

COUR CONSTITUTIONNELLE DU BÉNIN

1. PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

Situation générale

1.1. Le principe de « sécurité juridique » est-il, en tant que tel et de façon autonome, expressément garanti par le texte de votre Constitution ?

La sécurité juridique peut être définie comme un principe du droit qui a pour objectif de protéger les citoyens contre les effets secondaires négatifs du droit, en particulier les incohérences ou la complexité des lois et règlements, ou leurs changements trop fréquents. Assurer la sécurité juridique, c'est donc protéger les droits.

Le concept de sécurité juridique n'est pas formellement inscrit dans la Constitution du 11 décembre 1990. Cependant, on peut retenir certaines dispositions qui y concourent. On citera les dispositions de :

- l'article 16 alinéa 1 qui édicte le principe de non-rétroactivité s'agissant de l'arrestation et de l'inculpation de tout individu qui ne peuvent être faites qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés ;
- l'article 17 qui protège les droits de la défense, le droit à un procès public et qui édicte le principe de non-rétroactivité relativement à la légalité des infractions et des peines. On citera également dans ce registre l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, partie intégrante de la Constitution ;
- l'article 68 qui protège les droits des citoyens garantis par la Constitution qui ne peuvent être suspendus même en cas de prises de mesures exceptionnelles ;
- l'article 98 qui fait relever de la loi les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

L'existence même de la Cour constitutionnelle, juridiction consacrée par la Constitution pour garantir la protection des droits fondamentaux, constitue un gage de sécurité juridique.

1.2. Est-ce un principe formellement reconnu dans la jurisprudence de votre Cour ? Depuis quand ? Sur quels fondements textuels ?

Le principe de sécurité juridique a été évoqué la première fois dans la décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006. Les fondements sont le préambule et le principe à valeur constitutionnelle « consensus national ». Alors qu'était en cause une révision de la Constitution initiée par les députés à l'Assemblée nationale sans l'accord du Gouvernement et malgré les résistances d'une partie importante de l'opinion publique, la Cour a estimé que « même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle ».

C'est ainsi que la révision constitutionnelle d'initiative parlementaire adoptée pour porter de quatre ans à cinq ans la durée du mandat parlementaire avec effet rétroactif pour la législature en cours a été invalidée.

1.3. Merci d'indiquer les principales étapes de cette reconnaissance et ce qui a pu justifier les orientations retenues.

Cette reconnaissance n'a pas été précédée d'étapes. La Cour est intervenue dans le cadre du contrôle de conformité à la Constitution d'une loi de révision constitutionnelle. Le juge constitutionnel a été mû par la nécessité de préserver l'architecture institutionnelle mise en place par le constituant de 1990 et dont la durée du mandat parlementaire faisait partie.

1.4. A défaut, qu'est-ce qui justifie, selon la Cour, l'absence de reconnaissance formelle du principe de sécurité juridique ?

Non applicable.

1.5. Votre jurisprudence a-t-elle connu des évolutions récentes sur cette matière ?

En 2017, la sécurité juridique a été utilisée, non plus comme instrument de préservation des droits acquis ou des droits prévus, mais comme argument pour demander au législateur d'adopter une démarche plus lisible et plus sûre pour les sujets de droit

dans l'élaboration des lois nouvelles. Par décision DCC 17-090 du 25 avril 2017, la Cour a affirmé expressément 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 prémunir les sujets de droit contre toute interprétation arbitraire et fantaisiste desdits textes* ». Elle avait poursuivi en faisant observer en l'espèce que « *la coexistence 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, n'est pas de nature à rendre facile et prévisible leur mise en œuvre ; 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 de la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 et celles de la loi n° 2017-04 du 20 mars 2017* ».

1.6. Merci d'indiquer les aspects qui sont aujourd'hui débattus, au sein de votre Cour, quant à la protection de la sécurité juridique.

Les débats sur la sécurité juridique au sein de la Cour portent sur :

- Les garanties supplémentaires (en dehors de celles expressément prévues par la Constitution elle-même) contre des révisions opportunistes de la Constitution.
- La clarté et l'intelligibilité des textes législatifs à adopter.
- La sécurité du justiciable (les droits de la défense ; le délai raisonnable pour rendre une décision de justice ; le principe du contradictoire).
- La garantie des droits fondamentaux en période exceptionnelle.

1.7. La jurisprudence constitutionnelle étrangère et/ou le droit international régional ont-ils eu une influence significative sur votre jurisprudence en matière de sécurité juridique ?

Merci de préciser.

Même s'il ne l'a pas dit clairement dans la décision DCC 17-090 du 25 avril 2017, la jurisprudence du Conseil constitutionnel français sur l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi a inspiré le juge béninois dans la prise de la décision (voir par exemple, Conseil constitutionnel français, décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002).

Contentieux de la sécurité juridique

1.8. Le principe de sécurité juridique est-il pleinement invocable dans le contentieux constitutionnel incident ?

Dans le procès constitutionnel incident (exception d'inconstitutionnalité) 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 » (voir par exemple DCC 13-016 du 14 février 2013). Toutefois, puisque la question que le juge est appelé à trancher est celle de la conformité à la Constitution d'une loi applicable au procès, les aspects relatifs à la sécurité juridique relevés dans la Constitution du Bénin peuvent servir de fondements à la contestation de la constitutionnalité de la loi querellée.

1.9. Le principe de la sécurité juridique est-il fréquemment invoqué dans les contentieux portés devant la Cour ? Merci d'indiquer les données statistiques chiffrées (nombre/taux d'invocation selon le contentieux, domaines des affaires concernées).

Le principe de la sécurité juridique n'est pas invoqué dans les contentieux portés devant la Cour constitutionnelle du Bénin.

1.10. Le principe de la sécurité juridique est-il mobilisé par vos cours en tant que motif d'intérêt général pouvant justifier une atteinte portée à un droit protégé par la Constitution ? Si oui dans quel cas ? Est-ce fréquent ? Merci de l'illustrer.

Le principe de la sécurité juridique n'est pas mobilisé par la Cour constitutionnelle du Bénin en tant que motif d'intérêt général pouvant justifier une atteinte portée à un droit protégé par la Constitution.

2. LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE

Confiance et attentes légitimes

2.1. Quelle protection accordez-vous aux droits acquis, à la stabilité du droit et à la prévisibilité du droit ?

Au Bénin, les droits acquis, la stabilité du droit et la prévisibilité du droit sont protégés par la loi.

2.2. Comment votre Cour protège-t-elle la « confiance légitime » ou les situations légalement acquises ?

Les articles 114 et 117 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui déterminent les attributions de la Cour constitutionnelle ne lui donnent pas compétence en ces matières.

Cependant, dans la décision DCC 10-049 du 05 avril 2010, la Cour a eu à décider « qu'il est unanimement acquis que la LEPI garantit une élection transparente ; qu'en tout état de cause, la confection d'une telle liste constitue une avancée par rapport à l'ancienne méthode d'enregistrement manuel des électeurs, souvent sujette à des contestations ; qu'ainsi, toute nouvelle législation 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 l'arrêter, le ralentir ou le faire reculer ; qu'en conséquence, il échet pour la Cour de dire et juger que l'adoption de la Loi n° 2010-12 par les députés le 18 mars 2010 constitue une négation de la libre et transparente expression de la souveraineté du peuple, et par conséquent une violation de la Constitution ».

2.3. Votre Cour appréhende-t-elle la protection de ces situations de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ? Merci d'illustrer votre réponse.

Aucune.

2.4. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.

Aucune déclaration d'inconstitutionnalité n'est fondée sur ces exigences.

Exigences constitutionnelles en matière de qualité de la loi

2.5. Quelle protection accordez-vous aux exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ?

La Cour constitutionnelle, lors du contrôle de constitutionnalité de la loi, essaie de donner quelques indications concernant la clarté de la loi. Notamment grâce aux décisions de conformité sous réserve d'observation, le juge constitutionnel indique le sens qu'il convient de donner à tel ou tel article d'une loi.

2.6. Avez-vous consacré une exigence de normativité de la loi ?

Nous n'avons consacré aucune exigence de normativité de la loi.

2.7. Quelle valeur accordez-vous à la promotion de la simplification du droit ? Est-ce une exigence mobilisée au contentieux ?

Au Bénin, la promotion de la simplification du droit n'est pas une exigence mobilisée au contentieux.

2.8. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.

Aucune déclaration d'inconstitutionnalité n'est fondée sur ces exigences.

Exigences constitutionnelles en matière de non-rétroactivité des lois

2.9. Quelle protection accordez-vous à la protection des contrats légalement conclus ?

Les contrats légalement conclus sont protégés par la loi. Le contentieux lié à l'application de la loi ne relève pas de la compétence de la Cour constitutionnelle.

2.10. Quelle protection accordez-vous à la protection de la chose jugée et aux décisions de justice ? (Notamment à l'égard des lois de validité)

Ce sont les articles 124 et 131 de la Constitution qui protègent la chose jugée et les décisions de justice. En effet l'article 124 dispose : « *-Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. 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* ».

Par ailleurs, l'article 131 dispose : « *- La Cour Suprême est la plus haute juridiction de l'État en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'État. Elle est également compétente en ce qui concerne le contentieux des élections locales. 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* ». Au regard de ces dispositions, le juge constitutionnel a rendu plusieurs décisions pour sanctionner la méconnaissance de la chose jugée (exemples : les décisions DCC

06-016 du 31 janvier 2006, DCC 06-073 du 21 juin 2006, DCC 13-125 du 12 septembre 2013, DCC 14-196 du 19 août 2014, DCC 17-209 du 19 octobre 2017 etc.).

2.11. Quelle protection accordez-vous à l'exigence de non-rétroactivité de la loi ? Comment s'opère, dans votre jurisprudence, l'encadrement de la rétroactivité législative ?

Sauf en matière pénale, la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 n'interdit pas la rétroactivité des lois. Cependant, la Cour constitutionnelle peut déclarer une loi à caractère rétroactif contraire à la Constitution en se fondant sur le principe de sécurité juridique ou d'autres principes à valeur constitutionnelle (exemple : DCC 06-074 du 08 juillet 2006).

2.12. Votre Cour appréhende-t-elle les problèmes d'application des lois dans le temps de manière objective et concrète ? Merci d'illustrer votre réponse.

En matière d'appréciation de l'application de la loi dans le temps, la Cour constitutionnelle se déclare incompétente (exemples : DCC 17-003 du 06 janvier 2017, DCC 16-112 du 28 juillet 2016, DCC 14-012 du 16 janvier 2014).

2.13. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.

Aucune déclaration d'inconstitutionnalité n'est fondée sur ces exigences.

3. L'AMÉNAGEMENT DES EFFETS DES DÉCISIONS D'INCONSTITUTIONNALITÉ

3.1. Votre Cour dispose-t-elle d'un pouvoir de modulation des effets des décisions qu'elle prononce en contentieux incident ?

Ce pouvoir serait considéré comme celui de faire des injonctions, compétence que la Cour constitutionnelle n'a pas sauf en matière de régulation du fonctionnement des institutions.

3.2. Comment la sécurité juridique est-elle prise en compte dans l'appréciation des conséquences des décisions prises par vos cours ?

La Cour constitutionnelle n'a aucun pouvoir sur l'exécution de ses décisions. Par conséquent, elle ne peut apprécier dans quelle mesure la sécurité juridique est prise en considération dans l'appréciation de ses décisions.

3.3. La mise en œuvre de ce pouvoir, sur le fondement de la sécurité juridique, est-elle fréquente ?

La mise en œuvre de ce pouvoir n'existe pas.

3.4. Votre Cour peut-elle accompagner ses décisions par des injonctions adressées au législateur ou aux autorités juridictionnelles afin de garantir la sécurité juridique ?

En vertu de la séparation des pouvoirs, la Cour constitutionnelle du Bénin n'a le pouvoir de faire des injonctions qu'en matière de régulation du fonctionnement des institutions (exemples : DCC 03-078 du 12 mai 2003, DCC 09-057 du 21 avril 2009, DCC04-065 du 29 juillet 2004...).

3.5. Existe-t-il une procédure en cas d'inexécution des décisions de votre Cour ? Cette situation s'est-elle produite ?

Merci de l'expliquer

Il n'existe aucune procédure en cas d'inexécution des décisions de la Cour constitutionnelle au Bénin.

**4. AVEZ-VOUS DES OBSERVATIONS PARTICULIÈRES
OU DES POINTS SPÉCIFIQUES
QUE VOUS SOUHAITERIEZ ÉVOQUER ?**