

La protection constitutionnelle de la sécurité juridique : le cas du Bénin

Cécile Marie José de Dravo Zinzindohoué
Conseiller à la Cour constitutionnelle du Bénin

Merci, Monsieur le président. Je suis membre de la Cour constitutionnelle du Bénin, une institution composée de sept membres. A ce titre, je siège également à la Haute Cour de Justice du Bénin, dont je suis la présidente. Après les audiences de la Cour constitutionnelle, je dois donc me porter à 30 kilomètres de Cotonou pour assurer les audiences judiciaires de la Haute Cour de Justice.

Cela étant dit, je vais vous présenter une synthèse de ce que le Bénin a pu produire comme réponse au questionnaire sur la protection constitutionnelle de la sécurité juridique. Je commencerai mon exposé par une définition de cette notion, quand bien même elle vous est familière. La sécurité juridique est pour nous un principe de droit qui a pour objectif de protéger les citoyens contre les effets secondaires négatifs du droit, en particulier contre les incohérences, la complexité des lois et règlements, ou leur changement trop fréquent, ce que nous vivons au quotidien dans les pays africains connaissant une inflation législative caractérisée. Assurer la sécurité juridique revient donc à protéger les droits.

Le concept de sécurité juridique n'est pas formellement inscrit dans la Constitution du 11 décembre 1990. Cependant, l'on peut retenir certaines dispositions constitutionnelles concourant à protéger cette notion, par exemple l'article 16 alinéa 2 de la Constitution qui édicte le principe de non-rétroactivité s'agissant de l'arrestation ou inculpation de tout individu, laquelle ne peut être faite qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés. Je peux citer également l'article 17 protégeant les droits de la défense à travers le droit à un procès public. Par ailleurs, il est loisible de faire référence à l'article 68 protégeant les droits des citoyens garantis par la Constitution, lesquels ne peuvent être suspendus même en cas de mesures exceptionnelles.

Pour aller directement à mon propos sur l'évolution du principe de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin, je préciserai que le principe en question a été évoqué pour la première fois, comme l'a rappelé Monsieur Disant, dans la décision 0674 du 8 juillet 2006. Les fondements sont dans le préambule, et le principe a valeur constitutionnelle au titre du consensus national. Les députés ont en effet voté une loi prolongeant leur mandat à cinq ans au lieu de quatre pour se caler sur les autres institutions, suite à quoi le juge constitutionnel a « tapé du poing sur la table » en se basant sur ce principe de consensus national qui ne pouvait être violé. L'exécutif n'était pas d'accord avec les parlementaires, car il n'avait pas les moyens pour une année supplémentaire de mandature. La rue et l'opinion publique n'étaient pas non plus favorables à ce type d'auto-octroi de prolongations de mandats occasionnant des dépenses supplémentaires. Dans ces conditions, le juge constitutionnel est allé dans le même sens, refusant la révision constitutionnelle d'initiative parlementaire qui avait pourtant été adoptée – tenez-vous bien – à l'unanimité des membres de la majorité et de l'opposition. Tous étaient d'accord, mais le juge constitutionnel n'a pas voulu aller dans leur sens, estimant qu'accepter une telle révision reviendrait à toucher à l'architecture constitutionnelle, chose dont le Béninois est très jaloux, considérant depuis 1990 sa Constitution comme un fétiche personnel objet d'adoration.

Quelles ont été les évolutions depuis lors ? En 2017, la sécurité juridique a été utilisée non plus comme un instrument de préservation des droits acquis ou prévus, mais comme un argument pour demander au législateur d'adopter une démarche plus lisible et plus sûre pour les sujets du droit dans l'élaboration des nouvelles lois. Par exemple, dans une décision de 2017, la Cour a affirmé que la garantie de l'État de droit et la sécurité juridique imposent l'intelligibilité des textes normatifs et la précision dans la formulation de leurs dispositions, afin de prévenir les sujets de droit contre toute interprétation arbitraire, fantaisiste, desdits textes. Elle avait poursuivi en faisant observer que la coexistence de deux textes, de deux lois régissant de manière substantielle la même matière – quand bien même la seconde est censée modifier et compléter la première – avec de surcroît un mécanisme de renvoi peu lisible constitue une méthode qui n'est pas de nature à rendre facile et prévisible leur mise en œuvre. La Cour a fait observer également qu'il y a lieu, pour une harmonieuse applicabilité du Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, de réunir en un seul et même texte de loi les dispositions pertinentes des lois

qui régissent le Code des marchés publics et les délégations de services publics. Il y avait en effet deux textes, et le législateur n'avait de cesse de renvoyer de l'un vers l'autre, et ainsi de suite. S'ensuivait au niveau du juge constitutionnel une certaine confusion. Compte tenu sans doute du niveau de connaissances juridiques de la population, le juge constitutionnel a donc exigé que les textes soient bien séparés et qu'il n'y ait plus de renvoi, chaque texte devant être autonome en lui-même.

Aujourd'hui, les débats au sein de la Cour constitutionnelle portent encore sur la sécurité juridique, par exemple sur les garanties supplémentaires contre les révisions opportunistes de la Constitution, sur la clarté et l'intelligibilité des textes législatifs adoptés, sur la sécurité du justiciable, les droits de la défense, les délais raisonnables pour rendre une décision de justice et sur le principe du contradictoire. Les débats portent également sur la garantie des droits fondamentaux en période exceptionnelle.

Devant la Cour constitutionnelle du Bénin, le principe de sécurité juridique n'est pas directement invoqué, puisque de jurisprudence constante, l'exception d'inconstitutionnalité doit porter sur la question de conformité à la Constitution d'une loi applicable au procès en cours. Puisque la question que le juge est appelé à trancher est celle de la conformité à la Constitution d'une loi applicable au procès en cours, les aspects relatifs à la sécurité juridique relevés dans la Constitution du Bénin peuvent servir de fondement à la contestation de la constitutionnalité de la loi.

Concernant la protection des droits acquis au Bénin, la stabilité du droit et sa prévisibilité sont protégés par la loi et non par la Constitution, les articles 114 et 117 de celle-ci indiquant clairement le domaine de compétences de la Cour constitutionnelle, qui n'inclut pas ces matières. Cependant, le juge constitutionnel a été obligé d'intervenir spécifiquement sur une loi – la loi portant sur la liste électorale permanente informatisée ou « LEPI ». Avant la promulgation de cette loi, les inscriptions sur cette liste étaient manuelles. La LEPI avait été adoptée afin de donner lieu à un système informatisé, ce qui ne posait aucune question du point de vue de la constitutionnalité. Cela étant dit, après une première élection controversée sur la base de la LEPI, les députés ont voulu supprimer la loi en question, votant un texte en ce sens à l'unanimité. De son côté, le juge constitutionnel a rappelé ceci : « Il est unanimement acquis que la LEPI garantit une élection transparente, qu'en tout état de cause, la confection d'une liste constitue une avancée

par rapport à l'ancienne méthode d'enregistrement manuelle des électeurs, souvent sujette à des contestations, qu'ainsi toute législation nouvelle devant intervenir en cette matière doit être de nature à accélérer et faire progresser la transparence et le processus d'élaboration de la liste électorale permanente informatisée en cours, et non de l'arrêter, de la ralentir ou de la faire reculer, qu'en conséquence, la Cour juge que l'adoption d'une telle loi est contraire à la Constitution ».

En conclusion, je souhaite évoquer l'aménagement des effets des décisions d'inconstitutionnalité. Si la Cour tranche et prend des décisions, il faut savoir si un suivi de l'application de ces décisions est effectué. De ce point de vue, il faut bien avouer qu'aucune disposition constitutionnelle ne permet à la Cour de suivre, d'intervenir ou de faire exécuter de force ses décisions. Nous nous consolons toutefois avec cette disposition qui énonce que : « Les décisions de la Cour constitutionnelle sont sans recours et s'imposent à toutes les autorités ». Le juge constitutionnel a donc au moins une satisfaction morale par rapport à cette disposition. Je vous remercie de m'avoir écoutée.