

RAPPORT
DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU
BÉNIN

Mars 2003

I. La fraternité dans les Constitutions : fondements textuels et terminologie retenue

I-1. – Les fondements constitutionnels

I-1.1. – Votre Constitution consacre-t-elle et sous quel(s) chapitre(s), titre(s), le principe de fraternité ?

Oui, la Constitution béninoise consacre le principe de fraternité sous le titre Premier : de l'État et de la souveraineté.

Si oui, il est demandé de citer la(es) disposition(s) constitutionnelle(s) concernée(s) dans son(leur) intégralité.

C'est l'article premier de la Constitution béninoise qui consacre expressément le principe de la fraternité en énonçant : « (...) La devise de la République est : Fraternité, Justice, Travail (...) ».

Si oui, la mention de la fraternité dans votre texte constitutionnel fait-elle référence à la fraternité à l'égard de la communauté nationale et/ou internationale ?

La fraternité dans la Constitution béninoise fait référence à la fraternité à l'égard de la communauté nationale.

Si oui, quelle est l'évolution constitutionnelle et historique qui a conduit à cette consécration ? Par exemple, la notion de fraternité découle-t-elle ou précède-t-elle les notions d'égalité et de liberté ?

Dans la Constitution béninoise, la notion de fraternité découle des notions d'égalité, d'unité, de cohésion, de solidarité...

Si la notion de fraternité est consacrée uniquement dans le préambule de votre Constitution, celui-ci a-t-il valeur constitutionnelle ?

La notion de fraternité n'est pas consacrée dans le préambule de la Constitution béninoise. Toutefois, celui-ci a une valeur constitutionnelle.

I-1.2. – Cette consécration constitutionnelle est-elle indirecte et quel est alors le texte de référence ? En particulier, s'agit-il d'un texte de nature internationale (par exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme) ?

Cette consécration de la Constitution est aussi bien indirecte que directe. Le texte de référence est aussi bien la Constitution béninoise que les textes de nature internationale : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 qui fait partie intégrante de la Constitution ; Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

I-1.3. – Le principe de fraternité est-il inscrit dans la devise de votre pays ?

Si oui, quelle est cette devise ?

Oui, la devise du Bénin est : « Fraternité, Justice, Travail ».

I-1.4. – Les sources du principe de fraternité sont-elles uniquement de nature jurisprudentielle ?

Non.

I-2. – La terminologie retenue

I-2.1. – La notion de fraternité est-elle consacrée en tant que telle ?

Oui, la notion de fraternité est consacrée en tant que telle.

I-2.2. – Le terme de fraternité est-il absent des normes constitutionnelles ?

Non, il est présent dans les normes constitutionnelles béninoises.

I-2.3. – Des principes équivalents ou voisins sont-ils consacrés dans la Constitution (par exemple la notion de solidarité, de justice sociale, de République sociale...)

Oui, les notions de solidarité, de justice sociale, de cohésion... sont consacrées dans la Constitution béninoise.

Si oui, sous quel(s) chapitre(s), titre(s) de la Constitution ?

Si oui, il est demandé de citer la(es) disposition(s) constitutionnelle(s) concernée(s) dans son(leur) intégralité.

Les principes de solidarité, de justice sociale, de cohésion, d'unité, etc., sont consacrés dans les dispositions suivantes :

– Points 5 et 6 du préambule de la Constitution :

« Nous, Peuple béninois :

– affirmons notre volonté de coopérer dans la paix et l'amitié avec tous les peuples qui partagent nos idéaux de liberté, de justice, de solidarité

humaine, sur la base des principes d'égalité, d'intérêt réciproque et de respect mutuel de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale ;

– proclamons notre attachement à la cause de l'Unité africaine et nous engageons à tout mettre en œuvre pour réaliser l'intégration sous- régionale et régionale... ».

– Article 36 de la Constitution :

« Chaque béninois a le devoir de respecter et de considérer son semblable sans discrimination aucune et d'entretenir avec les autres des relations qui permettent de sauvegarder, de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance réciproque en vue de la paix et de la cohésion nationale ».

– Article 153 de la Constitution :

« L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional ».

– Article 10 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples :

« 1. – Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi.

2. – Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29. ».

– Article 21 alinéa 4 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples :

« Les États, parties à la présente charte s'engagent, tant individuellement que collectivement, à exercer le droit de libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, en vue de renforcer l'unité et la solidarité africaine ».

– Article 23 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples :

1. – « Les Peuples ont droit à la paix et à la sécurité tant sur le plan national que sur le plan international. Le principe de solidarité et de relations amicales affirmé implicitement par la charte de l'Organisation des Nations unies et réaffirmé par celle de l'Organisation de l'unité africaine doit présider aux rapports entre les États.

2. – Dans le but de renforcer la paix, la solidarité et les relations amicales, les États, parties à la présente charte s'engagent à interdire :

a) Qu'une personne jouissant du droit d'asile aux termes de l'article 12 de la présente charte entreprenne une activité subversive dirigée contre son pays d'origine ou contre tout autre pays, parties à la présente charte ;

b) que leurs territoires soient utilisés comme base de départ d'activités subversives ou terroristes, dirigées contre le peuple de tout autre État, partie à la présente charte ».

– Article 29 alinéas 4 et 8 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples :

« L'individu a en outre le devoir :

4. – de préserver et de renforcer la solidarité sociale et nationale, singulièrement lorsque celle-ci est menacée...

8. – de contribuer au mieux de ses capacités, à tout moment et à tous les niveaux, à la promotion et à la réalisation de l'unité africaine. »

Si oui, la mention de ce(s) principe(s) voisin(s) de la fraternité dans votre texte constitutionnel fait-elle référence à la fraternité à l'égard de la communauté nationale et/ou internationale ?

La mention de la fraternité dans le texte constitutionnel béninois fait référence à la fraternité aussi bien à l'égard de la communauté nationale qu'à l'égard de la communauté internationale.

Si oui, quelle est l'évolution constitutionnelle et historique qui a conduit à cette consécration ? Par exemple, ce(s) principe(s) découle(nt)-t-il(s) ou précède(nt)-t-il(s) les notions d'égalité et de liberté ?

Dans la Constitution béninoise, les principes voisins de la fraternité découlent des notions d'égalité, d'unité, de cohésion, de solidarité...

Si ce(s) principe(s) voisin(s) de la fraternité est (sont) consacré(s) uniquement dans le préambule de votre Constitution, celui-ci a-t-il valeur constitutionnelle ?

Non, la notion de fraternité n'est pas uniquement consacrée dans le préambule de la Constitution mais ce dernier a valeur constitutionnelle.

I-2.4. – La consécration constitutionnelle de ce(s) principe(s) est-elle indirecte et quel est alors le texte de référence ? En particulier, s'agit-il d'un texte de nature internationale (par exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme) ?

La consécration constitutionnelle de ces principes est à la fois directe et indirecte. Elle est directe en raison de la référence aux dispositions constitutionnelles et indirecte en raison de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 à laquelle notre Constitution fait référence dans son préambule.

I-2.5. – Le(s) principe(s) voisin(s) du principe de fraternité est(sont)-il(s) inscrit(s) dans la devise de votre pays ? Si oui, quelle est cette devise ?

Oui, la justice, principe voisin de la fraternité, est inscrite dans la devise de notre pays qui est : « Fraternité, Justice, Travail ».

I-2.6. – Les sources de ce(s) principe(s) sont-elles uniquement de nature jurisprudentielle ?

Non les sources de ce principe ne sont pas uniquement de nature jurisprudentielle. Elles sont aussi doctrinales.

I-2.7. – En quoi, selon vous, le principe de fraternité se différencie-t-il des principes voisins de solidarité, de justice sociale...?

Le principe de fraternité se différencie des principes voisins de solidarité, de justice sociale par les sentiments et la puissance des liens.

II. L'organisation de la société démocratique, espace de mise en œuvre du principe de fraternité

II-1. – La Constitution de votre pays est-elle unitaire ou fédérale ?

La Constitution béninoise est unitaire.

II-2. – La Constitution de votre pays reconnaît-elle l'existence de communautés (notamment des ethnies, des groupes linguistiques, des groupes religieux) ?

Oui, la Constitution du Bénin reconnaît l'existence des communautés notamment des ethnies, des groupes linguistiques et des groupes religieux.

II-3. – La Constitution de votre pays reconnaît-elle l'existence de collectivités territoriales à statut dérogatoire ?

Non, la Constitution du Bénin ne reconnaît pas expressément l'existence de collectivités territoriales à statut dérogatoire. Cependant, elle n'exclut pas cela étant entendu qu'elle confère la création des collectivités territoriales au législateur qui peut décider à son tour du statut dérogatoire ou non d'une collectivité.

II-4. – Les hypothèses de reconnaissance juridique de critères de différenciation objectifs entre individus conduisant à la reconnaissance de droits et d'obligations spécifiques

• *Au niveau constitutionnel*

II-4.1. – Quels critères de différenciation (par exemple le sexe, la race, l'origine sociale, la religion, l'âge, le niveau de revenus et de richesse, le

handicap physique et mental, les opinions ou l'appartenance politique, la langue ou encore l'orientation sexuelle) ont été explicitement consacrés/ retenus par le texte constitutionnel en faveur de certains individus ?

Les critères de différenciation explicitement consacrés par la Constitution en faveur de certains individus sont : le sexe, l'âge, le handicap physique et mental (cf. article 26 alinéa 2 de la Constitution béninoise : « L'homme et la femme sont égaux en droit. L'État protège la famille et particulièrement la mère et l'enfant. Il veille sur les handicapés et les personnes âgées. »).

• ***Au niveau législatif***

II-4.2. – Quels critères de différenciation ont conduit à l'élaboration d'une législation spécifique en faveur de certains individus ?

Les critères de différenciation qui ont conduit à l'élaboration d'une législation spécifique en faveur des femmes et des enfants sont : le sexe et l'âge et ces critères sont fondés sur la vulnérabilité de ces individus.

II-5. – Les hypothèses de reconnaissance juridique des communautés

• ***Au niveau constitutionnel***

II-5.1. – Quelles sont les communautés visées par le texte constitutionnel ?

Les communautés visées par la Constitution béninoise sont : les ethnies, les communautés religieuses et philosophiques, les communautés internationales et mondiales.

II-5.2. – Quels sont les domaines couverts (par exemple l'éducation, la langue, la religion, la culture, la législation sociale) ?

Les domaines couverts sont : l'éducation, la langue, la religion et la culture.

• ***Au niveau législatif***

II-5.3. – Quelles communautés font l'objet de dispositions législatives spécifiques ?

Néant.

II-5.4. – Quels sont les domaines couverts ?

Néant.

II-6. – Les hypothèses de reconnaissance juridique des collectivités territoriales à statut dérogatoire

• Au niveau constitutionnel

II-6.1. – Quelles sont les collectivités territoriales à statut dérogatoire visées par le texte constitutionnel ?

Néant.

II-6.2. – Quels sont les domaines sujets à dérogation (par exemple l'éducation, la langue, la religion, la culture, la législation sociale) ?

Néant.

• Au niveau législatif

II-6.3. – Quelles collectivités territoriales à statut dérogatoire font l'objet de dispositions législatives spécifiques ?

Au Bénin, les collectivités territoriales à statut dérogatoire qui ont fait l'objet de dispositions législatives spécifiques sont : Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

II-6.4. – Quels sont les domaines sujets à dérogation ?

Les domaines sujets à dérogation sont : l'éducation, le transport, la sécurité et la communication (cf. article 19 de la Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier).

III. Les modalités juridiques de mise en œuvre de l'esprit de fraternité : mécanismes institutionnels, usages et pratiques

III - 1. – Dans les relations avec l'État

III - 1.1. – Quels sont les mécanismes de participation mis en place à l'initiative de l'État en vue de garantir le principe de fraternité ?

Existe-t-il une autonomie de gestion/une délégation ou répartition de pouvoirs à l'endroit de groupes/collectivités territoriales/communautés destinées à assurer la fraternité entre collectivités ?

Oui, il existe une autonomie de gestion destinée à assurer la fraternité au niveau des collectivités territoriales.

Si oui, quelle forme cette autonomie/délégation revêt-elle ?

– directement par une représentation dans les instances décisionnelles ?

– par le biais de compétences territoriales par exemple eu égard à la répartition des peuplements ?

Cette autonomie se manifeste directement par une représentation dans les instances décisionnelles (conseils municipaux et communaux).

III - 1.2. – Quels sont les mécanismes de protection et de promotion (par exemple des mesures d'interdiction aux fins de protection) mis en place à l'initiative de l'État en vue de garantir le principe de fraternité ?

Les mécanismes de protection des étrangers incitent ceux-ci à se conformer à la Constitution, aux lois et aux règlements de la République (cf. article 39 de la Constitution). En ce qui concerne les mécanismes de promotion, plusieurs communautés peuvent décider de s'associer en vue de la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création des services d'intérêt et d'utilité intercommunaux (cf. article 176 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin).

III - 1.3. – Quels sont les outils d'égalisation des droits ou comment se réalise l'aménagement de l'égalité à des fins de fraternité ?

Existe-t-il par exemple des mécanismes de discrimination positive, de quotas, de parité ? Si oui, à l'égard de quels (groupes d') individus ont-ils été mis en place ?

Oui, il existe des mécanismes de discrimination positive au profit de la famille, de l'homme et de la femme et particulièrement de la mère et de l'enfant, au profit des personnes âgées et des handicapés (articles 26 alinéa 2 de la Constitution et 18 alinéas 3 et 4 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples).

Existe-t-il des dispositions visant à favoriser une meilleure répartition des richesses et autres moyens de subvenir au bien-être des populations entre l'État, les individus, les membres d'une fédération et/ou d'autres collectivités ou groupes ?

Oui, la Constitution béninoise dispose :

– en son article 26 : « L'État assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale... »

– en son article 153 : « L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional. »

– à l'article 3 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples :

« 1. – Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi.

2. – Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi. »

– à l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples :

« 1. – Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi.

2. – Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays.

3. – Toute personne a le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi. »

III - 1.4. – Existe-t-il des usages, coutumes et/ou pratiques de participation, de protection ou de promotion mis en place en vue de garantir le principe de fraternité dans les relations avec l'État ?

Non.

III - 2. – Dans les relations des communautés/collectivités/groupes entre eux

III - 2.1. – Quelles solutions juridiques et normatives sont mises en œuvre en cas de conflits entre communautés/collectivités/groupes ?

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tous actes violant

les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, les règlements et coutumes en vigueur (article 7 de la charte).

III-2.2. – Existe-t-il des usages, coutumes et/ou pratiques en cas de conflits entre communautés/collectivités/groupes ?

Oui, les usages, coutumes et pratiques qui existent en cas de conflit entre communautés/collectivités ou groupes au Bénin sont le recours aux chefs traditionnels, aux notables et au ministère de l'Intérieur et de la Sécurité.

IV. La consécration par la juridiction constitutionnelle du principe de fraternité

IV-1. – L'origine de cette consécration

IV-1.1. – Y a-t-il des décisions qui évoquent le principe de fraternité ou une notion connexe ?

Non.

IV-1.2. – Quelle est la première décision de votre institution qui se fonde sur le principe de fraternité ou un principe équivalent ?

Il n'en existe pas.

IV-1.3. – Le cas échéant, quelles ont été les étapes de cette consécration ?

Néant.

IV-2. – Les caractéristiques du principe de fraternité

IV-2.1. – Votre institution a-t-elle consacré le principe de fraternité (ou un principe équivalent de solidarité) comme un principe absolu comme un principe relatif ?

La Cour constitutionnelle n'a pas consacré le principe de fraternité ou encore un principe équivalent de solidarité.

IV-3. – Le principe de fraternité (ou un principe équivalent) est-il fréquemment invoqué devant votre institution ?

Non jamais.

IV-4. – Votre institution emploie-t-elle souvent ce concept ? Selon quelle fréquence ?

La Cour constitutionnelle n'a pas encore employé ce concept.

IV-5. – Donne-t-il lieu à un nombre important de censures ? Si oui, citer quelques exemples significatifs.

Néant.

IV-6. – Le contenu du principe de fraternité

IV-6.1. – Quels droits individuels et/ou collectifs votre juridiction a-t-elle consacrés sous l'angle du principe de fraternité ou sur son fondement, qu'il soit ou non identifié comme tel ?

La Cour constitutionnelle n'a consacré aucun droit.

IV-6.2. – Les rapports entre droits individuels et droits collectifs et leur conciliation font-ils l'objet de dispositions constitutionnelles ou législatives ou de pratiques, par exemple :

- liberté d'expression, ses limites ;***
- liberté de conscience et de religion par exemple culte, jours d'observances... ;***
- égalité et discrimination ;***
- droit d'association ?***

Oui, les rapports entre droits individuels et droits collectifs et leur conciliation font l'objet de dispositions constitutionnelles :

– La liberté d'expression est consacrée à l'article 23 de la Constitution et a pour limite le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements.

– La liberté de conscience et de religion est également consacrée à l'article 23 de la Constitution béninoise aux termes duquel l'exercice du culte et l'expression des croyances s'effectuent dans le respect de la laïcité de l'État.

– Le principe d'égalité est consacré aux articles 26 de la Constitution, 3 et 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

– Le droit d'association est reconnu par l'article 25 de la Constitution et ses limites sont fixées par la loi.

IV-6.3. – La Constitution crée-t-elle des obligations aux communautés/collectivités/groupes qu'elle reconnaît par rapport aux individus, par exemple en matière de droits fondamentaux ?

Oui, la Constitution béninoise crée des obligations aux communautés/collectivités par rapport aux individus surtout dans le domaine des droits fondamentaux (cf. articles 8, 10, 11, 12 et 13 de la Constitution).

VI-6.4. – En contrepartie, la Constitution du Bénin impose-t-elle des obligations aux individus par rapport aux communautés/collectivités/groupes ?

Oui, en contrepartie, la Constitution du Bénin impose des obligations aux individus par rapport aux communautés/collectivités/groupes (cf. articles 32, 33, 34, 35, 36, 37 et 66 alinéa 2 de la Constitution et Chapitre II – Des Devoirs de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples).

IV-7. – Dans quels domaines la juridiction constitutionnelle a-t-elle contrôlé l'application du principe de fraternité ?

Néant.

IV-8. – Quel est le pouvoir d'intervention des juridictions constitutionnelles cette matière ?

Aucun.

IV-9. – Quel est l'apport de votre Cour constitutionnelle à l'esprit de fraternité ?

La Cour constitutionnelle a fait évoluer sa jurisprudence en faveur de la recevabilité des recours émanant des étrangers (cf. 12 DC du 28 octobre 1992 et DCC 97-045 du 13 août 1997).

IV-10. – Comment s'articulent les relations en ces matières entre votre Cour constitutionnelle et les tribunaux de l'ordre juridictionnel, administratif, civil ou criminel ?

Ce sont des rapports de collaboration.

IV-11. – Comment s'aménagent les rapports, le cas échéant, entre votre Cour constitutionnelle en ces matières et les tribunaux supranationaux ?

C'est la collaboration.

IV-12. – À ce stade et au regard de ces textes, de la mise en œuvre juridique et de la doctrine, pouvez-vous donner une définition synthétique de la notion de fraternité ?

La fraternité est un idéal de bien-être collectif garanti ou non par un texte et se traduisant par la solidarité, les relations amicales et de bon voisinage dans le but de la justice sociale et de la paix.

V. Voies d'avenir

V - 5. – Au sein de l'ACCPUF, quelles sont les perspectives d'une mise en œuvre de la fraternité entre Cours constitutionnelles membres ?

V-5.1. – Constatez-vous, au regard de votre jurisprudence récente, un usage plus systématique des outils de droit comparé par votre Cour ?

Oui.

V-5-2. – Quelles sont vos attentes précises vis-à-vis de l'Association et autres Cours membres en termes de solidarité matérielle et logistique ?

Partenariat.