

REVUE BENINOISE DES SCIENCES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES

R.B.S.J.A. N° 45

Année 2022

Sommaire

DOCTRINE :

- **Samson Igor Bidossessi GUEDEGBE**

La nature juridique du cautionnement garanti par une sûreté réelle en droit OHADA (Page 5)

- **Abdoulaye GOUNOU SALIFOU**

La première révision de la Constitution béninoise de 1990 (Page 37)

- **Marc DEGUENON**

La protection du consommateur en droit béninois (Page 83)

- **Malick Oluchègoun FALOLA**

Le principe de territorialité de la loi pénale et la cybercriminalité au Bénin (Page 121)

LEGISLATION :

Loi n° 2022 - 16 du 19 octobre 2022 portant création, organisation et fonctionnement de la Cour spéciale des affaires foncières (Page 157)

JURISPRUDENCE :

CCJA, 2ème Ch., n° 219/2021 du 23 décembre 2021 (Page)

Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et les Facultés de Droit et de Sciences Politiques des Universités Publiques du Bénin

ISSN : 1840-5169

**Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale
d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et
les Facultés de Droit et de Sciences Politiques des Universités Publiques du Bénin**

COMITE SCIENTIFIQUE

PRESIDENT D'HONNEUR

Maurice AHANHANZO-GLELE, Professeur de Droit Public à la retraite

MEMBRES

- Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN), Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin
- Fidèle MENGUE ME ENGOUANG : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université de Libreville, Ministre de la Santé (GABON)
- Abdoullah CISSE : Agrégé de Droit Privé, Avocat (SENEGAL)
- Ahadzi KOFFI : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire, Président de l'Université de Lomé (TOGO)
- Akouété SANTOS : Agrégé de Droit Privé, Université de Lomé (TOGO), Ancien Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Lomé
- Dorothé SOSSA : Agrégé de Droit Privé, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN), Secrétaire Permanent de l'OHADA
- Noël GBAGUIDI : Agrégé de Droit Privé, Professeur Titulaire, Titulaire de la Chaire Unesco des Droits de la Personne et de la Démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Jean Baptiste MONSI : Magistrat, Ancien Procureur Général près la Cour Suprême du BENIN
- Robert DOSSOU : Ancien Doyen de la Faculté de Droit, Ancien Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin

COMITE DE REDACTION

- Directeur de Publication : Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire
- Secrétaire Scientifique : Victor TOPANOU, Maître de Conférences au CAMES, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Secrétaire Adjoint : Roger DOSSOU-YOVO, Docteur en Droit, Directeur Général de l'Institut International des Assurances (Yaoundé)
- Membre : Barnabé GBAGO, Agrégé en histoire du Droit, Doyen de la Faculté de Droit, Université d'Abomey-Calavi

**REVUE BENINOISE DES SCIENCES
JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES**

DOCTRINE

LA PREMIERE REVISION DE LA CONSTITUTION BENINOISE
DE 1990

Par

Abdoulaye GOUNOU SALIFOU

Maître-Assistant de droit public à l'Université d'Abomey-Calavi

Sommaire

I- <u>Une révision constitutionnelle Régulière</u>	47
A- Une régularité formelle	47
1- L'observance de la procédure de révision	47
2- Le respect des limitations	50
B- Une régularité fondamentale	52
1- Un réaménagement institutionnel à portée limitée ...	53
2- Une réforme mitigée du système électoral	57
II- <u>Une révision constitutionnelle non abrogatoire</u>	63
A- Une Constitution inchangée	64
1- Le maintien de la charpente institutionnelle	64
2- Un modèle démocratique globalement préservé ...	68
B- Une cinquième République immuable	73
1- Une conséquence de la stabilité constitutionnelle ...	73
2- Une absence de situations conjoncturelles de rupture ..	76

Introduction

Dans un article au titre évocateur, au sujet des réformes constitutionnelles en Afrique, Théodore HOLO faisait déjà le constat alarmant de ce que « *Les belles architectures et constructions érigées pour le rayonnement de la démocratie en 1990, sont progressivement laissées à l'abandon, quand elles ne sont pas purement saccagées. Elles sont devenues dans le meilleur des cas un musée de contemplation des valeurs démocratiques, car les réformes initiées dans la dernière décennie du XXème siècle n'ont souvent eu que des effets formels.* »¹. Une alerte qui plante bien le décor et le contexte du « constitutionnalisme africain francophone »², pendant ces deux dernières décennies.

Historiquement, on retient que les années 1990 ont fait renouer les États africains francophones avec une vie constitutionnelle normale. Au cours de cette période, ces États ont défini de nouveaux modèles de gouvernance politique et constitutionnelle³ marqués principalement par l'émergence du pluralisme politique et l'avènement d'élections, plus ou moins sincères, concurrencées et réellement disputées⁴. Ce fut, le temps de la prospérité constitutionnelle globalement bien appréciée la doctrine et qualifiée, tantôt de « *véritable résurrection* » ou, de « *triomphe* »⁵ de la Constitution, tantôt de « *la renaissance de la Constitution* », et même de la « *revitalisation* » de celle-ci⁶. Mais ce renouveau constitutionnel ne durera que le temps d'une décennie. Ces Constitutions autrefois adoptées dans un large esprit de consensus national dans le cadre des forums de concertation et des conférences nationales et qui avaient pour vocation de conduire à terme à l'alternance politique au pouvoir, ont été, pour beaucoup d'entre elles, remises en cause par une série de révisions constitutionnelles presque généralisées sur le tout continent africain⁷.

¹ Th. HOLO, « *Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les Constitutions du nouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques* », RBSJA N°16, 2006, p.31.

² F. HOURQUEBIE, « *Le sens d'une constitution vu de l'Afrique* », Les cahiers du Conseil constitutionnel, N° 1 - septembre 2018, Titre VII [en ligne], complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique>.

³ F. HOURQUEBIE, « *Le sens d'une constitution vu de l'Afrique* », Les cahiers du Conseil constitutionnel, N° 1 - septembre 2018, Titre VII [en ligne], complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique>.

⁴ D. KOKOROKO, « *Les élections disputées : réussites et échecs* », Le Seuil/ Pouvoir, 2009/ 2-N°129, p.115 à 129.

⁵ J.L. ATANGANA-AMOUGOU, « *Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain* », Politeia, N°7, 2005, p.583.

⁶ F. HOURQUEBIE *ibid.*

⁷ J.L. ATANGANA-AMOUGOU, *Ibid.*

De fait, la problématique du constitutionnalisme africain du XXI^e siècle est de plus en plus discutée dans le contexte de la mutabilité des Constitutions⁸.

La Constitution, généralement conçue pour être stable, en tant que fondation de l'Etat, se caractérise aujourd'hui, par sa grande malléabilité⁹. Aussi, l'ampleur des révisions constitutionnelles d'intérêts politiques ces derniers temps, en Afrique¹⁰, et la controverse suscitée, ont-elles, à un moment donné, amené à se demander s'il ne faut pas inscrire dans les Constitutions, comme sur du marbre, le principe de leur intangibilité absolue et, proscrire par-là même, toute révision constitutionnelle. Ce débat toujours latent ne fait pas partie du champ de notre étude.

La révisabilité d'une Constitution est, en droit constitutionnel contemporain, un principe bien établi et consolidé. La doctrine y trouve deux justificatifs. La première est, à la fois d'ordre philosophique et sociologique. Martin BLEOU fait observer que les constitutions sont des moyens que se donnent les hommes pour résoudre les problèmes juridiques et politiques qui se posent à eux à un moment donné de leur histoire. En tant que telles, « *les constitutions portent nécessairement la marque de l'imperfection ou de la finitude.* »¹¹. Evidemment, « *face à une Société en constante évolution, la Constitution ne peut pas restée figée au risque d'être dépassée.* »¹² et ; il n'est jamais bon qu'il y ait un trop grand décalage entre la réalité sociale et le droit.¹³. C'est pourquoi, une Constitution ne saurait avoir « *vocation à l'éternité, à l'immutabilité absolue* »¹⁴, ou avoir « *un caractère de perpétuité* »¹⁵. La seconde raison est factuelle : une

⁸ I. DIALLO, « *Pour un examen minutieux de la question des révisions de la Constitution dans les Etats africains francophones* », *afrilex*, mars 2015.

⁹ J.L. ATANGANA-AMOUGOU, « *Rigidité et instabilité constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain* », *Afrique Juridique et politique*, Juillet-décembre 2006, Vol. 2, n° 2, pp. 42-87.

¹⁰ J. D GAUDUSSON, « *Les solutions constitutionnelles des conflits politiques* », *Afrique Contemporaine* n° spécial octobre-décembre, 1990. p. 25.

¹¹ M. BLEOU, « *Le juge constitutionnel et les Révisions constitutionnelles* » Mélanges, Théodore HOLO, Presse universitaire de Toulouse 1, 2017, p.229 -230, voir également : M. BLEOU, « *La Constitution béninoise vue par un Professeur étranger* », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique*, Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, p.248.

¹² I. D. SALAMI, D.M. GANDONOU, *Droit constitutionnel et Institutions du Bénin*, Cotonou, CÉDAT, 2014, p.84.

¹³ J. WALINE, « *Les révisions de la Constitution de 1958* », in Mélanges Philippe ARDAN : *Droit et politique à la croisée de la culture*, LGDJ, Paris, 1999, p. 225.

¹⁴ G. BURDEAU, *Droit constitutionnel*, 21^e éd, par F. HAMON et M. TROPER, LGDJ, Paris 1988, p. 80.

¹⁵ C. DISSESCU, *Dreptul constitutional* (Le droit constitutionnel), Bucarest, Sosec, 1915, p.859, cité par F. BUCUR VASILESCU in « *La Cour constitutionnelle et la révision de la Constitution* », Mélanges offerts au Professeur, Michel LESAGE, p.345.

Constitution s'essouffle et s'érode à l'épreuve du temps¹⁶. Les Constitutions, surtout écrites, « *sont soumises à l'usure du temps* »¹⁷, et à la conjoncture politique. La possibilité de les réviser apparaît comme un moyen de les préserver contre le temps étant donné que « l'ossification constitutionnelle »¹⁸ peut servir de prétexte pour une révision ou une abrogation intempestive, malvenue et violente¹⁹.

Quoi qu'il en soit donc, les Constitutions ne sont pas et ne se veulent pas éternelles²⁰. Les institutions qu'elles portent doivent « *savoir s'adapter et se moderniser pour relever les défis du temps présent* »²¹ et du futur. Il est donc un axiome que « *une Constitution, ça se révisé* »²² et, « *le principe de la révision des Constitutions s'impose* »²³. L'irrévisibilité de la Constitution relève d'un paradigme constitutionnel dépassé²⁴. Cependant, si le principe de révisibilité veut que la Constitution ne soit pas cette « œuvre inscrite sur le bronze que, comme autrefois à Rome, « *qu'il suffirait d'admirer et de respecter comme les Romains de la République le faisaient pour la Loi des XII Tables...* »²⁵, il conviendrait d'admettre qu'elle n'en demeure pas moins un acte populaire sacré. Elaborée suivant une forme solennelle, la Constitution est, au sens matériel, l'ensemble des règles qui organisent les rapports des pouvoirs publics et fixent les libertés et les droits des citoyens²⁶. G CORNU, se voulant plus englobant, ajoute l'idée de suprématie de la Constitution en plus de ce qu'elle fixe les normes relatives à la conquête et l'exercice du pouvoir d'Etat²⁷. Elle porteuse des valeurs qui sous-tendent la société et consacre à

¹⁶ F. HOURQUEBIE, « *Le sens d'une constitution vu de l'Afrique* », Les cahiers du Conseil constitutionnel, N° 1 - septembre 2018, Titre VII [en ligne], complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique>.

¹⁷ M. BLEOU, op. cit., p.230.

¹⁸ Expression utilisée par le Professeur Florin BUCUR VASILESCU dans sa contribution sus citée, pour caractériser l'état de vieillissement et la caducité d'une constitution (« *La Cour constitutionnelle et la révision de la Constitution* », Mélanges offerts au Professeur, Michel LESAGE, p.347).

¹⁹ J.J. ROUSSEAU, « *Considérations sur le gouvernement de la Pologne* », cité par A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^{ème} éd, Paris, Sirey, 1927, t. I, p.611

²⁰ F. D. MELEDJE, *Droit constitutionnel*, Abidjan, Les éditions AB, 2014, pp. 149.

²¹ N. SARKOZI, Discours du 8 juillet 2007 relatif à la réforme constitutionnelle de 2008 en France.

²² A. THIAM, « *Une Constitution, ça se révisé ! . Relativisme constitutionnel et l'Etat de droit au Sénégal* », *Politique africaine* N°108, 2007, p.145

²³ M. BLEOU op. cit., p.230.

²⁴ D. ROUSSEAU, « *La Constitution de 1958 peut-elle être révisée* », *dossier du Conseil constitutionnel pour les quarante ans de la Constitution*, <http://www.conseilconstitutionnel.fr>.

²⁵ D. G. LAVROFF, « *De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel* », *RFDC* n° HS, 2008, pages 57.

²⁶ C. DEBBASCH, J. BOURDON, J-M. POINTIER, J-C. RICCI, *Lexique politique*, 7^è éd, Dalloz, Paris, 2001, p.107

²⁷ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Puf, Paris, 2008, p.223.

la fois la République, la forme de gouvernement et de l'Etat²⁸. Dès lors, la question de révision constitutionnelle véhicule souvent l'idée de changement de République²⁹ avec toutes les conséquences possibles sur l'ordonnement juridique en vigueur, l'Etat de droit, et surtout, sur le modèle démocratique. Cela justifie le fait que les révisions constitutionnelles soient suffisamment encadrées dans les Constitutions africains nées des conférences nationales des années 1990³⁰, afin de les protéger de trop nombreux assauts. Dans ces conditions, il peut paraître paradoxal qu'en dépit de cette tendance à la « rigidification constitutionnelle », s'installe une inflation révisionniste qui a touché la quasi-totalité des pays africains d'expression française³¹, surtout entre 2000 et 2015. Les gouvernements sont revenus, le plus souvent, sur la volonté de rupture exprimée par les constituants des années 1990.

Dans ce climat juridique délétère, le Bénin a longtemps fait « figure d'exception »³² en Afrique francophone et le pays distillait l'image d'un « îlot de stabilité constitutionnelle ». La Constitution du 11 décembre 1990 a fait du Bénin, « *un cas unique en son genre* »³³. Elle a établi au Bénin et en Afrique des records jamais atteints en termes de longévité, de stabilité et d'intangibilité, et qui font d'elle, « *une pièce maîtresse du constitutionnalisme africain* »³⁴ de notre époque. Elle s'est révélée, au fil du temps, être une Constitution « vénérée, sacrée, érigée en quasi totem juridique »³⁵. En réalité, cette « euphorie

²⁸ T. HOLO, « *Constitution et nouvel ordre politique au Bénin* », R.B.S.J.A., 1989, p.1 ; D.G. LAVROFF, « *De l'abus des réformes : réflexion sur le révisionnisme constitutionnel* », FRDC HS n°2, 2008, p. 68.

²⁹ M. A. NAMOUNTOUGOU, « *Le changement de république en droit constitutionnel contemporain* », RFDC n°114, 2018, p. 395 à 418.

³⁰ M. SY, *La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique. L'exemple du Sénégal*, Thèse, Paris, l'Harmattan, 2007. V. aussi B.I. ABDOURAHMANE, *Les Cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique*, Thèse soutenue à Bordeaux en octobre 2002.

³¹ L. ATANGANA-AMOUGOU, « *Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain* », Politeia, N°7, 2005, p.583, voir également : S. SAMBOU, « *Afrique subsaharienne francophone. Des textes constitutionnels en vigueur à leur révision* », revue Afrique contemporaine N°242, 2012/2, p. 115 ; I. DIALLO, « *Pour un examen minutieux de la question des révisions de la Constitution dans les Etats africains francophones* », afrilex, mars 2015.

³² J. Du BOIS DE GAUDUSSON, « *Avant-propos* » à J.F. AIVO, *Le Juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, l'Harmattan, 2006, p.189.

³³ M. BLEOU, « *La Constitution béninoise vue par un Professeur étranger* », in, *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Mélange AHANHANZO-GLELE, L'Harmattan, 2014, p.243.

³⁴ F.J. AIVO, *Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les Records en Afrique*, 2è éd., Cotonou, Onip, 2013.

³⁵ F. HOURQUEBIE, « *Le sens d'une constitution vu de l'Afrique* », Les cahiers du Conseil constitutionnel, N° 1 - septembre 2018, Titre VII [en ligne], complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique>.

constitutionnelle » masquait mal un « *essoufflement constitutionnel* »³⁶ déjà perceptible. La Constitution de 1990, après un quart de siècle (28 ans) d'expérimentation, a révélé certaines limites objectives auxquelles il faut ajouter des contraintes de mise en conformité du cadre juridique béninois vis-à-vis des droits communautaires de la sous-région ouest africaine. En réponse, le Parlement béninois, après trois tentatives infructueuses³⁷, a fini par adopter, le 1^{er} novembre 2019, la loi portant révision de la Constitution de 1990³⁸. La Constitution béninoise de 1990 subit sa révision inaugurale, objet de notre réflexion.

Cette révision inaugurale a suscité beaucoup de suspicions et de méfiance, a priori, légitimes pour des raisons de similarité de « causes et d'effets » déjà observés partout sur le continent. Logiquement, on peut se demander en quoi alors une réflexion dédiée à la révision de la Constitution béninoise est-elle pertinente. Ouvre-t-elle de nouvelles pistes de réflexion intéressantes pour la doctrine africaine sur les révisions constitutionnelles ? On est en droit de répondre par l'affirmative pour des raisons évidentes.

D'abord le débat sur le révisionnisme constitutionnel, restera en Afrique, un sujet d'actualité, chaque révision de Constitution étant une occasion pour la doctrine de tirer de nouveaux enseignements. La récurrence et le nombre élevé des révisions constitutionnelles³⁹ ainsi que l'intensité du débat doctrinal sur le continent en porte témoignage. Certes, le contexte et les motifs des révisions constitutionnelles semblent partout identiques, mais cette similarité ne doit pas occulter la diversité des centres d'intérêts théoriques du sujet la mutabilité constitutionnelle en Afrique et, qu'il sied d'aborder au cas par cas, selon le contexte national. Toute révision Constitutionnelle prend matériellement racine dans un contexte

³⁶ Fabrice HOURQUEBIE, op. cit.

³⁷ Juillet 2006; avril 2017, et juillet 2018

³⁸ Loi n°90 -32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

³⁹ En France, la Constitution de 1958 a fait l'objet de vingt et quatre (24) révisions entre 1962 et 2008 (Voir Dmitri Georges LAVROFF, « *De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel* », FRDC, 2008/5, HS n°2, p.55.) ; Voir D. F. MELEDJE, « *La révision des constitutions africaines dans les Etats africains francophones. Esquisse de bilan* », RDP 1992, n°1, p.31 ; M BLEOU, *La révision de la Constitution, Leçon inaugurale de la rentrée solennelle de la Chaire Unesco de Cotonou du 3 décembre 2007*, Fondation Konrad Adenauer, 2007.

Au Sénégal la Constitution adoptée le 7 mars 1963 a connu une vingtaine de révisées en l'espace de quarante (40) ans (révisions en date du 20 juin 1967, du 26 février 1970, des 19 mars et 6 avril 1976, du 28 décembre 1978, du 24 avril 1981 etc..... voir I. M. FALL, sur *L'évolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Paris, Karthala, Dakar, Crepos, Credila, 2007.).

national bien défini et, repose sur des déterminants socio-politiques et juridiques propres à chaque Etat. La seconde justification tient aux particularismes qui démarquent sensiblement le cas d'espèce béninois des autres révisions constitutionnelles sur le continent. Le candidat Patrice TALON portait déjà « sa Constitution » dans son projet de société. Il considère que l'Exécutif béninois est « trop fort » et proposa que les pouvoirs du Président soient limités et réduits au profit des autres Institutions Constitutionnelles. Mais à l'atterrissage, la révision constitutionnelle au Bénin a marqué un net différentiel par rapport à la tendance jusque-là observée en Afrique. Dans la Constitution révisée, l'Exécutif béninois s'en est sorti plus renforcé, contrairement à l'objectif initialement annoncé par le candidat TALON.

Formellement, la loi constitutionnelle de 2019 a affecté quarante et sept (47) articles et restructuré deux titres de la Constitution de 1990. Cela peut paraître excessif et juridiquement déstabilisant. C'est, pratiquement, une réécriture du tiers des dispositions constitutionnelles. Mais paradoxalement, le constituant dérivé y dispose clairement que « la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution n'établit pas une nouvelle Constitution »⁴⁰ au Bénin. Au-delà de cette profession de foi du législateur, cette révision constitutionnelle ne dissimule-t-elle pas de vices de forme et des excès quant au fond ? Quelles en sont, alors les implications, effets et la portée sur l'ensemble du pacte social béninois qu'est la Constitution de 1990 ?

Les réponses à ces interrogations, ne sont pas évidentes. Il importe de questionner le contexte politique et les motivations juridico-institutionnelles qui l'ont sous-tendue. Bien entendu, même si elle ne constitue pas un changement de Constitution, cette loi, à l'instar de tout acte de révision constitutionnelle, comporte, des bouleversements plus ou moins significatifs dans la gouvernance politique et le fonctionnement des institutions béninoises. Matériellement, la loi N°2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution n'a fait bouger les lignes que de façon incrémentale malgré son ampleur formelle apparente. La révision constitutionnelle au Bénin s'est révélée être une opération juridique régulière (I). Elle n'a pas pu faire disparaître la Constitution du 11 décembre 1990 qui a eu le mérite de prouver, une fois encore, sa résilience légendaire (II).

⁴⁰ Art 2 de la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

I- Une révision constitutionnelle régulière

Une révision constitutionnelle est généralement considérée comme régulière lorsque la modification de la Constitution est opérée selon les formes et limites prévues par le texte constitutionnel en vigueur ⁴¹. Dans le prolongement de ce postulat, O. PFERSMANN estime *qu'« il y a révision aussi longtemps qu'il est possible de fonder la validité d'un acte normatif formellement constitutionnel à partir d'un ensemble normatif formellement constitutionnel en vigueur »*⁴². C'est sous ce prisme qu'il convient d'appréhender la loi portant révision de la Constitution béninoise de 1990.

L'autopsie de cette loi révèle un écart entre le fond et la forme. De par son ampleur et la procédure de son adoption, elle peut, laisser penser qu'il s'agit d'une opération de remise en cause frauduleuse des acquis de la Conférence nationale. Mais, l'onction donnée à cette loi, par la Cour constitutionnelle⁴³ atteste de ce que, non seulement, la révision est formellement bien adossée à la Constitution du 11 décembre 1990 (A), mais aussi, que les réformes portées par cette loi n'obèrent ni l'esprit ni les fondamentaux de celle-ci (B).

A- Une régularité formelle

La constitutionnalité de la loi N°2019-40 du 7 novembre 2109 portant révision de la Constitution béninoise, repose sur l'observance des dispositions des articles 154 et 155 de la Constitution de 1990. Il faut ajouter à ces dispositions, la Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle béninoise et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Le Constituant originel y a établi une procédure rigide de révision (1) en même temps que des limites matérielles à ne pas franchir (2).

1- L'observance de la Procédure de révision

La Constitution béninoise de 1990, comme la plupart de Constitutions des États africains francophones des années 1990,

⁴¹ F. MDERNE, La notion de révision de la constitution, cours internationaux de justice constitutionnelle, Document inédit ; Voir A. Le PILLOUER op. cit. p.5 ; voir A. KPODAR, « *Bilant sur le constitutionnalisme en Afrique Noire francophone* », Mélanges M. GLELE, La constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?, éd l'Harmattan, Paris 2014, p. 89 ; voir I. D. SALAMI, D.M. GANDONOU, Droit constitutionnel et Institutions du Bénin, Cotonou, CédAT, 2014, p.84 ; Voir également Ph. ARDANT et B. MATHIEUX, Institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, 20è éd, Paris, 2008, p.74.)

⁴² O. PFERSMANN, in Droit constitutionnel, L. FAVOREU, Dalloz, Précis, 5è éd, Paris, 2002, cité par X. MAGNON, in « *Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelles : limites, contrôle, efficacité, caractère opératoire et existence.* », En hommage au Doyen L. FAVOREUX, document inédit.

⁴³ Décision, DCC 19-504 du 6 novembre 2019, Recueil des Décisions Cour constitutionnelle 2019.

est de type rigide. Cela découle du souci de stabilité des institutions démocratiques et du régime voulues par la Conférence nationale. La procédure de révision a été conçue en tenant compte de l'histoire politique et constitutionnelle du Bénin. Elle doit être appréciée de ce point de vue.

La Constitution de 1990 prévoit une procédure de révision en trois étapes : l'initiative, la prise en compte de celle-ci et l'approbation⁴⁴.

L'initiative, premier acte de la procédure révision, « appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée nationale »⁴⁵. Cette disposition est identique, à faibles nuances près, à l'article 89 de la Constitution française de 1958, reprise par la plupart des Constitutions des Etats africains francophones⁴⁶. La procédure établit un équilibre et un partage de compétence entre les pouvoirs exécutif et législatif quant à l'initiative de révision. Le peuple en est exclu, contrairement à certaines Constitutions africaines qui admettent l'initiative populaire⁴⁷.

La seconde étape de la procédure est la prise en considération ou « l'acceptation par le Parlement » de la proposition ou du projet de loi de révision. Pour être prise en considération, « le projet, ou la proposition de loi de révision doit être votée à la majorité des trois quarts (3/4) des membres composant l'Assemblée nationale »⁴⁸. En 2006 la Cour constitutionnelle avait censuré la loi n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution, votée par l'Assemblée Nationale, justement pour défaut de respect par la représentation nationale de cette étape, alors même que la loi avait été adoptée aux quatre cinquièmes. Dès lors, on comprend que le vote de la prise en considération du projet ou de la proposition constitue un acte autonome de procédure, différent du vote d'adoption de la révision.

L'adoption du projet ou de la proposition de loi révision est le dernier acte processuel de souveraineté dans la procédure législative. Après le vote de prise en considération de la proposition ou du projet, les dispositions des articles 154 et 155 prévoient deux modalités d'adoption, non cumulatives : le vote du texte par Assemblée nationale,

⁴⁴ Art 154 et 155 de la Constitution du 11 décembre 1990.

⁴⁵ Art 154 de la Constitution du 11 décembre 1990.

⁴⁶ Art 89 de la Constitution française de 1958 ; Art 124 de la Constitution ivoirienne ; Art 173 et 174 de la Constitution du Niger ; Art 63 de la Constitution du Cameroun ; Art 103 de la Constitution sénégalaise ; Art 161 et 162 de la Constitution du Burkina Faso ; Art 144 de la Constitution du Togo.

⁴⁷ Art 218 de la Constitution de la République démocratique du Congo de 2006 ;

⁴⁸ Art 154 de la Constitution.

ou la consultation du peuple par voie de référendum. La révision n'est régulièrement acquise que si le projet ou la proposition a été approuvée, soit par référendum, soit par l'Assemblée nationale à une majorité qualifiée des quatre cinquièmes (4/5) de ses membres⁴⁹. La huitième mandature de l'Assemblée nationale n'a eu aucune difficulté à franchir ces trois étapes en raison de sa configuration politique monocolorée⁵⁰.

La loi de révision constitutionnelle de 2019, a été « entreprise à l'initiative d'un groupe de députés par une proposition de loi .. »⁵¹. Elle constitue donc une initiative parlementaire conforme aux dispositions de l'article 154 de la Constitution. À chaque étape, les majorités qualifiées requises ont été acquises par un vote positif et unanime des quatre-vingt et trois (83) députés qui composent l'Assemblée nationale. Pour la phase ultime de la procédure de révision, c'est-à-dire l'approbation, la voie parlementaire a été préférée au référendum. Toutes les étapes de la procédure ayant été rigoureusement observées par l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle a conclu « qu'il y a lieu de dire que la procédure de révision est conforme aux dispositions de la Constitution »⁵².

Les incompréhensions et les débats consécutifs, sont nés de deux choix : le recours à la voie exclusivement parlementaire pour réviser la Constitution, et l'examen en procédure d'urgence de la proposition de la loi de révision.

D'abord, le choix de faire réviser la Constitution exclusivement par le Parlement a été mal vécu et même violemment critiqué par des juristes et la Société civile du Bénin. D'aucuns ont soutenu, qu'il s'agit d'une « révision en catimini de la Constitution, faite sur le dos du peuple »⁵³ au mépris du consensus national né de la Conférence nationale de février 1990. Cette appréciation revêt un caractère à la fois politique et juridique. Dans le fond, on peut noter que cette opinion rejoint la doctrine juridique dominante fondée, d'une part, sur les principes de convergences constitutionnelles de la CEDEAO et de l'union africaines, d'autre part, sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle notamment la décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 qui a érigé le consensus national en un principe à valeur constitutionnelle. Pour atténuer la critique, il eut été préférable de recourir à un référendum par « une implication plus grande du peuple

⁴⁹ Art 155 de la Constitution.

⁵⁰ Voir infra, p.17.

⁵¹ Décision, DCC du 6 novembre 2019, Recueil des Décisions Cour constitutionnelle 2019.

⁵² Décision, DCC du 6 novembre 2019, Recueil des Décisions Cour constitutionnelle 2019.

⁵³ D. GNAMOU, « Contribution à la révision de la Constitution », document inédit.

béninois donc du citoyen au processus démocratique eu égard à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. »⁵⁴.

Le second grief qui est fait à la démarche parlementaire de révision est l'examen en urgence de la proposition de loi révision constitutionnelle. Elle contraste avec la sérénité, le consensus, le recul et la solennité que mérite la relecture d'une loi fondamentale⁵⁵. Il faut à ce niveau relever un certain laconisme de la loi fondamentale qui est restée superficielle sur la procédure parlementaire d'examen d'une loi de révision constitutionnelle. A la question de savoir si l'Assemblée nationale pouvait examiner le projet ou la proposition de révision en procédure d'urgence, son Règlement intérieur reste muet. Les dispositions de l'article 99 du Règlement intérieur renvoient à la Constitution, la procédure d'étude du projet ou de la proposition des lois de révision constitutionnelle. Aucune procédure législative particulière n'y a non plus été indiquée pour l'examen d'une loi de révision constitutionnelle. Ainsi la décision de recourir à la procédure d'urgence ou à la procédure ordinaire pour l'examen d'une loi de révision constitutionnelle, est laissée à la discrétion du Parlement béninois qui n'est tenu qu'au strict respect des limites posées.

2- *Le respect des limitations.*

L'article 156 la Constitution pose deux sortes de limites auxquelles il subordonne toute entreprise de révision constitutionnelle. Elles sont conjoncturelles et matérielles, ou de fond.

Le constituant béninois n'a donné aucune précision sur ce qu'il faut entendre par « limite conjoncturelle ». Il s'agit généralement des situations de troubles sociaux ou des moments d'atteinte à l'ordre public. La Constitution béninoise, à l'instar de plusieurs Constitutions contemporaines⁵⁶, interdit d'engager une procédure de révision « lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire »⁵⁷. La Cour constitutionnelle a rappelé cette interdiction avant de faire le constat de ce « qu'au moment où la procédure de révision a été engagée et

⁵⁴ D. GNAMOU, « *Contribution à la révision de la Constitution* », document inédit. (Référence faite à la décision DCC du 8 juillet 2006 par laquelle la Cour constitutionnelle avait censuré la loi n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 votée par l'Assemblée Nationale le 23 juin 2006, pour défaut de Consensus national sur l'augmentation de la durée du mandat parlementaire que cette loi portait à cinq (5) ans.).

⁵⁵ D. GNAMOU *ibid.*

⁵⁶ Cette interdiction contenue dans l'Article 89 al 4 et al 5 de la Constitution française de 1958 a été reprise dans la plupart des Constitutions des Etats anciennement colonisés par la France (Art 219 de la Constitution R.D. Congo,

⁵⁷ Art 156 de la Constitution béninois.

examinée, l'intégrité du territoire nationale ne faisait l'objet d'aucune atteinte »⁵⁸. Il en résulte que le moment était jugé propice à une révision constitutionnelle au sens de l'article 156. L'atteinte à l'intégrité du territoire se définit, en droit international public comme toute « action extérieure favorisant la sécession. »⁵⁹. C'est, en d'autres termes, une situation de confrontation de forces armées. Il en résulte que c'est l'état de guerre qui serait constitutif de circonstance non propice à toute révision constitutionnelle. Prise à la lettre on peut penser que l'expression « atteinte à l'intégrité du territoire », de l'article 156, ne concerne que les agressions militaires extérieures, les guerres de sécession et les guerres civiles. Mais, vue au sens large, on peut déduire de cette disposition que c'est en temps normal que l'on peut valablement procéder à la révision constitutionnelle et non en période de troubles sociaux.

Par contre, le constituant béninois s'est voulu plus précis dans ce qu'il entend par limites matérielles. Il s'agit des points d'intangibilités clairement définis à l'article 156 al2 de la Constitution, c'est-à-dire les deux interdictions fondamentales qu'aucune révision constitutionnelle ne peut outrepasser au Bénin. Les limites posées sont relatives à la forme républicaine et la laïcité l'État béninois qui ne peuvent en aucun cas être remises en cause à l'occasion d'une révision constitutionnelle. Au terme de son contrôle, le juge constitutionnel relève qu'aucun des quarante et huit (48) articles du texte de la proposition de loi de révision, n'affecte ni la forme républicaine, ni la laïcité de l'Etat béninois. Il en déduit que la loi de révision est conforme à l'article 156 de la constitution⁶⁰.

Il faut rappeler que les Constitutions du Bénin, depuis 1960, sont constantes sur la forme républicaine, malgré les changements de l'emblème et de la dénomination du pays⁶¹ à des moments donnés de son histoire. C'est dire donc que l'Etat républicain a longtemps bénéficié d'une protection constitutionnelle au Bénin. La Constitution de 1990 en a fait un point d'intangibilité⁶², c'est-à-dire non susceptible de remise en cause par une éventuelle loi de révision constitutionnelle.

Au total, la Cour constitutionnelle, garante de la protection de la Constitution a validé la loi N°2019-40 du 7 novembre 2019 portant

⁵⁸ Décision, DCC 19-504 du 6 novembre 2019, Recueil des Décisions Cour constitutionnelle 2019.

⁵⁹ J. SALOMON, Dictionnaire de Droit international public, Bruylant/UAF, Bruxelles, 2001.

⁶⁰ Décision, DCC 19-504 du 6 novembre 2019, Recueil des Décisions Cour constitutionnelle 2019.

⁶¹ Initialement appelée « République du Dahomey », l'Etat dahoméen est devenu « République populaire du Bénin » le 30 novembre 1974, puis « République du Bénin » au lendemain de la Conférence nationale en 1990.

⁶² Art 156 de la Constitution.

révision de la loi N°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin par Décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019. Elle a décidé de ce que la révision constitutionnelle, opérée par voie exclusivement parlementaire, est conforme aux formes et conditions posées par la Constitution elle-même. Jugée comme telle, cette loi constitue un acte de révision constitutionnelle au sens de la doctrine, c'est-à-dire une modification de certaines dispositions constitutionnelles dans les formes et limites établies par la Constitution en vigueur⁶³. Par contre, la Cour, en s'abstenant de porter un jugement de fond sur les amendements, valide les modifications opérées.

B- Une régularité fondamentale

La loi portant révision de la Constitution béninoise de 1990 est largement inspirée des rapports des différentes commissions de réformes⁶⁴ et des travaux préparatoires issus du dialogue politique national⁶⁵. Dans l'exposé des motifs, il est clairement affirmé que le projet de loi avait pour vocation essentielle « de toiletter la Constitution et d'y apporter les corrections et modifications nécessaires ... ». En fait, plusieurs innovations introduites étaient en attente et peuvent être analysées comme des mises à jour dont la Constitution elle-même avait besoin pour un meilleur encadrement du jeu politique et la protection du droit à la vie. Un regard sur l'ensemble des modifications de fonds offrent deux grands pôles d'analyse : le réaménagement institutionnel, d'une part (1), la réforme du système électoral béninois, d'autre part (2).

⁶³ F. MDERNE, La notion de révision de la constitution, cours internationaux de justice constitutionnelle, Document inédit ; Voir A. Le PILLOUER op. cit. p.5 ; voir A. KPODAR, « *Bilan sur le constitutionnalisme en Afrique Noire francophone* », Mélanges M. GLELE, La constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? éd l'Harmattan, Paris 2014, p. 89 ; voir I. D. SALAMI, D.M. GANDONOU, Droit constitutionnel et Institutions du Bénin, Cotonou, CeDAT, 2014, p.84 ; Ph. ARDANT et B. MATHIEUX, Institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, 20è éd, Paris, 2008, p.74.) ; D. ROUSSEAU, « La Constitution de 1958 peut-elle être révisée », *dossier du Conseil constitutionnel pour les quarante ans de la Constitution*, <http://www.conseilconstitutionnel>; D.G. LAVROFF, « *De l'abus des réformes : réflexion sur le révisionnisme constitutionnel* », FRDC HS n°2, 2008, p. 68.

⁶⁴ La révision de la Constitution du 11 décembre 1990 était en projet depuis 2006. Il a créé, à cet effet trois commissions techniques de relecture de la Constitution à savoir, la Commission AHANHANZO-GLELE (2008), puis la Commission GNONLONFOUN (2012) et la Commission DJOGBENOU (2016).

⁶⁵ Un forum baptisé « Dialogue national » avait été initié et convoqué par le Président de la République en octobre 2018, en prélude à la révision constitutionnelle. Il a réuni tous les Partis politiques régulièrement enregistré au ministère de l'intérieur. C'est le rapport de ce forum, qui a servi de base pour la rédaction de la proposition de loi par un Comité des experts créé et mandaté à cet effet.

1- Un réaménagement institutionnel limité

Au plan architectural, le paysage institutionnel béninois ne s'est globalement enrichi que de deux entités juridiques : la Cour des Comptes et le Vice-Président de la République⁶⁶. Mais dans le fond, la loi portant révision de la Constitution a affecté les trois grandes institutions constitutionnelles du Bénin.

Au niveau du pouvoir exécutif on note que son tissu administratif a été étoffé par la création du poste de Vice-Président Président de la République formellement inséré dans les dispositions du titre III de la Constitution⁶⁷. Elu en duo avec le Président de la République à l'image du modèle du voisin nigérian⁶⁸, le Vice-Président est une personnalité suffisamment ombragée et discrète du point de vue fonctionnelle. Il n'est pas membre du gouvernement et ne prend part à aucune assise gouvernementale statutaire⁶⁹. Il ne prête pas un serment, contrairement à son homologue de la Côte d'Ivoire⁷⁰ et ne peut être délégué d'une attribution du Président de la République⁷¹. Quelques tâches ou missions du Président peuvent toutefois lui être ponctuellement dévolues. Il en est par exemple ainsi des missions de représentation le Président de la République dans le pays ou à l'étranger⁷². Principalement, le Vice-président aura pour fonction officielle d'assurer la vacance de la présidence de la République. Le cas échéant il achève le reste du mandat du Président de la République⁷³. Par le passé, c'est le Président de l'Assemblée nationale ou de la Cour constitutionnelle qui devrait remplacer le Chef de l'État conformément à une procédure de succession organisée en deux étapes et selon les circonstances⁷⁴. En cas de vacance définitive, le Président de l'Assemblée nationale, devenu Président de la

⁶⁶ Art 41 nouveau et Art 134-1 à 134-6 de la Constitution révisée.

⁶⁷ Le Titre III de la Constitution traite du Pouvoir exécutif (Art 41 nouveau à Art 75 de la Constitution révisée).

⁶⁸ Art 43 nouveau de la Constitution béninoise ;

Art 55 de la Constitution ivoirienne de 2016. Cette disposition a été modifiée en 2020 par la loi de révision constitutionnelle du 19 mars 2020 modifiant la loi n°2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire. Aux de l'article 55 nouveau, le Vice-Président n'est plus élu. Il est désigné par le Président de la République, en accord avec le Parlement.

⁶⁹ Ar54-1 de la Constitution

⁷⁰ En Côte d'Ivoire le Vice-Président de la République prête le serment de loyauté à l'égard du Président de la République du quel il tient sa nomination (Art 55 et 79 de la Constitution révisée).

⁷¹ Ar 54 al 9 de la Constitution.

⁷² Art 54-1 de la Constitution.

⁷³ Art 50 nouveau al 1^{er} de la Constitution.

⁷⁴ Aux termes des anciennes dispositions de l'article 50 de la constitution, c'est le Président de la Cour Constitutionnelle qui assure l'intérim du Chef de l'Etat en cas de mise en accusation jusqu'à la déclaration de vacance définitive de la présidence de la République. Ce qu'après

République par intérim, était tenu d'organiser les élections présidentielles anticipées dans les quarante (40) jours qui suivent la déclaration de la vacance définitive. Un tel mécanisme ne permettrait pas la pérennisation du cycle des élections générales⁷⁵ en cours d'instauration et qui prend effet, au Bénin, à partir de 2026⁷⁶. L'instauration de la fonction de Vice-Président apparaît ainsi comme une exigence d'ordre formel pour faciliter la cyclicité des élections générales et en assurer la pérennisation au Bénin. En temps normal le Vice-président exerce la fonction de Grand Chancelier de l'ordre national de Bénin⁷⁷. Il faut noter, au passage que l'évocation de la grande chancellerie de l'ordre national dans les dispositions de l'article 54-1 de la constitution ne fait pas de cette structure une institution constitutionnelle⁷⁸. Le poste n'a d'incidence, ni sur la nature, ni sur la forme du Pouvoir Exécutif, encore moins, sur les pouvoirs du Président de la République. La vice-présidence de la République ne bicéphalise pas l'Exécutif béninois.

Au double plan politique et juridique, il est intéressant de faire remarquer que le Vice-Président du Bénin est une institution fragilisée. Il est possible de le révoquer bien qu'il soit élu au suffrage universel en même temps que le Président. Les dispositions portant sur sa destitution peuvent susciter des inquiétudes. Il peut être destitué, sans grande difficulté, « pour manquement grave » par le Parlement sur demande du Président de la République. Sa destitution est acquise au terme d'une procédure fort simple⁷⁹. L'acte de saisine du Parlement indique le nom du nouveau Vice-Président de la République proposé et il suffit, d'un vote à une majorité qualifiée des deux tiers des députés pour changer le Vice-Président élu dans les mêmes formes et avec la même solennité que le Président de la République.

Enfin, on peut aisément observer que les dispositions des articles 41 nouveau à 44 nouveau, telles que formulées, comportent des ambiguïtés propres à alimenter d'éventuelles batailles constitutionnelles. Elles ne précisent pas explicitement, comme en Côte d'Ivoire⁸⁰, si le Vice-Président est soumis à la double limitation

la déclaration de vacance que le Président du Parlement remplace le Président de la République pour organiser des élections anticipées dans un délai ne dépassant pas deux mois.

⁷⁵ Voir infra p.12-13.

⁷⁶ Art 157-2 de la Constitution révisée.

⁷⁷ Art 54-1 de la Constitution.

⁷⁸ Les Institutions constitutionnelles du Bénin sont formellement consacrées dans Constitution par des titres ou sous-titres.

⁷⁹ Art 54 nouveau, al 10 de la Constitution.

⁸⁰ En Côte d'Ivoire les dispositions de l'article fixant les conditions d'éligibilité et de limitation du mandat du Président s'appliquent au Vice-président (Art 79 nouveau de la Constitution ivoirienne révisée).

de mandat au même titre que le Président. Ces articles n'interdisent pas non plus explicitement à un ancien Président de la République de se porter candidat au poste de Vice-Président.

Les autres amendements confortatifs de l'Exécutif béninois, résident dans l'élargissement et le renforcement des pouvoirs du Président de la République. Un Conseil national de renseignement est créé, en plus du Conseil national de la défense et de la sécurité pour assister le Chef de l'Etat dans l'exercice de sa mission régalienne de sécurisation des personnes et du territoire national⁸¹. Aussi, la ratification des conventions de financement autrefois dévolue de l'Assemblée nationale, revient-elle désormais au Président de la République à charge pour lui d'en rendre compte à la représentation nationale dans un délai de 90 jours. Mais le Parlement garde dans son giron la ratification des traités de paix, des traités ou accords internationaux⁸². Cet amendement, qui figurait déjà dans les anciens projets de révision constitutionnelle, constitue une intrusion de l'exécutif qui s'arroge ainsi un segment entier du contrôle parlementaire. Bien évidemment, la ratification des accords de financement par l'Assemblée nationale présente l'avantage de porter à la connaissance des parlementaires le contenu des projets et programmes financés ainsi que des caractéristiques et structures des prêts accordés au pays. Par contre, le gouvernement courrait le risque de voir certains d'accords de financement rejetés surtout lorsque le Parlement est dominé par l'opposition⁸³. Dans l'absolu, le rejet d'une demande de ratification ne constitue pas un obstacle insurmontable pour le Président de la République. Il peut dessaisir l'Assemblée nationale par la prise d'une ordonnance de ratification comme ce fut le cas, en 2010, sous la sixième mandature⁸⁴.

⁸¹ Art 162, 162-1 à 162-4 de la Constitution.

⁸² Art 145 nouveau de la Constitution.

⁸³ Le 24 juin 2010, l'Assemblée nationale a refusé la ratification de quatre (04) accords de crédits d'un montant total de vingt et cinq 25 milliards, destinés au renforcement du programme de « micro-crédit aux plus pauvres », signés entre le gouvernement et des institutions financières internationales (Banque islamique de développement (BID), la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA), la Banque ouest africaine de développement (BOAD) et le Fonds international pour le développement agricole (FIDA)).

⁸⁴ Le Président Boni YAYI a été contraint à prendre une Ordonnance le 25 juin 2010 pour ratifier quatre (04) accords de crédit de la banque islamique de développement (BID), la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA), de la Banque ouest africaine de développement (BOAD) et du Fonds international pour le développement agricole (FIDA), le tout d'un montant total de vingt et cinq (25) milliards de FCFA, contractés dans le cadre du financement programme de « micro-crédits aux plus pauvres ».

En somme, la loi de révision constitutionnelle confère au pouvoir exécutif des moyens supplémentaires de sa prépondérance sur les pouvoirs législatif.

Une autre institution plus ou moins atteinte par la loi de révision est la Cour suprême. Elle a subi une double amputation au plan formel et matériel et qui font d'elle une juridiction diminuée. Initialement, la Cour suprême était composée de trois Chambres : la Chambre judiciaire, la Chambre administrative et la Chambre des Comptes. Avec la réforme constitutionnelle, cette dernière est érigée en une juridiction autonome : la Cour des comptes. Historiquement, l'idée de créer une Cour des comptes remonte au début des années 2010⁸⁵. C'est une vieille diligence attendue de l'État béninois dans le cadre de la mise en conformité des juridictions financières de l'espace communautaire de l'Union Économique et Monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA)⁸⁶. La Cour des comptes remplace ainsi la Chambre des comptes de la Cour suprême qui faisait jusque-là office de juridiction des comptes au Bénin. Le seul débat que peut susciter la création de la Cour des comptes reste celui de son ancrage dans le pouvoir judiciaire consacré au titre VI de la Constitution. On peut, à juste titre, se demander si une juridiction des comptes peut relever du pouvoir judiciaire sans heurter le principe fondamental de la séparation des autorités administratives et judiciaires qui irrigue tout le contentieux juridictionnel⁸⁷. Le même questionnement vaut également pour le contentieux administratif toujours logé à la Cour suprême, en difficile cohabitation avec le Contentieux judiciaire. C'est là, sans doute, un des « angles morts » de la réforme du système juridictionnel opérée à l'occasion de cette révision constitutionnelle inaugurale.

La seconde amputation de la Cour a consisté en un retrait de certaines de ses attributions originelles : le contentieux des élections locales et une partie de sa mission d'assistance technique du Chef de l'État⁸⁸. Plus qu'un simple retrait, c'est une suppression pure et simple de ces attributions qui n'ont pas été relogées. Le gouvernement

⁸⁵ La nécessité de la création d'une Cour des comptes au Bénin est ressortie dans tous les rapports déposés par les trois Commissions techniques de réforme constitutionnelle qui se sont succédé. C'est l'unique point de la réforme qui n'a fait l'objet d'aucune contestation par les acteurs politiques.

⁸⁶ Directive N°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

⁸⁷ TC 8 février 1873, Blanco, Grands Arrêts de la Jurisprudence administrative (GAJA), Dalloz, 15^e éd., p.1.

⁸⁸ L'article 132, Al2 de la Constitution dispose que la Cour suprême « peut, à la demande du Chef de l'Etat, être chargée de de la rédaction et de la modification de tous les textes à caractère législatif et réglementaire, préalablement à leur examen par l'Assemblée nationale ».

se passe désormais de l'assistance législative de la Cour suprême pour la rédaction de ses projets de lois et règlements.

Quoi qu'on dise, la mise en place de la Cour des Comptes est consubstantielle à l'assainissement des finances publiques et constitue une avancée juridique importante sur le chantier de construction de l'État de droit au Bénin. Elle apparaît comme une nécessité, et une contrainte, contrairement aux réformes électorales récusées par une partie des Béninois.

2- Une réforme controversée du système électoral.

La réforme du système électoral arborée par la loi de révision constitutionnelle a introduit deux grandes innovations : l'instauration des élections générales cycliques et le principe du parrainage.

L'instauration des élections générales répond à la nécessité de réduire la fréquence élevée des consultations électorales au Bénin. Presque tous les deux ans, les Béninois sont convoqués aux urnes soit pour l'élection des conseillers communaux, soit pour les élections législatives, soit encore pour élire le Président de la République⁸⁹. La charge financière s'est avérée trop lourde sur le trésor public et surtout au regard du niveau limité des ressources d'un pays pauvre et endetté comme Bénin.

L'organisation des élections générales suppose deux conditions : l'harmonisation de la durée tous les mandats et l'instauration d'un cycle électoral. Pour ce faire, le Constituant de 2019 a porté la durée du mandat parlementaire de quatre (4) ans à cinq (5) ans pour l'aligner aux mandats du Chef de l'État et des élus communaux⁹⁰. Par la même occasion, le mandat des élus territoriaux (Conseillers locaux et communaux) a été constitutionnalisés⁹¹. La finalité de l'harmonisation c'est la parfaite superposition des mandats dans le temps afin de rendre possible la cyclicité des élections et la tenue de tous les scrutins au cours d'une seule année appelé « année électorale » et dont la périodicité au Bénin est désormais de cinq (5) ans. Le poste de Vice-Président de la République en est la caution. Il évite

⁸⁹ Entre 1991 et 2021, en trente ans, les Béninois ont été convoqués dix-huit (18) fois aux urnes (deux fois en 1991 législatives et présidentielles, une fois 1995 législative, 1996 présidentielle, 1999 législative, 2001 présidentielle, 2002 communales, 2003 législative, 2006 présidentielle, 2007 législative, 2008 communales, 2011 présidentielle ; deux fois en 2015 législative et communale, une fois en 2016 présidentielle, 2019 législative, 2020 communales et 2021 présidentielle.).

⁹⁰ Art 42 nouveau, 80 nouveau et 151 nouveau de la Constitution.

⁹¹ Les anciennes de l'article 151 de la Constitution renvoyaient à la loi tout ce qui a trait à l'élection des élus communaux et locaux.

l'organisation d'une élection présidentielle anticipée qui fausserait le cycle normal des élections générales en cas de vacance de pouvoir par démission ou décès du Président en exercice. Au plan financier, le système d'élections générales participe de la rationalisation des dépenses électorales. C'est peut-être ce qui justifie que cette réforme n'ait pas suscité autant d'émoi et de controverses que la consécration, dans la Constitution révisée, du principe de parrainage des candidats à une élection présidentielle⁹².

Dans les Constitutions et les différents lexiques spécialisés⁹³, le parrainage apparaît à la fois comme un principe et un déterminant d'une candidature. Mais de façon générale, le parrainage peut être défini comme un soutien écrit apporté par un élu et/ou un citoyen au candidat de son choix, en vue d'une élection. Pratiquement, « c'est l'acte de volonté par lequel un élu et/ou un citoyen désigne un candidat à une élection selon la législation électorale en vigueur. »⁹⁴. D'autres auteurs considèrent le parrainage comme une procédure par laquelle les candidats à une élection sont désignés ou appuyés par un élu et/ou un citoyen, selon les conditions et modalités précises fixées dans les textes électoraux et/ou dans la loi fondamentale⁹⁵. Il en découle que le parrainage n'est pas une pratique uniformisée. Les modalités et sa mise en œuvre varient selon les législations nationales ainsi que le modèle de parrainage retenu. Une typologie empiriquement établie permet de classer les parrainages en deux grandes catégories : le parrainage des élus ou parrainage politique et le parrainage des citoyens, encore appelé parrainage populaire. Mais dans l'un ou l'autre cas, l'intérêt pratique du parrainage reste universellement le même dans les systèmes électoraux. Il est apparu comme un filtre nécessaire pour améliorer l'offre politique lors des élections présidentielles et/ou législatives. Son but principal, qui

⁹² Art 44 nouveau de la Constitution, Art 41 de la loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

⁹³ Référence faite principalement à :

- Lexique des termes juridiques, sous la direction de S. GUINCHARD et T. DEBARD, 21^e éd, Dalloz, Paris 2014.
- Ch. DEBBACH, J BOURDON, J-M PONTIER, J-C RICCI, Lexique de politique, 12^e éd, Dalloz, Paris, 2011.
- G. CORNU, Vocabulaire juridique, PUF, Paris, 2015.
- G. CARCASSONNE, Petit dictionnaire de droit constitutionnel, éd du seuil, Paris, 2014.

⁹⁴ J-C COLLIARD, « *Les parrainages à l'élection présidentielle* », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 34 (Dossier : l'élection présidentielle) - janvier 2012.

⁹⁵ R. MAGNI-BRETON et C. POYET, « *Le parrainage des candidats à l'élection présidentielle. Pour qui votent les élus ?* », Presse de Sciences Po / RFSP 2017/6 Vol. 67 | pages 1187 à 1205 ; Nadia NATA, « *Pourquoi recourir au parrainage électorale* », Document inédit.

semble être aussi son avantage, est la limitation des candidatures fantaisistes pour l'élection présidentielle.

Le parrainage, par principe, n'est pas, en soi, une mesure anti-démocratique. C'est une pratique très répandue à travers le monde. Il est instauré dans des pays de grande réputation en matière de démocratie. En France par exemple, pour être autorisés à se présenter devant les électeurs, les candidats à une élection présidentielle doivent obtenir au moins 500 parrainages d'élus dont le collège est bien défini⁹⁶. Mais dans la plupart des Etats européens, le parrainage citoyen est plus courant et plus pratiqué⁹⁷.

En Afrique, l'introduction du parrainage dans les législations nationales est récente. L'instauration du système du multipartisme intégral au lendemain des Conférences nationales, a eu, effectivement, pour conséquence immédiate une prolifération, parfois exagérée, et, non souhaitable, des partis politiques, avec toutes les contraintes que cela pouvait entraîner sur l'organisation des élections. Au Bénin par exemple, le passage du système de parti unique au multipartisme intégral⁹⁸ en 1990, a entraîné la naissance de plus de deux cents (200) de partis politiques dans l'intervalle d'une vingtaine d'année⁹⁹. Il s'en est suivi une pléthore de candidatures aux élections présidentielles¹⁰⁰. Le point culminant a été atteint aux élections présidentielles de 2001 et de 2016 avec respectivement vingt et sept (27) et trente et trois (33) candidats. C'est peut-être cette conjoncture

⁹⁶ Art 3 de la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

⁹⁷ Par exemple, pour valider une candidature à l'élection présidentielle il faut : 6000 signatures de citoyens en Autriche, 100000 en Pologne, 200000 en Roumanie, 7500 au Portugal, 20000 en Finlande et en Lituanie, 15000 en Slovaquie. En plus de cela, il faut noter qu'en Finlande, en Slovaquie, en Autriche et en Ukraine, les candidats doivent disposer du soutien d'un parti disposant d'élus à la chambre basse et obtenir leur parrainage officiel. La première condition étant plus facile à respecter, la majorité des candidats cherchent à obtenir le soutien d'un parti. En Roumanie et en Islande, le parrainage citoyen est la seule procédure pour investir un candidat à la présidence. Le soutien d'un parti n'est pas requis. Les parrainages sont collectés, pour la majorité, parmi les adhérents des partis. Seuls les candidats disposant d'un réseau de militants suffisamment étendu peuvent prétendre prendre part à l'élection. Cf. Sandrine Pina, « Parrainages et élection présidentielle : le *statu quo* », *Revue française de droit constitutionnel*, 96 (4), 2013, p. 941-950. Dans les Etats comme l'Autriche.

⁹⁸ Art 5 de la Constitution béninoise de 1990.

⁹⁹ Entre 1991 et décembre 2011, soit en l'espace de trente (20) ans, le Bénin comptait deux cents trois (203) Partis politique régulièrement enregistrés au ministère de l'intérieur.

¹⁰⁰ Présidentielles au Bénin : 1991 (13 candidats) ; 1996 (07 candidat) ; 2001 (17 candidats) ; 2006 (27 candidats) ; 2011 (14 candidats) ; 2016 (33 candidats). En 2021 on a enregistré seulement trois (03) candidatures (les trois duos qui ont pu obtenir le nombre de parrains exigés par la loi).

politique qui a incité et déterminé le législateur béninois de 2019, à l'instar de la France en 1962¹⁰¹, à instaurer le principe de parrainage.

L'article 44 nouveau de la Constitution révisée a énoncé le principe de parrainage pour les élections présidentielles et en a fait une condition de validité pour toute candidature, comme dans la plupart des Etats africains¹⁰². Dorénavant, la Constitution dispose que « Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il ... n'est dûment parrainé par des élus. »¹⁰³. L'obligation est ainsi faite aux candidats à l'élection présidentielle de solliciter des parrainages des élus sous peine de nullité de leur candidature. Le code électoral de 2019, adopté au lendemain de la réforme constitutionnelle, exige de tout candidat un nombre minimum de parrains égal à dix pour cent 10% de l'ensemble des députés et des maires¹⁰⁴. Par conséquent, pour être candidat à l'élection présidentielle de 2021 il fallait obtenir le parrainage d'au moins seize (16) élus, (maires et/ou députés), le collège des parrains étant de cent soixante (160) élus¹⁰⁵. Dans la quasi-totalité des Etats de l'espace UEMOA, le parrainage constitue, tout comme au Bénin, une des conditions de recevabilité et/ou de validité des candidatures à l'élection présidentielle. Les Etats du Niger¹⁰⁶, du Togo¹⁰⁷ et du Sénégal¹⁰⁸, ont adopté le parrainage citoyen. D'autres comme le Burkina Faso¹⁰⁹ et le Mali,¹¹⁰ ont consacré

¹⁰¹ En France l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel prévoit une sélection par « parrainage des maires ». Peut être candidat à l'élection présidentielle le candidat qui a recueilli 500 signatures d'élus au niveau national ou local, répartis dans au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puisse être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer.

¹⁰² Art 44 nouveau de la Constitution du Bénin ; Art 29 de la Constitution sénégalaise ; Art 54 du code électoral de la Côte d'Ivoire tel que modifié par l'Ordonnance n°2020-356 du 8 avril 2020 portant révision du Code électoral ; Art 123 de la loi Organique N°2017-64 du 14 juillet 2017 portant code électoral du Niger ; Art 125 du code électoral Burkina Faso ; Art 149 nouveau du code électoral du Mali ; Art 170 du code électoral du Togo ; Art 121 du Code électoral camerounais.

¹⁰³ Art 44 nouveau de la Constitution du Bénin ; Art 132 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

¹⁰⁴ Art 132 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin.

¹⁰⁵ En 2016, le Parlement comptait 83 députés auxquels s'ajoutent les 77 Maires.

¹⁰⁶ Art 123 de la loi Organique N°2017-64 du 14 août 2017 portant code électoral du Niger, modifiée et complétée par la loi N°2019-38 du 18 juillet 2019.

¹⁰⁷ Art 170 du code électoral du Togo (Loi 2009-18 du 24 Août 2009 portant modification de la loi n°2000-007 du 5 avril 2000 portant code électoral en république du Togo).

¹⁰⁸ Au Sénégal, il faut un nombre d'électeurs compris entre 0,8 % et 1 % du fichier général répartis sur au moins 7 des 14 régions du pays et à raison de 2.000 au moins par région (Art L.116 Loi N°2018-22 Du 04 Juillet 2018 portant révision du code électoral).

¹⁰⁹ Art 125 de la loi N°005-2015 /CNT du 7 avril 2015 portant code électoral du Burkina Faso.

¹¹⁰ Art 149 nouveau de la Loi N°2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale.

le parrainage politique avec la nuance que leurs législations ont étendu le collège des parrains aux élus locaux.

En réalité, toute réflexion engagée sur le système béninois de parrainage qui ne tient pas compte de l'élection présidentielle de 2021 et du contexte qui a prévalu lors l'installation de la huitième mandature du Parlement, serai inéluctablement biaisée. Les élections législatives de 2019 resteront sur le parcours constitutionnel du Bénin comme un « faux pas » dans l'histoire du renouveau démocratique amorcé depuis 1990 avec l'organisation réussie de la Conférence des Forces Vives de la Nation et l'adoption par référendum à plus de 70% de la Constitution. Le climat politique qui a caractérisé la période pré-électorale a conduit à une élection législative qui n'a connu que la participation effective des seuls deux partis politiques soutenant les actions du régime en place. Du coup, les quatre-vingt-trois (83) députés appartiennent à la mouvance présidentielle. Dans un tel contexte, il est difficile pour un candidat de l'opposition d'espérer le parrainage des élus des deux partis politiques de la mouvance présidentielle. La situation aurait été meilleure si les élections communales et municipales n'avaient réuni que les mêmes partis politiques et un autre dont l'appartenance à l'opposition est contestée. De plus, ce parti dispose de moins de dix (10) Maires, loin des seize (16) parrains requis par le code électoral. C'est ce qui a rendu possible l'exclusion des candidats de l'opposition radicale de l'élection présidentielle de 2021. Ils ne pouvaient pas réunir les parrainages requis par la loi pour valider leurs candidatures. Le président de la République sortant et candidat à sa propre succession, avait eu toute la latitude de choisir, lui-même, ses challengers par le jeu du parrainage. Les trois duos de candidats qui ont été autorisés à participer à l'élection présidentielle sont ceux que les deux partis présidentiels ont choisis de parrainer. Ainsi, le parrainage peut produire un effet anti-démocratique lorsqu'il se présente comme un moyen d'exclusion intentionnellement élaboré. Sans cela, le parrainage à lui tout seul, ne peut pas être considéré comme anti-démocratique puisque, par nature, tout choix est synonyme d'exclusion.

Quoi que l'on puisse dire, il faut admettre que l'instauration du parrainage politique au Bénin, constitue un véritable recule pour la démocratie telle qu'elle a été pratiquée et vécue depuis 1990. Sur ce point précis, on peut affirmer, en toute objectivité, que l'adoption de la loi N°2019-40 du 7 novembre 2019 constitue une « *révision constitutionnelle déconsolidante* »¹¹¹ de la démocratie béninoise.

¹¹¹ Nous tenons cette expression du Professeur Ismaël M. FALL. L'auteur entend par « révisions déconsolidantes », toutes les révisions constitutionnelles qui mettent en péril

Sur le terrain doctrinal, le système de parrainage en tant qu'instrument et mécanisme juridique régulation dans une élection, fait l'objet d'un débat devenu récurrent et à deux versants. Pour ses défenseurs, le parrainage est un système de filtrage permettant aux seuls candidats « méritants et qualifiés » de se présenter devant les électeurs¹¹². La tendance opposée au parrainage y voit - notamment dans le parrainage politique - un instrument d'exclusion et un filtre électoral injuste et anti-démocratique¹¹³. Il ne fait pas nécessairement une place à des candidats populaires qui sont hors système, ou liés à des formations ne disposant pas suffisamment de parrains. Aussi, le parrainage politique implique que les nouveaux venus en politique ne puissent pas se présenter à une élection, à moins d'obtenir l'aval de leurs adversaires disposant déjà de parrains¹¹⁴. Il est enfin reproché au parrainage son échec à empêcher la multiplication des candidatures dans certains pays, notamment en France¹¹⁵.

En définitive, le parrainage est un filtre qui ne garantit pas, dans la pratique, que ce soit vraiment les « meilleures candidatures » qui soient validées notamment au regard des projets de sociétés présentés. De même, rien ne garantit que le système de parrainage ne soit pris en otage par des acteurs politiques, et détourné de son objectif premier. Dès lors, il est important de l'encadrer afin de le rendre inclusif et non d'en faire un moyen de plus pour se « débarrasser » de la concurrence. Même en cas de bonne foi des acteurs politiques, les défis techniques et d'équité liés au parrainage

les acquis de la démocratie par la fragilisation de la loi fondamentale. Voir I. M. FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal : Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, CREDILA, 2011.

¹¹² R. MAGNI-BRETON et C. POYET, « *Le parrainage des candidats à l'élection présidentielle. Pour qui votent les élus ?* », *Presse de Sciences Po / RFSP* 2017/6 Vol. 67 | pages 1187 à 1205.

¹¹³ O. Ferrand, « *Réformer l'élection présidentielle, moderniser notre démocratie* », fondation Terre Nova, Paris 2011, site web : www.tnova.fr ; S. LAMOUROUX, « De la présentation à la présélection des candidats à l'élection présidentielle : le filtrage comme fil d'Ariane », *Revue française de droit constitutionnel*, 2 (5), 2008, p. 157-167 ; J-C. COLLIARD, « Les parrainages à l'élection présidentielle », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1 (34), 2012, p. 13-21 ; J. AUDEMARD, et D. GOUARD, « Les primaires citoyennes d'octobre 2011 : entre logique censitaire et influences partisans locales », *Revue française de science politique*, 64 (2), avril 2014, p. 955-972 ; R. LEFEBVRE, *Les primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Raisons d'agir, 2011.

¹¹⁴ Ce paradoxe politique a prévalu au Bénin lors de l'élection présidentielle de 2021. Les deux duos de candidature autorisés à se présenter contre le Président sortant sont ceux qui ont pu bénéficier des parrainages des députés des deux Partis soutenant l'action du régime en place.

¹¹⁵ La France a enregistré six (06) candidats à l'élection présidentielle de 1965, douze (12) en 1974, seize (16) en 2002, douze (12) en 2007 et 11 candidats en 2017. (Voir J-C COLLIARD, « *Les parrainages à l'élection présidentielle* », *Nouveau Cahier du Conseil constitutionnel* N°34, janvier 2012.).

sont nombreux. Ils doivent être appréhendés et pris en compte par le législateur afin de rendre plus juste et plus inclusifs les systèmes de parrainage. L'équation fondamentale qui se posera à ces réformes est celui de trouver le juste équilibre entre le parrainage et les exigences du jeu démocratique. Il s'agira de rendre le parrainage compatible avec les principes démocratiques basiques. Un système mixte de parrainage qui juxtapose le parrainage politique et le parrainage citoyen pourrait constituer des pistes à sonder pour les Etats africains, comme le Bénin et la Côte d'Ivoire, confrontés aux crises politiques générées par des lois dites « d'exclusion ».

Au total, on peut, pour ainsi conclure cette première partie, admettre que la première révision de la Constitution de 1990 est régulière et partielle. Elle n'est point abrogatoire, malgré le nombre apparemment élevé des dispositions revisitées.

II- Une révision constitutionnelle révision non abrogatoire.

On admet généralement que la finalité de toute révision est de perfectionner les dispositions constitutionnelles sans altérer la Constitution elle-même. Dans le prolongement de ce postulat, Maurice KAMTO met en garde contre toute révision constitutionnelle pouvant déboucher sur la réécriture d'une nouvelle constitution¹¹⁶. Evidemment, dans ce cas, la Constitution cesse d'exister¹¹⁷. Elle est abrogée, et il s'en suit un changement de Constitution¹¹⁸.

Au Bénin, l'ère du Renouveau démocratique en cours a été entamée depuis la Conférence nationale de février 1990. Son label, la Constitution du 11 décembre 1990, reflète bien les décisions de cette Conférence et a, en toute évidence, procuré une stabilité politique confortable au pays¹¹⁹. Elle continue de résister au temps (A) et le vote de la loi de révision n'a pas eu effet de la remplacer par une autre qui, le cas échéant, aurait mis un terme à la cinquième République au Bénin (B).

¹¹⁶ M. KAMTO, « Révision constitutionnelle ou réécriture d'une nouvelle Constitution », *Lex Lata*, n°023-024, 1996, pp.17-20. Cité par A. KPODAR, *ibid*.

¹¹⁷ I. D. SALAMI, D.M. GANDONOU op cit., p.85.

¹¹⁸ A. Le PILLOUER, « De la révision à l'abrogation de la constitution » : *les termes du débat*, Jus Politicum - Autour de la notion de Constitution n° 3, 2009.

¹¹⁹ M. BLEOU, « La Constitution béninoise vue par un Professeur étranger », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique*, Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, p.248.

A- Une Constitution inchangée

La Constitution de 1990 est restée vierge de toute révision, environ trente (30) années durant, « malgré des tentations et des tentatives avortées de révision. »¹²⁰. Elle reste pour le moment « la Constitution de tous les records »¹²¹ de par sa longévité. Le Parlement y a clairement posé la limite qu'il n'entend pas franchir dans son entreprise de révision constitutionnelle. Il dispose que « la loi portant révision de la constitution, n'établit pas une nouvelle Constitution »¹²². Assurément, les initiateurs de la révision constitutionnelle de 2019 n'avaient pas pour objectif une remise en cause des institutions constitutionnelles (1) et du modèle démocratique initialement voulu par les « pères fondateurs » de la cinquième République (2).

1- Le maintien de la charpente institutionnelle.

La révision constitutionnelle de 2019 n'a pas fondamentalement remis en cause l'équilibre des institutions « même si le balancier penche davantage du côté du pouvoir exécutif. »¹²³ Le constituant dérivé a pérennisé la Cour Constitutionnelle demeurée l'épicentre du jeu politique dans un régime resté de type présidentiel.

La Cour constitutionnelle du Bénin est née avec l'avènement du nouveau constitutionnalisme africain au lendemain des conférences nationales. Comme la plupart de ses consœurs africaines, elle est calquée sur le modèle kelsénien de justice constitutionnelle¹²⁴. Ce qui fait d'elle, non seulement, « la clé de voûte » de l'architecture démocratique béninoise, mais encore « l'instrument privilégiée de l'édification de l'Etat de droit au Bénin¹²⁵. La Cour constitutionnelle a été maintenue dans son format initial. La révision constitutionnelle de 2019 n'a affecté ni sa composition, ni ses attributions ni même le mode de désignation de ses sept (7) membres par le Président de la

¹²⁰ F. J. AÏVO, Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les records en Afrique, presses de l'ONIP, Cotonou 2013.

¹²¹ F. J. AÏVO, Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les records en Afrique, presses de l'ONIP, Cotonou 2013.

¹²² Art 2 de la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

¹²³ I.D. SALAMI, La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée par la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019, éd CeDAT, Cotonou, 2019, p.22.

¹²⁴ A. KPODAR, « réflexions sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : le cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », RBSJA, n°16, 2006, p.107 ; voir aussi D. GNAMOU, « La cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ? », in La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique, Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, p.687.

¹²⁵T. HOLO, « Emergence de la justice constitutionnelle », Pouvoir-129, 2009, p.101.

République et le bureau de l'assemblée nationale¹²⁶. Comme par le passé, la Cour constitutionnelle reste l'arbitre suprême du jeu démocratique et, garante des droits et libertés, de la constitutionnalité des lois, du bon fonctionnement des pouvoirs publics et de l'effectivité de l'Etat de droit¹²⁷.

Le pouvoir politique, dit-on, use, mais il ne s'use point¹²⁸. De bonnes institutions régies par les meilleurs textes peuvent s'écarter des missions qui leur sont dévolues du fait des personnes chargées de les animer. Si la Constitution du 11 décembre 1990 s'est trouvée pendant longtemps « *enrichie par une Cour indépendante, téméraire et créatrice.* »¹²⁹, il faut reconnaître que « *la sixième mandature de cette même Cour constitutionnelle a entrepris plusieurs chantiers de construction-déconstructions de l'héritage jurisprudentielle* »¹³⁰ des mandatures précédentes¹³¹. Des principes comme celui du Consensus national¹³², celui dit du cliquet¹³³, de l'égalité des citoyens

¹²⁶ Art 114 à 116 de la constitution. Toutefois la rédaction de l'article 117 a été reprise en y ajoutant le Vice-président de la République, sans restreindre le champ de compétence de la Cour.

¹²⁷ Art 114 de la Constitution du 11 décembre 1990.

¹²⁸ . M. KAMTO, Pouvoir et droit en Afrique noire : essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone, Paris, LGDJ, 1987, p. 15.

¹²⁹ M. BLEOU, « La Constitution béninoise vue par un Professeur étranger », in La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique, Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, p.248.

¹³⁰ I. D. SALAMI, *ibid.*

¹³¹ Allusion faites aux nombreuses décisions très controversées et surtout les spectaculaires revirements jurisprudentiels de cette Cour dont la sixième mandature en porte le point culminant. A titre d'illustration on peut notamment évoquer la validation en 2019 de la loi de révision constitutionnelle (Décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019 novembre 2019) adopté dans les mêmes formes que la loi de révision constitutionnelle de 2006 mais que cette même Cour avait déclaré contraire à la Constitution par Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006. Allusions faites également aux revirements jurisprudentiels de la Cour sur la reconnaissance, l'étendue et l'exercice du droit de grève (Décision DCC 06-034 du 4 avril 2006 qui interdit l'interdiction du droit de grève ; DCC 11-065 du 30 septembre 2011 qui permet l'interdiction du droit de grève ; la Décision DCC 18-001 du 18 janvier 2018 qui restaure le droit de grève à travers le rétablissement de la décision de 2006 et la mise à mort de celle malheureuse de 2011. Enfin la Validation de la loi portant statut des magistrats (Décision DCC 18-192 du 02 octobre 2018), déclarée contraire à la Constitution par la cinquième mandature de la Cour (Décision DCC 18-003 du 22 janvier 2018) ; modifications dans le déroulement même de l'instance devant le juge constitutionnel (instauration de l'audience publique par exemple).

¹³² Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006, Décision sur la loi de révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990.

¹³³ La Cour a rendu certaines décisions qui, de l'avis de plusieurs observateurs, ont eu pour effet de restreindre l'espace du jeu démocratique, prenant ainsi à contre-pied la décision DCC 10-0409 du 05 avril 2010 consacrant la réception en droit béninois la jurisprudence française dite de « cliquet ». Les mesures restrictives incriminées sont entre autres, l'instauration du certificat de conformité validé par la Cour (Décision EL 19-001 du 1^{er} février 2019 relative aux conditions à remplir par les Partis pour participer aux élections législatives de 2019) ; la validation du principe de parrainage (Décision EP 21-001 du 21 janvier 2021).

devant la loi¹³⁴, de l'autorité de la chose jugée¹³⁵ et bien d'autres acquis juridiques et démocratiques que la Cour avait élevés au rang de normes de référence constitutionnelle, et qui, de ce fait relèvent du bloc de constitutionnalité, ont été banalisés et même, parfois, décapités¹³⁶.

Quoique affectée dans son fonctionnement, la Cour reste, en dépit de tout, la seule institution constitutionnelle « rescapée absolue » de la révision, contrairement aux pouvoirs exécutif et législatif dont les attributions et le fonctionnement ont connu des modifications, sans toutefois porter atteinte à la nature du régime politique voulu par la Conférence nationale de 1990.

La Constitution du 11 décembre 1990 a établi un régime politique de type présidentiel inspiré du modèle américain¹³⁷ mais dont l'organisation et le fonctionnement est, dans une large mesure calquée sur la Constitution française de 1958. Elle a également tenu compte de l'histoire et des réalités béninoises dont le constituant originaire s'est imprégné. La nature présidentielle du régime béninois apparaît comme un véritable pivot constitutionnel que la Cour a, dans une décision de 2011, érigé en « Option fondamentale de la Conférence nationale »¹³⁸. Cette décision, de l'avis d'un commentateur, est « désormais inséparable des dispositions constitutionnelles appropriées »¹³⁹. Mieux, elle impose clairement à « tout pouvoir constituant dérivé de ne ni affecter ni modifier par son œuvre, directement ou indirectement la nature présidentielle du régime politique béninois. »¹⁴⁰. Le constituant de 2019 s'est approprié de ce pilastre constitutionnel béninois et, a fait en sorte qu'à l'issue de la révision constitutionnelle, le régime ne soit dénaturé, c'est-à-dire qu'il

¹³⁴ Validation par la Cour de l'amendement de l'article 26 nouveau de la Constitution qui autorise désormais une discrimination positive en faveur des femmes (Décision DCC 19-504 du 6 Novembre 2019 relative à la validation de la révision constitutionnelle).

¹³⁵ La loi n°2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin a fait objet de deux décisions contradictoires de la Cour constitutionnelle. Votée le 04 janvier 2018 et passée au contrôle de constitutionnalité, elle a été, dans un premier temps jugée contraire à la Constitution par la Cour présidée par T. HOLO (Décision DCC 18-003 du 22 janvier 2018). La Cour de DJOGBENOU se saisit à nouveau de la même loi et l'a déclaré conforme à la même Constitution (Décision DCC n°18-192 du 02 octobre 2018), et sans que le parlement ait procédé à la mise en conformité demandée dans la décision DCC N°18-003 du 22 janvier 2018.

¹³⁶ Retrait à nouveau du droit de grève (Décision DCC n°18-192 du 02 octobre 2018).

¹³⁷ I. D. SALAMI, D.M. GANDONOU, Droit constitutionnel et Institutions du Bénin, Cotonou, CeDAT, 2014, p.203.

¹³⁸ Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle, Recueil de Décisions de la Cour constitutionnelle, 2011, p.451.

¹³⁹ F.J. AÍVO, Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les records en Afrique, presses de l'ONIP, Cotonou 2013, p.88.

¹⁴⁰ F.J. AÍVO, *ibid*.

reste celui de la séparation des pouvoirs avec une prépondérance marquée du pouvoir exécutif sur les pouvoirs législatifs¹⁴¹ et juridictionnels¹⁴².

Effectivement, on constate que les deux principaux pouvoirs d'Etat n'ont pas connu de mutations fondamentales. L'Exécutif est demeuré monocéphale, malgré l'instauration d'un poste de Vice-Président de la République qui donne, en apparence, l'illusion d'une bicéphalisation. Il a, à sa tête, un Président de la République qui reste le seul centre d'impulsion de l'action gouvernementale¹⁴³. Le Vice-Président de la République est une autorité écartée du gouvernement dont il n'est d'ailleurs pas membre. Le constituant dérivé de 2019, tirant leçon des expériences de la cohabitation douloureuse du passé, a entendu ainsi exorciser les vieux démons de l'instabilité politique et les conflits d'exercice du pouvoir entre des anciens Présidents et Vice-Présidents du Bénin¹⁴⁴. Le Vice-Président de la République du Bénin apparaît, en définitive comme une simple « icône » dans le paysage politique, c'est-à-dire sans une fonction gouvernementale clairement définie. C'est sans doute cette posture constitutionnellement inconfortable du Vice-président de la République qui permet de conclure « *que la création du poste de Vice-Président n'apporte point une modification substantielle de la structure du pouvoir exécutif* »¹⁴⁵ telle que voulue et conçue par le constituant de 1990.

De même que le pouvoir exécutif, le Parlement béninois n'a pas subi de grands bouleversements. Il a gardé sa forme initiale de Parlement monocamérale c'est-à-dire une Assemblée nationale. Ses deux attributions constitutionnelles n'ont pas changé. Il reste le

¹⁴¹ Le Président de la République peut interférer dans la fonction législative. D'abord il a l'initiative des lois au même titre que les députés (Art 157 de la Constitution dont la rédaction n'a pas varié). Ensuite il peut demander la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale sur la base d'un ordre du jour précis (Art 88 de la Constitution). Enfin, il peut, par ordonnance, prendre des mesures qui relèvent normalement du domaine de la Loi (Art 66, 102 et 110 de la constitution).

¹⁴² Le Président de la République nomme les Présidents de la Cour Suprême et de la Cour des comptes (Art 133 et 134-4 de la Constitution révisée).

¹⁴³ Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif et chef du gouvernement. Il détermine et conduit la politique de la nation. Il exerce le pouvoir réglementaire. (Art 154 de la Constitution).

¹⁴⁴ En 1964, les conflits d'exercice du pouvoir entre Sourou M. APYTI, président de la République et J. AHOMADEGBE, Vice-Président de la République, Président du Conseil, Chef du gouvernement, ont conduit à une impasse politique qui fut le fait générateur du coup d'Etat militaire qui a porté le Colonel Christophe SOGLO au pouvoir en 1965.

¹⁴⁵ I.D. SALAMI, La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée par la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019, éd CeDAT, Cotonou, 2019, p.16.

détenteur du pouvoir législatif qu'il cumule avec celui de contrôler l'action du gouvernement¹⁴⁶. Il est à noter, cependant, deux innovations que l'on peut qualifier d'« accessoires », parce qu'elles n'ont aucun effet rédhibitoire sur le fonctionnement de l'Assemblée nationale. La première procède de l'alignement du mandat parlementaire sur les autres institutions et dont la durée passe de quatre (4) à cinq (5) ans. Cette modification, déjà exposée s'inscrit dans le cadre général de la réforme du système électoral au Bénin. La seconde, certes, moins perceptible, est pourtant « la plus risquée »¹⁴⁷ en ce qu'elle dessaisit l'Assemblée nationale du pouvoir d'autorisation préalable accordée au Chef de l'Etat avant toute ratification d'une Convention de financement. Celui-ci est désormais habilité à ratifier directement les Conventions de financement mais à charge pour lui d'en rendre compte à l'Assemblée nationale dans un délai de quatre-vingt-dix (90) jour¹⁴⁸. L'assemblée nationale ainsi mis devant le fait accompli n'a de choix que de prendre acte des décrets de ratification. L'Assemblée nationale se retrouve ainsi amputée de l'une de ses importantes prérogatives financières, en l'occurrence le pouvoir d'autorisation préalable de percevoir une recette¹⁴⁹. L'autorisation de ratification était l'occasion ultime pour les députés d'apprécier et d'opiner sur la structure et les caractéristiques des prêts accordés au Bénin, ainsi que l'utilisation et les affectations des ressources à décaisser au profit des communautés et des localités.

Au final, les modifications induites, au plan institutionnel, par la révision constitutionnelle de 2019 au Bénin, sont modestes dans leur portée. Par conséquent, elles ne sauraient changer substantiellement et formellement le modèle démocratique institué par la Constitution du 11 décembre 1990.

2- Un modèle démocratique globalement préservé

La Constitution adoptée en 1990 par le peuple béninois souverain, a instauré une démocratie libérale qui repose sur deux pilastres : l'Etat de droit et les options fondamentales de la Conférence nationale. L'Etat de droit est consubstantiel de toute démocratie libérale. Il conditionne la mise en œuvre de la jouissance des droits et des espaces de libertés inscrits dans la Constitution au profit les citoyens.

¹⁴⁶ Art 79 de la Constitution (cette disposition n'a pas été touchée par la loi de révision.

¹⁴⁷ I.D. SALAMI, La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée par la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019, éd CeDAT, Cotonou, 2019, p.20.

¹⁴⁸ Art 145 de la Constitution révisée.

¹⁴⁹ Art 96, 98 et 99 de la Constitution.

Sa finalité, insiste Théodore HOLO, étant « *d'établir la liberté de la personne humaine et la protéger contre toute manifestation d'autorité arbitraire des pouvoirs publics* »¹⁵⁰. L'Etat de droit, peut être défini comme « *l'Etat dont on sait qu'il est le producteur du droit, c'est-à-dire exerçant le pouvoir d'enjoindre ou d'interdire mais en même temps censé lui être assujetti, ...* »¹⁵¹.

L'attachement du peuple béninois à l'Etat de droit est clairement réaffirmé avec la même vigueur dans le préambule de la Constitution révisée, dont la rédaction n'a pas du tout varié. Aucune restriction n'a non plus été apportée à la consistance des droits et libertés telle qu'initialement édictés au titre-II de la Constitution. Il s'en suit que les dispositions relatives à l'Etat de droit n'ont pas variés à l'issue de la révision constitutionnelle. Son effectivité, au Bénin, est assurée par la Cour constitutionnelle et les juridictions de l'ordre judiciaire et administratif. Les dispositions constitutionnelles se rapportant à ces juridictions ont été, à quelques faibles détails près, reprises dans la Constitution révisée, de par leurs contenus et dans les mêmes contenants¹⁵². Toutes ces juridictions y ont conservé leurs attributions originelles¹⁵³ et gardé leurs postures initiales de contre-pouvoirs. Elles restent théoriquement indépendantes vis-à-vis des pouvoirs exécutifs et législatifs et leurs décisions s'imposent à toutes les composantes de la Nation¹⁵⁴. Le point d'honneur de la Constituions de 1990, objet d'admiration des doctrinaires du droit, réside dans l'efficacité du système de défense et de protection des droits humains et des libertés fondamentales. L'abolition de la peine capitale¹⁵⁵, par le truchement de la révision constitutionnelle est donc venue comme pour bonifier et renforcer le système béninois de protection des de la personne humains.

Le second pilastre de l'édifice constitutionnel béninois relie le libéralisme politique à un régime de type présidentiel. Cet attelage auréolés de la légitimité populaire est également érigés en «Options

¹⁵⁰ T. HOLO, « *Constitution et nouvel ordre politique au Bénin* », *Revue béninoise de sciences juridique et administrative* N° 13, 1989, p.1.

¹⁵¹ D. F. MELEDJE, « L'Etat de droit, nouveau nom du constitutionnalisme en Afrique ? Réflexions autour des voyages d'un concept symbolique », *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE* op cit, p. 589.

¹⁵² Les Titres V et VI sont respectivement consacrés à la Cour Constitutionnelle et au pouvoir judiciaire. L'armature légistique du Titre VI a toutefois connu une légère modification dû au fait que la Chambre des Comptes de Cour suprême est érigée en une Cour des Compte qui régente désormais un nouvel ordre juridictionnel des comptes au Bénin.

¹⁵³ Art 114, 117, 131, 134 et 136 de la Constitution.

¹⁵⁴ Art 124, 131, 134 al-4, et 138 de la Constitution.

¹⁵⁵ Art 15 de la Constitution révisée.

fondamentales de la Conférence nationale»¹⁵⁶ par la Cour constitutionnelle.

Le libéralisme politique décidé par la Conférence nationale, est matérialisé dans Constitution par la reconnaissance et l'énonciation d'un certain nombre de droits et principes. Il s'agit notamment, de la liberté d'association¹⁵⁷, du multipartisme intégral¹⁵⁸, le suffrage universel¹⁵⁹, le principe d'alternance au sommet de l'État garanti par la double limitation du mandat présidentiel¹⁶⁰. Le Constituant de 2019, acquis à l'idée selon laquelle « la révision de la Constitution ne doit pas déboucher sur la fraude à la Constitution ou son instrumentalisation »¹⁶¹, s'est rallié à l'instinct conservateur et protectionniste du peuple béninois vis-à-vis de « sa Constitution », en maintenant presque intacts toutes ces dispositions labellisées du corpus constitutionnel initial. Ce faisant, le Bénin se place aux antipodes de la plupart des mutations constitutionnelles des dix dernières années en Afrique. Elles sont considérées comme des révisions « opportunistes » qui ont principalement pour effet(s) de stériliser les mécanismes d'alternance politique. Par exemple, Des pays comme le Burkina-Faso¹⁶² en 1997 et en 2015, la Cote d'Ivoire¹⁶³ en 2020, la Guinée en 2020¹⁶⁴, le Togo¹⁶⁵ en 2002 et en 2005, la

¹⁵⁶ Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle, Recueil des Décisions de la Cour constitutionnelle, 2011, p.451.

¹⁵⁷ Art 5 et 23 de la Constitution.

¹⁵⁸ Art 5 de la Constitution.

¹⁵⁹ Art 6 de la Constitution.

¹⁶⁰ Art 42 et 44 de la Constitution.

¹⁶¹ A. KPODAR, « *Bilant sur le constitutionnalisme en Afrique Noire francophone* », Mélanges M. GLELE, La constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?, éd L'Harmattan, Paris 2014, p. 98.

¹⁶² Le 27 janvier 1997, le Président COMPAORE a procédé à la révision de l'article 37 la constitution burkinabè du 11 juin 1991. L'Assemblée nationale a déplaçonné le nombre de mandats présidentiels, préalablement fixé à deux de sept ans chacun à l'article 37. Il s'en est suivi une crise socio-politique qui a contraint le Président à restaurer le principe de limitation du nombre de mandats présidentiel en 2000. En 2015, le Parlement burkinabè a engagé à nouveau la procédure de révision de l'art 37 jugé « anti-démocratique » par le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), le Parti au pouvoir. Ce fut le fait déclencheur la contestation populaire qui a été fatale au régime de Compaoré.

¹⁶³ Le Président OUATARA arrivé au terme de ses deux mandats a initié la révision constitutionnelle de 2020 pour se faire élire pour un troisième à l'issue d'une élection très contestée (loi N°2020-348 du 19 mars 2019 portant modification de la loi n°2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire).

¹⁶⁴ Référendum constitutionnel du 22 mars 2020. Le mandat présidentiel passe de cinq à six ans. Les mandats effectués par Alfa CONDE sous la précédente Constitution, rendue caduque, ne sont plus pris en considération.

¹⁶⁵ M.S. ABOUDOU-Salami, « La révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 : Une revanche sur la conférence nationale de 1991 », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, décembre 2007, n° 19, pp. 53-94.

Allusion faite à la révision de l'article 144 de la Constitution togolaise le 6 février 2005.

République du Congo¹⁶⁶ en 2015, le Cameroun¹⁶⁷ en 2008, le Burundi en 2018¹⁶⁸ et le Tchad¹⁶⁹ en 2005, en 2018 et en 2020, ont modifié leurs Constitutions pour faire sauter les verrous de limitation du mandats présidentiels.

La révision inaugurale de la Constitution de 1990, a, contrairement à ces États, presque généralisée, renforcé, voire même certifié, la limitation des mandats présidentiel et parlementaire. Les amendements apportés n'ont pas, objectivement, engendré « un cadre juridique taillé sur mesure »¹⁷⁰. La limitation du nombre de mandats du Président de la République à deux est réécrite d'une façon plus claire et plus impérative. En aucun cas, nul ne peut, « de sa vie » exercer plus de deux mandats de Président de la République, dispose l'article 42 révisé. Cette reformulation met fin à toute interprétation tendancieuse de cette disposition, ou, toute velléité de retour aux affaires d'un citoyen qui a déjà exercer deux mandats présidentiels. Bien entendu, la démarche du législateur béninois prend à contre-pied la tendance en Afrique qui « consiste aujourd'hui à étendre hors des délais constitutionnels la durée des mandats électifs, grevant ainsi d'incertitudes la démocratie et l'alternance »¹⁷¹. Du reste, le principe d'alternance jusque-là valable pour le Président de la République, a été étendu à l'exercice du mandat des députés. Le nombre du mandat parlementaire initialement illimité, est désormais cantonné à trois¹⁷². Sur ce point, le Bénin rejoint le Togo où la limitation du nombre de mandats parlementaires est déjà en cours d'expérimentation¹⁷³. L'Assemblée nationale, pouvoir constituant

¹⁶⁶ Constitution du 6 novembre 2015 adoptée par un référendum le 25 octobre 2015. Il s'agissait d'un véritable changement de Constitution pour remettre le compteur à zéro pour permettre au Président SASSOU, frappé par la double limitation, d'être candidat à un troisième mandat présidentiel. Le texte a fait sauter la limite d'âge (70 ans) et le plafonnement du nombre de mandat.

¹⁶⁷ L'Assemblée a adopté en 2008 une révision constitutionnelle supprimant la limitation du nombre de mandats présidentiels. Paul Biya, au pouvoir depuis 1982, a été réélu pour un septième mandat en octobre 2018.

¹⁶⁸ L'article 97 de la Constitution du 7 juin 2018 porte le mandat présidentiel de 5 à 7ans tout en la limitation du nombre préalablement fixé à deux par la Constitution de 2005. Ainsi, le NKURUNZIZA pouvait rester Président de la république du Burundi à vie.

¹⁶⁹ Loi constitutionnelle n°8/PR/2005 du 15 juillet 2005 portant révision de la Constitution tchadienne de 1996, Constitution du 4 mai 2018, Loi Constitutionnelle n°017/PR du 14 décembre 2020 portant révision de la constitution de 2018.

¹⁷⁰ K. AHADZI-NONOU, « *Constitution, Démocratie et Pouvoir en Afrique* », Mélanges M. GLELE, La constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?, éd L'Harmattan, Paris 2014, p.63.

¹⁷¹ B. KANTE, « *Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique* », Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 265-276.

¹⁷² Art 80 de la Constitution.

¹⁷³ Au Togo, le député est élu pour un mandat de six (06) ans renouvelable deux (02) fois (art 52 de la Constitution).

dérivé, s'est auto limité pendant que dans la plupart des États africains, le mandat parlementaire qui est généralement de cinq (05) ans est resté illimité¹⁷⁴.

En somme, on peut admettre, avec les Professeurs Jean-Jacques URVOAS et Pascal JAN, « qu'il ne suffit pas de réviser une Constitution pour la changer »¹⁷⁵ et toute révision n'induit pas obligatoirement un changement de Constitution. L'histoire politique de certains États constitutionnellement stables confirme et établit bien cette position doctrinale. La Constitution de 1958, a fait objet de vingt-quatre (24) révisions d'importances inégales en l'espace de cinquante (50) ans. Vingt-et-une (21) révisions ont été approuvées par le Congrès et une seule, en 2000, par référendum, concernant la réduction à cinq ans du mandat présidentiel. Le texte a été changé à plus des deux tiers par rapport à son écriture originelle, avec des modifications aussi fondamentales que l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, l'instauration du quinquennat présidentiel en plus des rénovations portant sur la reconnaissance du système juridique communautaire. Pourtant la France est toujours sous la cinquième République portée par la Constitution de 1958. Pour Francis HAMON et Michel TROPER, le grand nombre et le rythme des révisions constitutionnelles, en France, est inséparable de la longévité de la Constitution de 1958¹⁷⁶. Un autre exemple de stabilité constitutionnelle reste sûrement celui des États unis d'Amérique. Depuis la proclamation de la Nation américaine en 1787, cet État n'a connu qu'une seule Constitution mais qui a subi vingt et sept (27) amendements. En Afrique, la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 en vigueur a connu, en l'espace de vingt ans, plus d'une dizaine de modifications majeures à la fois « consolidantes » et « déconsolidantes de la démocratie » sénégalaise¹⁷⁷.

Au final, on peut soutenir que la Constitution du 11 décembre 1990 révisée a renouvelé le contrat politique. Elle n'a point changé la République.

¹⁷⁴ Art 59 de la Constitution ivoirienne ; Art 120 de la Constitution tchadienne ; Art 129 de la Constitution de la R. Congo ; Art 59 de la constitution sénégalaise ; Art 85 de la constitution du Niger ; Art 81 de la Constitution du Burkina Faso ; Art 15 de la Constitution camerounaise ; Art 35 nouveau de la Constitution du Gabon ; Art 103 de la Constitution de la République Démocratique du Congo.

¹⁷⁵ P. JAN, (J-J). URVOAS, « *Six questions pour une VIème République* », Fondation JEAN-JAURES n°14, Paris 2005, p.8.

¹⁷⁶ F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 30è éd, LGDJ, Paris, 2007, p.520.

¹⁷⁷ I. MADIOR FALL, « *La révision de la Constitution au Sénégal* », Document inédit ; I. MADIOR FALL, *Evolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, CREDILA – CREPOS, février 2007.

B- Une cinquième République immuable.

Les notions de Constitution et de République entretiennent un lien étroit, presque ombilical, mais complexe. La tentation est toujours grande pour les partis politiques au pouvoir en Afrique de voir dans la moindre révision constitutionnelle la naissance d'une nouvelle République. Logiquement, il serait difficile d'admettre ou même d'envisager un changement de République dans un contexte de stabilité constitutionnelle (1) et en dehors de toute rupture brutale du pacte républicain (2).

1- Une conséquence de la stabilité constitutionnelle.

Admettre, que toute mutation constitutionnelle peut être à l'origine d'une nouvelle République revient finalement à confondre « Constitution » et « République », alors que ces deux notions traduisent des réalités juridiques différentes

Etymologiquement, le mot « République » (ou *res publica*) signifie la chose publique, la chose de tous. A l'origine, la République est née en France en 1792¹⁷⁸. Elle désigne la forme de gouvernement ou d'Etat dans laquelle le corps de citoyens détient et exerce la souveraineté¹⁷⁹. La République ainsi définie, s'oppose à la monarchie ou royauté¹⁸⁰. La notion de République renvoie donc à une forme de gouvernement dans laquelle la fonction de chef d'Etat n'est ni héréditaire, ni viagère¹⁸¹, sans toutefois se confondre avec la démocratie, étant entendu que plusieurs monarchies comme le Maroc, le royaume Unis, la Belgique, la Norvège sont, en effet, de véritables temples de la démocratie et constituent des Etats de droit. Par la suite, la notion va évoluer et la République se confond à l'Etat ainsi gouverné c'est-à-dire un régime politique que l'Etat, organisé par une Constitution, est appelé à mettre en œuvre sur la base de spécificités permettant de l'opposer au régime monarchique¹⁸².

¹⁷⁸ M. VERPEAUX, « La proclamation de la Ire République », in B. Mathieu, M. VERPEAUX (dir.), *La République en droit français*, Paris, Economica, 1996, pp. 29-34 ; D. AMSON, *Histoire constitutionnelle française : de la prise de la Bastille à Waterloo*, Paris, LGDJ, 2010, pp. 123 et 124 ; DEBBASCH, J. BOURDON, (J-M). PONTIER, et (J-C). RICCI, *Lexique de politique*, DALLOZ, 7^{ème} éd, Paris, 2001, p.363 ; É. GOJOSO, *Le concept de République en France (xvie-xviii^e siècle)*, Marseille, PUAM, 1998, p. 481.

¹⁷⁹ C. DEBBASCH, J. BOURDON, (J-M). PONTIER, et (J-C). RICCI, *Lexique de politique*, DALLOZ, 7^{ème} éd, Paris, 2001, p.363.

¹⁸⁰ *Lexique des termes juridiques*, 21^e éd, DALLOZ, Paris, 2014 p.817.

¹⁸¹ J.-L. QUERMONNE, « République », in O. DUHAMEL, Y. MENY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, p. 92.

¹⁸² C. CHABROT, « Ceci n'est pas une Ve République », RFDC 2010/n°82, p.257.

A l'époque contemporaine, les concepts de « République » et de « démocratie » sont presque devenus des synonymes et sont parfois employés indifféremment l'un à la place de l'autre. La République désignerait alors l'État de droit, une démocratie libérale¹⁸³. On y voit « une forme de gouvernement qui repose sur un fond constitué de normes, de principes, de valeurs et de croyances. »¹⁸⁴. La République prend alors les dimensions d'une entité juridique, avec des caractères variables selon l'idéologie politique adoptée, la culture, la religion ou d'autres choix politiques. Considérée comme telle, la République peut être laïque, religieuse, socialiste, démocratique, populaire, révolutionnaire, unie ou fédérale. Par contre, le dénominateur commun à toutes les Républiques, c'est leur opposition antinomique à la monarchie¹⁸⁵. A l'opposé de la monarchie, la République, qu'elle soit démocratique, populaire voire même islamique, est assise sur l'idée d'égalité citoyenne. Évidemment, « le principe d'égalité n'est pas un principe comme les autres. Il est la charnière des systèmes politico-juridiques modernes. »¹⁸⁶. C'est un principe transversal de droit et une norme universelle de référence constitutionnelle dans toutes les Républiques et toutes les démocraties modernes.

Quel que soit le sens ou la définition que l'on donne à la République, on s'aperçoit que l'expression « changement de République » serait difficile appréhender. Ses contours sont diffus et pleins de subtilités. Changer de République serait même absurde¹⁸⁷. Et un changement de République ne saurait se limiter à la théorie de numérotation, qui, pour certains auteurs, n'a d'ailleurs aucune valeur juridique¹⁸⁸. L'intérêt de ces numéros ne serait que d'ordre pédagogique. Ils permettent de séquencer l'étude de l'histoire constitutionnelle et politique d'un

¹⁸³ G. Cornu (dir.), *op. cit.*, p. 906 ; W. Mager, « République », *Arch. de ph. du droit*, t. XXXV, 1990, p. 273, in M. A. NAMOUNTOUGOU, « *Le changement de République en droit constitutionnel contemporain* », RFDC 2018/02, n°114, p.395.

¹⁸⁴ L. FAVOREU, P. GAÏA, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2014, p. 124 ; in NAMOUNTOUGOU, « *Le changement de République en droit constitutionnel contemporain* », RFDC 2018/02, n°114, p.397, voir également M. BORGETTO, « Article 1 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRELOT (dir.), *La Constitution de la République française: analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2009, pp. 131-133.

¹⁸⁵ O. JOUANJAN, « *Égalité* », in D. ALLAND, S. RIALAS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Puf, 2003, p. 585. V. également, P. Avril, J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, Puf, 2014, p. 106.

¹⁸⁶ O. JOUANJAN, « *Égalité* », in D. ALLAND, S. RIALAS (dir.), in M. A. NAMOUNTOUGOU *op. cit.*, p.397

¹⁸⁷ Dans un article au titre évocateur, Mathieu A. NAMOUNTOUGOU a fait une analyse approfondie du concept de « changement de république. La notion de Changement de République n'est unifiée, elle a beaucoup de ramifications qui font qu'elle ne correspond pas une réalité juridique bien définie. (Voir M. A. NAMOUNTOUGOU *op. cit.* p.398).

¹⁸⁸ M. de VILLIERS, A. Le DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2013, p.318.

Etat, chaque numéro renvoyant à une période relativement précise. Le professeur Dimitri G. LAVROFF, fait remarquer que la numérotation réduit la République à « un laps de temps qui débute par l'adoption d'un texte constitutionnel et se termine lorsque ce texte est abrogé »¹⁸⁹. Nous retiendrons donc qu'une République est théoriquement portée par une Constitution et la numérotation de la République peut évoluer toutes les fois que survient une mutation constitutionnelle profonde. Mais toute révision constitutionnelle n'est pas porteuse d'une nouvelle République.

La Constitution du décembre 1990 est la onzième de l'histoire du pays¹⁹⁰, tandis que la doctrine constitutionnelle béninoise s'accorde sur le fait que c'est elle qui, formellement, consacre la naissance de la cinquième République¹⁹¹. Celle-ci a subsisté au lendemain de la révision constitutionnelle de 2019.

La stabilité de la cinquième République du Bénin résulte, avant tout, de la volonté univoque et affirmée de l'Assemblée nationale. Le constituant dérivé, s'est voulu certainement rassurant sur la question très sensible du changement de République. En énonçant que la loi de révision constitutionnelle n'établit pas une nouvelle Constitution, il ferme tout débat et proscriit, par ricochet, toute interprétation tendancieuse ou extensive pour éventuellement tenter de faire admettre un basculement du Bénin dans la sixième République. La première révision constitutionnelle du Bénin n'ayant pas établi une nouvelle Constitution, le Bénin ne saurait entrer dans l'ère de la sixième République. La doctrine constitutionnelle enseigne qu'un changement de République résulte généralement de l'adoption d'une nouvelle Constitution par le peuple souverain¹⁹². F.J. AÏVO fixe l'ordre de succession des Républiques au Bénin à partir de ce critère formel : « la participation du détenteur du pouvoir souverain, ici le peuple, à l'établissement de la Constitution. »¹⁹³. On en déduit que

¹⁸⁹ D. G. LAVROFF, « Feue la Ve République », in B. Mathieu (dir.), *1958-2008 : cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 36.

¹⁹⁰ I. D. SALAMI, D.M. GANDONOU, *Droit constitutionnel et Institutions du Bénin*, Cotonou, CÉDAT, 2014, p.202 ; voir également, A. J. TOUDONOU et C ; KPENONHOUN, *Constitutions et textes constitutionnels du Bénin depuis les origines dahoméennes*, CEREDÉC-AFRIQUE/FONDATION FRIEDRICH NAUMANN, Cotonou, 1997.

¹⁹¹ F. J. AÏVO, *Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les records en Afrique*, presses de l'ONIP, Cotonou 2013, p.37 ; I. D. SALAMI, D.M. GANDONOU op cit. p.202.

¹⁹² J. Salmon, « Changement et droit international public », in *Mélanges François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 428 ; G. Drago, « Les mutations constitutionnelles : notion, types, causes. Essai de classification », in *Les mutations constitutionnelles*, Paris, Société de législation comparée, 2013, pp. 206 et 207 ; C. Klein, « Pourquoi écrit-on une Constitution ? », in M. Troper, L. Jaume (dir.), *1789 et l'invention de la Constitution*, Paris, LGDJ, 1994, pp. 89-99 ; P. Jan, *Les Constitutions de la France. t. 1 : 1791-1814, le temps des expériences*, Paris, LGDJ, 2016, p. 9.

¹⁹³ F. J. AÏVO *ibid.*

tout changement de République passe nécessairement par l'adoption populaire d'une nouvelle Constitution. Si on s'en tient à ce critère, le Bénin reste toujours sous la cinquième République instaurée par la Constitution de 1990.

En résumé, on peut admettre que toute révision de Constitution n'est pas nécessairement porteuse d'une nouvelle République et il ne suffit pas non plus de réviser une Constitution pour changer de République¹⁹⁴. Plus qu'une simple mutation de régime politique imprimée par la révision d'une Constitution, on peut penser qu'un « changement de République » correspondrait à un véritable bouleversement des déterminants socio-politiques établis dans un État. Il conduit à un changement radical du contrat social, et, partant, la ruine de l'ordre constitutionnel. Mais une nouvelle République peut aussi naître d'une conjoncture socio-politique en dehors de toute révision constitutionnelle formelle.

2- Une absence de situations conjoncturelles de rupture

Aussi bien en droit constitutionnel classique que dans la doctrine il est admis que l'avènement d'une nouvelle République peut résulter de certaines circonstances exceptionnelles qui viennent remettre en cause l'ordre constitutionnel. Hormis, ce qu'on peut qualifier « d'atteintes délibérées »¹⁹⁵ et illégales à la Constitution en vigueur, il y a des mutations socio-politiques profondes qui surviennent pour changer le cours l'histoire d'un pays. Dans les cas l'effet et la portée restent les mêmes : la rupture le pacte républicain. La loi N°2019-40 du 7 novembre 2109 portant révision de la Constitution Bénin en est bien loin au regard des analyses précédentes.

Les atteintes délibérées sont des actes attentatoires à la Constitution qui sont posés en dehors de toute procédure de révision. Ils émanent d'une volonté de profaner la Constitution ou de l'affecter parfois violemment. Dans ce registre, on peut citer, notamment, l'abrogation de la Constitution, la révolution juridique, et la révision totale de la Constitution. On a affaire, dans tous les cas, à un changement de Constitution qui produit « *une rupture avec les principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel précédent* »¹⁹⁶.

¹⁹⁴ P. JAN, (J-J). URVOAS, « *Six questions pour une VIème République* », Fondation JEAN-JAURES n°14, Paris 2005, p.8.

¹⁹⁵ F. MDERNE, « *La notion de révision de la constitution* », cours internationaux de justice constitutionnelle, Document inédit.

¹⁹⁶ M. A. NAMOUNTOUGOU op. cit. p.413.

L'abrogation est classiquement définie en droit, comme la « Suppression, par une nouvelle disposition, d'une règle (...) qui cesse ainsi d'être applicable pour l'avenir »¹⁹⁷. Appréhendé sous le prisme du droit constitutionnel, le mot « abrogation » prend deux dimensions. De prime abord, l'abrogation emporte l'anéantissement de l'ensemble de la Constitution. Sans doute, estimera-t-on qu'elle l'est lorsque «... le texte constitutionnel est entièrement refondu...»¹⁹⁸. Ensuite il y a abrogation même si seulement certaines dispositions, considérées comme fondamentales dans la constitution, sont supprimés ou modifiés. On est dans cette hypothèse lorsque le pouvoir constituant change, par exemple, la nature du régime, la durée et/ou le nombre du mandat présidentiel.

La révolution juridique, quant à elle, est formellement définie comme toute modification de la Constitution non conforme aux dispositions celle-ci. Pour le Maître de Vienne, une seule chose compte : c'est que la Constitution en vigueur est soit modifiée, soit remplacée entièrement par une nouvelle Constitution d'une façon autre que celle qu'elle prescrivait¹⁹⁹. Au sens matériel, « *Est révolutionnaire en droit, tout changement de Constitution qui vise à supprimer ou, à remplacer les principes constitutionnels suffisamment importants pour être considérés comme juridiquement intangibles.* »²⁰⁰. Ce qui caractérise donc la révolution juridique, « *c'est le renversement des principes fondamentaux de la Constitution, ... une rupture constitutionnelle affectant le pouvoir* »²⁰¹. La Constitution ainsi violentée n'est plus, en définitive, la même.

La « révision totale » est plus complexe que les deux premières atteintes à la Constitution. Jean-François AUBERT ironise sur l'impasse de l'expression : « *Ce ne peut pas être l'ancienne, puisqu'elle n'existe plus. Ce ne peut pas non plus être la nouvelle, puisque celle-ci est neuve et n'est justement pas encore révisée* »²⁰². Bernard QUIRINY propose deux définitions qui sont, en fait,

¹⁹⁷ G. Cornu, Vocabulaire juridique, QUADRIGE/PUF, 8^e éd, Paris, 2008, p.4 ; Lexique des termes juridiques, 21^e éd, Dalloz, Paris, 2014, p.2.

¹⁹⁸ A. LE PILLOUER, « *De la révision à l'abrogation de la Constitution* » : les termes du débat », *Jus Politicum* n° 3 – 2009, [http:// juspoliticum.com/article/De-la-revision-a-l-abrogation-de-la-constitution-les-termes-du-debat-155.html](http://juspoliticum.com/article/De-la-revision-a-l-abrogation-de-la-constitution-les-termes-du-debat-155.html).

¹⁹⁹ H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Neuchâtel, Baconnière, 1953, p. 279, cité in M. A. NAMOUNTOUGOU op. Cit, p.440.

²⁰⁰ O. BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, Puf, 1994, p374.

²⁰¹ O. BEAUD op. cit., p.375.

²⁰² Jean-François AUBERT, « *La révision totale des constitutions* », L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, mélanges en l'honneur de Pierre PACTET, Paris, Dalloz, 2003, p. 455-472.

complémentaires²⁰³. Primo, la « révision totale » peut être la révision de « toute la Constitution », ou d'un « volume important » d'un texte constitutionnel, quand bien même tout n'est pas révisé. Une révision qui ne concernerait qu'une partie des articles du texte serait donc partielle. En se fondant sur ce critère quantitatif, on est tenté de qualifier de « révision totale », la loi N°2019-40 du 7 novembre 2109 portant révision de la Constitution Bénin par laquelle l'Assemblée nationale a modifié quarante et sept (47) articles, soit environ le tiers (1/3), de la Constitution de 1990. Mais la démarche qualitative qui privilégie l'analyse du contenu ainsi que de la portée d'une révision constitutionnelle impose la prudence. Enfin, du critère quantitatif, on peut passer à un critère qualitatif. Vu sous cet angle, on doit considérer comme totale une révision qui « *porte sur les fondements de la constitution, même si ces fondements sont peu nombreux en quantité.* »²⁰⁴. Cela aurait été le cas au Bénin si la révision affectait les options fondamentales de la Conférence nationale telles que déclinées par la Cour constitutionnelle.

En plus des atteintes délibérées à la Constitution, il nous a paru intéressant d'ouvrir une parenthèse sur certaines crises socio-politiques génératrices d'environnement juridiques confusionnels afin d'en dissocier le cas d'espèce béninois. On évoque notamment dans ce registre les événements politiques qui surviennent et dont l'objectif final est la remise en cause de l'ensemble du système politique en place et l'émergence d'une nouvelle République. Parmi ceux-ci, la Révolution populaire et l'insurrection non armée sont les plus récurrents.

Une Révolution populaire est un renversement brusque d'un régime politique par la force sociale. Elle remet en cause la légalité constitutionnelle en vigueur pour reconstruire un nouvel ordre juridique "meilleur"²⁰⁵. Elle anéantit le contrat social et, partant, tout le pacte républicain. L'instauration du socialisme scientifique basé sur le Marxisme-Léninisme en 1974 au Bénin en est une parfaite illustration. La Constitution révolutionnaire (loi fondamentale du 26 août 1977) qui en a résulté, a donné naissance à la quatrième République portée par un régime politique de type communiste avec un Parti unique qui dirige l'Etat²⁰⁶.

²⁰³ B. QUIRINY, « Révisions partielles et révisions totale de la Constitution », Jus politicum n°13, 2014, p. 7.

²⁰⁴ C. SCHMITT, Théorie de la Constitution, 1928, traduit de l'allemand par Lilyane DEROCHE, PUF, « Léviathan », 1993, p. 243.

²⁰⁵ P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2013, pp.64 et s. cité in A. SOMA, « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », document inédit

²⁰⁶ Art 30 à 103 de la loi fondamentale du 26 août 1977.

La révolution doit être distinguée de la réforme. La « révolution », comme le « réformisme », vise à une transformation de l'organisation de la société, mais elle s'en distingue du fait qu'elle se présente comme une « crise ou un rapport de force se manifestant généralement par la violence »²⁰⁷. Elle entre ouvertement en conflit avec l'État et elle l'attaque de l'extérieur quand le réformisme entend modifier l'organisation et le fonctionnement de l'Etat en douceur, étape par étape et, en général, de l'intérieur. Une réforme est conduite par le régime en place comme cela s'est fait au Bénin en 2019.

Tout comme la révolution, l'insurrection armée ou non, est un mouvement populaire mais « spontané et tendant à renverser les pouvoirs publics établis dans un Etat »²⁰⁸. Par exemple, « les événements survenus au Burkina Faso en fin octobre 2014 peuvent être qualifiés d'insurrectionnels, dans la mesure où ils ont abouti à renverser le régime du Président COMPAORE, nonobstant le fait que ce résultat semble n'avoir pas été initialement programmés »²⁰⁹. L'objectif premier des manifestants (insurgés) c'est le renversement du régime en place. Ce n'est pas le changement immédiat de la Constitution en vigueur²¹⁰.

En épilogue à la seconde partie, on peut prendre le risque d'affirmer que la révision constitutionnelle de 2019 n'a pas effet abrogatoire de la Constitution de 1990. Elle ne constitue pas non plus un acte attentatoire rupturant de l'ordre constitutionnel et républicain au Bénin.

Conclusion

Au terme de notre réflexion, deux grandes conclusions s'imposent et se croisent. Elles prennent racines dans le principe de révisibilité de la Constitution qui est un principe bien établi en droit constitutionnel et qui se résume à l'idée selon laquelle, « *une Constitution, ça se*

²⁰⁷P. ELTZBACHER, *L'Anarchisme*, 1902. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5681615g> [archive]

²⁰⁸C. DEBBASCH, J. BOURDON, (J-M). PONTIER et (J-C). RICCI, *Lexique de politique*, Paris, Dalloz, 7e édition, 2001, pp.215-216 cité par A. SOMA, « *Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso* », document inédit.

²⁰⁹ A. SOMA, « *Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso* », document inédit.

²¹⁰ Au Burkina Faso par exemple, le fait générateur qui déclenché la révolte qui a renversé le Président Blaise COMPAORE était la dernière révision constitutionnelle pour permette au Président de briguer un énième mandat à la tête du Pays après trente années d'exercice de pouvoir. Les manifestants étaient opposés à une énième modification opportuniste de la Constitution. Par contre en Algérie, les manifestants, pour la plupart des jeunes, aspirait à un changement du régime BOUTEFLICA dont la candidature en était l'élément déclencheur.

révise »²¹¹. Ainsi donc, la révision constitutionnelle est, à l'époque contemporaine, un véritable droit et chaque peuple dispose du droit inaliénable de réviser, voire même de réécrire sa Constitution²¹².

Le premier enseignement qui se dégage de l'exploration approfondie de la loi N°2019-40 du 7 novembre 2109 portant révision de la Constitution de 1990 est que le Bénin confirme la posture exceptionnelle qu'il occupe dans le constitutionnalisme africain. Contrairement à la tendance jusque-là observée sur le continent, la révision constitutionnelle de 2019 a une portée globalement limitée, quand bien même l'ampleur des réformes politiques et l'orientation des textes d'applications qui ont suivi peuvent laisser « *penser que le glas est sonné et qu'il faille chanter le requiem du modèle béninois.* »²¹³. Le constituant dérivé s'y est monté très précautionné. La révision a été faite dans les formes exigées et les limites matérielles posées par le constituant originaire. On retiendra globalement que la Constitution de 1990 n'a été ni abrogée, ni défigurée au point d'être méconnue. Les « options fondamentales » de la Conférence nationale de 1990 ont été, pour l'essentiel, préservées. L'architecture institutionnelle mise en place, le modèle démocratique béninois, la proclamation des droits et libertés ainsi que les leurs mécanismes de mise en œuvre n'ont pas connu de profonds bouleversements. Toutefois, on note un renforcement plus ou moins significatif des pouvoirs du Chef de l'Etat, comme pour dévoyer la promesse faite en 2016 par le candidat Patrice TALON de « réduire les pouvoirs de l'Exécutif » qu'il trouvait excessifs.

Le second enseignement découle du précédent. La loi N°2019-40 du 7 novembre 2109 portant révision de la Constitution de 1990 n'engendre pas un nouvelle République au Bénin. Aucune disposition de la Constitution révisée ne laisse entrevoir une telle extension des effets de la loi. Toute possibilité d'interprétation tendancieuse contraire a été, au mieux, hermétiquement fermée par le constituant dérivé²¹⁴. Quoi qu'il en soit, toute révision de Constitution ne conduit pas automatiquement à la naissance d'une nouvelle République. Dimitri G. LAFROF pense qu'un changement de République suppose l'établissement d'une nouvelle Constitution. La République, selon lui,

²¹¹ A. THIAM, « *Une Constitution, ça se révisé !* ». *Relativisme constitutionnel et Etat de droit au Sénégal* », Politique africaine N°108, 2007, p.145.

²¹² Art 28 de la Déclaration des droits de 1793.

²¹³ I. SALAMI, « *Le modèle béninois : déclin ou reconstruction ?* », communication au colloque international de Niamey, 20 octobre 2021, document inédit.

²¹⁴ Art 2 de la loi N°2019-40 du 7 novembre 2109 portant révision de la Constitution de 1990.

« débute par l'adoption d'un texte constitutionnel et se termine lorsque ce texte est abrogé »²¹⁵.

La doctrine constitutionnelle contemporaine, toutes tendances confondues, admet largement que la révision constitutionnelle en soi n'est pas un mal, en termes de valeur absolue. Elle est légale, légitime et donc, fait partie intégrante du constitutionnalisme. Cependant, la pratique qu'en font les États africains suscite à la fois critiques, craintes et inquiétudes. Ce qui est souvent redouté, c'est « *l'abus des réformes* »²¹⁶ ou l'instrumentalisation des révisions constitutionnelles perçues comme le « *virus du mal constitutionnel africain* »²¹⁷. Les allures que prennent les révisions et les conditions dans lesquelles elles sont opérées ne sont toujours pas de nature à garantir la stabilité constitutionnelle²¹⁸. Elles aboutissent, le plus souvent, soit à un changement pur et simple de la Constitution, soit, à l'ébranlement l'édifice constitutionnel par une dénaturation ou une défiguration profonde de la Constitution, avec pour conséquence des situations de crises comme en Côte d'Ivoire²¹⁹ entre 1995 et 2011, au Congo en 2015, au Burundi en 2018 et plus récemment en Guinée²²⁰ en 2021.

Le constat global sur les révisions constitutionnelles étant toujours celui de la déception persistante, les perspectives du constitutionnalisme africain ne semblent pas rassurantes. L'Afrique reste encore la terre d'adoption de l'instabilité politique sur fond de tripatouillages constitutionnels. De fait, la difficile équation sans cesse renouvelée est celle de trouver, à chaque fois, un équilibre entre, d'une part, la nécessité pour les peuples africains de préserver le droit imprescriptible de réviser leurs Constitutions, et le besoin impératif d'assurer dans leurs États, une stabilité constitutionnelle relativement confortable à l'instar des vieilles démocraties de l'Europe et des USA,

²¹⁵ D. G. LAVROFF, « Feue la Ve République », in B. MATHIEU (dir.), *1958-2008 : cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 36.

²¹⁶ D. G. LAVROFF, « *De l'abus des réformes : réflexion sur le révisionnisme constitutionnel* », RFDC 2008/5, HS n° 2, p.55.

²¹⁷ A. KPODAR, « *Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone* », Mélanges M. AHANHANZO-GLELE, l'Harmattan, p.97 ; afrilex 2013.

²¹⁸ M. NDIAYE, « *La stabilité constitutionnelle, nouveau défi démocratique du juge africain.* », Annuaire international de la justice constitutionnelle, XXXIII-2017.

²¹⁹ On se souvient que la crise politico-militaire en Côte d'Ivoire qui a duré une dizaine d'années a été déclenchée par l'intégration au bloc de constitutionnalité du concept d'ivoirité. La réécriture de l'article 35 de la Constitution 2000 était, en effet, le point de départ de la manœuvre visant à exclure Allassane OUATARA des élections en le rendant inéligible à la fonction présidentielle.

²²⁰ Le coup d'Etat intervenu en Guinée le 5 septembre 2021 est symptomatique des conséquences liées aux crises politiques générées par révisions constitutionnelles taillées sur mesures et qui paraissent de « de trop ».

d'autre part. C'est sans doute l'un des nouveaux chantiers du constitutionnalisme africain sur le sujet, toujours non épuisé, de la mutabilité constitutionnelle.

RENSEIGNEMENTS

1 - REDACTION / ADMINISTRATION

Diffusion / Abonnements
S'adresser à Théodore HOLO
B.P. 990 COTONOU
(République du Bénin)

2 - CONDITIONS DE VENTE

Prix du numéro : 3 000 F CFA
Abonnement annuel : - Bénin : 6 000 F CFA
Etranger (AVION) :
 . Afrique Noire : 12 000 F CFA
 . France : 25 000 F CFA
 . Europe : 30 000 F CFA
 . Autres pays : 40 000 F CFA

3 - COMPTE BANCAIRE DE LA REVUE

BANK OF AFRICA
Compte : N° 015 11 72948
Cotonou (République du Bénin)

Directeur de la Publication : Théodore HOLO

Dépôt Légal N° 2831
4^{ème} trimestre 2008

the 1990s, the number of people in the world who are living in poverty has increased from 1.2 billion to 1.6 billion (World Bank 2000).

There are a number of reasons for this increase in poverty. One of the main reasons is the rapid population growth in the developing world.

Another reason is the increasing inequality of income distribution in many developing countries.

A third reason is the increasing unemployment in many developing countries.

There are a number of ways in which we can reduce poverty. One of the most important is to increase the number of jobs available in the developing world.

Another way is to reduce the inequality of income distribution in developing countries.

A third way is to improve the quality of education and health care in developing countries.

There are a number of other ways in which we can reduce poverty, but these are the most important ones.

It is important to note that poverty is not just a lack of money. It is also a lack of access to basic services such as education and health care.

Therefore, it is important to focus on these basic services when we think about reducing poverty.

There are a number of ways in which we can improve access to these basic services. One of the most important is to increase the number of schools and health centres in the developing world.

Another way is to improve the quality of these services. This can be done by training more teachers and health workers, and by providing better equipment and supplies.

A third way is to make these services more accessible to the poor. This can be done by building roads and bridges, and by providing public transport.

There are a number of other ways in which we can improve access to these basic services, but these are the most important ones.

It is important to note that improving access to these basic services is not just a matter of money. It is also a matter of political will.

Therefore, it is important to focus on these basic services when we think about reducing poverty.

There are a number of ways in which we can reduce poverty, but these are the most important ones.

It is important to note that poverty is not just a lack of money. It is also a lack of access to basic services such as education and health care.

Therefore, it is important to focus on these basic services when we think about reducing poverty.

There are a number of ways in which we can improve access to these basic services. One of the most important is to increase the number of schools and health centres in the developing world.

Another way is to improve the quality of these services. This can be done by training more teachers and health workers, and by providing better equipment and supplies.

A third way is to make these services more accessible to the poor. This can be done by building roads and bridges, and by providing public transport.

There are a number of other ways in which we can improve access to these basic services, but these are the most important ones.

It is important to note that improving access to these basic services is not just a matter of money. It is also a matter of political will.

Therefore, it is important to focus on these basic services when we think about reducing poverty.