

WEST AFRICA EARLY WARNING & EARLY RESPONSE NETWORK

WARN

Policy Brief

SEPT. 2018

BENIN



**Le Bénin risque gros à
perdre son Juge constitutionnel**



**WEST AFRICA NETWORK
FOR PEACEBUILDING**

BUILDING RELATIONSHIPS FOR PEACE

Copy Right: WANEP© 2018

LE BÉNIN RISQUE GROS À PERDRE SON JUGE CONSTITUTIONNEL

I- Introduction

Après une trentaine d'années d'instabilité politique et institutionnelle, le Bénin, depuis février 1990, fait figure de modèle¹ non seulement dans le processus de démocratisation, mais aussi et surtout dans la consolidation de l'Etat de droit à travers la mise en place d'un système constitutionnel particulièrement dynamique. En effet, l'une des particularités intéressantes de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 est la consécration d'une juridiction constitutionnelle forte avec des compétences larges². Ainsi, le Bénin démocratique de 1990 a choisi de "faire du juge constitutionnel, non seulement la clé de voûte de son architecture institutionnelle, mais aussi l'instrument privilégié de l'édification de l'Etat de droit"³.

La Cour constitutionnelle⁴, installée pour la première fois le 07 juin 1993, est le fruit de la volonté souveraine du peuple béninois qui a su trouver dans son génie les ressources nécessaires pour réaffirmer son opposition à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice et exprimer sa détermination de créer un Etat de droit et de

démocratie pluraliste dans lequel les droits humains, les libertés publiques, la dignité de la personne et la justice sont garantis, protégés et promus⁵. Par son audace et sa témérité, la Cour constitutionnelle est devenue, au fil des ans, une véritable gardienne de la Constitution et du respect des lois de la République.



Logo de la Cour constitutionnelle du Bénin

De plus en plus conscient de la valeur de cette arme dont la Constitution l'a dotée pour la construction d'un Etat de droit, mû par le souci de réduire les dérives politiciennes et toute velléité d'exercice solitaire et autoritaire du pouvoir, le Béninois, acteur politique ou citoyen lambda a souvent recours aux articles 114 et 3⁶ de la Constitution pour solliciter l'intervention de la Cour. Et, celle-ci ne s'est

¹DOUMBÉ-BILLÉ Stéphane, « Les transformations au Cameroun : un processus d'élargissement prudent », in Henry Roussillon (dir.), Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique, p. 72 ;

²Avant la constitution de 1990, le Bénin, comme d'ailleurs la plupart des pays africains, ne disposait pas d'une Cour constitutionnelle autonome, cette fonction était assurée par une des chambres de la Cour suprême. Selon l'article 57 de la première constitution (26 novembre 1960) du Bénin indépendant, « La Cour suprême comprend [...] la chambre constitutionnelle ».

³Gilles BADET, Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin, avril 2013, P9 <http://ddata.over-blog.com/1/35/48/78/Benin-2/G-Badet-Les-attributions-originales-de-la-Cour-constitui.pdf>

⁴Selon l'article 114 de la constitution du Bénin : « La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat 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 ».

⁵<http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/>

⁶Article 3 « ... tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels »

West Africa Early Warning & EARLY RESPONSE Network (WARN)

The West Africa Early Warning Network (WARN) is an integral part of the West Africa Preventive Peacebuilding Program co-ordinated by the West Africa Network for Peacebuilding (WANEP). Through its WARN Program, WANEP is setting the stage for a civil society-based early warning and response network in Africa with emphasis on human security.

WARN covers the entire Economic Community of West African States (ECOWAS) region.

Since 2002, WANEP entered into an agreement with ECOWAS through the signing of a Memorandum of Understanding (MOU) in the framework of capacity building in Conflict Prevention. One of the goals of

this agreement is to interface WARN with the ECOWAS Early Warning Systems to optimize early warning conflict prevention in West Africa. In view of this development, WANEP has been operating a liaison office located at the ECOWAS Secretariat in Abuja, Nigeria since April 2003.

In recognition of the role and achievements of the West Africa Network for Peacebuilding (WANEP) in Conflict Prevention and Peacebuilding in Africa, particularly in West Africa, the Economic and Social Council of the United Nations at its substantive session of 2006 granted WANEP Special Consultative Status to the UN. WANEP is therefore mandated to designate official representatives to the United Nations in New York, Geneva and Vienna to further its advocacy and outreach strategies for peace and human security.

dérochée à aucune sollicitation, qu'elle soit relative à la protection et la promotion des droits fondamentaux ou à l'arbitrage des conflits entre institutions, contribuant ainsi à instaurer, sécurité constitutionnelle et stabilité politique et offrant, aussi bien au Bénin qu'à la communauté constitutionnelle régionale, une riche et abondante jurisprudence. Le respect, par les acteurs visés, des décisions de la Cour, à contre-cœur parfois, a fortement contribué à cet enracinement de la justice constitutionnelle au Bénin. Mais il est constaté depuis peu, sur les ondes des radios, les réseaux sociaux et dans les conversations quotidiennes, que les décisions de cette haute institution ne sont plus acceptées par la grande majorité des béninois. Elles sont aussi contestées par des spécialistes.

Dans un contexte de rareté de figures morales pouvant intervenir en dernier ressort en période de crise, cet état de choses, s'il perdure et s'ancre dans les habitudes, pourrait conduire les citoyens à faire recours à des voies autres que légales telles la rue, les armes ou l'armée pour se faire entendre. Pour prévenir une telle situation, il est impérieux d'alerter sur les risques et d'interpeller, chaque Béninois, quelle que soit sa position afin que cette institution ne soit fragilisée. D'autant plus que la juridiction constitutionnelle fait peau neuve depuis l'installation, le 6 juin 2018, de sa 6ème mandature. Et, comme à chaque fois qu'il y a du neuf, "beaucoup s'interrogent sur l'avenir de la justice constitutionnelle au Bénin: se conjuguera-t-elle en continuité ou en rupture? ou en continuité-rupture?" Cette 6ème mandature arrivera-t-elle à réconcilier les Béninois avec les décisions de la Cour ou creusera-t-elle davantage le fossé?

Ces interrogations suscitent le présent document d'analyse qui se veut un appel au maintien du caractère sacré et de la notoriété de cette institution, gage de paix et de stabilité pour le pays depuis vingt-cinq (25) ans. Ce document fera un bref bilan du fonctionnement et de l'appréciation de certains citoyens vis-à-vis de la Cour constitutionnelle (I) avant de mettre l'accent sur quelques facteurs de fragilisation de la Cour observés (II), de formuler de

probables scénarii (III) qui peuvent survenir selon l'évolution de la situation et de finir par des recommandations (IV) à l'endroit des différents acteurs.

II- Bref bilan du fonctionnement de la Cour et appréciations des citoyens

1. Bref bilan du fonctionnement de la Cour: Les articles 114 et 117 de la Constitution du Bénin confèrent quatre (4) grands domaines de compétence à la Cour : le contrôle de constitutionnalité des textes, le contrôle de la régularité des élections, le contrôle de la séparation des pouvoirs et régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics et enfin, la protection des droits humains.

Pendant vingt-cinq (25) années, à travers ses différentes mandatures, la haute juridiction a donné vie à ses dispositions en exerçant ses prérogatives dans toute leur plénitude et parfois de manière fort audacieuse. A titre d'exemples, il est à rappeler les décisions DCC 02-144 du 23 décembre 2002 sur la polygamie⁸ et DCC 09-081 du 30 juillet 2009 sur l'adultère⁹ où le juge constitutionnel n'a pas hésité à investir des domaines habituellement réservés à la sociologie ou à la religion pour y faire prévaloir les principes d'égalité prônés par la Constitution du 11 décembre 1990.

De même, dans le domaine de la régulation du fonctionnement des institutions, la jurisprudence fait état, par exemple, de cas où la juridiction constitutionnelle, est intervenue, sur demande, pour, par sa décision et les injonctions qu'elle comporte, faire échec à une situation de paralysie imminente ou réelle d'une institution de la République¹⁰; ou encore, alors même qu'aucune paralysie effective ou imminente n'est à déplorer dans le fonctionnement d'une institution, pour sanctionner, par déclaration d'inconstitutionnalité, le comportement d'un acteur public considéré comme contraire aux prescriptions de la Constitution ou du bloc de constitutionnalité, et à faire au besoin- des injonctions correctives qui paraissent devoir s'imposer en vue d'un nouveau comportement

⁷Adama KPODAR, « L'évangile de la cour constitutionnelle du Bénin selon St. Joseph : les premières décisions ».

⁸La Cour a, en effet, jugé dans cette décision que le fait pour le législateur d'avoir prévu, dans le Code des Personnes et de la Famille, la possibilité pour l'homme d'avoir plusieurs épouses alors qu'une telle possibilité n'était pas reconnue à la femme était contraire à l'article 26 de la constitution consacrant au Bénin l'égalité de tous devant la loi et en particulier l'égalité en droit de l'homme et de la femme.

⁹La Cour, saisie par une procédure d'exception d'inconstitutionnalité, a estimé que « Le législateur a instauré une disparité de traitement entre l'homme et la femme en ce qui concerne les éléments constitutifs du délit ; (...) 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 » et donc que les articles y relatifs dans le code pénal en vigueur à cette période étaient contraires à la Constitution.

¹⁰Voir DCC 03-077 du 07 mai 2003, http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/030577.pdf et DCC 03-078 du 12 mai 2003, http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/030578.pdf (relatives à des situations de blocage observées lors de l'installation des membres du bureau de l'Assemblée Nationale suite aux législatives de 2003) ou DCC 08-072 du 25 juillet 2008, http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/08072.pdf (qui a dénoué une situation de blocage où des députés refusaient de voter des accords de ratification tant que le Gouvernement ne procéderait pas à l'installation des conseils communaux) ou encore DCC 04-065 du 29 juillet 2004 relative au Conseil Economique et Social.

conforme aux prescriptions constitutionnelles¹¹. En somme, l'institution constitutionnelle, par son activité et le respect de ses décisions, même controversées, imposé du reste par l'alinéa 2 de l'article 124 de la Constitution¹², a, sans nul doute, fortement contribué à calmer ou renforcer la tension sociale qui avait sévi au Bénin dans certains contextes et au renforcement de l'attachement du Béninois à la Constitution du 11 décembre 1990. De fait, les appréciations élogieuses ne manquent pas à l'égard de la haute juridiction.

2. Quelques appréciations de citoyens: Le Professeur Maurice GLELE AHANHANZO, « père fondateur » de la Constitution et membre de la Cour pendant dix (10) ans (1993-2003), affirme à juste titre que la Cour Constitutionnelle « dont l'accès est ouvert à tout citoyen ... apparaît comme la clef de voûte de tout le système politico-juridique du Bénin nouveau¹³ ».

« La Constitution a veillé à ce que le fonctionnement des institutions, la mise en œuvre des droits de l'homme soient conformes au vœu qui a été fait à la conférence nationale... » Prof. Joël AÏVO

Pour le Professeur Nicaise MEDE, « les décisions de la Cour instillent et confortent dans le champ social et politique la culture du droit et du recours juridictionnel qui est l'alternative à la violence et à la gouvernance par l'effervescence de la rue. La juridisation des querelles politiques entre dans les mœurs et fait de la Cour l'ultime recours lorsque le vouloir-vivre-ensemble donne des signes de fissure¹⁴ ». « La création de la Cour constitutionnelle a été une très heureuse initiative des pères fondateurs de la Constitution du 11 décembre 1990.

N'eût été la présence, n'eût été la force de cette institution, nous aurions déjà connu plusieurs ruptures démocratiques qui auraient fait du tort à notre pays. Nous devons la stabilité de nos institutions à celle qui, malgré tout, a tenu son rôle

surtout en ce qui concerne la régulation du fonctionnement des institutions de la République. Ainsi érigée en arbitre, la Cour constitutionnelle nous évite l'arbitrage de l'armée ou de la rue¹⁵». Monsieur Roger SOUROGOU, en service à la Mairie de Gogounou, abonde dans le même sens quand il affirme « la Cour constitutionnelle a toujours sauvé les Béninois, notamment en période électorale¹⁶ ». Pour le député Valentin Agossou DJENONTIN, la Cour Constitutionnelle a de tout temps permis au peuple de sortir des situations les plus improbables possibles¹⁷. Quant à Me Robert DOSSOU, ancien président de la Cour Constitutionnelle, « depuis son installation le 7 juin 1993 à ce jour, la Cour constitutionnelle a répondu aux finalités pour lesquelles elle a été créée. Elle a accompli son devoir. Mais on peut l'accomplir davantage¹⁸ ».

Malgré ces appréciations il est noté des facteurs de fragilisation de l'institution dont certains, observés depuis quelques années se sont accentués depuis 2016 et d'autres spécifiquement depuis l'avènement de l'actuelle mandature de la Cour.

III Des facteurs de fragilisation de la Cour constitutionnelle

Plusieurs facteurs contribuent à la décrédibilisation de la Cour dont trois méritent une attention particulière.

1- Le non-respect de certaines décisions de la Cour constitutionnelle: « La justice constitutionnelle a pour fonction de faire respecter par tous et notamment par les gouvernants les normes contenues dans la Constitution¹⁹ ». En vingt-cinq ans de justice constitutionnelle, il y a eu, malgré les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 124, des décisions de la Cour non respectées. Cependant, depuis 2016, cette pratique, surtout de la part de l'exécutif et du législatif, a pris des proportions alarmantes au point où selon des observateurs, « ... en vingt (20) mois de

¹¹ Gilles BADET, op. cit. L'auteur, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour, y développe ses différents aspects.

¹² « 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 »

¹³ <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-13784990.html>

¹⁴ Nicaise MEDE, « Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin »

¹⁵ Propos de Monsieur Urbain AMEGBEDJI dans l'hebdomadaire catholique la Croix

¹⁶ On peut citer les injonctions faites, l'une adressée en décembre 2013 au Parlement pour l'adoption de la loi des finances exercice 2014, et l'autre, en janvier 2015 au président de la République de convoquer les électeurs suivant un calendrier établi par la Cour.

¹⁷ Lire dans son communiqué en date du 06 Avril 2018

¹⁸ Propos tenu lors de la célébration des 20 ans d'existence de la Cour constitutionnelle et relayé par l'hebdomadaire la Croix du Bénin

¹⁹ Anne-Marie POURHIET, « L'injustice constitutionnelle » in mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Dalloz, 2007, p. 223.



Photo de famille des membres de la Cour constitutionnelle (6^{ème} mandature) en présence du Chef de l'Etat et du Président de l'Assemblée nationale <https://www.flickr.com/photos/presidencebenin/albums/72157669848428138>

gouvernance, le président Talon a battu le record de violations de la constitution... [...] Malgré ce minutieux encadrement juridique, le Chef de l'Etat peine à se soumettre aux décisions de la Cour qui lui donnent tort²⁰. Il est même arrivé qu'une autorité de la République, sur les ondes d'une radio qui jouit d'une grande écoute, incitent les députés de l'Assemblée nationale au non-respect d'une décision de la Cour constitutionnelle en exprimant son souhait que les députés jettent à la poubelle cette décision de la Cour²¹. La décision incriminée était la décision DCC 17-262 du 12 décembre 2017 par laquelle la Cour, dans son rôle de régulation des institutions et pour débloquent la situation, faisait injonction à l'Assemblée nationale de désigner, au plus tard le 21 décembre 2017, ses représentants au Comité d'Orientation et de Supervision de la Liste Electorale Permanente Informatisée (COS-LEPI) devant se charger de l'actualisation de la Liste Électorale Permanente Informatisée (LEPI). De fait, cette décision n'a pas été respectée par les députés de l'Assemblée nationale. Pour le constitutionnaliste Victor TOPANOU, *"nous commençons par nous habituer au non-respect des décisions de la Cour constitutionnelle. L'Exécutif nous en fait la preuve. [...] Aujourd'hui, on constate que c'est le législatif. A supposé que demain, qu'on aille aux élections et qu'après les résultats proclamés par la Cour, les candidats refusent de s'y conformer aux motifs qu'avant eux, l'Exécutif et le Législatif*

*ont refusé de respecter les décisions de la Cour constitutionnelle*²²".

On pourrait alors, sans risque de se tromper, entrevoir des velléités contre la démocratie acquise au prix de multiples sacrifices car "le non-respect des décisions de la Cour constitutionnelle étant en soi une violation de la Constitution²³" concourt à la fragilisation de l'état de droit. *"Lorsqu'on établit des systèmes juridictionnels de dernier recours, on part de l'idée qu'en toute responsabilité, les acteurs acceptent de se soumettre aux décisions de ces juridictions. Et tant qu'ils le font, le système tourne bien mais dès l'instant où certains acteurs décident de ne plus se soumettre à leurs décisions, tout devient possible, y compris et surtout le pire*²⁴". En agissant ainsi, les autorités de la République projettent malheureusement dans l'opinion publique une certaine anarchie faite d'application opportuniste et intéressée de lois et décisions dans la République. Il est alors important que chaque Béninois, autorité, acteur politique ou simple citoyen, se plie aux décisions de la Cour constitutionnelle et fasse sien cette déclaration de Raïla Odinga : *« Jeter le doute sur cette décision conduirait à l'instabilité politique et économique... Bien que nous ne puissions pas être d'accord avec la totalité du jugement, notre foi en l'ordre constitutionnel reste notre valeur suprême*²⁵».

2. Les contestations répétées de décisions de la Cour constitutionnelle: "A défaut de certitude sur les droits qui lui sont reconnus et des principes qui gouvernent la société dans laquelle il vit, le citoyen ne peut avoir aucune confiance dans la justice constitutionnelle qui ne lui garantit dès lors plus rien."²⁶L'histoire constitutionnelle du Bénin a bien connu quelques décisions à polémiques, ayant suscité émoi et contestation. Mais, depuis l'avènement de la 6^{ème} mandature, la perception générale exprimée laisse penser que l'exception serait en train de devenir la règle. Les premiers actes de cette mandature, que ce soit la réforme du règlement intérieur de l'institution²⁷ ou ses premières décisions rendues les 21

²⁰ Rufin S. Noudoufinin, Bénin : La Cour constitutionnelle décide, le gouvernement Talon résiste, <https://lanouveltribune.info/2017/12/benin-cour-resiste-talon-resiste/>, consulté le 21 août 2018 à 14h54

²¹ Propos tenus par Jacques AYADJI, Directeur des infrastructures au Ministère des Transports, <https://beninwebtv.com/2017/12/jacques-ayadi-souhaite-deputes-jettent-a-poubelle-cette-decision-de-cour/>, consulté le 21 août 2018 à 15h09mn. Ces propos ont été déférés devant la haute juridiction qui les a jugés violant les articles 34, 124 alinéas 2 et 3 et 36 de la Constitution (voir Décision DCC 18-078 du 20 mars 2018)

²² Propos du Professeur Victor TOPANOU sur l'émission « 100% Bénin » de Sikka Tv, le 26 février 2018. <https://beninwebtv.com/2018/02/benin-non-respect-des-decisions-de-cour-vers-crise-postelectorale/-dc-cour-vers-crise-postelectorale/>

²³ Décision DCC 17-209 DU 19 Octobre 2017

²⁴ Victor Prudent TOPANOU, Bénin : Une raison de s'indigner, Février 2018

²⁵ Propos tenu le 30 mars 2013 à Nairobi, après le rejet par la Cour suprême de ses recours contre le résultat de l'élection présidentielle.

²⁶ Anne-Marie POURHIET, « L'injustice constitutionnelle » in mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Dalloz, 2007, p. 223.

²⁷ Le 11 juin 2018, les sept sages de la Cour, ont adopté la proposition de modification du règlement intérieur de la Cour faite par le Président de l'institution et qui y introduit, entre autres innovations, le principe du contradictoire et les audiences publiques.

et 28 juin 2018²⁸, n'ont laissé indifférents ni les acteurs politiques, ni les universitaires et constitutionnalistes, ni le citoyen lambda.

En effet, la réforme du règlement intérieur a été déplorée par plus d'un et estimée contraire à la Constitution²⁹. Quant aux décisions des 21 et 28 juin 2018 qui sont revenues, pour la plupart, sur des décisions de la mandature précédente³⁰, sans qu'il y ait ni faits nouveaux, ni changements de circonstances, elles, selon le Pr Joël AÏVO, *n'ont rien d'une décision d'une justice constitutionnelle*³¹, et de surcroît «*sont indignes de la Cour constitutionnelle du Bénin*³²». Le Secrétaire Général de la Confédération des Organisations Syndicales Indépendantes du Bénin (COSI-Bénin), Noël CHADARE, abondant dans le même sens, affirmait : «*cette décision [...] est regrettable et constitue un précédent grave pour le pays.*» Il précise que la remise en cause par la Cour constitutionnelle des décisions qu'elle a rendues elle-même, fait perdre à la haute juridiction toute crédibilité³³. *Pour que « la balance de la justice soit fermement tenue et stable, [et] non sujette à variation en fonction de l'opinion de chaque nouveau juge », il faut affirmer pour « règle établie » le devoir « de se conformer aux précédents quand des points déjà jugés reviennent devant les juges ».* Peu de formules expriment la valeur et l'importance de la stabilité du droit que cette expression utilisée par Blackstone pour montrer, selon les termes de la Cour suprême des Etats-Unis que « la liberté ne trouve pas refuge dans une jurisprudence qui doute ».

En effet, qu'un juge puisse, un jour, appliquer le droit d'une manière et, le lendemain, d'une autre est souvent regardé comme la manifestation la plus éclatante de l'arbitraire et semble de nature à ébranler la crédibilité du juge³⁴. La 6ème mandature de la Cour constitutionnelle versera-t-elle, tout au long de son mandat, dans des décisions contestables de façon récurrente au point de remettre en cause la stabilité institutionnelle et politique bâties par ses

3. D'autres éléments de fragilisation spécifiques attribuables à l'actuelle mandature de la Cour constitutionnelle:

trois éléments seront évoqués dans cette partie. Le premier est l'absence au sein des membres de l'actuelle Cour, pour la première fois de l'histoire constitutionnelle béninoise, des pères fondateurs et aussi d'un constitutionnaliste. Pour Joël AÏVO, les sept sages peuvent, cependant surmonter ce handicap de départ en s'ouvrant au monde extérieur³⁵. Le deuxième élément tient du contexte marqué par la volonté affichée du Président de la République de vouloir et d'œuvrer pour des institutions plus favorables à sa politique, ses réformes³⁶. Il a, à cet effet, fait un appel à la « convergence institutionnelle » lors de la traditionnelle cérémonie de présentation des vœux des institutions au Chef de l'Etat, le 26 janvier 2018. Or, la Cour constitutionnelle est un organe de contre-pouvoir, chargé de la régulation des institutions et de l'activité des pouvoirs



Prestation de serment du Président Joseph DJOGBENOU

<https://www.flickr.com/photos/presidencebenin/albums/72157669848428138>

²⁸ Les 21 et 28 juin 2018, la Cour constitutionnelle saisie de recours qu'elle a déclaré irrecevables pour certains, a rendu une flopée de décisions dans lesquelles elle est revenue sur certaines décisions rendues par la 5^{ème} mandature et dont la plupart n'étaient pas en faveur du Gouvernement et relatives, entre autres, à des lois déclarées non conformes à la Constitution,

²⁹ <https://lanouvelletribune.info/2018/06/moise-lalaye-le-projet-de-modification-du-reglement-interieur-de-la-cour-est-contraire-a-la-constitution/>, consulté le 21 août 2018

³⁰ Entre autres, Dec 18-001 du 18 janvier 2018, Dec 18-003 du 22 janvier 2018 et Dec 18-004 du 23 janvier 2018

³¹ Propos du Professeur Joël Frédéric AÏVO, doyen de la Faculté de Droit de l'université d'Abomey-Calavi, sur l'émission « Vue d'Ensemble » de la télévision TV Carrefour, le dimanche 29 juillet 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=DVnunEmGOJ4>.

³² <https://diasporaeco.com/benin-joel-aivo-critique-les-decisions-la-cour-djogbenou/>

³³ <https://beninwebtv.com/2018/07/benin-la-credibilite-de-la-cour-constitutionnelle-est-totalement-entachee-selon-noel-chadare/>

³⁴ Extrait de la communication de Pierre TOGBE intitulée : La justice constitutionnelle béninoise à l'épreuve des revirements de jurisprudence.

³⁵ <https://lanouvelletribune.info/2018/07/benin-joel-aivo-critique-les-decisions-la-cour-djogbenou/>

³⁶ Au lendemain du rejet du projet de révision de la Constitution en avril 2017, le Président de la République a mis ce revers sur le coup d'une hostilité de l'environnement institutionnel. «*J'attendrai que l'environnement politique, que l'environnement institutionnel, que la composition des institutions du pays soient plus favorables pour la révision, pour les réformes, (...)*», a promis le chef de l'État sur Radio France Internationale. (...) Cette déclaration peut laisser croire que le chef de l'État compte sur les institutions qu'il mettra en place pour asseoir sa politique. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'au début de l'année 2018, à l'occasion de la traditionnelle cérémonie d'échange de vœux avec les institutions de la République, le président TALON a souhaité, salué et prôné une «convergence institutionnelle» ; <http://www.beninto.info/2018/06/13/de-la-cour-holo-a-la-cour-djogbenou-quand-la-rupture-tue-les-constitutionnalistes/>

publics. Enfin, le troisième élément de fragilisation spécifique à l'actuelle mandature est lié à la personne même du Président de l'institution, le Professeur Joseph DJOGBENOU. Si pour les mandatures passées, une suspicion de dépendance au Président de la République a été nourrie à l'endroit des Président(e)s de la Cour constitutionnelle parce que nommé(e)s par celui-ci, cette suspicion est plus forte en ce qui concerne le Président Joseph DJOGBENOU du fait de ses liens et relations antérieures avec le Chef de l'Etat et le Gouvernement. En effet, bien que faisant partie des personnalités nommées par le Bureau de l'Assemblée nationale³⁷, Joseph DJOGBENOU est un "très proche du Président de la République dont il a été l'avocat personnel des années durant³⁸". Président d'honneur du parti politique Alternative citoyenne vis-à-vis duquel il a été mis en congés depuis le 04 juin 2018³⁹, il a été l'un des premiers soutiens de la candidature de Patrice TALON, devenu Président de la République. Ancien député à l'Assemblée nationale et Président de la Commission des lois, il va, pendant plus de deux (02) ans et jusqu'à sa nomination pour siéger à la Cour, assumer les fonctions de Ministre de la justice, Garde des sceaux, dans le Gouvernement du Président Patrice TALON. A ce titre, il était l'incarnation de la politique législative du gouvernement. Avec un tel passif, le juge constitutionnel qu'il est actuellement arrivera-t-il à prendre de la hauteur et assumer pleinement son rôle de « shérif » de la vie politique, institutionnelle voire sociale ? L'opinion frémit encore à la simple évocation du nom de Paul Yao N'Dré, Président du Conseil Constitutionnel de la République de Côte d'Ivoire, indexé, à tort ou à raison, d'être le responsable de la crise institutionnelle frappant ce pays frère⁴⁰.

Au regard de ces facteurs qui ne sont pas exhaustifs, le présent document d'analyse se veut porteur d'alerte sur certains scénarii auxquels le Bénin pourrait faire face du fait du fonctionnement de la haute juridiction, clé de voûte de la stabilité politique du pays depuis un quart de siècle.

IV- Les scénarii possibles

De l'analyse de la situation, trois (03) scénarii sont envisageables.

1- **Le Pays retrouve son JUGE : Scénario du renforcement de la crédibilité de la Cour au sein de l'opinion publique (probable)**

Les membres de la Cour constitutionnelle ont pris conscience des risques de décrédibilisation que court l'institution et de leur position stratégique pour la stabilité, la paix et la consolidation de la démocratie béninoises. Les décisions de la Cour constitutionnelle sont de moins en moins contestées parce que conformes aux principes, aux traditions, à la justice et au droit. "Le pays retrouve son JUGE⁴¹" et la Cour constitutionnelle continue d'être citée en bon exemple au Bénin et en Afrique.

2- **Ruée vers les Cours régionale et continentale : Scénario d'une flopée de saisine des juridictions régionales (Très Probable)**

Les décisions de la Cour constitutionnelle sont de plus en plus controversées et contestées. Les citoyens y voient des décisions politiques⁴². Le risque d'une insécurité/instabilité constitutionnelles et de l'ensemble du système démocratique béninois est grand. Acteurs politiques et citoyens demeurent cependant légalistes et défèrent, de plus en plus, les décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin devant les Cours régionale et continentale; comme l'exprime déjà ce citoyen : « j'attends qu'ils révisent leur loi référendaire, j'attends que la Cour constitutionnelle dise que c'est normal et j'attends la beauté de la décision de la CEDEAO... [...] Nous irons devant la CEDEAO. Et elle dira si le Bénin, signataire du protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance peut se permettre de modifier la loi référendaire à quelques heures des élections référendaires⁴³ ». Cette situation entraîne la décrédibilisation progressive et totale de la Cour qui perd son rayonnement national et international surtout si les décisions régionales prennent le contrepied de ses décisions.

³⁷ Aux termes de l'article 115 de la Constitution du Bénin, "la Cour constitutionnelle est composée de sept membres dont quatre sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois par le Président de la République pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois."

³⁸ <http://www.ortb.bj/index.php/component/k2/item/8476-joseph-djogbenou-elu-president-de-la-cour-constitutionnelle>

³⁹ Edouard Djogbéno, Bénin : Joseph Djogbéno mis en congé par le bureau national du parti « Alternative Citoyenne », <https://beninwebtv.com/2018/06/benin-joseph-djogbenou-mis-en-conge-par-le-bureau-national-du-parti-alternative-citoyenne/>, consulté le 21 août 2018 à 21h57mn

⁴⁰ Nourou-Dine SAKA SALEY, Les béninois ont-ils tort de s'interroger sur l'impartialité de leur Cour constitutionnelle ? 2010

⁴¹ Joël AIVO, op. cit. Mis en manuscrit par nous.

⁴² En saisissant la Cour constitutionnelle, le citoyen s'attend à ce qu'un dysfonctionnement institutionnel soit corrigé ou qu'un droit soit rétabli.

⁴³ Bénin – loi référendaire: Prince AGBODJAN compte sur la CEDEAO pour débouter les initiateurs, <https://beninwebtv.com/2018/07/benin-loi-referendaire-prince-agbodjan-compte-sur-la-cedeao-pour-debouter-les-initiateurs/>

3- **L'ordre constitutionnel tangué : Scénario du recours aux bras de fer et à la justice de la rue (Très peu probable)**

Le juge constitutionnel perd complètement la confiance des Béninois(e)s qui le qualifient d'être à la solde de l'exécutif. Les acteurs désabusés et non consolés par les décisions des cours régionales et continentales commencent à ignorer ou rejeter l'option de saisine de la Cour constitutionnelle. Les acteurs politiques qui n'ont plus de recours supérieur s'abonnent aux bras de fer et à la justice de la rue en mobilisant leurs militants. Les périodes de contentieux électoraux accroissent les risques d'une explosion sociale avec des implications politiques imprévisibles et non maîtrisables. L'ordre constitutionnel tangué et le Bénin redevient "l'enfant malade de l'Afrique"⁴⁴.

V- **Recommandations**

Face à cette crainte de fragilisation de la Cour constitutionnelle et dans une perspective préventive, les recommandations suivantes sont formulées à l'endroit de différents acteurs.

A l'endroit des membres de la Cour Constitutionnelle,

- *s'assurer que les décisions sont conformes aux principes, traditions, à la justice et au droit;*
- *travailler à renforcer le crédit confiance des citoyens en rendant des décisions suffisamment motivées et détaillées;*
- *renforcer l'image et la crédibilité de la Cour constitutionnelle en observant le nécessaire « devoir d'ingratitude⁴⁵ » notamment à l'égard des autorités qui les ont nommés, notamment du Président de la République.*

A l'endroit du Gouvernement

- *jouer pleinement son rôle de garant du respect des décisions la justice;*
- *montrer le bon exemple du respect des décisions de justice, notamment des décisions de la Cour, en s'y soumettant lui-même.*

A l'endroit du Parlement

- *montrer le bon exemple du respect des décisions de la Cour en s'y soumettant;*
- *travailler à renforcer le crédit confiance des citoyens en assurant l'ouverture et la responsabilité dans sa mission de législation.*

A l'endroit des acteurs politiques et citoyens :

- *privilégier les instances judiciaires et légales pour le règlement des différends et crises.*

A l'endroit de la société civile

- *maintenir la veille citoyenne pour que ne s'effrite l'état de droit, un acquis de la conférence des forces vives de la nation;*
- *continuer le plaidoyer pour le renforcement de l'Etat de droit au Bénin.*

VI **Conclusion**

La justice constitutionnelle béninoise est à la croisée des chemins. Les mandatures précédentes, animées par les pères fondateurs de la Constitution du 11 décembre 1990, ont su préserver le Bénin de nombre de dangers. Elles ont travaillé à donner à la Cour béninoise un rayonnement international et à ce que, au plan national, "les politiques, malgré quelques protestations parfois violentes au début, ont fini par s'incliner devant les décisions de la Cour"⁴⁶. Il est attendu que la mandature actuelle fasse davantage pour maintenir et consolider l'Etat de droit et de démocratie pluraliste en construction au Bénin et qu'elle ne soit pas à l'origine des dangers futurs. Pour y arriver, les membres de la 6ème mandature doivent travailler en toute impartialité et sagesse, se conformant strictement à la Constitution et à la pérennisation de ses valeurs cardinales, pour renforcer leur légitimité externe et la crédibilité de la Cour. Ils doivent agir et se comporter de sorte que la Cour constitutionnelle continue d'être cette institution qui rassure le citoyen lambda et les acteurs politiques ; il faut qu'elle continue d'être ce dernier recours vers qui tous les regards sont tournés pour sortir des impasses, blocages et autres situations périlleuses.

⁴⁴ Le Bénin, ancien Dahomey était ainsi appelé du fait des nombreux coups d'état perpétrés juste au lendemain de son accession à l'indépendance jusqu'en 1972.

⁴⁵ Expression utilisée par le Président de la Cour constitutionnelle, Joseph DJOGBENOU dans son discours de prise de service. <http://www.rfi.fr/afrique/20180609-benin-joseph-djogbenou-cour-constitutionnelle-theodore-holo-passation-pouvoir>

⁴⁶ Ismaïla Madior FALL, in Gilles BADET, les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin, p.438

Equipe de rédaction : Landry GANYE & Maryse GLELE AHANHANZO

Contrôle et Garantie de qualité : Alice KAMBIRE & Julien OUSSOU

Pour renseignements, adressez-vous à :

M. Emmanuel OGOU, *Président CA* ou Mme Maryse GLELE AHANHANZO, *Coordonnatrice Nationale*,
WANEP-Bénin, 01 BP : 5997 Cotonou, Tél : 21 30 99 39 ; 61 00 53 53

Email : waneb-benin@wanep.org; waneb2015@gmail.com **Site :** www.wanep.org; www.waneb2015.org