

# ÉMERGENCE DE LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

**L**a justice constitutionnelle est consubstantielle au constitutionnalisme triomphant à nouveau sur le continent africain depuis l'effondrement dans la dernière décennie du xx<sup>e</sup> siècle des différents régimes autoritaires qui avaient fleuri au lendemain de la décolonisation. 101

Le constitutionnalisme étant historiquement un mouvement issu du siècle des Lumières qui visait, en réaction contre le despotisme et l'absolutisme royal d'alors, à doter les États d'une constitution écrite pour, d'une part, encadrer, voire limiter, le pouvoir des gouvernants, d'autre part, garantir les droits et libertés des gouvernés, il fallait une juridiction pour assurer le respect de la norme fondamentale. Ainsi, la justice constitutionnelle s'entend de toute fonction juridictionnelle ayant pour but d'assurer la suprématie et le respect des règles constitutionnelles essentiellement, mais non exclusivement, par les pouvoirs publics. Comme le souligne André Hauriou, constitutionnaliser le pouvoir, c'est le soumettre à des règles précises, et plus particulièrement mettre au point des mécanismes de représentation politique, établir auprès des gouvernements des censeurs qui seront qualifiés pour dialoguer avec ceux-là<sup>1</sup>. En d'autres termes, il faut bien reconnaître avec Yves Mény que le constitutionnalisme ne se réduit pas à l'adhésion diffuse au texte constitutionnel, encore faut-il que la suprématie déclarée de la Constitution soit juridiquement garantie.

Cette idée était déjà présente dans les premières constitutions octroyées aux États francophones d'Afrique noire au moment de leur indépendance. En effet, la plupart de ces constitutions avaient prévu au sein

---

1. André Hauriou, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 1970, 4<sup>e</sup> éd., p. 73.

des cours suprêmes, attributaires de la fonction juridictionnelle, une chambre constitutionnelle. L'article 47 de la Constitution du 15 février 1959 du Dahomey, actuel Bénin, première constitution adoptée après la proclamation de la République le 4 décembre 1958, prévoit: « il est créé un tribunal d'État comprenant [...] une section constitutionnelle ». Celle du 26 novembre 1960, consécutive à l'indépendance du 1<sup>er</sup> août 1960, dispose dans son article 57: « la Cour suprême comprend [...] la chambre constitutionnelle ». Cette disposition est commune à la plupart des premières constitutions des États africains issus de la colonisation française.

102 Cet embryon de justice constitutionnelle, fruit de la doctrine libérale française, sera prématurément étouffé par la pandémie du présidentialisme négro-africain qui sévit sur le continent africain de 1965 à 1990 faisant du président de la République la source exclusive du pouvoir et du droit dans l'État.

La faillite du monolithisme qu'induit cette monocratie – monolithisme qui n'a pu procurer aux peuples africains ni la liberté ni la prospérité et qui a imposé, le plus souvent, aux opposants le choix entre la valise de l'exil et le cercueil – va naturellement entraîner, après vingt-cinq ans d'éclipse, l'émersion du constitutionnalisme dont l'effectivité suppose l'organisation d'une véritable justice constitutionnelle.

Le Bénin, engagé dans une transition démocratique à l'issue de la Conférence nationale souveraine de 1990, fera du juge constitutionnel non seulement la clé de voûte de son architecture démocratique, mais encore l'instrument privilégié de l'édification de l'État de droit. Les aspirations exprimées par les délégués à la Conférence nationale sont, pour une part, d'organiser la limitation de l'exercice du pouvoir par l'instauration d'organes de contrôle destinés à servir de contrepoids, pour une autre, d'assurer plus efficacement la protection des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques.

Cette préoccupation sera consacrée par la Constitution du 11 décembre 1990 dans la mesure où le peuple béninois y a, à la fois, réaffirmé son opposition radicale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel, et exprimé sa détermination de créer un État de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus. Pour le réaliser, il est créé une Cour constitutionnelle indépendante du pouvoir judiciaire par la Constitution, dont l'article 114 précise qu'elle est la plus haute juridiction de

l'État en matière constitutionnelle, juge de la constitutionnalité de la loi et garante des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques. Aux termes de cette disposition, la Cour constitutionnelle est aussi l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

Dès lors, le contrôle de constitutionnalité de la loi et la protection des libertés apparaissent comme deux missions majeures du juge constitutionnel au Bénin, même s'il demeure actif dans la régulation du fonctionnement des pouvoirs publics et le contentieux des consultations nationales, à savoir référendum, élections présidentielle et législatives.

#### LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI

Le contrôle de constitutionnalité de la loi vise à garantir la suprématie de la norme suprême. Elle se fonde sur l'idée selon laquelle la volonté du peuple souverain, directement et solennellement exprimée par lui à travers la Constitution, est supérieure à la volonté de ses représentants ordinairement exprimée par la loi. En raison de cette hiérarchie, la loi ne sera l'expression raisonnable et authentique de la volonté générale qu'autant qu'elle sera conforme à la norme fondamentale. 103

Pour vérifier cette conformité, la Constitution du Bénin prévoit le contrôle *a priori*, qui intervient avant la promulgation de la loi, et le contrôle *a posteriori*, mis en œuvre après la promulgation de la loi.

##### *Le contrôle a priori*

Aux termes de l'article 117 de la Constitution, la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation. L'article 20 de la loi 91-009 du 4 mars 1991, portant loi organique sur la Cour constitutionnelle, dispose à cet effet que le président de la République ou tout membre de l'Assemblée nationale peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation. Ce contrôle *a priori*, obligatoire en pratique pour les lois organiques, est à la fois préventif et abstrait. En effet, la loi votée n'est pas exécutoire et ne peut produire d'effet juridique qu'après sa promulgation. Celle-ci, authentifiant la procédure législative de son adoption, lui confère son autorité juridique. Le vote, toutefois, fait obligation au président de la République de promulguer la loi, à moins d'en demander, comme le prescrit la Constitution, une deuxième lecture ou que la Cour ne la déclare contraire à la Constitution. Ce type de contrôle dont l'objet n'est pas de trancher

un litige concret tend plutôt, comme l'observe Michel Fromont, à régler une querelle juridique entre les acteurs politiques que sont le président de la République et les députés. Permettant de discipliner et d'encadrer les acteurs politiques, ce contrôle fait du juge constitutionnel à la fois un arbitre du jeu politique et un précepteur des gouvernants. La création controversée de la Commission électorale nationale autonome (CENA) s'inscrit dans cette logique.

104 En effet, la majorité parlementaire, farouchement opposée au pouvoir exécutif traditionnellement responsable de l'organisation des élections, décide d'en confier la gestion à un organe indépendant dénommé CENA à la veille des élections législatives de 1995 par la loi 94-013 adoptée le 15 septembre 1994 et confirmée en deuxième lecture le 21 novembre. Saisie par le chef de l'État le 30 novembre d'un contrôle de constitutionnalité, la Cour constitutionnelle par sa décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994 affirme que la création de cet organe participe des prérogatives constitutionnelles du Parlement et ne viole donc pas le principe de la séparation des pouvoirs, mais surtout reconnaît que la CENA s'apparente à une autorité administrative indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. En tant qu'autorité administrative indépendante, elle est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'administration de l'État un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels et au Parlement pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes. Dans cette même décision, la Cour affirme que la CENA permet, d'une part, d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, d'autre part, de gagner la confiance des électeurs, des partis et mouvements politiques.

Cet arbitrage était sans appel pour deux raisons fondamentales.

D'abord, la Cour a une compétence de première et de dernière instance puisque l'article 124 de la Constitution dispose que ses décisions non seulement ne sont susceptibles d'aucun recours, mais encore s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles. Ensuite, si le président de la République refuse de promulguer la loi, la Cour constitutionnelle saisie par le président de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 57 de la Constitution la déclare exécutoire si elle est conforme à la Constitution. De 1994 à 2008, la Cour est restée constante et vigilante dans cette interprétation. C'est ce que confirme sa décision DCC 08-171 du 4 décembre 2008 par laquelle elle déclare

exécutoire la loi 2008-08 portant fixation du délai au terme duquel le président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles, votée par l'Assemblée nationale le 6 novembre 2008.

La jurisprudence de la Cour révèle aussi des situations d'arbitrage, non plus entre les pouvoirs exécutif et législatif, mais plutôt entre la majorité et la minorité parlementaires.

Ainsi, saisie par la minorité parlementaire qui conteste la répartition des personnalités appelées à siéger à la CENA, répartition imposée par la majorité parlementaire, la Cour, dans sa décision DCC 00-078 du 07 décembre 2000, donne raison à la minorité en jugeant qu'il faut tenir compte de la configuration politique pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées à l'Assemblée nationale et pour garantir la transparence, principe à valeur constitutionnelle, dans la gestion des élections. Elle y précise que la configuration politique doit s'entendre comme l'ensemble des forces politiques représentées à l'Assemblée nationale et organisées en groupes parlementaires et/ou en non inscrits.

105

En outre, dans la décision DCC 001-011 du 12 janvier 2001, rendue aussi sur requête de la minorité parlementaire, elle considère que la composition de la CENA, telle que décidée par l'Assemblée nationale, conduit à une confiscation de cette institution par certains groupes parlementaires en violation de la règle d'égalité édictée par l'article 26 de la Constitution et n'est donc pas de nature à assurer la transparence et la sincérité des élections comme l'exige un État de droit de démocratie pluraliste. La Cour, à cette occasion et dans le souci de préserver l'indépendance de la CENA, juge en tout état de cause que, quelle que soit la configuration de l'Assemblée nationale, aucun groupe parlementaire, aucune force politique ne doit s'attribuer le monopole de la CENA et de ses démembrements. Dans la logique de cette décision, pour surmonter la résistance de la majorité parlementaire et compte tenu de la nécessité d'installer à temps la CENA pour les élections présidentielles de mars 2001, elle rétablit par sa décision DCC 01-012 du 22 janvier 2001 rendue sur saisine de la minorité parlementaire l'équilibre de la répartition des personnalités élues par l'Assemblée nationale. En effet, elle y juge que les deux postes indûment attribués respectivement aux groupes parlementaires de la majorité Consensus national et PRD doivent être affectés aux groupes de la minorité parlementaire que sont Nation et Développement ainsi que Solidarité et Progrès.

Le contrôle *a priori* prouve que la justice constitutionnelle loin d'être instrumentalisée par le pouvoir, comme c'est bien souvent le

cas ailleurs, s'impose comme un acteur décisif du respect des principes démocratiques.

En sera-t-il de même du contrôle *a posteriori* ?

### *Le contrôle a posteriori*

Ce contrôle prévu par la Constitution comporte deux aspects que sont, d'une part, la voie directe ou l'action populaire qui revêt aussi un caractère objectif et abstrait, d'autre part, l'exception d'inconstitutionnalité qui relève du contrôle subjectif et concret.

L'action directe découle de l'article 122 de la Constitution qui dispose que tout citoyen peut saisir directement la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois. Elle est aussi consacrée par l'article 3 de la Constitution. Cette disposition relative à l'exercice de la souveraineté par le peuple prévoit à son troisième alinéa : « toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois et actes présumés inconstitutionnels ».

Ainsi, par l'action directe proche de l'*amparo*<sup>2</sup>, tout citoyen *in abstracto*, c'est-à-dire en dehors de tout litige concret, est habilité à saisir le juge constitutionnel de tout acte susceptible de produire des effets juridiques mais contraires à la Constitution. Relèvent indubitablement de cette catégorie les lois promulguées et les actes administratifs. Le juge est réticent à y inclure les décisions de justice, sauf lorsqu'elles sont devenues définitives et violent les libertés fondamentales dont la Cour est le gardien privilégié.

Cette interprétation ne fut réellement admise par la Cour qu'en 2003. En effet, dans sa décision DCC 11-94 du 11 mai 1994 la Cour constitutionnelle, tout en reconnaissant, d'une part, sa compétence exclusive pour statuer sur les violations des droits de l'homme, d'autre part, la violation desdits droits par l'arrêt 93-06/CJ-P du 22 avril 1993 rendu par la Cour suprême, se déclare incompétente pour statuer aux motifs que l'article 131 alinéas 3 et 4 de la Constitution dispose que les décisions de la Cour suprême ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et à toutes les autres juridictions. Cette jurisprudence fut confirmée par la décision DCC 95-001 du 6 janvier 1995.

Cependant, dans sa décision DCC 03-166 du 23 novembre 2003,

2. Recours en protection d'un droit constitutionnellement protégé contre tout acte public, loi, acte administratif, jugement.

elle juge que les décisions de justice n'étaient pas des actes au sens de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution pour autant qu'elles ne violent pas les droits de l'homme. Cette évolution consacre la primauté du juge constitutionnel dans le champ des droits de l'homme. Dès lors les décisions de la Cour dans l'hypothèse du contrôle abstrait de constitutionnalité sont valables *erga omnes*, y compris la Cour suprême.

Ce type de contrôle, abondamment utilisé par les citoyens et qui renforce la légitimité et l'utilité de la justice constitutionnelle, est malheureusement ignoré par la plupart des constitutions africaines issues des transitions de 1990, à l'exception notable des constitutions du Burundi, du Congo et du Gabon. C'est ainsi que l'article 85 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 dispose que les lois non organiques et les actes réglementaires peuvent être déférés à la Cour constitutionnelle par, entre autres, tout citoyen ou toute personne lésée par l'acte querellé.

107

L'exception d'inconstitutionnalité relève quant à elle d'un contrôle subjectif et concret de la constitutionnalité d'une loi dans la mesure où le justiciable qui la soulève entend écarter l'application à un litige pendant devant le juge ordinaire d'une loi supposée inconstitutionnelle. Il s'agit donc d'une question préjudicielle dont la solution ressort de la compétence exclusive du juge constitutionnel. Par conséquent, sa décision, qui doit intervenir dans un délai déterminé et seulement valable *inter partes*, conditionne le règlement du litige par le juge ordinaire. En effet, l'article 122 de la Constitution qui l'organise prévoit que la juridiction devant laquelle cette exception est soulevée doit surseoir à son jugement jusqu'à la décision de la Cour qui doit intervenir dans un délai de trente jours. Cet article laisse au citoyen le choix entre la voie directe et l'exception d'inconstitutionnalité. Ces deux voies de recours ne peuvent donc s'exercer simultanément. Telle est la jurisprudence constante de la Cour. Ainsi, dans sa décision DCC 97-060 du 28 octobre 1997, elle a déclaré irrecevable la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité engagée devant la Cour suprême postérieurement à l'action directe devant la Cour constitutionnelle. Cette jurisprudence est confirmée par la décision 99-054 du 29 décembre 1999 par laquelle la Cour répond également à ceux qui soulèvent l'exception d'inconstitutionnalité pour faire du dilatoire et empêcher le juge ordinaire de rendre son jugement dans un délai raisonnable comme le prescrit la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples intégrée à la Constitution de 1990. En effet, alors que l'exception d'inconstitutionnalité porte, selon l'article 122 de la Constitution, sur une loi, certains requérants n'hésitent pas à la soulever tantôt contre une procédure judiciaire, tantôt contre une détention.

Dans ces deux cas, le recours est toujours déclaré irrecevable par la Cour. À la différence du Bénin, l'exception d'inconstitutionnalité prévue par la Constitution ivoirienne va au-delà de la loi et porte aussi sur tout acte méconnaissant les droits fondamentaux du justiciable.

Au Bénin, même lorsque les recours directs et indirects sont déclarés irrecevables par la Cour, elle se prononce d'office conformément à l'article 121 de la Constitution quand le contrôle de constitutionnalité porte sur des lois ou tout acte réglementaire censé porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques. De même, ledit article l'habilite à statuer plus généralement sur les violations des droits de la personne humaine: ainsi est clairement énoncée l'autre mission essentielle de la justice constitutionnelle au Bénin, à savoir protéger les libertés fondamentales. Cette mission participe aussi de l'État de droit dont le cadre politique de réalisation est la démocratie.

#### LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

C'est l'action populaire, c'est-à-dire la saisine directe de la Cour constitutionnelle par tout citoyen, qui donne toute sa vitalité à la justice constitutionnelle au Bénin et en fait le rempart légitime des droits fondamentaux entendus comme un ensemble de droits et de garanties que l'ordre constitutionnel reconnaît aux particuliers dans leur rapport avec les pouvoirs publics. Autrement dit, l'exception que constitue la justice constitutionnelle au Bénin ne se conçoit pas sans cette générosité de sa saisine et les fondements de ses décisions que le juge puise abondamment dans la Constitution, mais aussi dans l'ensemble des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits humains et ratifiés par le Bénin, dont certains sont même directement intégrés à la Constitution. Ainsi de juin 1993 à décembre 2008, la Cour constitutionnelle a rendu 2 400 décisions dont 1 728 en contrôle de constitutionnalité. En 2008, à la date du 11 décembre, la Cour a rendu 117 décisions relatives à la violation des droits fondamentaux et des libertés publiques. Il en va autrement des autres États africains qui, pour n'avoir pas autorisé cette saisine directe, confient la protection des libertés au juge ordinaire. Tel est le cas du Tchad dont la Constitution du 14 avril 1996 précise en son article 148 que le pouvoir judiciaire, exercé par la Cour suprême, les cours d'appel, les tribunaux et les justices de paix, est le gardien des libertés définies par la Constitution. Cet aménagement des compétences au profit du juge judiciaire se retrouve, entre autres, dans les constitutions du Mali et du Sénégal.



La protection des libertés par le juge constitutionnel au Bénin est renforcée par d'autres dispositions de la Constitution.

D'abord, l'article 120 donne compétence à la Cour pour statuer sur les plaintes en violation des libertés publiques et des droits humains, aujourd'hui reconnus comme des prérogatives inhérentes à tout être humain, extérieures et opposables à l'État. La notion de plainte suppose aussi que le juge constitutionnel peut connaître, en matière de protection des libertés, des faits et comportements attentatoires aux droits fondamentaux du citoyen. Ensuite l'article 121 prescrit, d'une part, l'autosaisine du juge constitutionnel, d'autre part, le contrôle de constitutionnalité des lois et des actes censés violer les droits de la personne humaine.

Ce contrôle de constitutionnalité de la loi qui habilite le juge à censurer les violations des droits de l'homme par les pouvoirs publics soulève la question fondamentale des rapports entre gouvernants et gouvernés, et de l'exercice de la souveraineté. Il est généralement admis que les atteintes les plus graves aux libertés publiques sont le fait du pouvoir politique et, plus particulièrement, du pouvoir législatif investi de la fonction législative et du pouvoir exécutif chargé de la gestion des affaires publiques.

109

Les violations des libertés publiques par le législateur proviennent des lois liberticides, c'est-à-dire attentatoires aux libertés fondamentales. Quant au pouvoir exécutif, il constitue la principale menace sur les libertés publiques. En effet, c'est par l'administration qu'agit le pouvoir exécutif. Or les autorités administratives ont le pouvoir de prendre des décisions unilatérales qui s'imposent aux administrés en vertu du privilège de la puissance publique qui constitue l'élément fondamental de l'action administrative : c'est par les actes de l'administration qu'est réglementé l'exercice des libertés publiques. Chargée de l'exécution des lois et du maintien de l'ordre public, l'administration est souvent conduite à réglementer ou à restreindre les libertés publiques lorsque les circonstances, selon elle, l'exigent. Le souci de l'efficacité, la défense de l'intérêt général, l'impératif de l'ordre public sont les prétextes à cette restriction des libertés. À cet effet, elle édicte des mesures de poursuite et se voit confier au plan national la répression des infractions. Par ailleurs, disposant de la force publique, elle est souvent tentée de s'en servir dans le cadre de son action pour porter les atteintes les plus graves aux libertés individuelles et collectives.

Il est évident que l'arbitraire administratif est plus sournois, plus redoutable que l'arbitraire politique. En effet, plus secret, plus quotidien, plus individualisé dans ses effets, il se prête moins à des mouvements de

protestation qui souvent réussissent à bloquer le législateur soucieux de préserver sa popularité et la confiance du corps électoral déterminantes pour sa survie politique. Or l'administration est moins sensible et moins vulnérable à une telle pression, aussi une révocation illégale, un refus du permis de construire laissent-ils la victime, le plus souvent, seule et désarmée face à une administration toute-puissante et non moins arrogante. Contre ces irrégularités, contre les dommages qu'elles peuvent causer, une protection spéciale s'avère indispensable et c'est au degré de perfectionnement des procédures qui l'assurent que se mesure, selon la doctrine, l'efficacité de l'État de droit. Il est certain que ces procédures ne réalisent immédiatement que la protection de la légalité car l'administration n'est hiérarchiquement et formellement soumise qu'à la loi, la mission des agents consistant à développer et à appliquer les dispositions de la loi.

110

Dès lors, l'existence d'une garantie contre l'administration n'est vraiment utile que si la loi derrière laquelle l'administration peut s'abriter est elle-même conforme au droit, c'est-à-dire à la Constitution. C'est pourquoi le contrôle de constitutionnalité de la législation est essentiel pour préserver la liberté des gouvernés. C'est ce contrôle que le citoyen peut directement solliciter qui fait, en définitive, du juge constitutionnel au Bénin le principal bouclier des citoyens face à l'arbitraire du Parlement, du pouvoir exécutif et de son bras séculier qu'est l'administration. En outre, la Cour constitutionnelle, parce qu'elle est chargée de la régulation de l'activité normative des pouvoirs publics rend effective la soumission des gouvernants à la règle qui fonde leur pouvoir et les contraint de ce fait au respect des libertés.

Aujourd'hui, les Béninois pour la défense de leur liberté garantie par la Constitution s'adressent spontanément ou tout du moins davantage au juge constitutionnel qu'aux juges administratif et judiciaire. Cette préférence, expression de la confiance du citoyen en la justice constitutionnelle, se fonde sur le prestige et l'autorité dudit juge dont les décisions sont sans appel, mais surtout sur la célérité, la simplicité et la gratuité de la procédure. En effet, la Cour constitutionnelle est tenue de rendre sa décision dès qu'elle est saisie dans un délai soit de huit jours lorsqu'elle se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censé porter atteinte aux droits de la personne, soit de quinze jours lorsqu'elle est saisie d'une loi ou d'une plainte en violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques. Aux termes de l'article 120 de la Constitution ce délai en cas d'urgence demandé par le gouvernement est ramené à huit jours.

Pendant longtemps la protection des libertés fondamentales par le juge constitutionnel se limitait à une stérile constatation de leur violation. Les victimes retiraient de cette reconnaissance de la violation de leurs droits une satisfaction purement morale, insuffisante toutefois à apaiser leur malheur. Aussi, pour donner plus de poids et d'intérêt à sa thérapie, le juge constitutionnel a-t-il ouvert à leur profit un droit à réparation. Cette évolution est opérée dans la décision DCC 02-052 du 31 mai 2002 par laquelle la Cour renforce la sanction des traitements inhumains et dégradants en ouvrant le droit à réparation du préjudice subi sur le fondement non seulement de la Constitution et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, mais encore de la doctrine et de la coutume internationales. Cette jurisprudence novatrice et révolutionnaire à bien des égards, dans la mesure où le juge constitutionnel fonde rarement sa décision sur la doctrine, fut confirmée par d'autres décisions tout aussi importantes, notamment les décisions DCC 02-58 du 4 juin 2002 où la Cour a sanctionné le comportement de la garde rapprochée du président de la République et DCC 03-088 du 28 mai 2003 par laquelle elle a condamné le comportement du directeur général de la police nationale. Désormais, les préjudices subis par toute personne du fait de la violation de ses droits fondamentaux ouvrent droit à réparation.

111

Cette jurisprudence, malgré son intérêt incontestable pour la défense des libertés, connaît deux limites essentielles dans sa portée pratique.

D'abord, tout en consacrant le droit à réparation, la Cour se déclare incompétente pour décider de la nature et du quantum de la réparation, contribuant ainsi à ne donner à la victime qu'une satisfaction morale qui la réhabilite dans sa dignité sans lui en donner les moyens matériels et financiers. Cette difficulté ne peut être surmontée qu'avec le concours du juge ordinaire qui se trouve rétabli dans sa mission de gardien traditionnel des libertés. En effet, les décisions du juge constitutionnel s'imposant aux autorités juridictionnelles, il est permis de penser que le juge ordinaire, saisi par la victime pour évaluer le préjudice et décider de la qualité ou de la nature de la réparation, se sentira lié par la décision du juge constitutionnel en vertu du principe de la primauté de la jurisprudence constitutionnelle dans le domaine des droits de l'homme. Il serait intéressant de suivre l'évolution de la jurisprudence civile en la matière.

Ensuite, le constat de la violation des droits fondamentaux, la condamnation à réparation du préjudice subi ne suffisent pas pour autant à rétablir la victime automatiquement dans ses droits et faire cesser les violations qu'elle endure, surtout dans l'hypothèse d'une garde à vue ou d'une

détention abusive et arbitraire. En effet, le principe de la séparation des pouvoirs, fondement essentiel de la démocratie béninoise, et la culture juridique héritée de la France interdisent au juge, investi de la fonction juridictionnelle, de s'immiscer dans le domaine de l'exécutif en adressant des injonctions à l'administration qui relève du pouvoir exécutif. Cette interdiction est respectée scrupuleusement par le juge constitutionnel qui, dans sa décision DCC 04-047 du 18 mai 2004, se déclare « incompétent pour donner des injonctions au gouvernement et pour faire des rappels à l'ordre » en précisant que les articles 114 et 117 de la Constitution qui fixent ses attributions ne lui en donnent pas compétence.

112 Cette interdiction ne devrait cependant pas exclure la possibilité pour le juge constitutionnel, en vue d'assurer une protection efficiente des droits fondamentaux, de prévoir des astreintes à la charge de ceux qui mettent du temps à exécuter ses décisions. En effet, conformément à l'article 23 du règlement intérieur de la Cour, ses décisions prennent effet dès leur prononcé et doivent donc être exécutées avec la diligence nécessaire, d'autant plus qu'elles ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles.

Malgré ces limites, il est incontestable que la défense des droits fondamentaux est bien assurée au Bénin par le juge constitutionnel comme en témoignent non seulement le nombre élevé des dossiers dont il est régulièrement saisi, mais encore l'accueil favorable de l'opinion publique à la plupart de ses décisions.

L'effectivité et l'efficacité de la justice constitutionnelle sont fonction assurément de la légitimité du juge et du sort de ses décisions.

La question de sa légitimité est parfois évoquée, essentiellement par les acteurs politiques, lorsque certaines de ses décisions leur déplaisent, en lui opposant leur légitimité populaire. D'aucuns agitent même parfois l'épouvantail du gouvernement des juges. Il faut bien admettre que le juge constitutionnel exerce des prérogatives qui lui sont définies et attribuées par le peuple souverain à travers la Constitution. Aussi, bien qu'il ne procède pas directement du suffrage universel et ne soit pas à même de revendiquer la qualité de représentant élu, n'en demeure-t-il pas moins vrai qu'à l'instar de ceux-ci il est délégataire d'une compétence constitutionnelle : assurer le respect de la Constitution. Dès lors sa légitimité découle plus de la source de ses prérogatives que du mode

de sa désignation<sup>3</sup>. Cette légitimité fonctionnelle lui impose d'exercer sa liberté d'interprétation de la Constitution en harmonie avec les finalités et évolutions de l'ordre social, voire de l'idée de droit dominante dans l'État car les constitutions qui ne sont ni figées ni immuables ne sont pas, selon Royer-Collard, des « tentes dressées pour le sommeil ».

Quant au sort des décisions, étant donné que le droit à l'exécution des décisions de justice participe de l'État de droit auquel adhère massivement le peuple béninois, le président de la République chargé par l'article 59 de la Constitution d'assurer l'exécution des décisions de justice s'en acquitte honorablement dans l'ensemble depuis 1990. Les alternances intervenues en 1991, 1996 et en 2006 au sommet de l'État confirment cette spécificité béninoise.

En raison de l'attachement du peuple béninois à sa Constitution au point de se montrer parfois réfractaire à sa révision, de son souci de la dignité humaine dont la préservation a poussé le constituant à interdire expressément au président de la République, aux termes de l'article 68, de suspendre les droits des citoyens garantis par la Constitution à l'occasion de la mise en œuvre de ses pouvoirs de crise, il apparaît que la justice constitutionnelle s'impose de plus en plus comme l'instrument privilégié de renforcement au Bénin de la démocratie et de l'État de droit. Dès lors, il faut bien admettre que l'émergence et l'affirmation de la justice constitutionnelle trouvent et tirent leur source tant des normes constitutionnelles que de l'environnement sociopolitique. En effet, il existe un réel consensus dans l'opinion pour faire de la justice constitutionnelle un contrepoids légitime indispensable à l'équilibre et à la modération des pouvoirs.

113

---

3. Aux termes de l'article 115 de la Constitution la Cour constitutionnelle comprend : trois magistrats ayant une expérience de quinze années au moins dont deux sont nommés par le bureau de l'Assemblée nationale et un par le président de la République ; deux juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens de droit ayant une expérience de quinze années au moins, nommés l'un par le bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le président de la République ; deux personnalités de grande réputation professionnelle nommées l'une par le bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le président de la République.

Inamovibles durant leur mandat de cinq ans, renouvelable une fois, ils élisent conformément à l'article 116 leur président parmi les membres magistrats et juristes.

R É S U M É

---

*La justice constitutionnelle est consubstantielle au constitutionnalisme dont la finalité est d'encadrer le pouvoir des gouvernants et de protéger la liberté des gouvernés. Cette mission est pleinement assurée au Bénin par le juge constitutionnel dans la mesure où la Constitution lui en donne compétence, mais surtout parce que tout citoyen a le droit de la saisir soit directement soit par voie de l'exception d'inconstitutionnalité de toute loi, acte administratif, décision de justice, comportements attentatoires aux droits fondamentaux.*