

# Cour constitutionnelle du Bénin

## I. Les sources du principe de proportionnalité

### 1.1. Consécration par la Constitution

Le principe de proportionnalité n'est pas expressément consacré par la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Toutefois, l'esprit de ce principe est contenu dans certaines dispositions de la loi fondamentale.

### 1.2. Dispositions explicites et formulation

On peut relever les articles 9, 11, 18, 19, 20, 22, 23, 25, 31, 37 et 39 de la Constitution. Sous le Titre II, ces articles traitent des droits et devoirs de la personne humaine.

*Art. 9 :* « Tout être humain a le droit au développement et au plein épanouissement de sa personne dans ses dimensions matérielle, temporelle, intellectuelle et spirituelle, pourvu qu'il ne viole pas les droits d'autrui ni n'enfreigne l'ordre constitutionnel et les bonnes mœurs. »

*Art. 11 :* « Toutes les communautés composant la Nation béninoise jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur propre culture tout en respectant celles des autres. L'État doit promouvoir le développement de langues nationales d'intercommunication. »

*Art. 18 al. 3 :* « Nul ne peut être détenu dans un établissement pénitentiaire s'il ne tombe sous le coup d'une loi pénale en vigueur. »

*Art. 19 al. 2 :* « Tout individu, tout agent de l'État est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte grave et manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques. »

*Art. 20 :* « Le domicile est inviolable. Il ne peut y être effectué de visites domiciliaires ou de perquisitions que dans les formes et conditions prévues par la loi. »

*Art. 22 :* « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement. »

*Art. 23 al. 1 :* « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements. L'exercice du culte et l'expression des croyances s'effectuent dans le respect de la laïcité de l'État. »

*Art. 25* : « L'État reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation. »

*Art. 31* : « L'État reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale. Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi. »

*Art. 37* : « Les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation, ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi. »

*Art. 39* : « Les étrangers bénéficient sur le territoire de la République du Bénin des mêmes droits et libertés que les citoyens béninois et ce, dans les conditions déterminées par la loi. Ils sont tenus de se conformer à la Constitution, aux lois et aux règlements de la République. »

### **1.3. Autres textes**

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui fait partie intégrante de la Loi fondamentale de la République du Bénin contient également des dispositions qui font référence à ce principe.

*Art. 6* : « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminés par la loi ; en particulier, nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement. »

*Art. 8* : « La liberté de conscience, la profession et la pratique libre de la religion sont garanties. Sous réserve de l'ordre public, nul ne peut être l'objet de mesures de contrainte visant à restreindre la manifestation de ces libertés. »

*Art. 10* : « 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. »

*Art. 11* : « Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes. »

*Art. 12* : « 1. – Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi.

2. – Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. Ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi nécessaire pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publique. »

*Art. 13* : « Toute personne a le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi. »

*Art. 14* : « Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce, conformément aux dispositions des lois appropriées. »

Art. 27.2 : « Les droits et les libertés de chaque personne s'exercent dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun. »

Il en est de même de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Art. 8 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. »

#### **1.4. Limites à l'exercice de certains droits et libertés prévues par la Constitution**

Certes la Constitution prévoit des limites à l'exercice de certains droits et libertés :

- droit au développement et au plein épanouissement de la personne... pourvu qu'il ne viole pas les droits d'autrui, ni n'enfreigne l'ordre constitutionnel... (art. 9);
- liberté d'utiliser sa langue parlée et écrite... tout en respectant celle des autres (art. 11);
- toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience... dans le respect de l'ordre constitutionnel établi... (art. 23);
- l'État reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et de venir... de cortège et de manifestation (art. 25);
- l'État reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre..., dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts... (art. 31).

#### **1.5. Principes mis en balance**

Les principes mis en balance sont ceux de l'ordre public, de l'intérêt général (des droits d'autrui, de l'ordre constitutionnel, de l'utilité publique, de la laïcité de l'État, de l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale, des droits et libertés des personnes...).

#### **1.6. Place de la Constitution (ou d'autres sources écrites) et pouvoir normatif du juge constitutionnel; rôle de la doctrine; influence du droit comparé et de la jurisprudence des autres Cours**

Les dispositions de la Constitution confèrent des droits mais également des devoirs aux citoyens. Il s'agit de dispositions protectrices de la liberté individuelle et collective. Mais comme nous le soulignons *supra*, ces droits sont exercés dans les conditions fixées par la loi; ceci par souci de préserver l'ordre public. C'est donc dans cet esprit que le juge constitutionnel, dans la construction de sa jurisprudence, fait état des droits garantis au requérant par la Constitution, sans perdre de vue l'intérêt général ou l'ordre public. Si des droits sont reconnus, encore faut-il les exercer dans certaines limites. Le pouvoir normatif du juge constitutionnel se résume en une interprétation stricte de ces dispositions.

Il s'agit d'apprécier si un juste équilibre a été ménagé entre le but à atteindre et le droit en cause, en tenant compte de son importance et de l'intensité de l'atteinte portée. Ainsi, les dispositions constitutionnelles et le pouvoir normatif du juge garantissent et rétablissent cet équilibre.

#### **1.7. Autres sources**

Une source essentielle d'inspiration de la jurisprudence est la doctrine. Elle a essentiellement pour rôle d'éclairer le praticien du droit sur l'évolution de la jurisprudence, l'opinion ou les différents courants de pensée des théoriciens du droit sur des questions données.

En principe le droit comparé et la jurisprudence des autres Cours ne peuvent contribuer qu'à une ouverture d'esprit du juge. Le juge n'est cependant pas lié par ces éléments pour rendre sa décision.

La jurisprudence béninoise en la matière s'inspire également de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il est aussi constant que le juge, avant d'établir sa jurisprudence, se réfère aux textes sur la base desquels le requérant exerce ses prétentions.

En raison de la spécificité de la matière, c'est-à-dire l'exercice des droits et libertés en dehors de la Constitution et de règlements internationaux qui la régissent, le juge constitutionnel béninois assied parfois sa religion par référence à la doctrine. En effet, source de droit, la doctrine éclaire davantage le juge.

L'évocation de la doctrine appelle déjà des développements sur le droit comparé. La doctrine dans sa construction, procède à un état des lieux.

S'agissant de l'influence de la jurisprudence des autres Cours, le juge constitutionnel béninois s'inspire beaucoup et surtout de celle du Conseil constitutionnel français.

## **II. Le contrôle de proportionnalité**

### **2.1. Exercice d'un contrôle explicite ou recours à des notions connexes**

La jurisprudence constitutionnelle béninoise n'exerce pas de manière explicite un contrôle de proportionnalité. Ce contrôle n'est pas expressément consacré par la Constitution. La jurisprudence tente d'adhérer à des principes qui traduisent l'exercice d'une forme de contrôle de proportionnalité.

### **2.2. Domaines de contrôle**

Le contrôle de proportionnalité est utilisé dans le cadre du contrôle des lois restreignant les libertés fondamentales garanties dans la Constitution et en matière de contrôle des violations des droits de l'homme.

### **2.3. Exemples**

DCC 97-045 du 13 août 1997 ; DCC 00-003 du 20 janvier 2000 ; DCC 01-079 du 17 août 2001 ; DCC 01-096 du 7 novembre 2001 ; DCC 02-058 du 4 juin 2002 ; DCC 02-143 du 19 décembre 2002 ; DCC 03-134 du 21 août 2003 ; DCC 05-148 du 1<sup>er</sup> décembre 2005 ; DCC 07-007 du 23 janvier 2007 ; DCC 07-051 du 3 juillet 2007 ; DCC 07-120 du 16 octobre 2007 ; DCC 07-134 du 18 octobre 2007 ; DCC 07-153 du 22 novembre 2007 ; DCC 07-156 du 22 novembre 2007 ; DCC 07-167 du 27 novembre 2007 ; DCC 08-010 du 17 janvier 2008 ; DCC 08-054 du 30 mai 2008.

### **2.4. Critères d'appréciation**

La Cour constitutionnelle pour juger de la proportionnalité d'une mesure ou d'une loi retient :  
– soit les critères et les modalités de jouissance définis par les lois (DCC 16-94 du 27 mai 1994 ; DCC 97-059 du 8 octobre 1997 ; DCC 02-056 du 4 juin 2002 ; DCC 03-024 du 27 février 2003 ; DCC 98-030 du 27 mars 1998 ; DCC 01-003 du 11 janvier 2001) ;

– soit la motivation de cette mesure ou de cette limitation des droits. Ainsi, la Cour a jugé que : « Dès qu'une autorité administrative... n'a pas motivé sa décision d'interdiction d'une de ces libertés, et s'il n'est pas démontré que la jouissance de la liberté peut porter atteinte à l'ordre public, alors, il y a violation de la Constitution » (DCC 00-003 du 20 janvier 2000 ; DCC 03-134 du 21 août 2003).

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 n'a pas expressément consacré le principe de la proportionnalité. Cependant, la protection des droits et libertés étant garantie par cette loi fondamentale, leur exercice est contenu dans les conditions fixées par la loi. Ce qui fait penser au recours au principe de proportionnalité. Si nous l'acceptons ainsi, il n'est pas faux de dire que cette forme de contrôle est courante à la Cour constitutionnelle du Bénin.

**Hypothèses :** préservation de la paix sociale, de l'ordre public, de l'intérêt général.

## **2.5. Technique de contrôle courante ou exceptionnelle ? Principaux cas d'utilisation**

Les décisions les plus pertinentes ont été annexées à la réponse du questionnaire.

## **2.6. Décisions les plus pertinentes**

A priori, le recours au principe de proportionnalité semble remettre en cause les droits constitutionnellement reconnus aux citoyens. C'est une forme d'atteinte à ces droits en ce qu'ils ne sont pas élastiques. Le citoyen ou le requérant à qui le principe de proportionnalité est appliqué ne peut s'expliquer qu'un droit lui soit garanti et qu'en l'exerçant, des limites y soient apportées. Cette technique révèle qu'il n'y a pas de liberté absolue et que la jouissance de ces droits n'est que la restitution de la volonté du constituant ou du législateur.

Le recours au principe de proportionnalité implique le respect des règles édictées, le souci de la sécurité nationale, le maintien de l'ordre public, c'est-à-dire des motifs justifiés pour une atteinte à un droit de la personne. Il suppose qu'il y ait une violation des droits.

## **2.7. Conséquences et implications du recours au principe de proportionnalité**

Comme tous les principes généraux du droit, le principe de proportionnalité dicte les limites à observer dans la jouissance des droits et libertés. Il consacre l'existence des « justes motifs pour la limitation de certains droits de la personne en ayant un œil sur le caractère nécessaire de ce droit. Il est donc du devoir du constituant ou du législateur d'avoir le souci de l'équilibre. L'individu est certes titulaire de droits, mais il faut en faciliter la jouissance en tenant compte de l'intérêt général.