difficiles à réunir.

Des dispositions expresses de la Constitution, on peut retenir des phases préalables à la révision et la phase de la révision proprement dite.

Les phases préalables se fondent sur les dispositions ci après : « *L'initiative de la révision* de la Constitution appartient concurremment au président de la République, après décision prise en Conseil des ministres et aux membres de l'Assemblée nationale »¹⁹. Une fois que l'initiative est prise, il faut qu'elle

19. Article 154. Voir aussi les articles 155 et 156 de la Constitution s'agissant de sa révision.

reçoive l'adhésion d'une majorité qualifiée de députés fixée à « trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale. ». En cas de vote positif en ce sens, on considère que l'initiative est « prise en considération ». La procédure proprement dite de révision peut maintenant démarrer. Pour cette phase, soit on recourt au référendum, soit on se contente de la voie parlementaire. Dans le premier cas, la révision est acquise si la majorité des électeurs l'approuve. Dans le deuxième cas, la révision ne sera considérée comme acquise que si elle est approuvée par une majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale.

Mais, au-delà des exigences constitutionnelles expresses, la Cour constitutionnelle a considéré, malgré un vote écrasant, le 23 juin 2006, de 71 voix sur 83 au Parlement en faveur d'une révision constitutionnelle portant la prolongation du mandat des députés de quatre à cinq ans, que, « même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle »²⁰. Cela signifie au minimum que toute révision de la Constitution doit se faire en essayant autant que possible d'obtenir à la fois l'adhésion du Parlement qui est requise dans tous les cas, mais aussi, tout au moins, l'adhésion du pouvoir exécutif lorsque l'initiative de révision est d'origine parlementaire²¹.

Plus tard, lors du contrôle de constitutionnalité de la loi organique sur le référendum, la Cour constitutionnelle a élargi les matières intangibles de la Constitution, c'est-à-dire celles qui ne peuvent pas faire l'objet de révision. Alors que l'article 156 de la Constitution dispose sobrement que « Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine et la laïcité de l'État ne peuvent faire l'objet d'une révision », la Cour a en effet décidé que : (DCC 11-067 du 20 octobre 2011) : « Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence

20. Cour constitutionnelle, DCC 06-74 du 8 juillet 2006.

21. La situation qui a amené la Cour constitutionnelle à prendre la décision DCC 06-74 du 8 juillet 2006 étant que les parlementaires, malgré l'opposition du Gouvernement, ont réussi à atteindre le nombre suffisant de votants pour opérer une révision de l'article 80 de la Constitution limitant leur mandat à quatre ans. Par leur vote, ils avaient décidé de porter la durée du mandat des députés à cinq ans, y compris en ce qui concerne leur propre mandat qui devait finir une année plus tard, si l'on appliquait l'article 80 de la Constitution dans sa version originelle. Article 80 de la Constitution : « Les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée du mandat est de quatre ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul. »

nationale de février 1990, à savoir : – la forme républicaine et la laïcité de l'État ; – l'atteinte à l'intégrité du territoire national ; – le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; – la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ; – le type présidentiel du régime politique au Bénin». Juridiquement, l'on ne saurait concevoir que ce que l'on refuse directement au peuple – par référendum –, soit permis aux représentants du peuple – par voie. Il ne saurait donc y avoir non plus de révision parlementaire de la Constitution sur ces points.

Récemment, une autre décision de la Cour constitutionnelle a mis fin à un débat : celui de savoir si une révision constitutionnelle pourrait déboucher sur une nouvelle république de nature à mettre les compteurs à zéro et à permettre ainsi un, voire, deux mandats au profit du président de la République en exercice actuellement (2014). Pour la Cour constitutionnelle, par décision DCC 14-199 du 20 novembre 2014 que *«le titre XI de la Constitution organise et encadre la révision de la Constitution du 11 décembre 1990 ; (...) une jurisprudence constante de la Cour précise les limites et modalités de cette révision, qu'elle soit opérée par voie parlementaire ou par référendum ; (...) la révision opérée dans les formes prescrites, à l'exception des clauses expressément exclues de toute révision et qualifiées de clauses intangibles, garantit la stabilité de la Constitution en l'adaptant aux nouvelles aspirations légitimes du peuple souverain ; (...) la révision de la Constitution résultant de la mise en œuvre du pouvoir constituant dérivé ne peut détruire l'ordre constitutionnel existant et lui substituer un nouvel ordre constitutionnel ; (...) elle n'a donc pas vocation à créer une nouvelle République (...) l'avènement d'une nouvelle république ne peut procéder que du pouvoir constituant originaire distinct du pouvoir constituant dérivé prévu et organisé directement par la Constitution elle-même».*

La Constitution est-elle souvent modifiée ? A-t-elle été modifiée en réaction à une décision de la Cour ?

À cause des conditions rigides de sa révision et des balises posées par la Cour constitutionnelle, aucune modification de la Constitution n'est intervenue depuis son adoption en 1990. La seule tentative de 2006 a été invalidée par la Cour constitutionnelle au motif que *«même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle»²².*

22. Cour constitutionnelle, DCC 06-74 du 8 juillet 2006.

Les traités internationaux peuvent-ils conduire à modifier la Constitution ?

La seule hypothèse prévue par la Constitution sur ce point semble être celle de l'article 146 de la Constitution, laquelle dispose :

« Si la Cour constitutionnelle saisie par le président de la République ou par le président de l'Assemblée nationale a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution. »

2. APPRÉCIATION DE L'EFFECTIVITÉ

La suprématie de la Constitution en droit interne est-elle effective ?

Oui.

Par les voies de recours ouvertes et nombreuses, les particuliers s'ajoutent aux autorités politiques pour déférer, presque systématiquement à la Cour les actes et comportements contraires à la Constitution. Les décisions de la haute juridiction étant dans leur immense et écrasante majorité suivies d'effets, c'est-à-dire respectées, on peut conclure que la suprématie de la Constitution est effective conformément à l'article 124 de la Constitution qui est sans ambiguïté :

« 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. »

La place de la Constitution est-elle unanimement reconnue par les autres institutions et juridictions nationales ?

La réponse est positive.

La légitimité du contrôle de constitutionnalité des lois est-elle aujourd'hui contestée ?

En plus de vingt ans de fonctionnement, la Cour a connu deux à trois marches organisées contre certaines de ses décisions et quelques tentatives de résistance à certaines autres de ces décisions par certains parlementaires déboutés de leurs prétentions.

Mais sur des milliers de décisions de la Cour, on ne peut guère citer plus d'une dizaine qui ont connu ce genre de réactions quelque peu extrême. Et même dans ces cas, les effets attendus des décisions contestées sont toujours mises en œuvre. À ces rares occasions, certains parlementaires émettent le souhait de revoir les modalités de désignation des membres de la Cour afin, selon eux, d'améliorer leur indépendance. D'autres envisagent de réduire les attributions d'une Cour « trop audacieuse ».

Si donc il est arrivé de rares contestations vives, la légitimité du contrôle de constitutionnalité n'a jamais été remise en cause en soi.

Quelles autres autorités garantissent le respect de la Constitution ? Quels sont leurs rapports avec la Cour ?

On peut évoquer les cas du président de la République et du pouvoir judiciaire.

– Le président de la République

Selon l'article 41 de la Constitution, «*Le président de la République est le (...) garant de (...) du respect de la Constitution (...)*».

Cette autorité a toujours entretenu de bons rapports avec la Cour constitutionnelle, même si celle-ci a, à plusieurs reprises, déclarés certains de ses actes contraires à la Constitution.

– Le pouvoir judiciaire

L'article 131 de la Constitution précise :

«*La Cour suprême est la plus haute juridiction de l'État en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'État.*

(...).

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

Elles s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif, ainsi qu'à toutes les juridictions.»

Pendant longtemps, la Cour constitutionnelle a considéré qu'elle n'était pas compétente pour contrôler la constitutionnalité des décisions de la Cour suprême. Mais, l'évolution de sa jurisprudence a débouché sur la décision DCC 09-087 du 13 août 2009, aux termes de laquelle «*les décisions de justice ne sont pas des actes susceptibles de recours devant la Cour constitutionnelle pour autant qu'elles ne violent pas les droits fondamentaux des citoyens et les libertés publiques ;*». Ainsi, «*en matière des droits de l'homme, les décisions de la Cour constitutionnelle priment celles de toutes les autres juridictions*». Elle a donc affirmé la suprématie de ces décisions sur celles de la Cour suprême car, aux termes de l'article 114 de la Constitution, «*elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques*».

Comment l'autorité des décisions de votre Cour est-elle organisée en droit positif (source, qualification, portée...)? Une autorité jurisprudentielle est-elle reconnue, en droit ou en fait, aux décisions de votre Cour ? L'autorité des décisions de la Cour est-elle correctement respectée ?

L'article 124 de la Constitution dispose :

«*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.»

L'autorité des décisions de la cour ne souffre d'aucune ambiguïté ou hésitation. Elle est correctement respectée.

3. ÉTENDUE DE LA GARANTIE DE LA CONSTITUTION

La jurisprudence constitutionnelle a-t-elle reconnu l'existence d'un « bloc de constitutionnalité » ? Quels sont les principes, les normes et les sources qui intègrent ledit bloc ? Veuillez l'expliquer.

Dans le bloc de constitutionnalité béninois, on distingue :

- La Constitution *stricto sensu* (y compris son Préambule et son annexe, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples)
- Les lois organiques
- Les règlements intérieurs des hautes institutions de la République dans leurs dispositions qui sont la mise en œuvre d'une disposition constitutionnelle.
- Les traités internationaux dans leurs dispositions qui explicitent les dispositions constitutionnelles
- Les lois ordinaires dans leurs dispositions qui explicitent les dispositions constitutionnelles
- Les principes à valeur constitutionnelles (transparence, pluralisme, continuité de l'État, consensus national pour réviser la constitution, principe majorité/minorité dans la cadre de la pratique démocratique, notamment parlementaire....) qui sont dégagées de manière jurisprudentielle en tenant compte de l'esprit de la Constitution.

Dans l'exercice de son pouvoir d'interprétation, est-ce que votre Cour se réfère, en plus de la Constitution et des lois organiques, à d'autres normes qui font partie aussi de ce qui est communément appelé « bloc de constitutionnalité » ?

Voir réponses à la question précédente.

Quelles normes/compétences échappent au contrôle de la Cour ? Quelles sont les limites de son contrôle ?

La Cour peut connaître de la constitutionnalité de toutes les normes dès lors que le grief est la contrariété de la norme avec une des normes du bloc de constitutionnalité. Mais elle est incompétente à exercer un contrôle de légalité, c'est-à-dire un contrôle de la manière dont une autorité politico administrative met en œuvre les dispositions d'une loi dans un cas où aucune contrariété avec

une disposition constitutionnelle n'est invoquée, à moins qu'il ne s'agisse pour le requérant d'invoquer l'inconstitutionnalité de la loi elle-même.

Les mécanismes de contrôle de constitutionnalité sont-ils suffisamment efficaces (garantie des droits) ? En quoi ce contrôle est-il perfectible pour garantir l'effectivité des droits constitutionnels ?

La Cour dispose de toutes les voies de recours lui permettant d'être saisie de tous les cas d'inconstitutionnalité, qu'il s'agisse des recours *a priori*, des recours *a posteriori* ou des questions préjudicielles.

Il existe d'abord des contrôles préalables obligatoires. Ainsi, conformément à l'article 117 de la Constitution, reprise de manière détaillée, d'une part, à l'article 123 de la Constitution, d'autre part, à l'article 19 de la loi N° 91-009 du 31 mai 2001 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *Les lois organiques adoptées par l'Assemblée nationale sont transmises à la Cour constitutionnelle par le président de la République pour le contrôle de constitutionnalité...* ». De même, sur la base de l'article 123 de la Constitution, reprise par l'article 21 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *Les règlements intérieurs et les modifications aux règlements adoptés par l'Assemblée nationale, la Haute autorité de l'audiovisuel et la communication et par le Conseil économique et social sont, avant leur mise en application, soumis à la Cour constitutionnelle par le président de chacun des organes concernés* ».

Il existe ensuite des contrôles théoriquement facultatifs. L'article 121 de la Constitution dispose en effet que : « *La Cour constitutionnelle, à la demande du président de la République ou de tout membre de l'Assemblée nationale, se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation* ». Mais, il s'est développé une pratique consistant pour le président de la République à saisir systématiquement la Cour constitutionnelle de toutes les lois votées par le Parlement avant que celles-ci ne soient promulguées, conformément à l'article 117 de la Constitution qui dispose que :

« La Cour constitutionnelle

– *statue obligatoirement sur :*

– *Les lois organiques et les lois en général avant leur promulgation. (...)* »

On pourrait ajouter que l'article 22 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, détaillant les conditions de mise en œuvre de l'article 117 de la Constitution, dispose : « *De même sont transmis à la Cour constitutionnelle soit par le président de la République, soit par tout citoyen, par toute association ou organisation non gouvernementale de défense des droits de l'homme, les lois et actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques...* ».

Enfin, il ne faut pas oublier que, conformément à l'article 122 de la Constitution, *«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.»*

Mais au-delà de toutes ces attributions, la Cour constitutionnelle se voit aussi confier, par le constituant de 1990, une attribution originale : L'article 117 de la Constitution dispose que la Cour constitutionnelle statue *«(...) en général sur la violation des droits de la personne humaine...»*.

Dans l'exercice de cette dernière attribution, il y a eu une évolution dans la prise en compte du dédommagement.

- Avant 2002, la Cour se contentait du simple constat de la violation.
- À partir de 2002 : La cour constate parfois que “cette violation ouvre droit à dommages et intérêts” Cette évolution ne conduit toutefois pas la Cour à se déclarer compétente pour octroyer les dommages et intérêts. Mais comme ses décisions s'imposent à toutes les autorités publiques y compris juridictionnelles, il appartient aux parties gagnantes de se prévaloir des décisions du juge constitutionnel pour obtenir devant le juge judiciaire (civil) la réparation des préjudices subis. Il y a en effet “autorité de la chose jugée au constitutionnel sur le civil”.
- Plus récemment encore, La Cour a commencé par transmettre certaines décisions aux procureurs généraux ou aux procureurs de la République.

Certains se demandent s'il n'y a pas lieu de prévoir une saisine automatique d'un autre juge en cas de constat de violation des droits de l'homme pour que ce juge prononce une sanction civile ou pénale ? Ne faudrait-il pas aussi créer en droit pénal l'infraction d'outrage à la Cour constitutionnelle pour sanctionner ceux qui ne se soumettent pas à sa décision. ? Et que penser d'un rapport annuel de suivi de l'exécution de ses décisions que la Cour pourrait publier chaque année et offrir ainsi de la matière à la société civile ? Le débat reste ouvert.

Quelles sont les méthodes d'interprétation adoptées par votre Cour lors de son contrôle de constitutionnalité ?

La Cour constitutionnelle privilégie l'interprétation téléologique par rapport à l'interprétation littérale des textes quand l'enjeu l'impose.

Deux séries de décisions permettent d'en rendre compte, l'une sur la révision de la Constitution, l'autre sur le principe majorité / minorité.

- La révision de la Constitution

Des dispositions expresses de la Constitution, on peut retenir des phases préalables à la révision et la phase de la révision proprement dite.

Les phases préalables se fondent sur les dispositions ci-après: «*L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République, après décision prise en Conseil des ministres et aux membres de l'Assemblée nationale*»²³. Une fois que l'initiative est prise, il faut qu'elle reçoive l'adhésion d'une majorité qualifiée de députés fixée à «trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale.». En cas de vote positif en ce sens, on considère que l'initiative est «*prise en considération*». La procédure proprement dite de révision peut maintenant démarrer. Pour cette phase, soit on recourt au référendum, soit on se contente de la voie parlementaire. Dans le premier cas, la révision est acquise si la majorité des électeurs l'approuve. Dans le deuxième cas, la révision ne sera considérée comme acquise que si elle est approuvée par une majorité des quatre cinquième des membres composant l'Assemblée nationale.

Mais, au-delà des exigences constitutionnelles expresses, la Cour constitutionnelle a considéré, malgré un vote écrasant, le 23 juin 2006, de 71 voix sur 83 au Parlement en faveur d'une révision constitutionnelle portant la prolongation du mandat des députés de quatre à cinq ans, que, «*même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle*»²⁴. Cela signifie au minimum que toute révision de la Constitution doit se faire en essayant autant que possible d'obtenir à la fois l'adhésion du Parlement qui est requise dans tous les cas, mais aussi, tout au moins, l'adhésion du pouvoir exécutif lorsque l'initiative de révision est d'origine parlementaire²⁵.

Plus tard, lors du contrôle de constitutionnalité de la loi organique sur le référendum, la Cour constitutionnelle a élargi les matières intangibles de la

23. Article 154. Voir aussi les articles 155 et 156 de la Constitution s'agissant de sa révision.

24. Cour constitutionnelle, DCC 06-74 du 8 juillet 2006.

25. La situation qui a amené la Cour constitutionnelle à prendre la décision DCC 06-74 du 8 juillet 2006 étant que les parlementaires, malgré l'opposition du Gouvernement, ont réussi à atteindre le nombre suffisant de votants pour opérer une révision de l'article 80 de la Constitution limitant leur mandat à quatre ans. Par leur vote, ils avaient décidé de porter la durée du mandat des députés à cinq ans, y compris en ce qui concerne leur propre mandat qui devrait finir une année plus tard, si l'on appliquait l'article 80 de la Constitution dans sa version originelle. Article 80 de la Constitution: «Les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée du mandat est de quatre ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul.»

Constitution, c'est-à-dire celles qui ne peuvent pas faire l'objet de révision. Alors que l'article 156 de la Constitution dispose sobrement que «Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine et la laïcité de l'État ne peuvent faire l'objet d'une révision», la Cour a en effet décidé que: (DCC 11-067 du 20 octobre 2011): «*Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990, à savoir : – la forme républicaine et la laïcité de l'État ; – l'atteinte à l'intégrité du territoire national ; – le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; – la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ; – le type présidentiel du régime politique au Bénin.*».

– Le principe majorité/minorité

Le principe à valeur constitutionnelle de «*majorité / minorité*» a été dégagé par la Cour constitutionnelle dans sa décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009 alors qu'étaient en jeu les critères de désignation par l'Assemblée nationale de certains députés au sein de la Haute cour de justice.

Saisie de la situation, la Cour avait décidé que: «s'il est vrai que ni la Constitution, ni la loi organique sur la Haute cour de justice, ni le règlement intérieur de l'Assemblée nationale n'ont expressément prévu une procédure spécifique pour cette élection, il n'en demeure pas moins que *la mise en œuvre de ces prescriptions doit se faire conformément aux exigences de la démocratie pluraliste, sur la base de la représentation proportionnelle majorité/minorité, principe à valeur constitutionnelle*».

Dans une autre décision DCC 09-016 du 19 février 2009, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de justifier, non seulement la pertinence de ce principe à valeur constitutionnelle, mais aussi son lien avec la Constitution, en ces termes: «(...) *La Constitution, norme fondatrice de l'État, ne se réduit pas à la détermination des règles relatives à la dévolution et à l'exercice du pouvoir dans l'État ; (...) elle met toujours en œuvre une certaine idée de droit, c'est-à-dire, l'image de l'ordre social qu'il conviendrait de réaliser en vue du bien commun du peuple ; (...) elle est donc porteuse d'un idéal de société qui doit inspirer toute l'activité politique de l'État ; (...) le préambule de la Constitution, expression éclatante de cette idée de droit, affirme solennellement la détermination du peuple béninois de créer un État de droit et de démocratie pluraliste ; (...) la démocratie pluraliste ne saurait être de manière absolue et exclusive la loi de la majorité, mais la protection de la minorité, qu'en effet, si la règle démocratique exige que la majorité décide et que la minorité s'incline, dans l'exercice de ce pouvoir de décision, la majorité doit cependant s'imposer à elle-même, le cas échéant, une limite qu'elle ne saurait transgresser sous peine de devenir tyrannique, à savoir le respect des*

droits de la minorité ; (...).». Elle ajoute «*La garantie des droits de la minorité doit se traduire au Parlement par le respect de sa configuration politique impliquant la règle de la répartition proportionnelle dans la désignation des députés appelés à représenter l'Assemblée nationale en tant que corps, à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'État.*»

La Cour a-t-elle progressivement renforcé son contrôle? Comment? Veuillez donner des cas typiques.

C'est en matière de contrôle de constitutionnalité des décisions de justice, notamment des décisions rendues par la Cour suprême, que l'évolution dans la protection des droits fondamentaux a été la plus progressive et la plus visible.

La Cour constitutionnelle, peut-elle se déclarer compétente en matière de contrôle de constitutionnalité des décisions rendues par les juridictions de droit commun – de l'ordre judiciaire ou administratif –, en particulier par la Cour suprême, juge suprême en matière judiciaire, administrative et des comptes?

Telle est la problématique fondamentale

On peut constater que la Cour constitutionnelle, après avoir affirmé son incompétence en la matière, a, au bout d'un long cheminement jurisprudentiel, fini par se reconnaître compétente, mais à des conditions bien précises.

– L'affirmation originaire d'une incompétence

Tout commence en 1992. Conformément aux dispositions de l'article 159, alinéa 3, de la Constitution, le Haut conseil de la République siégeait alors provisoirement en qualité de Cour constitutionnelle en attendant l'installation (en juin 1993) de celle-ci. Cette instance reçoit une requête par laquelle un ancien ministre, jugé et condamné en cour d'assises, la saisit pour demander l'application de l'article 136 de la Constitution à son égard, autrement dit, pour dénoncer l'incompétence de la cour d'assises à son égard et la compétence de la Haute cour de justice à cet effet. Constatant d'abord, que la Cour d'assises de Cotonou a déjà rendu un arrêt condamnant le requérant à huit années de travaux forcés, ensuite, que cet arrêt est susceptible d'autres voies de recours judiciaires, enfin, que *cet arrêt ne constitue pas un acte réglementaire au sens de l'article 117 de la Constitution permettant la saisine au fond de la Cour constitutionnelle*, le juge constitutionnel provisoire, par décision n° 13 DC du 28 octobre 1992, se déclare *incompétente pour réformer les décisions de justice*.

Autrement dit, sur la base de cette jurisprudence, toute décision de justice doit être contestée par les voies de recours prévues à cet effet, donc suivre un parcours bien précis dont la dernière étape possible sera la Cour suprême, et non pas la Cour constitutionnelle. Donc, même quand il arrive que les voies

de recours soient épuisées, notamment quand la plus haute juridiction judiciaire – ou administrative – à savoir la Cour suprême, rend sa décision, la Cour constitutionnelle maintient son incompétence à l'égard de l'arrêt ainsi rendu par la Cour suprême.

Le juge constitutionnel considérait alors que le fondement d'une telle attitude devait être trouvé dans l'article 131, alinéas 3 et 4, de la Constitution aux termes duquel «*Les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif, ainsi qu'à toutes les juridictions.*». Se considérant, à cette étape de son évolution jurisprudentielle, comme une juridiction parmi les autres, la Cour constitutionnelle a pu ainsi relever, dans sa décision DCC 11-94 du 11 mai 1994, que malgré les dispositions pertinentes «des articles 117, alinéa 4, 120 et 121, alinéa 2, de la Constitution [qui] *donnent compétence exclusive à la Cour constitutionnelle pour statuer sur les violations des droits de la personne humaine*», elle était incompétente pour statuer sur un arrêt rendu par la Cour suprême malgré le grief de violation des droits de l'homme allégué.

Le 6 janvier 1995, dans sa décision DCC 95-001 du 6 janvier 1995, la Cour confirme son incompétence dans les mêmes termes, mais ajoute que, «*Considérant cependant que si la Cour constitutionnelle était compétente pour statuer sur la constitutionnalité de l'arrêt n° 93-06/CJ-P du 22 avril 1993, elle aurait jugé que : (...) les droits de la défense ont été violés*».

En 1998, alors même qu'était en cause la violation de l'obligation procédurale faite à toutes les juridictions d'avoir à surseoir à statuer et à renvoyer toute question préjudicielle posée devant elle au juge constitutionnel²⁶, la haute juridiction constitutionnelle a réaffirmé son incompétence à connaître d'un arrêt rendu par la Cour suprême. Rappelant le contenu de l'article 131 de la Constitution, le juge constitutionnel considère que «*ces dispositions constitutionnelles ne prévoient aucune réserve, même en ce qui concerne l'application de l'article 122 de la Constitution ; (...) Il est formellement interdit, non seulement aux parties, mais encore à quiconque, de remettre en question devant quelque juridiction que ce soit, ce qui a été jugé par cette haute juridiction dans son domaine de compétence ; que corrélativement la même interdiction est faite à toute juridiction de connaître desdites décisions*»²⁷.

En mai 2003, la Cour rappelle encore les normes susceptibles de recours individuels devant elle telles qu'elles apparaissent à l'article 3, alinéa 3, de la

26. Art 122. – «*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.*».

27. DCC 98-021 du 11 mars 1998.

Constitution, à savoir, « *les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels* ». Pour justifier son incompétence dans l'affaire en cause, elle précise que « *les décisions de justice ne figurent pas dans cette énumération* »²⁸.

Mais vers la fin de cette même année 2003, une certaine évolution allait apparaître dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

– L'affirmation progressive d'une compétence conditionnée

Dans la décision DCC 03-166 du 11 novembre 2003, donnant l'impression de confirmer sa position sur la question, la Cour constitutionnelle allait ouvrir en réalité une brèche dans sa propre jurisprudence. Elle a ainsi affirmé :

« *La cour a fixé sa jurisprudence en ce qui concerne les décisions de justice. (...) à travers plusieurs décisions, elle a jugé 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 ;* ».

Autrement dit, l'immunité qui couvre les décisions de justice devant le juge constitutionnel disparaît lorsque les décisions de justice violent les droits de l'homme. Dans ce cas, une décision de justice redevient un « acte » susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle, sur le fondement de l'article 3, alinéa 3, de la Constitution. « Pour sortir des impasses de l'indépendance mutuelle des cours suprêmes, découlant des articles 124 alinéa 2 – autorité de chose jugée des décisions de la Cour constitutionnelle – et 131 alinéa 3 – autorité de chose jugée des décisions de la Cour suprême –, le juge constitutionnel a ainsi convoqué la disposition emblématique du Renouveau démocratique au Bénin qui institue une *actio popularis*, à l'origine de nombre de ses “grandes” décisions ».

Après s'être autoproclamée « la plus suprême des cours suprêmes en matière de droits de l'homme », il ne restait plus à la haute juridiction qu'à mettre en œuvre cette suprématie. Il en aura l'occasion en 2004. Le 18 mai 2004, par décision DCC 04-051, elle relève que « les investigations ont révélé que malgré la prorogation de tous les délibérés au 8 janvier 1998, le délibéré Lazare Kakpo contre Thomas Kougbakin a été ramené au 11 décembre 1998 à l'insu du requérant, l'empêchant ainsi d'exercer les voies de recours dans les délais ; qu'un tel changement de date sans en aviser les parties constitue *une fraude au droit de la défense* garanti par la Constitution et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; que, dès lors, il échet de dire et juger que *la formation de la Cour d'appel de Cotonou siégeant en matière civile traditionnelle qui a rendu l'arrêt n° 167/98 du 11 décembre 1998 a violé la Constitution* ». Cette décision qui est un pas dans la nouvelle direction ne suffisait pas néanmoins à

28. Voir aussi DCC 03-79 du 14 mai 2003.

afficher nettement la nouvelle position de la haute juridiction constitutionnelle à l'égard des décisions de justice pour la double raison qu'elle ne porte pas sur le fond de l'arrêt rendu par le juge ordinaire (une cour d'appel) et que cette décision ne provient pas de la Cour suprême qui, comme la Cour constitutionnelle, si l'on s'en tient à une interprétation littérale de la Constitution, rend des décisions non susceptibles du moindre recours.

Dans la décision DCC 09-087 du 13 août 2009, la Cour constitutionnelle réaffirme donc que « les décisions de justice ne sont pas des actes susceptibles de recours devant la Cour constitutionnelle *pour autant qu'elles ne violent pas les droits fondamentaux des citoyens et les libertés publiques* ; ». Elle poursuit plus clairement qu'« *en matière des droits de l'homme, les décisions de la Cour constitutionnelle priment celles de toutes les autres juridictions* ». En l'espèce, elle avait constaté que, contrairement à ce que prétend la Cour suprême dans sa décision, le « moyen soumis à la Chambre judiciaire [de la Cour suprême] ne tend pas à faire apprécier des faits mais pose *un problème de droit* s'analysant comme une *atteinte à la dignité humaine* garantie par la Constitution ». Elle avait alors conclu que, sur cette question de dignité humaine, « *l'arrêt n° 13/ CJ-CT du 24 novembre 2006 de la Chambre judiciaire de la Cour suprême (...) est contraire à la Constitution.* ».

En conclusion, la Cour constitutionnelle, après quelques hésitations a fini par rendre disponible une position jurisprudentielle consistant en ce que, désormais, tout béninois en litige devant une juridiction non seulement a la faculté de se plaindre devant la Cour constitutionnelle de tout acte juridictionnel qui méconnaîtrait les droits de l'homme, mais encore peut escompter la sanction par elle de tout ce qu'elle va considérer comme violation des droits fondamentaux par le pouvoir judiciaire ²⁹.

Comment analysez-vous l'évolution des pouvoirs jurisprudentiels de votre Cour ? Considérez-vous que ceux-ci permettent d'assurer de façon satisfaisante et effective le respect de la Constitution ?

L'évolution de la jurisprudence de la Cour est toujours allée dans le sens de renforcer la protection efficace de la Constitution, et donc, des droits fondamentaux.

Quelles difficultés votre Cour a-t-elle rencontrées, par le passé et/ou

29. S. Bolle, « Constitution, dis-moi qui est la plus suprême des cours suprêmes », in, <http://www.la-constitution-en-afrique.org/6-categorie-10195442.html>, consulté le 4 novembre 2011. Voir aussi sur cette même question, J. Aïvo, « Les contrariétés de décision entre hautes juridictions », *VIIJA*, n° 09 et 10, 2012, p. 7 et ss.

récemment, quant à l'effectivité de la Constitution (notamment les contradictions de jurisprudences) ?

C'est sur le droit de grève que la Cour a connu une difficulté récente pour montrer le caractère non absolu dudit droit.

En effet, la Cour avait décidé, par décision DCC 06-034 du 4 avril 2006 que «Le droit de grève ainsi proclamé et consacré par la Constitution du 11 décembre 1990 est un droit absolu au profit de l'ensemble des travailleurs dont les citoyens en uniforme des forces armées. Le législateur ordinaire ne pourra porter atteinte à ce droit. Il ne peut que dans le cadre d'une loi en tracer les limites, et, s'agissant des militaires, opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève est un moyen et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte. Dans le cas d'espèce, si la grève des militaires peut porter atteinte au principe constitutionnel de «protection et de sécurité des personnes», sa licéité peut être limitée par le législateur pour raisons d'intérêt public.»

Or, la même cour a décidé dans la décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011 que le droit de grève «bien que fondamental et consacré par l'article 31 précité, n'est pas absolu ; qu'en effet, est absolu ce qui est sans réserve, total, complet, sans nuance ni concession, qui tient de soi-même sa propre justification et est donc sans limitation ; qu'est aussi absolu, ce qui existe indépendamment de toute condition, de toute représentation, qui échappe à toute limitation et à toute contrainte ; qu'en disposant que le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi, le constituant veut affirmer que le droit de grève est un principe à valeur constitutionnelle, mais qu'il a des limites et habilite le législateur à tracer lesdites limites en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la préservation de l'intérêt général auquel la grève est de nature à porter atteinte ; qu'en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève par le constituant ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public, qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle ; qu'en raison de ce principe, les limitations apportées au droit de grève peuvent aller jusqu'à l'interdiction dudit droit aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays ; qu'ainsi, l'État, par le pouvoir législatif, peut, aux fins de l'intérêt général et des objectifs à valeur constitutionnelle, interdire à des agents déterminés, le droit de grève ;»

Un tel revirement de jurisprudence a été difficilement accepté par les syndicats. Il a fallu que la Cour motive fortement sa décision en recourant aux décisions d'organes internationaux pour justifier ce revirement de jurisprudence.

II. Suprématie de la Constitution et internationalisation du droit – Rapports de systèmes et influences internationales sur la Constitution

1. STATUT DES NORMES INTERNATIONALES DANS LA HIÉRARCHIE DES NORMES

La Constitution prime-t-elle sur les normes de droit international ?

En dehors des dispositions qui affirment le caractère suprême de la Constitution, on peut considérer que l'article 147 de la Constitution qui évoque la place des conventions internationales dans le droit interne (Art. 147. – Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.) n'entrevoit la suprématie des normes internationales que par rapport à la loi ordinaire.

L'article 146 de la Constitution qui évoque l'obligation de réviser la Constitution avant de ratifier un traité international comportant une disposition contraire à la Constitution (art. 146. – Si la Cour constitutionnelle saisie par le président de la République ou par le président de l'Assemblée nationale a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.) confirme la suprématie de la Constitution sur toute autre norme.

Quelle signification reprenez-vous de la primauté ? Distinguez-vous entre « primauté » (raisonnement hiérarchique déterminant les conditions d'édiction et de validité d'une norme) et « prévalence » (en tant que principe de résolution des conflits de norme) ?

La primauté est la situation d'une norme dans sa supériorité à une autre. La prévalence joue davantage dans l'application des normes et les techniques d'interprétation. Il peut arriver qu'une disposition d'une norme inférieure mais explicitant ou détaillant le contenu d'une disposition constitutionnelle l'emporte sur une autre disposition constitutionnelle ou quasi constitutionnelle (lois organiques) ou qu'un principe à valeur constitutionnelle mette en échec une disposition constitutionnelle pour les mêmes raisons.

Considérez-vous qu'il existe un « droit constitutionnel international ou européen » ?

Les principes de « convergence constitutionnelle » dégagés dans la Charte africaine de la démocratie, des élections ou de la gouvernance de l'Union africaine de 2007 et dans le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne

gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest constituent un début de ce qu'on peut appeler un droit constitutionnel international.

Votre cour retient-elle une conception moniste ou dualiste des rapports entre l'ordre interne et l'ordre externe ?

Comme prévu par la Constitution, la conception des rapports entre l'ordre interne et l'ordre international relève du monisme.

(Article 147 de la Constitution : les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.)

Existe-t-il des normes internationales de valeur supérieure à la Constitution (supra-constitutionnalité) ?

Non.

La jurisprudence constitutionnelle s'est-elle prononcée sur la valeur et la hiérarchie juridique des conventions et traités internationaux, surtout lorsqu'il s'agit des droits fondamentaux ?

Non.

2. INFLUENCES SUR LE CONSTITUANT

Quelles sont les influences internationales sur l'élaboration de la Constitution (lors de son élaboration ou révision) ?

En se fondant sur le préambule de la Constitution, on peut avoir réponse à cette question :

« Nous, Peuple béninois, (...) réaffirmons notre attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981, par l'Organisation de l'unité africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne ; ».

Dans l'affirmative, quels domaines sont concernés ?

Voir question et réponse précédentes.

3. COMPÉTENCES DE LA COUR

Votre cour contrôle-t-elle la conformité des lois (et/ou d'autres textes) aux normes de droit international ? Votre cour applique-t-elle directement des instruments internationaux ? Dans l'affirmative, lesquels et sur quel fondement ? Votre cour applique-t-elle des dispositions ayant une source ou origine internationale ? Dans l'affirmative, lesquelles et sur quel fondement ?

Dans la décision DCC 11-042 du 21 juin 2011, la Cour constitutionnelle constate que : «La Constitution en son article 147 prescrit : «Les traités et accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois. » ; qu'ainsi, les accords intervenus depuis 1989 entre les institutions de Bretton Woods et l'État Béninois et liant le niveau de la masse salariale dans la fonction publique avec le niveau des ressources nationales s'imposent à tous ; (...) il en est de même du Traité créant l'Union économique et monétaire ouest africaine et des actes dérivés notamment le pacte de convergence, de stabilité de croissance et de solidarité qui comporte des engagements, dont le respect du ratio masse salariale sur recettes fiscales ne devant pas dépasser 35 % ; qu'en ne respectant pas les engagements internationaux souscrits par le Bénin, le Gouvernement a méconnu la Constitution. ».

On peut constater que la Cour constitutionnelle procède ici à un contrôle de conventionalité, mais qui passe par le filtre d'une disposition constitutionnelle. C'est en se fondant sur la disposition constitutionnelle qui évoque la supériorité du traité international sur les normes législatives – et *a fortiori* sur les normes infra législatives – que le juge constitutionnel constate la contrariété d'un décret avec des engagements internationaux, ce qui constitue, pour lui, d'abord et avant tout, une violation de l'article 147 de la Constitution, même s'il est vrai que cette violation de la Constitution provient du constat de violation d'un certain nombre d'engagements internationaux.

4. SITUATIONS DE CONFLITS OU DE CONCURRENCE

Quelles sont les situations de conflit entre la Constitution et les normes internationales ? Ces conflits ne concernent – ils que les droits fondamentaux ?

Il ne saurait y avoir formellement de conflit entre Constitution et norme internationale, la première étant supérieure à la deuxième et la deuxième ne venant que pour corroborer ce que dit la première et le sens que le juge constitutionnel donne à son énoncé.

Comment ces situations de conflit sont-elles résolues (règles de compétence, règles procédurales...)?

RAS.

La cour s'efforce-t-elle de limiter ces conflits ? Dans l'affirmative, comment et par quelles méthodes (hiérarchie entre nonnes fondamentales, harmonisation, recherche d'équivalence des protections, transfert de contrôle...)? Ces méthodes ont-elles été perfectionnées ?

RAS.

La Constitution organise-t-elle une protection des droits équivalente aux dispositions internationales applicables ? Quels domaines présentent une différence de protection ?

RAS.

Dans les cas de protection semblable ou équivalente, le contrôle de constitutionnalité est-il en concurrence avec le contrôle de compatibilité à un traité international ? Considérez-vous que cette concurrence soit de nature à remettre en cause la suprématie de la Constitution ?

RAS.

L'invocation de la Constitution est-elle plus difficile (règles de procédure, délais, conditions de saisine, objet limité du contrôle...) que celle d'une norme internationale ?

Non. Les requérants ont intégré la suprématie de la constitution et l'invoquent beaucoup plus que des normes internationales. La grande ouverture et la saisine libérale de la Cour conduisent les requérants à saisir davantage le juge constitutionnel que n'importe quel autre juge, national ou international. Par conséquent, ce sont les règles constitutionnelles qui sont les plus convoquées dans les requêtes.

Quelles sont les situations dans lesquelles les rapports avec les normes internationales apparaissent plus délicats ? Veuillez donner deux ou trois exemples typiques de ces difficultés.

RAS.

5. INFLUENCES SUR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

Votre Cour tient-elle implicitement compte des instruments internationaux ou s'y réfère-t-elle expressément lorsqu'elle applique le droit constitutionnel ?

La Cour constitutionnelle tient compte explicitement des instruments internationaux dans son interprétation du droit constitutionnel.

Exemple 1 :

DCC 11-042 du 21 juin 2011 : dans cette décision, la Cour constitutionnelle constate que : « *La Constitution en son article 147 prescrit : « Les traités et accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois. » ; qu'ainsi, les accords intervenus depuis 1989 entre les institutions de Bretton Woods et l'État béninois et liant le niveau de la masse salariale dans la fonction publique avec le niveau des ressources nationales s'imposent à tous ; (...) il en est de même du Traité créant l'Union économique et monétaire ouest africaine et des actes dérivés notamment le pacte de convergence, de stabilité de croissance et de solidarité qui comporte des engagements, dont le respect du ratio masse salariale sur recettes fiscales ne devant pas dépasser 35 % ; qu'en ne respectant pas les engagements internationaux souscrits par le Bénin, le Gouvernement a méconnu la Constitution.* ».

Exemple 2 :

DCC 11-065 du 30 septembre 2011 : pour valider l'article 9 de la loi portant règles générales applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin voté à l'Assemblée nationale les 25 et 26 septembre 2011, lequel dispose que « « Les personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés sont tenus d'assurer leur mission en toute circonstance *et ne peuvent exercer le droit de grève.* », la Cour constitutionnelle, dans sa décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011, a utilisé comme normes de référence des « traités de l'Organisation internationale du travail (OIT) ratifiés par notre pays. ». Elle s'est fondée d'abord sur l'article 31 de la Constitution, mais a aussi invoqué « *l'article 8, alinéa 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [qui] précise que la garantie constitutionnelle du droit de grève « n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.* ». Allant encore plus loin, le juge constitutionnel a invoqué la jurisprudence et la doctrine de l'Organisation internationale du travail : « *Considérant que l'Organisation internationale du travail dans son recueil de décisions sur la liberté syndicale indique dans son 304^e rapport, cas 1719 : "L'interdiction du droit de grève aux travailleurs des douanes, fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État, n'est pas contraire aux principes de la liberté syndicale" ; qu'en outre, dans son 336^e rapport, cas n° 2383, la même Organisation affirme : « Les fonctionnaires de l'administration et du pouvoir judiciaires sont des fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État, et leur droit de recourir à la grève peut donc faire l'objet de restrictions, telle que la suspension de l'exercice du droit ou d'interdictions.* ». La Cour tire de ces sources de l'OIT « *qu'ainsi, l'Organisation internationale du travail reconnaît la légitimité de l'interdiction du droit de grève moyennant*

des garanties compensatoires aux agents des services essentiels, c'est-à-dire ceux dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé des populations ; que, dès lors, la reconnaissance de la liberté syndicale au profit d'une catégorie d'agents n'exclut pas l'interdiction de l'exercice du droit de grève ;».

Votre Cour a-t-elle déjà été en butte à des conflits entre les normes applicables à l'échelon national et celles qui sont applicables à l'échelon international ? Dans l'affirmative, comment ces conflits ont-ils été réglés ?

Non.

Quelle est la valeur juridique reconnue par votre cour à une décision d'une juridiction internationale ?

Une décision d'une juridiction internationale qui porte sur un droit ou un principe contenu également dans la Constitution béninoise peut servir de base à l'interprétation d'une disposition constitutionnelle.

La jurisprudence des juridictions internationales influence-t-elle votre Cour ? Une force interprétative est-elle juridiquement reconnue ? Cette influence est-elle à la hausse ? Comment cela se manifeste-t-il ?

Comme il a été mentionné plus haut, la Cour constitutionnelle a, par la décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011, utilisé comme normes de référence, non seulement les « traités de l'Organisation internationale du travail (OIT) ratifiés par notre pays. », mais aussi la « jurisprudence » des organes de l'OIT en ces termes : « *Considérant que l'Organisation internationale du travail dans son recueil de décisions sur la liberté syndicale indique dans son 304^e rapport, cas 1719 : "L'interdiction du droit de grève aux travailleurs des douanes, fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État, n'est pas contraire aux principes de la liberté syndicale" ; qu'en outre, dans son 336^e rapport, cas n° 2383, la même Organisation affirme : « Les fonctionnaires de l'administration et du pouvoir judiciaires sont des fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État, et leur droit de recourir à la grève peut donc faire l'objet de restrictions, telle que la suspension de l'exercice du droit ou d'interdictions. ».* La Cour tire de ces sources de l'OIT « *qu'ainsi, l'Organisation internationale du travail reconnaît la légitimité de l'interdiction du droit de grève moyennant des garanties compensatoires aux agents des services essentiels, c'est-à-dire ceux dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé des populations ; que, dès lors, la reconnaissance de la liberté syndicale au profit d'une catégorie d'agents n'exclut pas l'interdiction de l'exercice du droit de grève ;».*

C'est sur la base de ces décisions et d'autres normes que la Cour a conclu que « dès lors, il y a lieu de dire et juger que l'article 9 de la loi sous examen

ne viole ni la Constitution ni les principes fondamentaux de l'Organisation internationale du travail ; ».

On peut dire que la Cour utilise la jurisprudence internationale comme modèle d'interprétation des dispositions constitutionnelles, lesquelles ne suffisent pas toujours à elles seules pour préciser la portée des principes ou droits consacrés.

Pendant longtemps la Cour a pu s'inspirer de certaines décisions de juridictions internationales sans aucune référence expresse à ces décisions ou juridiction. Mais en 2011 dans la décision recensée ci-dessus, elle n'a pas hésité à aller puiser dans la jurisprudence des organes de l'OIT, et, surtout à le faire savoir. Cela peut s'expliquer par le fait que la décision rendue en 2011, non seulement avait un grand retentissement socio politique car vécue comme portant sur la suppression du droit de grève à des fonctionnaires qui avaient l'habitude de l'exercer, mais aussi, n'était ni plus ni moins qu'un revirement de jurisprudence. En effet, la Cour avait décidé, par décision DCC 06-034 du 4 avril 2006 que *« Le droit de grève ainsi proclamé et consacré par la Constitution du 11 décembre 1990 est un droit absolu au profit de l'ensemble des travailleurs dont les citoyens en uniforme des forces armées. Le législateur ordinaire ne pourra porter atteinte à ce droit. Il ne peut que dans le cadre d'une loi en tracer les limites, et, s'agissant des militaires, opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève est un moyen et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte. Dans le cas d'espèce, si la grève des militaires peut porter atteinte au principe constitutionnel de « protection et de sécurité des personnes », sa licéité peut être limitée par le législateur pour raisons d'intérêt public. »*

Or, la même cour voudrait préciser dans la décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011 que le droit de grève **« bien que fondamental et consacré par l'article 31 précité, n'est pas absolu ; qu'en effet, est absolu ce qui est sans réserve, total, complet, sans nuance ni concession, qui tient de soi-même sa propre justification et est donc sans limitation ; qu'est aussi absolu, ce qui existe indépendamment de toute condition, de toute représentation, qui échappe à toute limitation et à toute contrainte ; qu'en disposant que le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi, le constituant veut affirmer que le droit de grève est un principe à valeur constitutionnelle, mais qu'il a des limites et habilite le législateur à tracer lesdites limites en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la préservation de l'intérêt général auquel la grève est de nature à porter atteinte ; qu'en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève par le constituant ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public, qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle ; qu'en**

raison de ce principe, les limitations apportées au droit de grève peuvent aller jusqu'à l'interdiction dudit droit aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays ; qu'ainsi, l'État, par le pouvoir législatif, peut, aux fins de l'intérêt général et des objectifs à valeur constitutionnelle, interdire à des agents déterminés, le droit de grève ;»

Un tel revirement de jurisprudence ne pouvait ainsi apparaître légitime sans un renforcement de l'appareil argumentatif. Cela a pu justifier que la Cour ait senti le besoin de mentionner toutes les sources exploitées, y compris les sources jurisprudentielles internationales.

L'interprétation de la Constitution peut-elle se faire au regard d'une disposition internationale ? Veuillez donner des cas typiques.

Comme déjà mentionné plus haut,

En dehors de l'utilisation de la convention régionale de protection des droits fondamentaux comme normes de référence pour des raisons examinées plus haut, il arrive que la Cour constitutionnelle béninoise utilise d'autres traités internationaux comme norme de référence. On pourrait l'illustrer à travers deux exemples dans lesquels la Cour fait référence, tantôt aux normes économiques et financières internationales, tantôt aux normes internationales relatives aux droits fondamentaux des travailleurs.

– DCC 11-042 du 21 juin 2011

Dans cette décision, la Cour constitutionnelle constate que : « La Constitution en son article 147 prescrit : « Les traités et accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois. » ; qu'ainsi, les accords intervenus depuis 1989 entre les institutions de Bretton Woods et l'État béninois et liant le niveau de la masse salariale dans la fonction publique avec le niveau des ressources nationales s'imposent à tous ; (...) il en est de même du Traité créant l'Union économique et monétaire ouest africaine et des actes dérivés notamment le pacte de convergence, de stabilité de croissance et de solidarité qui comporte des engagements, dont le respect du ratio masse salariale sur recettes fiscales ne devant pas dépasser 35 % ; qu'en ne respectant pas les engagements internationaux souscrits par le Bénin, le Gouvernement a méconnu la Constitution. ».

Il faut noter que la Cour constitutionnelle procède ici à un contrôle de conventionalité, mais qui passe par le filtre d'une disposition constitutionnelle. C'est en se fondant sur la disposition constitutionnelle qui évoque la supériorité du traité international sur les normes législatives – et *a fortiori* sur les normes infra législatives – que le juge constitutionnel constate la contrariété d'un décret avec des engagements internationaux, ce qui constitue, pour lui, d'abord

et avant tout, une violation de l'article 147 de la Constitution, même s'il est vrai que cette violation de la Constitution provient du constat de violation d'un certain nombre d'engagements internationaux.

C'est la même logique qui a été suivie dans la décision suivante, rendue en matière de norme internationale du travail.

– DCC 02-050 du 30 mai 2002, DCC 03-009 du 19 février 2003 et DCC 11-065 du 30 septembre 2011

Pour valider l'article 9 de la loi portant règles générales applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin voté à l'Assemblée nationale les 25 et 26 septembre 2011, lequel dispose que « Les personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés sont tenus d'assurer leur mission en toute circonstance *et ne peuvent exercer le droit de grève.* », la Cour constitutionnelle, dans sa décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011, a utilisé comme normes de référence des « traités de l'Organisation internationale du travail (OIT) ratifiés par notre pays. ». Elle s'est fondée d'abord sur l'article 31 de la Constitution, mais a aussi invoqué « *l'article 8, alinéa 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [qui] précise que la garantie constitutionnelle du droit de grève « n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.* ». Allant encore plus loin, le juge constitutionnel a invoqué la jurisprudence et la doctrine de l'Organisation internationale du travail : « *Considérant que l'Organisation internationale du travail dans son recueil de décisions sur la liberté syndicale indique dans son 304^e rapport, cas 1719 : "L'interdiction du droit de grève aux travailleurs des douanes, fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État, n'est pas contraire aux principes de la liberté syndicale" ; qu'en outre, dans son 336^e rapport, cas n°2383, la même Organisation affirme : « Les fonctionnaires de l'administration et du pouvoir judiciaires sont des fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État, et leur droit de recourir à la grève peut donc faire l'objet de restrictions, telle que la suspension de l'exercice du droit ou d'interdictions.* ». La Cour tire de ces sources de l'OIT « *qu'ainsi, l'Organisation internationale du travail reconnaît la légitimité de l'interdiction du droit de grève moyennant des garanties compensatoires aux agents des services essentiels, c'est-à-dire ceux dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé des populations ; que, dès lors, la reconnaissance de la liberté syndicale au profit d'une catégorie d'agents n'exclut pas l'interdiction de l'exercice du droit de grève ;* ».

C'est sur la base de l'ensemble de ces normes de référence que la Cour conclut que « dès lors, il y a lieu de dire et juger que l'article 9 de la loi sous examen

ne viole ni la Constitution ni les principes fondamentaux de l'Organisation internationale du travail ; ».

Il est donc clair que la Cour constitutionnelle béninoise utilise les conventions internationales ratifiées par le Bénin comme norme de référence, mais le caractère auxiliaire de ces conventions est confirmé ici, puisque c'est pour conforter des dispositions constitutionnelles précises que ces textes internationaux sont invoqués. Cela explique que le juge constitutionnel puisse aller jusqu'à citer des ouvrages, la jurisprudence et la doctrine de l'Organisation internationale du travail puisque ces sources «secondaires» ne viennent simplement que pour compléter la norme constitutionnelle.