



APPROCHE PAR PAYS

Certaines des Cours membres de l'ACCPUF ont présenté, dans la perspective de la troisième Conférence des Chefs d'institution de l'Association tenue à Djibouti en janvier 2002, un rapport détaillé sur les relations entre cour constitutionnelle et cour(s) suprême(s). Il a paru intéressant de les publier à l'appui de l'étude comparative synthétique présentée en première partie du Bulletin.

A. Rapport de la Cour constitutionnelle du Bénin

Rapport présenté par Madame Conceptia Lilianne DENIS-OUINSOU, Présidente de la Cour constitutionnelle du BÉNIN, lors de la troisième Conférence des Chefs d'institution de l'ACCPUF tenue à Djibouti en janvier 2002

Dans la plupart des pays africains, la justice constitutionnelle n'a vraiment connu un réel démarrage qu'à partir des années 90 où le vent de la démocratie a commencé à souffler çà et là en vue de revaloriser les droits fondamentaux de la personne.

En effet, dans ces pays, les cours suprêmes étaient les plus hautes juridictions en matière administrative, judiciaire, des comptes et parfois en matière constitutionnelle. Cet état de chose est encore en vigueur notamment en Guinée et au Rwanda où la Constitution de ces États crée une chambre ou une section constitutionnelle au sein de la Cour suprême.

Au Bénin, une chambre constitutionnelle a été prévue par l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attribution de la Cour suprême. Cette ordonnance qui a créé les chambres administrative, judiciaire et des comptes, a décidé en son article 30 que les attributions de la chambre constitutionnelle seront fixées ultérieurement. Aucun autre texte n'aura jamais été pris. Et cette chambre n'aura jamais fonctionné jusqu'à l'adoption de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin qui a procédé à la séparation de la juridiction constitutionnelle du pouvoir judiciaire.

1. Cadre légal des deux juridictions

Le Titre V de notre loi fondamentale crée une Cour constitutionnelle dont les attributions sont précisées à l'article 114 qui énonce : « *La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.* » La Constitution vient donc par l'article ci-dessus rendre caduques les dispositions de l'article 30 de l'ordonnance n° 21/PR visé supra.

Par ailleurs, cette Constitution consacre son Titre VI au pouvoir judiciaire, qui se trouve représenté au plus haut niveau par la Cour suprême. C'est la preuve de la volonté manifeste du constituant de marquer une séparation nette entre les deux ordres de juridiction. En effet, selon l'article 131 alinéa 1 de la Constitution : « *La Cour suprême est la plus haute juridiction en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'État.* »

2. Quels rapports existent entre ces deux juridictions ?

Comme avec toutes les institutions et administrations étatiques, la Cour constitutionnelle échange des correspondances avec la Cour suprême dans le cadre de l'instruction des recours dont elle est saisie.

Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article 58 alinéa 2 de la loi n°91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 17 juin 1997 : « *Chaque année, dans la première quinzaine d'octobre, la Cour constitutionnelle arrête une liste de six rapporteurs parmi les conseillers à la chambre administrative et la chambre des comptes de la Cour suprême...* ». Dans la pratique, ces rapporteurs sont répartis au sein des deux sections formées par les conseillers à la Cour constitutionnelle. Leur concours est surtout sollicité au cours des échéances électorales nationales (observation des élections, ouverture des plis, règlement du contentieux électoral).

En outre, la Constitution a établi d'autres relations particulières entre ces deux juridictions :

1°) dans le cas de la mise en accusation des membres de la Cour constitutionnelle, l'article 115 alinéa 4 précise qu' « ... *ils ne peuvent être poursuivis ou arrêtés sans l'autorisation de la Cour constitutionnelle et du bureau de la Cour suprême siégeant en session conjointe sauf dans les cas de flagrant délit.*

Dans ce cas, le président de la Cour constitutionnelle et le président de la Cour suprême doivent être saisis immédiatement et au plus tard dans les quarante huit heures. »

2°) la Haute cour de justice implique les deux juridictions comme le précise l'article 135 alinéa 1 de la Constitution : « *La Haute cour de justice est composée des membres de la Cour constitutionnelle à l'exception de son président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la Cour suprême.* »

La Constitution béninoise qui a défini de façon précise les attributions de chacune des juridictions, leur accorde à chacune une suprématie. Cette dernière se traduit surtout au niveau des effets de leurs décisions respectives. Ainsi, l'article 124 alinéa 2 et 3 de la Constitution dispose que : « *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. »

De même, l'article 131 alinéa 3 et 4 de la même Constitution consacre en ces termes, le caractère irréversible des décisions de la Cour suprême et leur effet à l'égard de tous :
« ...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. »

Voilà donc les deux plus hautes juridictions de l'Etat dotées de plein pouvoir et dont les décisions sans recours s'imposent à tous. Leurs décisions acquièrent « l'autorité de la chose jugée ». Elles s'imposent à toutes les autorités et non pas seulement aux parties.

3. Respect de l'article 131 de la Constitution relatif à l'autorité des décisions de la Cour suprême

1/ Par la Cour constitutionnelle

Au Bénin, ce principe d'autorité de chose jugée qui s'applique aux arrêts de la Cour suprême n'est pas accepté de tous. La méconnaissance des textes législatifs ou l'amertume face à la perte d'un procès pousse bon nombre de citoyens à recourir à la Cour constitutionnelle devant laquelle ils attaquent les décisions des juridictions judiciaires en général, et en particulier celles rendues par la Cour suprême.

Or, l'article 3 dernier alinéa de la Constitution donne une définition claire des actes dont la juridiction constitutionnelle doit être saisie. Il s'agit des lois, textes et actes présumés inconstitutionnels. Sont donc exclus de cette disposition les décisions judiciaires.

C'est la raison pour laquelle la Haute juridiction s'est toujours déclarée incompétente lorsqu'elle se trouve saisie d'un recours en contrôle de constitutionnalité d'une décision judiciaire.

D'une façon plus particulière, toute requête visant une décision de la Cour suprême se heurte à la mise en application de l'article 131 de la Constitution. Dans ce cadre, la Cour constitutionnelle a rendu plusieurs décisions à travers lesquelles elle s'est strictement conformée aux dispositions de l'article précité. La Haute juridiction a toujours conclu à un contrôle de légalité, domaine exclusif de la Cour suprême et s'est déclarée incompétente à connaître desdits dossiers.

Il s'agit notamment des décisions :

- DCC 11-94 du 11 mai 1994
- DCC 98-017 du 11 février 1998
- DCC 98-020 du 11 mars 1998⁴¹
- DCC 98-021 du 11 mars 1998
- DCC 98-022 du 11 mars 1998⁴²
- DCC 98-044 du 14 mai 1998

Par ces décisions, la Cour constitutionnelle a tout simplement déclaré irrecevables les recours tendant à solliciter le contrôle de constitutionnalité des arrêts et autres décisions de

⁴¹ Décision disponible sur le site Internet de l'ACCPUF : <http://www.accpuf.org/ben/index.htm>

⁴² Décision disponible sur le site Internet de l'ACCPUF : <http://www.accpuf.org/ben/index.htm>

la Cour suprême. C'est bien ce qu'elle précise dans sa décision DCC 98-020 du 11 mars 1998 en énonçant ce qui suit :

« Considérant que les ordonnances sur requêtes sont des actes de juridiction gracieuse et non des mesures d'administration judiciaire ; qu'en l'espèce, les ordonnances déferées prises par le Président de la Cour suprême...ne sont pas des actes administratifs et par suite l'article 3 de la Constitution ne saurait recevoir application ;

Considérant que ces ordonnances font partie de la catégorie des décisions visées par l'article 131 de la Constitution qui ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent à toutes les juridictions ; qu'en conséquence, le recours dont elles font l'objet doit être déclaré irrecevable ».

Pour le juge constitutionnel, l'article 131 de la Constitution est sans ambiguïté : les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent à toutes les juridictions y compris elle-même. La Cour constitutionnelle étant avant tout une juridiction, elle s'est donc toujours pliée face à cette disposition constitutionnelle qui s'impose à tous.

2/ Par les pouvoirs publics et autres

La Cour constitutionnelle veille également au respect de l'article 131 précité par l'ensemble des pouvoirs publics.

Elle a condamné par deux fois le pouvoir exécutif parce que ce dernier ne s'est pas conformé dans un délai raisonnable aux arrêts rendus par la Cour suprême. Il s'agit des décisions DCC 01-050 du 21 juin 2001 et DCC 01-074 du 13 août 2001⁴³.

Dans sa décision DCC 01-050 du 21 juin 2001, la Cour constitutionnelle a condamné le Gouvernement qui a mis quatre mois pour se conformer à un arrêt de la Cour suprême. Elle a donc jugé que le Gouvernement a violé l'article 131 alinéa 3 et 4 de la Constitution, pour avoir délibérément ignoré le contenu de l'arrêt n°16/CA du 15 mai 1998 rendu par la Cour suprême et dont il avait pourtant reçu notification à bonne date.

Dans la décision DCC 01-074 du 13 août 2001, on relève les considérants ci-après :

« ...Considérant que le requérant expose que, par l'arrêt n°26/CA du 22 octobre 1998, il a obtenu le sursis à exécution de la décision contenue dans la lettre n°083/MIPME/DC/SP du 22 octobre 1998...déclarant le Groupe SCB-LAFARGE adjudicataire provisoire pour la location-gérance du complexe cimentier d'Onigbolo jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours en annulation pour excès de pouvoir introduit contre ladite décision ; qu'il développe que le 15 novembre 1998, le Gouvernement du Bénin par l'intermédiaire du Ministre de l'industrie et des petites et moyennes entreprises, a signé les accords confiant la location-gérance du complexe cimentier d'Onigbolo au groupe SCB-LAFARGE...

Considérant qu'il résulte de l'examen des pièces du dossier que le Gouvernement a effectivement, au cours de sa séance du Conseil des Ministres du 17 février 1999, « instruit le Ministre de l'industrie et des petites et moyennes entreprises pour prendre toutes les dispositions appropriées, en vue de la remise officielle du complexe cimentier d'Onigbolo au groupement SCB-LAFARGE, le lundi 22 février 1999, conjointement avec la Ministre fédérale de l'industrie du Nigéria conformément aux directives des hautes autorités des deux Etats » ce, en méconnaissance du sursis à exécution ordonné par la Cour suprême et avant même la décision définitive de la Haute Juridiction, le 04 mars 1999 ; que, dès lors, le Gouvernement a violé l'article 131 de la Constitution».

⁴³ Décisions disponibles sur le site Internet de l'ACCPUF : <http://www.accpuf.org/ben/index.htm>

4. Respect de l'article 105 de la Constitution

En tant qu'organe régulateur du fonctionnement des institutions, la Cour constitutionnelle s'efforce de sanctionner le non respect des procédures édictées par la Constitution et qui doivent être observées devant la Cour suprême.

En effet, selon l'article 105 alinéa 2 de la Constitution : « *Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres, après avis motivé de la Cour suprême...* ». Ainsi, par sa décision DCC 01-026 du 16 mai 2001⁴⁴, la Cour a rejeté la requête par laquelle le Chef de l'Etat sollicite le contrôle de constitutionnalité d'une loi dont le texte n'a pas été soumis à l'avis préalable de la Cour suprême.

5. Respect de l'article 122 de la Constitution relatif à l'exception d'inconstitutionnalité

En dehors des cas cités ci-dessus, la Constitution offre aux deux juridictions un autre cadre de relation, à savoir, la saisine par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité.

En effet, notre loi fondamentale en son article 122 dispose :
 « *Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours.* »

Ainsi, lorsqu'au cours d'un procès devant la Cour suprême, un citoyen soulève l'exception d'inconstitutionnalité, cette juridiction a l'obligation de saisir la Cour constitutionnelle et d'attendre sa décision. En tant que juridiction, la Cour suprême satisfait aux exigences de cette disposition et transmet à la Cour constitutionnelle toute requête du genre dont elle se trouve saisie.

C'est ce qui ressort de la décision DCC 98-021 du 11 mars 1998 qui énonce :
 « *...Considérant que la Constitution en son article 122 dispose : « Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours » ; que les dispositions de cet article concernent toutes les juridictions sans exception qui par décision de renvoi doivent saisir la Cour constitutionnelle ; Considérant qu'aux termes de l'article 131 de la Constitution, « ...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. » ; que ces dispositions ne prévoient aucune réserve même en ce qui concerne l'application de l'article 122 de la Constitution ; qu'en application des dispositions sus énoncées, 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 ;... »*

⁴⁴ Décision disponible sur le site Internet de l'ACCPUF : <http://www.accpuf.org/ben/index.htm>

Toutefois, le citoyen ne peut user à la fois, des deux moyens que lui offre la loi. S'il saisit directement la Cour constitutionnelle, il ne peut plus se prévaloir de l'exception d'inconstitutionnalité devant la Cour suprême sur le même objet. Dans sa décision DCC 97-060 du 28 octobre 1997, la Haute Juridiction a débouté le citoyen qui a cru devoir utiliser simultanément les deux voies de recours. Elle a précisé en ces termes la motivation de sa décision :

« ...Considérant que l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 2 de l'Ordonnance n° 80-6 a été soulevée devant la Cour Suprême par le sieur BABADJIDE alors qu'il avait déjà porté par action directe la même demande devant la Cour Constitutionnelle ; que l'article 122 de la Constitution impose le choix entre l'action directe et la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité ; que seule la Haute Juridiction a compétence pour se prononcer sur la recevabilité de ces deux procédures ; que le sieur BABADJIDE, ayant recouru concurremment à la procédure de l'action directe le 29 août 1997 et à celle de l'exception d'inconstitutionnalité devant la Cour Suprême le 02 septembre 1997, a méconnu les dispositions de l'article 122 précité ; que dès lors, la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité engagée par le sieur BABADJIDE devant la Cour Suprême postérieurement à l'action directe devant la Cour Constitutionnelle est irrecevable... »⁴⁵

La lecture combinée et croisée de toutes ces dispositions constitutionnelles suscite des interrogations qui pourraient rendre difficiles les rapports entre les deux juridictions , au regard de la protection des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques, prérogative exclusivement réservée à la juridiction constitutionnelle.

6. Qu'en est-il du respect des droits fondamentaux ?

Dans ce domaine, la Cour a rendu deux décisions où l'autorité de la chose jugée prend le pas sur tout contrôle de constitutionnalité. Il s'agit des décisions DCC 11-94 du 11 mai 1994 et DCC 95-001 du 06 janvier 1995 qui expliquent bien l'embarras de la Cour constitutionnelle sur la question. De quoi s'agit-il en fait ?

Par arrêt n°93-06/CJ-P rendu le 22 août 1993, l'assemblée plénière de la Cour suprême décide de la levée de l'immunité de Maître Agnès CAMPBELL, membre de la Commission béninoise des droits de l'homme. L'intéressée attaque ledit arrêt pour inconstitutionnalité, violation des articles 114 alinéa 3, 121 alinéa 2 de la Constitution ainsi que de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Dans sa décision, la Cour a rejeté les allégations du requérant sur la base des dispositions de l'article 131 de la Constitution. Elle a affirmé dans cette décision que les articles 117 alinéa 4, 120 et 121 alinéa 2 de la Constitution lui donnent compétence exclusive pour statuer sur la violation des droits de l'homme et que les plaintes en ce domaine sont donc recevables. Toutefois, se basant sur les dispositions de l'article 131 alinéa 3 et 4 de la Constitution, elle s'est déclarée incompétente pour statuer sur l'arrêt querellé.

Par contre, dans la deuxième décision, après avoir noté le caractère irréversible de l'article précité, elle a rappelé son monopole dans le domaine de la défense des droits fondamentaux. En effet, dans la requête ayant conduit à cette décision, le requérant a stigmatisé le non respect des droits de la défense ; il a également formulé des critiques visant essentiellement l'arrêt n°93-06/CJ-P du 22 avril 1993. La Cour n'a donc pas pu

⁴⁵ Décision disponible sur le site Internet de l'ACCPUF : <http://www.accpuf.org/>

véritablement sanctionner la violation des droits fondamentaux qu'elle a constatée. En revanche, tout en admettant son impuissance devant cette règle de l'autorité de la chose jugée, elle est allée plus loin et a relevé ce qui suit :

« ...Considérant que la question de levée d'immunité de Maître CAMPBELL relève du domaine de compétence judiciaire de la Cour suprême ; que l'arrêt déféré a donc été rendu en matière judiciaire ; que la Cour constitutionnelle ne saurait, sans violer l'article 131 précité, statuer sur la conformité à la Constitution dudit arrêt ; qu'il s'ensuit qu'elle est incompétente ;

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 sont affirmés et protégés par la Constitution, ces droits impliquant, entre autres, que toute personne fasse entendre sa cause ;

le respect de cette obligation par toute autorité administrative et juridictionnelle s'impose pour toute mesure qui, même si elle ne constitue pas une sanction, est prise en considération de la personne qui en fait l'objet ;

en l'espèce, Maître Agnès CAMPBELL, membre de la Commission béninoise des droits de l'homme, n'a été entendue à aucun stade du déroulement de la procédure de levée de l'immunité que lui confère, en son article 14, la loi n° 89-004 du 12 mai 1989 portant institution de la Commission béninoise des droits de l'homme ;

les droits de la défense n'ont pas été respectés... »

Dans ce dernier considérant, la Cour constitutionnelle semble reconnaître qu'il se pose problème entre la compétence exclusive dans le domaine des droits fondamentaux de la personne humaine et l'autorité de chose jugée attachée aux décisions de la Cour suprême.

La question se pose donc à la Cour constitutionnelle de savoir quelle attitude adopter à l'avenir au cas où un requérant la saisisait d'une violation des droits fondamentaux contenue dans une décision de la Cour suprême.

Pour rester dans son domaine de compétence, le juge constitutionnel devra considérer l'article 131 la Constitution comme ne s'appliquant pas à elle de façon absolue, en matière de violation des droits fondamentaux de la personne humaine. Ce qui revient à mettre les décisions de la Cour constitutionnelle au-dessus de celles de la Cour suprême dans le domaine précis des droits de l'homme. D'ailleurs, la primauté que le constituant béninois accorde aux dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'homme milite en faveur de cette analyse.

Conclusion

La Cour suprême et la Cour constitutionnelle, chacune dans son domaine de compétence, concourent harmonieusement à l'enracinement de la démocratie au Bénin. Le seul problème qui se pose concerne l'autorité de chose jugée attachée aux décisions de la Cour suprême. Mais compte tenu des attributions de la Cour constitutionnelle qui garantit notamment les droits fondamentaux de la personne humaine, il y a lieu de considérer que les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours dans la mesure où elles ne contiennent pas de dispositions portant atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine. Il appartient donc à la Cour suprême de veiller à ce que ses décisions ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine.

