

# LE CAS DES DÉCISIONS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU BÉNIN

**Gilles Badet**

*Secrétaire général de la Cour constitutionnelle*

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les présidents,  
Mesdames et Messieurs les secrétaires généraux, directeurs,  
Mesdames et Messieurs,

Nous avons essayé de produire plusieurs décisions<sup>1</sup> pour faire le tour de la diversité des compétences de la Cour constitutionnelle du Bénin. Nous allons les analyser ensemble et nous nous arrêterons sur celles qui nous semblent devoir mériter une étude plus approfondie. La première décision est une proclamation de résultats d'élection présidentielle. L'observation que je peux faire est que pour l'élection présidentielle, nous inscrivons «EP» sur la décision. Pour l'élection législative, la deuxième décision, nous inscrivons «EL» sur la décision, qui date de 2007.

Nous allons tout d'abord analyser la décision DCC 09-081 du 30 juillet 2009<sup>2</sup>. C'est la 81<sup>e</sup> décision de la Cour. Il s'agit d'une décision rendue en matière d'exception d'inconstitutionnalité. La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 a mis en place la procédure d'exception d'inconstitutionnalité, similaire à la question préjudicielle en Belgique ou à la question prioritaire de constitutionnalité en France. En effet, depuis 1990, lorsque vous êtes partie à un procès et estimez qu'une disposition législative qui s'applique à votre cas d'espèce est contraire à la Constitution, la Constitution prévoit que le juge, une fois que cette exception a été soulevée, statue et saisisse la Cour constitutionnelle. Dans un délai de 30 jours, la Cour doit rendre une décision pour répondre à la question, décidant si cette disposition est conforme ou non à la Constitution. Le procès pourra continuer sur la base de la décision qui aura été rendue.

Dans la décision que je vous présente, nous voyons au début la mention de la Cour constitutionnelle. Suivent les précisions sur le requérant, les parties au litige et l'objet du recours. Nous constatons qu'il s'agissait pour la Cour d'apprécier la conformité à la Constitution des dispositions du Code pénal sur l'incrimination, la poursuite et la sanction de l'adultère. Ces dispositions ont été héritées du droit français durant la colonisation. Elles ont été conservées après l'indépendance et étaient des dispositions du Code pénal béninois en vigueur à l'époque. Elles devaient donc être appliquées aux parties au litige. Les dispositions prévoient des conditions d'incrimination et de sanction de l'adultère

---

1. Voir annexes.

2. Voir p. 575.

différentes selon le sexe. Autrement dit, pour l'homme, l'adultère pouvait être constaté au domicile conjugal, alors que pour la femme, l'adultère pouvait être constaté à n'importe quel endroit. De plus, pour l'homme, plusieurs constats de l'adultère étaient nécessaires tandis que pour la femme, une seule constatation suffisait.

Dans le procès en question, il s'agissait d'une demande de divorce introduite par la femme. L'homme avait introduit une demande conventionnelle de divorce ainsi qu'une demande de sanction de la femme pour adultère. En effet, l'homme pouvait invoquer les dispositions relatives à l'adultère tandis que la femme ne le pouvait pas, bien que leurs situations soient similaires. Les avocats de la femme ont soulevé l'exception d'inconstitutionnalité devant le tribunal de Cotonou.

Dans la décision, la Cour cite ensuite les normes de référence : l'article 26 de la Constitution et les articles 2 et 3 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (étant entendu que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples fait partie intégrante de la Constitution du Bénin et a la même valeur que les autres dispositions, comme le prévoit l'article 7 de la Constitution du Bénin). Je tiens à préciser qu'il est fréquent que la Cour constitutionnelle invoque les dispositions de la Charte africaine dans ses décisions. En effet, dans cette décision, la Cour invoque les dispositions de la Charte relatives à l'égalité entre l'homme et la femme. Les normes de référence figurent en haut de la seconde page de la décision. La partie des dispositions les plus pertinentes pour attaquer le problème posé est indiquée en gras : « l'État assure à tous l'égalité devant la loi », « L'homme et la femme sont égaux en droit. ». Cela vise à attirer l'attention sur ce qui mérite d'être retenu. Le considérant suivant est un considérant de principe, parce qu'il indique « considérant qu'il découle des dispositions précitées que devant la loi, l'homme et la femme bénéficient des mêmes avantages et privilèges et sont soumis aux mêmes contraintes juridiques ».

Après le considérant de principe, la Cour va détailler et examiner les dispositions litigieuses. Elle rappelle également les articles 336, 337, 338 et 339 du Code pénal, pour déduire qu'il résulte de leur lecture que le législateur a instauré une disparité de traitement entre l'homme et la femme en ce qui concerne les éléments constitutifs du délit d'adultère. La Cour en tire la conclusion suivante : « alors que l'adultère du mari ne peut être sanctionné que lorsqu'il est commis au domicile conjugal, celui de la femme est sanctionné, quel que soit le lieu de commission de l'acte ». La phrase suivante essaie d'expliquer précisément ce qui est reproché au législateur. La Cour estime que l'incrimination de l'adultère n'est pas contraire à la Constitution. En revanche, la différence de traitement de l'adultère entre l'homme et la femme est contraire aux articles 26 de la Constitution, 2 et 3 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. La Cour en tire la conclusion dans le dispositif que les articles 336 à 339 du Code pénal sont inconstitutionnels.

L'article 2 précise les personnes qui devront recevoir notification de cette décision, c'est-à-dire le requérant, les avocats des parties, ainsi que le *Journal officiel* pour publication. Enfin, la décision mentionne la date de la décision et les membres de la Cour constitutionnelle qui ont jugé l'affaire.

La seconde décision que je vais vous présenter est la décision DCC 17-039 du 23 février 2017<sup>3</sup>. Il s'agit d'une saisine de la Cour par un citoyen ordinaire à la suite de la promulgation et de l'entrée en vigueur d'une loi. Il convient de préciser qu'il existe un contrôle *a priori* au Bénin. Lorsque la loi est votée par le Parlement, avant sa promulgation, un député de l'Assemblée ainsi que le président de la République, peuvent saisir la Cour constitutionnelle. La Cour a précisé dans cette décision que le fait pour le président de la République de saisir la Cour constitutionnelle n'était pas une simple faculté mais une obligation. Autrement dit,

3. Voir p. 579.

toute loi votée par l'Assemblée nationale doit être soumise au contrôle préalable et obligatoire de la Cour constitutionnelle avant d'être promulguée. Cela signifie que toutes les lois votées par le Parlement béninois sont soumises directement au contrôle de la Cour constitutionnelle qui doit statuer sur la conformité à la Constitution avant leur entrée en vigueur. Nous avons eu une divergence d'interprétation car certaines dispositions de la Constitution pouvaient faire croire que le caractère obligatoire ne concernait que les lois organiques de l'Assemblée nationale et certains règlements intérieurs de l'État. Toutefois, la disposition constitutionnelle en question énonçait clairement que toute loi votée par le Parlement devait être soumise au contrôle de constitutionnalité *a priori* de la Cour constitutionnelle. Aucune différence entre les lois organiques, les règlements intérieurs des institutions de l'État et les lois ordinaires n'était mentionnée.

Il est aisé de constater que la rédaction de la décision dans la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité est similaire à la décision rendue dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori*. Dans le contenu de la décision, la Cour expose les griefs invoqués par le requérant, sur le fond ou sur la forme. En l'espèce, l'affaire concerne un partenariat public-privé. Le requérant invoque une série de griefs sur le fond en estimant que la position adoptée par le Bénin est contraire aux normes communautaires ainsi qu'au principe de transparence. Le requérant expose aussi un argument de forme, à savoir que la loi a été promulguée par le président de la République sans avoir soumis cette loi au contrôle préalable et obligatoire de la Cour constitutionnelle.

La deuxième partie de la décision est l'instruction du recours. En effet, la Cour constitutionnelle écrit une mesure d'instruction au président de la République pour lui demander de bien vouloir répondre aux observations du requérant concernant l'absence de saisine de la Cour *a priori* pour cette loi. Le principe du contradictoire est ainsi assuré. Cette mesure d'instruction est adressée au président de la République, qui répond à chaque argument du requérant. Dans cette partie de la décision, sont donc résumés les griefs du requérant ainsi que la réponse du président de la République.

La partie qui suit est l'analyse du recours. La Cour constitutionnelle résume les griefs articulés, expose les normes de référence et tire les conclusions. La Cour rappelle les faits : il ressort des éléments du dossier que la loi portant un cadre juridique du partenariat public-privé a été votée par le Parlement puis soumise au président de la République, qui l'a promulguée sans l'avoir soumise au contrôle préalable de la Cour constitutionnelle. Dans le troisième considérant, la Cour rappelle les normes de référence pertinentes au cas d'espèce. Au terme des articles 117, 121 et 124 de la Constitution, la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général. Toute cette partie de la décision est en gras car il s'agit de la disposition centrale de la décision.

Ensuite, la Cour précise que ces dispositions s'imposent aux pouvoirs publics, c'est-à-dire à toutes les autorités. Dans ce considérant, la Cour affirme qu'il en résulte que les lois doivent toutes être soumises au contrôle de la conformité à la Constitution avant la promulgation et que cette formalité n'est pas facultative. Cette partie est également mise en évidence.

En constatant cela, la Cour va tirer la conclusion qu'en s'abstenant de saisir la Cour pour le contrôle, le président de la République a méconnu les articles 117 et 121 précités de la Constitution.

Une question subsidiaire est évoquée dans le dernier considérant. Ainsi, l'article premier du considérant affirme que le président de la République a méconnu les articles 121 et 124 de la Constitution. Dans son article deux, il énonce qu'en l'état, la loi sur le partenariat public-privé ne peut être mise en application. Dans son article 3, il est indiqué que la décision est notifiée au requérant, ainsi qu'au président de la République et cette décision sera publiée au *Journal officiel*. Enfin, sont mentionnés la date, le lieu, et les membres de la Cour qui ont siégé ainsi que la signature du rapporteur et du président de la Cour.

Une troisième décision qui présente un intérêt particulier porte sur une autre attribution de la Cour constitutionnelle. Il s'agit de la décision 17-139<sup>4</sup>, dans laquelle la Cour exerce la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Sur le plan de la présentation, cette décision est similaire aux décisions présentées précédemment. Toutefois, l'intérêt de celle-ci est de montrer que la régulation du fonctionnement des institutions au Bénin n'est pas simplement une régulation des rapports entre l'exécutif et le législatif. C'est une régulation de l'activité de toutes les institutions, de tous les pouvoirs publics institués par la Constitution et les lois ordinaires. Il s'agit en l'espèce d'un recours contre le président de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication, qui avait ordonné la suspension d'une chaîne de radio. Le requérant, un citoyen ordinaire, avait saisi la Cour constitutionnelle car le comportement du président de cette autorité lui semblait contraire à plusieurs dispositions de la Constitution, notamment l'article 35 qui prévoit que « les autorités chargées d'une fonction publique doivent l'assumer avec probité, compétence et dans le respect des dispositions constitutionnelles ». Dans cette décision, la Cour constitutionnelle a également saisi le président de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication en lui transmettant la mesure d'instruction ainsi que la requête dans sa totalité pour qu'il puisse faire part de ses observations. Dans le cas en espèce, le président a apporté un certain nombre de nuances qui ont convaincu la Cour constitutionnelle, de sorte qu'à l'issue du recours, la conclusion a été que le président de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication n'avait pas violé la Constitution.

La dernière décision présentée (n° DCC 17-144 du 13 juillet 2017<sup>5</sup>) porte sur une autre attribution de la Cour constitutionnelle du Bénin : les plaintes en violation de droits fondamentaux. Au Bénin, toute personne qui s'estime victime d'une atteinte portée à l'un de ses droits fondamentaux garantis par la Constitution ou la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples peut saisir la Cour constitutionnelle. Une personne peut également saisir la Cour si elle estime que les droits fondamentaux garantis par la Constitution ou la Charte d'un de ces concitoyens ne sont pas respectés.

Dans cet exemple, il s'agit d'un commandant de brigade de gendarmerie qui a interpellé un citoyen. Le citoyen a reproché le fondement de son arrestation ainsi que les traitements inhumains et dégradants dont il a été victime à la suite de l'arrestation. Deux griefs étaient avancés : l'arrestation n'était pas justifiée légalement et les traitements subis suite à l'arrestation étaient contraires à la Constitution.

Suivant le même schéma de rédaction, la Cour a exposé les griefs du requérant et l'instruction du recours. Le chef de brigade de la gendarmerie a été saisi et a répondu aux griefs articulés par le requérant. La Cour rapporte tout cela et dans l'analyse du recours, la Cour mentionne également les normes de référence, les faits et sépare deux situations. La première situation est celle de l'arrestation et la deuxième situation concerne la question du traitement inhumain et dégradant. Pour conclure, dans l'article premier du dispositif, la Cour rappelle que l'interpellation de Monsieur, dont le nom n'est pas anonymisé, n'est pas arbitraire, puisque cette interpellation intervenait dans le cadre d'un contrôle de sécurité que la police ou la gendarmerie peuvent être amenés à effectuer. En revanche, dans son article 2, la Cour affirme que l'adjutant Samuel AKOGBETO, commandant de la brigade territoriale de gendarmerie de Houéyogbé au moment des faits, a violé les articles 18 alinéas 1<sup>er</sup> et 4 de la Constitution qui portent sur le traitement inhumain et dégradant.

Certes, l'adjutant avait la possibilité d'interpeller la personne pour des raisons de sécurité, mais il ne devait pas l'humilier et lui faire subir de mauvais traitements. Ainsi,

4. Voir p. 587.

5. Voir p. 595.

dans l'article 3, la Cour précise que la présente décision sera notifiée au requérant, Monsieur Hyacinthe Lassey TOKOU, et à l'adjudant auteur de mauvais traitements ainsi qu'à son supérieur hiérarchique, le directeur de la gendarmerie nationale pour d'éventuelles poursuites disciplinaires si le supérieur hiérarchique le décide. Elle sera également publiée au *Journal officiel*. Enfin, comme pour les autres décisions, le lieu, la date de la publication, l'ensemble des membres de la Cour constitutionnelle sont mentionnés dans la décision, signée par le rapporteur et le président.

Je vous remercie pour votre attention.