


DROIT ET INVESTISSEMENT

Mélanges en l'honneur du
Professeur Cossi Dorothé SOSSA

TOME II
DROIT PROCESSUEL


 **EDITIONS
DU CREDU**

DROIT ET INVESTISSEMENT

MÉLANGES EN L'HONNEUR DU
PROFESSEUR COSSI DOROTHÉ SOSSA

DROIT ET INVESTISSEMENT
MÉLANGES EN L'HONNEUR DU
PROFESSEUR COSSI DOROTHÉ SOSSA

TOME II DROIT PROCESSUEL

 **EDITIONS
DU CREDIJ**

© Copyright :
Les Éditions du CREDIJ 2021

Mise en pages & Impression :
Imprimerie COPEF
+229 61 61 65 38 / 229 95 84 34 34
imprimerie_copef2006@yahoo.fr
Cotonou - Bénin

ISBN : 978-99982-63-61-1
Dépôt légal : n° 13361 du 06/10/2021,
4^{ème} trimestre, Bibliothèque Nationale

Édition et distribution
Les Éditions du CREDIJ
(Centre de recherche et d'études en droit et
institutions judiciaires en Afrique)
Téléphone : +229 95568375
Courriel : contact@leseditionsducredij.org

DROIT ET INVESTISSEMENT
MÉLANGES EN L'HONNEUR DU
PROFESSEUR COSSI DOROTHÉ SOSSA

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Filiga Michel SAWADOGO
Agrégé des Facultés de droit,
Professeur à l'Université de Ouagadougou

François K. DECKON
Agrégé des Facultés de droit
Professeur à l'Université de Lomé

Marcel FONTAINE
Agrégé des Facultés de droit
Professeur émérite à l'Université Catholique de Louvain

Joseph DJOGBENOU
Agrégé des Facultés de droit
Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi

Mayatta MBAYE
Agrégé des Facultés de droit
Professeur à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

COORDINATION

Joseph DJOGBENOU
Agrégé des Facultés de droit
Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi

Eric MONTCHO AGBASSA
Agrégé des Facultés de droit
Maître de conférences à l'Université d'Abomey-Calavi

Éric DEWEDI
Agrégé des Facultés de droit
Maître de conférences à l'Université de Parakou

Igor GUEDEGBE
Agrégé des Facultés de droit
Maitre de conférences à l'Université d'Abomey-Calavi

Moktar ADAMOU
Agrégé des Facultés de droit
Maitre de conférences à l'Université de Parakou

SECRETARIAT

Julien HOUNKPE
Docteur en droit

Bienvenu LASSEHIN
Docteur en droit

Isabelle DEKADJEVI
Docteur en droit

Gaudens DJIHOUESSI
Docteur en droit

Nicolin ASSOGBA
Avocat

SOMMAIRE

Biograohie du Professeur Cossi Dorothé SOSSA	13
AVANT-PROPOS	37
PRÉFACE	39
Cossi Dorothé SOSSA : sans aucune réserve ! , Joseph DJOGBENOU <i>Agrégé des facultés de droit Professeur Titulaire des Universités Avocat au Barreau - Directeur du CREDIJ</i>	45
L'autorité de l'accord de médiation en droit OHADA , Moktar ADAMOU, <i>Agrégé des Facultés de droit - Doyen de la Faculté de droit et de science politique Université de Parakou (Bénin)</i>	53
La justice numérique et la construction de l'état en Afrique : les cas du Bénin, du Togo et de la Côte d'Ivoire , Emmanuel Vidjinnagni ADJOVI, <i>Docteur en droit, Université d'Abomey-Calavi</i>	87
La dématérialisation des procédures fiscales au Cameroun , Michel AFANA BINDOUGA, <i>Docteur en droit privé et sciences criminelles, Chargé de cours à l'Université Catholique d'Afrique Centrale</i>	129
La justice, la politique et l'argent , Docteur Gilbert Comlan AHOUANDJINO, <i>Magistrat Ancien Procureur général près la Cour d'appel de Cotonou, Ancien Inspecteur des Services judiciaires, Ancien Procureur Général près la Haute Cour de Justice, Ancien Président de la Chambre Judiciaire de la Cour suprême, Coordonnateur de la Formation des Auditeurs de Justice à l'ENAM, Chargé de Formation à l'Ecole de Formation des Professions judiciaires (EFPJ)</i>	137
Le greffier en chef de la CCJA , Akouègnon Clément DASSI, <i>Docteur en droit public - Greffier - Secrétaire Général Adjoint du Ministère de la Justice et de la Législation</i>	151

Un code, quelques leçons de choses : regard hétérodoxe sur le nouveau code pénal béninois , Joseph DJOGBENOU, <i>Agrégé des Facultés de droit Professeur Titulaire des Universités - Directeur du CREDIJ Avocat au Barreau</i>	163
Intégration sous-régionale et libre circulation des personnes et des biens : le cas de la CEMAC , Christian GAMALEU KAMENI <i>Docteur en droit - Avocat, Mandataire Judiciaire et Formateur Chercheur associé, CREDIMI, Université de Bourgogne Franche Comté</i>	197
Réformes constitutionnelles de la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la constitution du 11 décembre 1990 , Dandi GNAMOU, <i>Agrégée des facultés de droit - Professeure titulaire Juge à la Chambre administrative de la Cour suprême</i>	215
Retour sur l'arrêt époux ka rnib du 11 octobre 2001 : Les défenses à exécution provisoire sont elles finalement défendues ? , Marlène HOUNKPATIN, <i>Avocate stagiaire au Barreau du Bénin - Doctorante en droit privé</i>	235
Regards sur le code du numérique au Bénin , Julien C. HOUNKPÈ <i>Docteur en droit privé Université d'Abomey Calavi</i>	265
Le règlement des conflits commerciaux en droit OHADA , Valentin KPAKPO <i>Magistrat Juge au tribunal de commerce de Cotonou</i>	301
L'art de légiférer en perte de prestige : Regard critique sur la codification du droit privé au Congo , Daphtone LEKEBE OMOUALI, <i>Maitre-Assistant Université Marien NGOUABI de Brazzaville</i>	327
Des vicissitudes de la coordination des ordres juridiques communautaire et national (à propos du nouveau code pénal gabonais) , Charles MBA-OWONO, <i>Agrégé des facultés de droit Professeur titulaire de droit privé Université Omar BONGO (Libreville, Gabon)</i>	361
Des méthodes préventives de résolution des conflits relatifs	

aux investissements : le cas des dispute boards un concept à intégrer dans le dispositif OHADA , Jacques-Brice MOMNOUGUI <i>Avocat au Barreau de Bordeaux (Bordeaux) - Membre du Conseil Régional de discipline des Avocats - Member of ABA-SIL - Président du Club OHADA BORDEAUX - Président du Centre de Résolution préventive des Conflits (CEREC) - Consultant International et Conférencier Chargé de Cours à l'Université et à l'Ecole des Avocats</i>	383
La réforme de la justice civile au Bénin , Éric MONTCHO AGBASSA, <i>Agrégé des Facultés de Droit Université d'Abomey-Calavi</i> ...	403
La légitimité du juge , Enagnon Gildas NONNOU, <i>Docteur en droit privé - Enseignant-Chercheur à l'UAC (Bénin) Maître - assistant des Universités (CAMES)</i>	417
Droit pénal des affaires ohada et son effectivité en Rd Congo : regard sur l'action pénale du tribunal de commerce de Bukavu , Valéry Ntwali NANTONDO	451
La cassation ici et ailleurs. L'exemple de la CCJA , Laurent POULET <i>Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation</i>	477
La réglementation des honoraires des mandataires judiciaires en droit ohada : À la recherche de l'équité et de l'effectivité , Filiga Michel SAWADOGO, <i>Agrégé des facultés de droit - Professeur titulaire - Ancien Recteur - Ancien Ministre - Ancien Membre du Conseil constitutionnel - Commissaire à l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)</i>	525
L'institution de la cour commune de justice et d'arbitrage : un péril pour l'effectivité du droit d'accès à un juge de cassation dans l'espace OHADA ? , Stefaan SMIS, <i>Professeur à la Vrije Universiteit Brussel - Reader à l'Université de Westminster</i> et Evariste LELO PHUATI, <i>Chef de Travaux à l'Université Président Joseph Kasa Vubu Avocat au Barreau du Kongo Central/RD. Congo</i>	551
Tables des matières	595

**RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES DE LA LOI
N°2019-40 DU 07 NOVEMBRE 2019 PORTANT RÉVISION
DE LA CONSTITUTION DU 11 DÉCEMBRE 1990**

Dandi GNAMOU

Agrégée des facultés de droit,

Professeure titulaire

Juge à la Chambre administrative de la Cour suprême

« Trait caractéristique des sociétés démocratiques contemporaines, la suprématie de la Constitution a cette noble finalité d'encadrer le pouvoir des gouvernants et de protéger la liberté des gouvernés. ».

La protection des droits et libertés fondamentales doit être au cœur de tout projet démocratique et de développement. C'est à l'aune de leur protection au service de l'intérêt général que je fais cette contribution sur la révision de la Constitution du 11 décembre 1990 avec un regard appuyé sur la Cour suprême, en hommage à un grand serviteur de l'intérêt général qui attache du prix à la protection des droits et libertés fondamentales, le Professeur Dorothée Cossi SOSSA.

La Constitution incarne à la fois l'Etat de droit et un système de valeurs. Elle contient des règles qui ont vocation à s'appliquer dans les relations entre les pouvoirs publics et les citoyens, dans les relations entre les individus, personnes physiques ou morales. Une Constitution en tant que socle des aspirations des populations d'un Etat, est appelé à évoluer avec cette population. C'est dans ces conditions que l'on avance les idées de réformes qui en réalité pose la question de la révision.

La révision de la Constitution est une procédure par laquelle le pouvoir politique procède à la modification de la Constitution. Et penser à réviser la Constitution n'est pas interdite. Comme toute œuvre humaine la Constitution du 11 décembre 1990 porte la marque de l'imperfection et de la finitude⁴⁵⁵, elle est donc appelée à se régénérer. C'est pour cela que le Constituant a lui-même prévu les conditions dans lesquelles la Constitution

455 BLEOU M., « La constitution béninoise vue par un professeur étranger », La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?; Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèle, L'Harmattan, Paris, 2014, p. 248.

peut être adaptée aux exigences des nouvelles générations⁴⁵⁶. Réviser la Constitution du 11 décembre 1990 revient dès lors à user du pouvoir de constitutionnalisation⁴⁵⁷, dans le cadre d'une constitution rigide, pour modifier l'ordre juridique béninois afin de l'adapter aux réalités du moment tout en préservant sa pérennité.

Ce n'est pas la première fois que la Constitution du 11 décembre 1990 fait l'objet d'attentions politiques. Après les rumeurs sur les velléités de révision du Président Mathieu KEREKOU, puis la tentative ratée des députés en 2006, le Président Boni YAYI a, aussi, souhaité modifier la Constitution du 11 décembre 1990. Dans son projet de société en 2011, la révision de la Constitution devait contribuer au renforcement de l'Etat de droit et des bases légales du système démocratique béninois, en vue d'instituer un Etat plus juste, équitable, fondé sur le respect des libertés démocratiques et sur les valeurs citoyennes. Le président Boni YAYI a, à cet effet, créé deux commissions techniques de relecture de la Constitution, la Commission Ahanhanzo-Glèlè⁴⁵⁸, puis la Commission Gnonlonfoun⁴⁵⁹.

Après lui, le candidat Patrice TALON avait, de même, inclus dans son projet de société la révision de la Constitution pour « rétablir un Etat respectueux des principes de la démocratie » en faisant le constat politique d'une part, de la « superpuissance » du Président de la République qui lui permettrait de dominer tous les autres pouvoirs, et, d'autre part, de l'idée selon laquelle la Constitution offre au Président de la République des possibilités d'excéder ses pouvoirs et de contrôler les autres institutions. L'ambition principale était donc d'affermir la démocratie en nouant un « nouveau pacte démocratique »⁴⁶⁰.

Devenu président de la République, Patrice Talon a enclenché le processus de révision le 15 mars 2017. Sa première tentative a échoué avec le rejet de la prise en considération du texte de révision par le Parlement, le 4 avril 2017. Un autre projet de révision subit le même sort en juillet 2018, toujours au stade de la prise en considération du texte. Jamais deux sans trois dit-on.

C'est donc la troisième tentative qui fut la bonne et sous les auspices du jour des saints !

456 Voir le Titre XI, De la révision.

457 GOHIN O., *Droit constitutionnel*, Lexis Nexis, 3ème édition, 2016, p. 145.

458 Décret n° 2008-052 du 18 février 2008, modifié et complété par le décret n° 2008-597 du 26 octobre 2008 du Président de la République.

459 Décret n° 2011-502 du 25 juillet 2011 du Président de la République.

460 Un nouveau pacte démocratique, Rapport Général, Commission présidée par M. Joseph DJOGBENOU, Juin 2016.

Résultat d'un processus enclenché avec le « Dialogue national » du 10 au 12 octobre 2019, les recommandations du « Comité des experts », validées par le Conseil des ministres, ont été transmises à l'Assemblée nationale. Après un examen en procédure d'urgence, la proposition de loi est adoptée le matin du 1er novembre 2019. La Cour constitutionnelle saisie le 6 novembre a déclaré le même jour, la loi de révision conforme à la Constitution, après un contrôle minimal (DCC 19-504 du 06 novembre 2019) ». Promulguée le 07 novembre 2019, la loi est publiée au Journal officiel daté du 08 novembre 2019. Ainsi dans au pas de charge et en moins de deux semaines, le Bénin a révisé sa Constitution. Enfin !

Si on peut regretter que l'expression de la volonté souveraine soit symbolisée par une Assemblée nationale contestée en raison de sa composition monocolore, la question que l'on se pose au regard de la vie démocratique béninoise est celle de savoir ce qu'il faut retenir de cette révision. En effet, la démocratie renvoie à un pouvoir partagé, limité, transparent, alternatif et protégé⁴⁶¹. Le pouvoir est-il après cette révision mieux partagé ? transparent ? Quels sont les nouveaux équilibres ou déséquilibres établis ? La révision est-elle en faveur de l'affermissement de la démocratie ?

La démocratie c'est en principe le pouvoir du peuple. Selon la formule attribuée à Abraham Lincoln, c'est « le pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple ». Ainsi, la démocratie c'est le régime dans lequel la garantie de la liberté et des droits de l'Homme est assurée dans le cadre d'un système au sein duquel le pouvoir est attribué à intervalles réguliers à l'occasion d'élections libres et disputées. Une démocratie moderne implique donc outre la garantie des droits et libertés fondamentales, l'effectivité dans le libre choix des gouvernants, dans l'existence des moyens pour les gouvernants de gouverner et dans la responsabilité effective des Gouvernants⁴⁶². Si l'on s'en tient au programme du candidat Talon, l'affermissement de la démocratie laissait présager un approfondissement de l'organisation du pouvoir dans le sens d'une consolidation des acquis démocratiques et de renforcement des droits des citoyens. Les réformes introduites dans la Constitution révèlent à cet égard de très grandes surprises.

461 GOHIN O., *Droit constitutionnel*, Lexis Nexis, 3ème édition, 2016, p. 247.

462 CARCASSONNE G. et GUILLAUME M., *La Constitution introduite et commentée*, Points, Essais, Paris, p. 23.

D'abord, la loi portant révision impressionne par l'ampleur significative des modifications qui avoisinent les 50% du texte de base (62 articles modifiés ou nouveaux, les articles 5, 15, 26, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 54-1, 56, 62, 62-1, 62-2, 62-3, 62-4, 80, 81, 82, 92, 99, 112, 117, 119, 131, 132, 134-1, 134-2, 134-3, 134-4, 134-5, 134-6, 143, 145, 151, 151-1, 153-1, 153-2, 153-3, 157-1, 157-2, 157-3, Titre VI (I-1 et I-2) et Titre X-1).

Ensuite, mis à part l'antienne classique sur l'accord de la classe politique autour de la création d'une cour des comptes, l'innovation principale est celle de la création d'un poste de Vice-président. A cela il faut rajouter le parrainage présidentiel, l'organisation des élections générales à partir 2026 (art. 157-1), la limitation du nombre de mandats des députés, l'alignement à cinq ans du mandat des députés (art. 80), l'abolition de la peine de mort (art. 15), le financement des partis politiques désormais assuré (art. 5), la discrimination positive envers les femmes (art. 26), la création d'une nouvelle loi organique sur l'administration (art. 54), la constitutionnalisation du Conseil National de Défense et de Sécurité ainsi que du Conseil National de Renseignement (art. 62) et la reconnaissance constitutionnelle de la chefferie traditionnelle (art. 151-1). Enfin, le serment du président de la République est désormais reçu par le président de la Cour constitutionnelle devant l'Assemblée nationale et le mandat des conseillers à la HAAC est renouvelable (art. 143) et la Cour suprême est déplumée.

Certes on pourra toujours argué que concernant la procédure, le Président de la République, ou l'Exécutif n'y est pour rien. Mais, l'ampleur des articles révisés, presque autant que le projet raté de 2017 (58 articles touchés ou créés sur 160), la procédure d'urgence mise en œuvre comme en 2017⁴⁶³, et le contenu des modifications⁴⁶⁴, rappellent lourdement le projet de 2017. Enfin, la jurisprudence du consensus national⁴⁶⁵ semble désormais passer aux oubliettes tout autant que le caractère de clauses éternelles des articles 42, 44 et 54⁴⁶⁶.

463 Procédure dont on peut légitimement interroger la conformité à la Constitution puisque la procédure d'urgence concerne l'examen des lois ordinaires.

464 Hors les question de responsabilité des gouvernants et d'élections à certaines fonctions.

465 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. Voir aussi Article 10.1 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adopté à Addis Abeba le 30 janvier 2007. « Les Etats parties renforcent le principe de la suprématie de la Constitution dans leur organisation politique. 2. Les Etats parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum ».

466 Cour Constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, la loi organique « ne est pas toutes les opinions fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990 et qui sont repris par les articles 42, 44 et 54 de la Constitution ; qu'il s'agit du nombre de mandats présidentiels, de la limitation d'âge pour les

Aussi, l'ampleur des articles créés ou modifiés et le fonds des modifications entreprises laissent peu de doute sur le pilotage présidentiel d'une telle réforme. Tout le processus de révision, la place du juge constitutionnel et la neutralisation des intellectuels et des corps constitués sont la démonstration de la puissance politique du Gouvernement en place. Dès lors, une certitude s'impose. La balance dans le pouvoir d'Etat a penché du côté de l'Exécutif. Aussi la révision constitutionnalise l'accroissement du pouvoir présidentiel (I) avec pour corollaire une nette dépossession de la Cour suprême (II).

I- LE RENFORCEMENT DU POUVOIR PRÉSIDENTIEL

Le renforcement du pouvoir présidentiel est établi d'une part, par le doublement de la représentation du sommet de l'Exécutif par le biais d'un duo, c'est l'innovation du Vice-président. D'autre part, l'exécutif élu se donne les coudées franches pour réaliser ses projets. Il capte de nouveaux pouvoirs au détriment de l'Assemblée nationale.

A. Le doublement de la représentation au sommet de l'Etat

Le doublement apparaît avec la création du poste de vice-président et la rénovation des conditions de candidature du duo présidentiel.

Le poste de vice-président de la République n'a jamais été évoqué dans les projets précédents de révision de 2011, dans les travaux des commissions constitutionnelles en 2013, 2017 et même en 2018. L'institution d'un Vice-président fait jour avec les rumeurs sur l'Etat de santé du président Talon. La pérennité de l'institution présidentielle inquiète. Et si... Ainsi est introduit le poste de vice-président dans la révision du 1er novembre 2019 (art. 41, 42, 43, 44, 541, 50). Il est élu dans les mêmes conditions que le président de la République à partir de 2021 avec pour rôle essentiel d'assurer l'intérim de ce dernier en cas de vacance du pouvoir. Et pourtant, cette situation a déjà été prévu dans la Constitution originale. L'intérim était⁴⁶⁷ assuré par le président de l'Assemblée nationale, c'est la formule retenue jusqu'en 2021, sauf en cas de mise en accusation du Président de la République où l'intérim serait assuré par le Président de la Cour constitutionnelle.

candidats à l'élection présidentielle et de la nature présidentielle du régime politique dans notre pays ; que l'article 6 doit donc être reformulé comme suit : « Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990, à savoir : - La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ; - L'atteinte à l'intégrité du territoire national ; - Le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; - La limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ; - Le type présidentiel du régime politique au Bénin ».

⁴⁶⁷ Article 50 dans la version de la Constitution non révisée.

Avec la révision, l'élection au sommet de l'exécutif est désormais en duo. Le Vice-président sera élu en même temps que le président de la République, mais hormis le titre de grand chancelier de l'ordre national du Bénin, il n'a pas de pouvoirs propres et ne peut recevoir de délégation de pouvoir du président de la République. Le Vice-président peut cependant représenter le président de la République à sa demande. Bien que bénéficiant de l'onction démocratique par l'élection, ses pouvoirs semblent à l'examen moins importants que ceux d'un ministre d'Etat. Il lui reste la marge de manœuvre d'une magistrature d'influence que sa possible destitution par le Président de la République érode et rappelle que c'est le Président de la République qui exerce le pouvoir et qu'il l'exerce seul. Conscient de la solitude du pouvoir ou plutôt de l'incarnation individuelle du pouvoir en Afrique, la réforme évite de créer les conditions où le vizir se verrait khalife à la place du khalife. Cependant, parce qu'il a vocation à remplacer le Président de la République, il doit être élu dans les mêmes conditions que ce dernier.

Les règles prévues pour la candidature du président de la République sont globalement étendues au vice-président avec substantiellement, l'introduction de l'obligation de parrainage.

L'article 42 et trois alinéas de l'article 44 sont modifiés et ce dernier article est complété par un alinéa nouveau.

En décidant de toucher aux articles 42 et 44 sans une réaction négative du juge constitutionnel, le caractère de clause d'éternité des articles 42 et 44 découlant de la jurisprudence de 2011 sur les options fondamentales⁴⁶⁸ semble écorné par la Cour constitutionnelle dans sa décision DCC 19-504 du 06 novembre 2019. Avec la révision de 2019, on donne l'impression que les articles 42 et 44 restent modifiables et la limitation à deux du mandat présidentiel, fragilisé.

Par l'insertion « de sa vie » dans l'article 42, on accepte qu'il s'agit d'un article modifiable, certes pour ce cas-ci, une modification consolidante, mais qui laisse la porte à une modification dé-consolidante.

Tel est aussi le cas de l'article 44. Trois alinéas sont modifiés.

⁴⁶⁸ Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011.

1. La condition d'âge est examinée à la date d'entrée en fonction et non plus à la date de dépôt de la candidature,
2. C'est la présence au moment des élections qui est requise et non la résidence lors du dépôt des candidatures ;
3. De façon redondante, sont exclus ceux qui ont déjà été élu deux fois et exercé comme tel le mandat présidentiel.

Ces modifications dans le fond entraînent deux nouvelles exclusions qui apparaissent mineures mais non négligeables et une condition supplémentaire le parrainage.

Les deux premières exclusions sont subtiles.

Premièrement, pour une candidature valide, il ne suffit pas de résider au Bénin lors du dépôt des candidatures, c'est la présence du candidat qui est requise. Si une telle disposition avait existé, le candidat Patrice Talon, par exemple, n'aurait pas pu être candidat.

Deuxièmement, il faut avoir moins de 70 ans au moment de l'entrée en fonction du Président de la République, soit moins de 70 ans le quatrième dimanche du mois de mai⁴⁶⁹. Cette disposition, exclut à quelques jours près la candidature de Pascal Irénée Koukpaki qui est né le 18 mai 1951, le quatrième dimanche du mois de mai étant le 23 mai. Dans la précédente écriture et misant sur l'intangibilité des articles 42 et 44, il aurait pu être candidat.

Enfin, la dernière touche apportée à l'article 44 est relative au parrainage. L'article 44 in fine dispose en effet que le président et le vice-président doivent être « parrainé par des élus dans les conditions et suivant les modalités fixées par la loi ». Et aux termes de l'article 132 de la loi 2019-43 portant code électoral, « Nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République ou de vice-président de la République s'il (...) n'est dûment parrainé par un nombre de députés et/ou de maires correspondant à au moins 10% de l'ensemble des députés et des maires ». Le parrainage est un système de présentation des candidats par un collège d'élus ou d'électeurs. Il est considéré comme archaïque ou anti-démocratique⁴⁷⁰, régulateur ou légitime⁴⁷¹. Ce n'est pas une innovation

⁴⁶⁹ Article 153-3 de la Constitution du 11 décembre 1990.

⁴⁷⁰ Hiam MOUANNES, « Réflexion sur le « parrainage » et la démocratie » in « Les élections présidentielles » de 1995, Revue des Sciences Politiques, n° 34, p. 81, 1er semestre 1995.

⁴⁷¹ Dominique GELY, Le parrainage des élus pour l'élection présidentielle, L'Harmattan, 2011, 234p. Voir aussi, Raül MAGNI-BERTON, Corentin POYET, « Les parrainages des candidats à l'élection présiden-

béninoise puisqu'il existe dans d'autres pays comme la Roumanie, la Pologne, le Portugal, l'Autriche, la Lituanie⁴⁷², la Côte d'Ivoire, la France, la Guinée... L'un des objectifs du parrainage est de réduire le nombre de candidats⁴⁷³ et de s'assurer que le candidat à l'élection présidentielle bénéficie d'une certaine assise et reconnaissance soit du peuple soit des élus. Ce sont donc les arguments de « trop plein » de candidatures ou de candidatures fantaisistes qui militent en faveur du parrainage.

Mais au rôle régulateur du parrainage, on a toujours opposé le caractère antidémocratique principalement à cause de l'exclusion qu'il induit. Dans le contexte béninois d'un paysage politique dominé par des députés issus d'élections contestées et des maires appartenant en écrasante majorité aux partis politiques Union progressiste et Bloc républicain, tous deux alignés derrière le Gouvernement de la rupture, l'argument de l'exclusion des partis politiques d'opposition fait encore plus effet.

Mais un recul pris, le parrainage repose sur 10% des députés et des maires, soit au total (83 + 77) 160 parrains pour les candidats. Le collège de parrainage pourra être composé exclusivement de députés, exclusivement de maires ou par combinaison des élus nationaux et locaux pourvu qu'il y ait au moins 16 élus. Communément, un élu ne peut parrainer plusieurs candidats. Ainsi, n'ayant droit qu'à un seul parrainage, la réforme induit automatiquement un maximum de 10 duos aux élections présidentielles et ce dans l'hypothèse où l'élu parraine à la fois le président et le vice-président, donc le duo. La présence de deux partis politiques soutenant le Président Talon à l'Assemblée nationale, réduit considérablement pour 2021 au moins le nombre de duos candidats, si l'on respecte à tout le moins la discipline de partis. Cependant si le choix des candidats à parrainer est libre, la liste des duos de candidats pourrait atteindre les 10. De plus, nul ne sait l'interprétation que fera le juge constitutionnel, dans le temps, du duo, au regard de l'article 26 de la Constitution modifiée qui prévoit, « L'homme et la femme sont égaux en droit. Toutefois, la loi peut fixer des dispositions spéciales d'amélioration de la représentation du peuple par les femmes »

tielle. Pour qui votent les élus ? », *Revue française de science politique*, 2017/6 (Vol. 67), p. 1187-1205.
DOI : 10.3917/rfsp.676.1187. URL : <https://www.cairn-int.info/revue-francaise-de-science-politique-2017-6-page-1187.htm>

472 En Pologne et au Portugal, le parrainage répond à un choix populaire, une présentation sur la base de soutien d'électeurs.

473 Jean-Claude COLLARD, *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°34, (Dossier : L'élection présidentielle) - Janvier 2012 ; <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-parrainages-a-l-election-presidentielle>

La décision DCC 19-504 du 06 novembre 2019 de la Cour constitutionnelle reste néanmoins dans la ligne jurisprudentielle de la DCC 11-067 du 20 octobre 2011. En effet, si formellement les articles 42 et 44 ont été modifiés, concrètement les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990 (La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ; - L'atteinte à l'intégrité du territoire national ; - Le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; - La limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ; - Le type présidentiel du régime politique au Bénin) telles que reprises dans ces articles ne sont pas touchés. Les clauses d'éternités sur ces questions sont donc maintenues, mais les contours de la limitation d'âge examinés au moment de l'entrée en fonction, et le caractère intangible du mandat présidentiel renouvelable une seule fois affirmé avec redondance pour le Président de la République. Le caractère intangible de la limitation à deux du mandat présidentiel ne semble toutefois pas s'appliquer au vice-président. L'article 42 ne concerne que le Président de la République et l'article 44, exclut de la candidature à la vice-présidence quelqu'un qui a été déjà deux fois président de la République⁴⁷⁴. On peut donc dire qu'un président qui a exercé deux fois la magistrature suprême ne peut être vice-président, mais, le mandat du vice-président est illimité et peut être complété par deux mandats en tant que président de la République.

Le duo présidentiel instauré, l'Exécutif s'octroie avec la révision des compétences supplémentaires.

B. La captation de nouveaux pouvoirs par l'Exécutif

Le pouvoir exécutif s'offre à travers la révision constitutionnelle de nouveaux pouvoirs notamment au regard de la gestion de l'administration, de l'utilisation des finances publiques, et de la sécurisation du système libéral.

Le premier droit que s'octroie l'Exécutif est de faire voter une loi organique sur l'administration en limitant corrélativement le pouvoir d'amendement des députés. C'était déjà une disposition présente dans la révision de 2017. Cette loi organique sur les principes d'organisation, de fonctionnement et de contrôle de l'Administration publique est entièrement dans les mains du président de la République et toute proposition ou amendement relativement à une telle loi ne peut être votée que sous réserves de l'avis conforme du Président de la République. En définitive, il s'agit d'une forme

⁴⁷⁴ Article 44, 5ème tiret.

de dépossession du Parlement de son droit d'amendement, puisque ce droit est limité en matière de loi organique sur l'Administration publique.

Or, le droit d'amendement est la forme d'expression principale du droit d'initiative parlementaire. Obliger le député, au titre de l'article 54, à avoir l'avis conforme du pouvoir exécutif sur les amendements d'une loi organique sur l'Administration⁴⁷⁵, c'est réduire drastiquement et grandement le pouvoir de ce dernier de s'intéresser à et d'intervenir dans ce qui fonde et organise notre vivre ensemble collectif dont la matérialisation et l'exécution se fait par l'Administration publique. La notion d'administration publique est en effet large. Constitué par les organismes en charge de la production de services non marchands, de la redistribution des richesses nationales ou la régulation de l'économie, l'Administration publique tire la majeure partie de ses ressources de l'impôt. C'est l'ensemble des départements ministériels et leurs subdivisions, les organismes des administrations centrales, l'ensemble des collectivités locales et des services de sécurité sociale.

Certes, le principe de la séparation des pouvoirs est avancé pour justifier que l'Administration publique qui dépend de l'Exécutif ne puisse être soumise au législatif, mais la souveraineté populaire n'autorise pas non plus à soustraire du giron de celui qui établit les règles de notre vivre ensemble collectif, les règles qui régissent le fonctionnement de l'Administration publique. Mais surtout, était déjà du domaine de la loi l'organisation générale de l'Administration⁴⁷⁶, donc nécessairement l'Administration publique. En soumettant l'examen d'une proposition de modification de la loi organique sur « l'organisation, le fonctionnement et le contrôle de l'Administration publique » à l'avis conforme du président de la République, a-t-on voulu priver l'Assemblée nationale de son pouvoir de légiférer sur les règles d'organisation de l'Administration en général, ce qui inclut dans son sens large le statut des agents, les ressources... offrant un spectre large au veto présidentiel avec des risques évidents d'érosion des pouvoirs de l'Assemblée nationale ? Car, mis à part, la contradiction avec

⁴⁷⁵ *Article 54* nouveau :

Le président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif.

Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation.

Il exerce le pouvoir réglementaire. Il dispose de l'administration et des Forces de Défense et de Sécurité.

Une loi organique fixe les principes d'organisation, de fonctionnement et de contrôle de l'Administration publique.

Nonobstant les dispositions de l'article 97 de la Constitution, la proposition, les amendements à une proposition ou à un projet de loi organique sur l'Administration ne sont soumis à la délibération et au

⁴⁷⁶ Article 98, treizième tiret de la Constitution du 11 décembre 1990.

l'actuel article 98 de la Constitution qui n'est pas touché, ce qui amène à se demander s'il n'y pas une erreur⁴⁷⁷, on imagine les pans entiers du domaine de la loi qui seront désormais régis par une loi organique pour laquelle les députés ne pourront insérer des modifications que si elles conviennent au pouvoir exécutif. La rédaction de l'article 54 permet une telle interprétation. De fait, l'idée de la préservation de l'indépendance du pouvoir exécutif aboutit à museler le Parlement et à envahir l'espace législatif...

La logique de pénétration dans l'espace législatif semble se poursuivre avec l'usage et la maîtrise des finances publiques. Le président de la République a aussi les coudées franches dans les ratifications des accords de prêts.

La maîtrise des finances publiques fait l'objet de l'article 145 nouveau⁴⁷⁸ qui exclut de la compétence des membres de l'Assemblée nationale la ratification des conventions de financement. Cette disposition faisait aussi partie du projet de 2017. L'objectif affiché est d'éviter les marchandages avec les députés au moment des demandes d'autorisations de ratifications à l'Assemblée nationale. Néanmoins, tout en étant conscient qu'une telle disposition existe dans d'autres pays de la sous-région tel le Burkina Faso, mais avec un plafonnement, il faut rappeler qu'historiquement, la création des assemblées d'élus est liée au consentement à l'impôt. Ainsi en est-il de l'Assemblée nationale Française en 1789 qui fait acte de souveraineté en matière d'impôt, de la Magna carta ou encore de la Charte des libertés. Le consentement à l'impôt, versement obligatoire et sans contrepartie aux administrations publiques constitue un des rôles principaux d'une Assemblée nationale. C'est parce que l'impôt permet principalement de financer les dépenses publiques et de réguler l'activité économique que les traités qui engagent les finances de l'Etat sont soumis à la ratification du Parlement, ici l'Assemblée nationale.

L'histoire parlementaire béninoise montre que le rôle de contrôle et de contrepouvoir de l'Assemblée nationale s'exerce entièrement et avec vivacité à l'occasion des ratifications des accords de financement. L'Assemblée nationale exerce effectivement un contrôle sur l'opportunité du prêt à contracter et le projet à mettre en œuvre, amenant le Gouvernement à modifier les contours des projets

477 Le gouvernement visait-il une restriction au droit d'amendement (art. 103), le domaine de la loi (article 98), ou la procédure d'adoption de la loi organique (art. 97)

478 *Article 145* nouveau : Les traités de paix, les traités ou accords internationaux, ceux qui modifient les lois internes de l'Etat, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi. Toutefois, les conventions de financement soumises à ratification, sont ratifiées par le Président de la République qui en rend compte à l'Assemblée nationale dans un délai de quatre-vingt-dix jours.

pour répondre aux desideratas de l'Assemblée nationale. Avec l'article 145 nouveau, l'Assemblée nationale perd un de ses pouvoirs principaux, celui de la régulation des dépenses de l'Etat et la validation des choix d'investissements qui pèseront sur les citoyens et devront être remboursés. Enfin, les conventions de financement sont principalement destinées à financer les dépenses publiques. Elles constitueront donc des dettes pour les générations futures, dettes sur lesquelles la représentation nationale n'aurait plus, avec la nouvelle formulation de l'article 145, le droit de se prononcer.

Enfin, l'Exécutif renforce ses capacités en matière de maîtrise de la sécurité nationale par la création d'un Conseil national de défense et de sécurité et d'un Conseil national du renseignement.

C'est le sens de l'article 62 nouveau. Il existait quasiment dans les mêmes termes dans la révision de 2017⁴⁷⁹. On y a rajouté, « défense » pour le Conseil national de défense et de sécurité, et dans la composition du conseil national de renseignement, le responsable des services de renseignements.

La différence entre le Conseil national de défense et de sécurité et celui du renseignement est la présence au sein du conseil national de renseignement du Ministre en charge de la justice, et celle du Haut commandement militaire et de sécurité, pour lequel aucune définition n'est d'ailleurs donnée. Le Conseil national de défense existait déjà.

⁴⁷⁹ « Le Président de la République est le Chef Suprême des Armées. Il est responsable de la Sécurité Nationale. Il est assisté du Conseil national de sécurité et du Conseil national du renseignement dont il nomme les membres en Conseil des Ministres.

Article 62-1 : Le Conseil National de Sécurité définit les orientations en matière de programmation militaire, de conduite des opérations de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de la sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme. Il en fixe les priorités.

Article 62-2 : Le Conseil de Sécurité Nationale comprend, outre le Président de la République qui le préside :

Le Ministre chargé de la Défense Nationale ;

Le Ministre chargé de la sécurité ;

Le Ministre Chargé des Finances ;

Le Ministre chargé des Affaires Etrangères ;

Le Haut Commandement militaire et de Sécurité ;

L'organisation et le fonctionnement du Conseil de Sécurité Nationale sont fixés par la loi

Article 62-3 : Le Conseil National du Renseignement est présidé par le Président de la République.

Le Ministre chargé de la Sécurité,

Le Ministre chargé de la Défense,

Le Ministre chargé des Affaires étrangères,

Le Ministre chargé de l'Économie et des Finances,

Le Ministre chargé de la Justice. »

Une commission nationale de contrôle des enseignements, autorité administrative indépendante a aussi été créée avec la loi n° 2017-44 du 05 février 2018 portant recueil du renseignement en République du Bénin. Les nouvelles formes d'insécurité et notamment le terrorisme, semblent justifier l'extension de ce conseil aux questions sécuritaires et de renseignements. Il est cependant nécessaire de trouver le juste milieu entre la protection des personnes et des biens et des pratiques intrusives qui peuvent accentuer l'impression d'Etat policier, que les débats sur la loi sur le renseignement avaient déjà exacerbés.

Au total, l'Exécutif aura donc imprégné le législatif. Qu'en est-il du pouvoir judiciaire ?

La Cour suprême dépossédée

Rendre justice est une mission centrale et singulière dans toute société. La Cour suprême était la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat. Elle devient avec l'article 131 nouveau la plus haute juridiction en matière administrative et judiciaire. Amputée donc les comptes... Il faut rappeler que la Cour suprême avait déjà commencé à voir le volume de son contentieux administratif diminuer avec l'opérationnalisation des tribunaux administratifs, désormais compétentes pour le contentieux des actes de toutes les autorités publiques hormis les décrets pris en conseil des ministres. Ensuite, les affaires commerciales en cassation ne relèvent plus de la Chambre judiciaire mais de la compétence de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA. Avec la révision constitutionnelle, la Cour suprême voit ses compétences emblématiques s'éroder : d'abord en matière de comptes, ensuite en matière de contentieux des élections locales, et en tant que conseil du gouvernement.

A. L'autonomisation de la juridiction des comptes

La loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 modifiant la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 institue les juridictions financières en ses articles 134-1 à 134-6, ce en conformité avec la directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques. La mise en place d'une cour des comptes était attendue depuis 2002. C'est donc l'unanimité en ce qui concerne la création de cette juridiction autonome et indépendante de la Cour suprême. Tous les acteurs politiques y sont acquis.

La Cour des comptes devient la plus haute juridiction en matière de contrôle des comptes publics et chapeaute les cours régionales des comptes compétente pour le contrôle des finances des collectivités locales. Son indépendance est ici aussi garantie par le Président de la République. Elle vérifie et contrôle les comptes publics. Ces décisions sont insusceptibles de recours, ce qui augmente le nombre de juges suprêmes ; à côté de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême.

La Cour des comptes fait partie du pouvoir judiciaire, comme la Cour suprême. Dans la version votée, tout porte d'ailleurs à croire que la Cour des comptes ferait partie de la Cour suprême du fait de la numérotation. Dans la version initiale de la Constitution, le titre VI, I est titré la Cour suprême, or, dans la version adoptée et publiée, le I. 1 concerne la Cour des comptes. On pourrait donc retenir comme le Prof Salami, que la Cour des comptes fait partie de la Cour suprême. Je penche, pour une erreur de légistique, le constituant n'a pas voulu garder la Cour des comptes rattachée à la Cour suprême. Bien au contraire.

La Cour des comptes apparaît comme un organe indépendant (art. 134-1) ; en charge du contrôle général a posteriori des finances publiques (art. 134-3). C'est un outil de discipline financière et de lutte contre la corruption puisqu'elle doit veiller au bon emploi des fonds publics (art. 134-4) et son président est inamovible. On peut regretter toutefois l'absence de pouvoir de sanction constitutionnalisée en cas de fautes de gestion comme c'est le cas au Sénégal.

Reste une réelle interrogation sur le sort réservé au personnel de la Chambre des comptes de la Cour suprême. Les travaux relatifs à la loi organique sur la Cour des comptes semblent prévoir un transfert sous conditions. Ces travaux ont été fait sans associer la Chambre des comptes. La Cour suprême, en tant qu'institution, a donc été superbement ignoré dans le processus...

Le projet de loi organique ménage pour le moment une reprise de l'ensemble des auditeurs en faisant une modulation selon l'ancienneté à la Cour des comptes. Le sort des conseillers, particulièrement de la Présidente de la chambre des comptes peut interroger, dans la mesure où elle est la seule membre de la chambre, les autres ne complétant qu'occasionnellement la formation. La reverser uniquement en tant que conseiller ne serait-il pas une forme de rétrogradation ?

Tout en reconnaissant le rôle politique d'un président de Cour, ne doit-on prévoir qu'elle soit directement présidente de la Cour ? Pour rester dans le

respect des droits acquis, le niveau minimum d'un reversement en ce qui la concerne devrait être celui de présidente d'une chambre de la Cour des comptes.

Dans tous les cas, avant l'opérationnalisation de la Cour des comptes, la chambre des comptes via la Cour suprême assume en ses lieux et place les fonctions dévolues à la haute Juridiction financière, en application de l'article 158 de la Constitution selon lequel, « La législation en vigueur au Bénin jusqu'à la mise en place de nouvelles institutions reste applicable, sauf intervention de nouveaux textes, en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution ».

B. La compétence constitutionnelle du contentieux des élections locales et les compétences consultatives

La révision constitutionnelle de novembre 2019 a ôté à la Cour suprême sa compétence constitutionnelle tout autant qu'elle aura infléchi la nature de l'obligation de consulter la haute Juridiction.

Pour ce qui concerne la suppression de la compétence constitutionnelle en matière de contentieux électoral, on serait tenté de penser à une erreur, un oubli pourquoi pas ? Ce d'autant que le Code électoral adopté dans la foulée prévoit clairement la compétence du juge suprême pour « tout le contentieux électoral »⁴⁸⁰. Toutefois, le retrait de cette compétence ne peut être négligé. Cela aura le mérite de rappeler à la Cour suprême qu'elle n'est pas à l'abri d'une dépossession de cette compétence. Une telle dépossession semble inenvisageable au regard des obligations communautaires, à moins de 6 mois des élections locales, mais n'est pas exclue pour l'avenir. Certes, les magistrats de la Cour suprême ont milité pour que le contentieux des élections locales, c'est-à-dire celui des villages et des quartiers de ville soit transféré aux juridictions du fonds. Mais le retrait total de cette compétence constitutionnelle participe de l'amenuisement des fonctions de la Cour suprême.

La gestion du contentieux des élections communales fera mesurer le degré de confiance du politique et notamment du gouvernement détenteur de la quasi-majorité à l'Assemblée nationale vis-à-vis de la Cour suprême et permettra de confirmer ou non à l'avenir cette compétence désormais législative de la Cour suprême.

⁴⁸⁰ Article 110 alinéa 2 de la loi n°2019-43 portant code électoral en République du Bénin.

Quant à l'érosion des compétences consultatives, c'est la conséquence directe de la modification de l'article 132. La Cour « peut être » consultée, au lieu de la Cour est consultée.

La possibilité qui était aussi donnée au chef de l'Etat de recourir à la Cour suprême pour la rédaction des textes législatifs et réglementaires avant leur examen par l'Assemblée nationale, objet du deuxième alinéa de l'article 132, est aussi supprimée.

Il faut rappeler qu'à plusieurs reprises, certains gouvernements ce sont plaints de la lenteur dans l'examen des textes à la Cour suprême. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle dans sa décision DCC 11-049 du 27 Juillet 2011 relative au contrôle de conformité de la loi n°97-020 du 17 juin 1997 portant les conditions de l'exercice en clientèle privée des professions médicales et paramédicales, (Pascal Yénu Houétognon et autres) se prononçant sur l'absence d'avis motivé de la Cour suprême avant la transmission du projet de loi sus cité à l'Assemblée nationale, relève qu'il découle des termes des articles 105 al. 2⁴⁸¹ et 132⁴⁸² de la Constitution « que même si la consultation de la Cour Suprême est obligatoire, le gouvernement n'est pas lié par son avis ; que par ailleurs le vote intervenu sur la loi querellée par le parlement purge le projet de la loi déposée par le gouvernement de ce vice de forme⁴⁸³ ; qu'en conséquence, il n'y a pas violation de la Constitution »⁴⁸⁴. Il était admis depuis longtemps que la lecture combinée des articles 105 al. 2⁴⁸⁵ et 132⁴⁸⁶ de la Constitution emportait donc obligation de consultation de la Cour suprême pour tous les projets de lois.

481 « Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres, après avis motivé de la Cour Suprême saisie conformément à l'article 132 de la présente Constitution et déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale ».

482 « La Cour Suprême est consultée par le Gouvernement plus généralement sur toutes les matières administratives et juridictionnelles. Elle peut, à la demande du Chef de l'Etat, être chargée de la rédaction et de la modification de tous les textes législatifs et réglementaires, préalablement à leur examen par l'Assemblée Nationale ».

483 Nous soulignons.

484 Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 11-049 du 27 Juillet 2011.

485 « Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres, après avis motivé de la Cour Suprême saisie conformément à l'article 132 de la présente Constitution et déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale ».

486 « La Cour Suprême est consultée par le Gouvernement plus généralement sur toutes les matières administratives et juridictionnelles. Elle peut, à la demande du Chef de l'Etat, être chargée de la rédaction et de la modification de tous les textes législatifs et réglementaires, préalablement à leur examen par l'Assemblée Nationale ».

Le procès de lenteur et la jurisprudence Pascal Yéno Houétognon peuvent expliquer la transformation de l'obligation de consultation en faculté. Le maintien de l'article 105 sans modification peut néanmoins donner lieu à une interprétation tendant à rendre toujours l'avis motivé obligatoire pour les projets de lois. La saisine facultative de l'article 132 pouvant être cantonnée aux questions administratives et juridictionnelles. Ce sera au juge constitutionnel de trancher cette question.

Il faut remarquer que l'obligation de consultation permet de s'assurer de la qualité de la loi dans le contexte des années 90 où les personnes les plus avisées dans l'écriture de la loi était des magistrats. Aujourd'hui la légistique est une compétence qui peut valablement être discutée à la Cour suprême si on s'assure d'avoir au niveau du gouvernement et du parlement les ressources humaines nécessaires pour la mise en cohérence de notre arsenal juridique et l'adoption de lois claires, accessibles et intelligibles.

C. La question de l'inamovibilité

L'inamovibilité participe de la théorie de la séparation des pouvoirs. C'est une garantie constitutionnelle d'indépendance attribuée aux magistrats pour éviter toute tentative de pression sur les magistrats et pour les protéger contre un empiètement du pouvoir exécutif.

Elle n'est pas directement mise en cause dans la révision constitutionnelle mais elle est envisagée dans le contexte global de la révision qui fait reflet avec le projet de société et le projet de loi constitutionnelle de 2017 où était prévu le déclassement juridique de l'inamovibilité.

La première remarque, en lien avec la loi n°2019-12 du 25 février 2019 modifiant la loi portant statut de la magistrature est symbolique. Le pouvoir exécutif, par l'intervention du Conseil des ministres doit donner son accord pour la nomination des magistrats hors hiérarchie. Il est vrai, la promotion dans la haute Juridiction des magistrats de carrière et des juristes de haut niveau est toujours présentée en conseil des ministres, mais à la différence de la prorogation des fonctions des magistrats de carrière, c'est le Président de la Cour suprême qui propose à nomination les magistrats de la Cour suprême après avis du Conseil supérieur de la magistrature. Dans ce schéma, le pouvoir du président de la République est lié par l'avis du conseil supérieur de la magistrature⁴⁸⁷.

⁴⁸⁷ Article 134 de la Constitution.

Avec la loi du 25 février 2019, la poursuite de carrière dépend de la demande de l'intéressé, et est subordonnée à la décision du Gouvernement prise en conseil des ministres. Le Gouvernement ayant ici le pouvoir de décision, ne peut, même après avis favorable du Conseil supérieur de la magistrature, ne pas donner suite à une demande de poursuite de carrière hors hiérarchie. De plus, on peut légitimement s'interroger sur le droit à l'inamovibilité des magistrats hors hiérarchie puisqu'ils sont, au terme de la loi, nommables à des fonctions juridictionnelles ou non. Toutefois, une réponse reposant sur le respect de la hiérarchie des normes est d'affirmer qu'un magistrat du siège, autorisé à poursuivre sa carrière dans le grade hors hiérarchie bénéficie de l'inamovibilité en application de l'article 126 de la Constitution, qui dispose « La justice est rendue au nom du Peuple Béninois. Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi. Les magistrats du siège sont inamovibles »

Ensuite, en ce qui concerne le pouvoir disciplinaire, tant par la composition actuelle du Conseil supérieur de la magistrature⁴⁸⁸ que du futur conseil de discipline de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes, on peut s'inquiéter que la discipline des magistrats soit soumise à un Conseil composé de représentants du Gouvernement et de membres choisis par le Président de la République. S'il peut être important d'ouvrir la composition de l'organe en charge du contrôle des règles de déontologie et des obligations des juges à des personnalités autre que les magistrats de carrière ou les juges eux-mêmes, l'influence trop forte du Président de la République et plus généralement de l'exécutif peut faire craindre des risques de soumission, d'allégeance voir d'obséquiosité qui ne peuvent faire bon ménage avec les fonctions du juge puisque « Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi... ».

Conclusion :

Les révisions constitutionnelles renforçant les exécutifs sont devenues un lieu commun en droit constitutionnel. Pour ce qui concerne la Cour suprême, au-delà de la dépossession de ses compétences traditionnelles, le risque qu'il y a avec une nouvelle constitution adoptée dans un contexte d'alignement des institutions à l'Exécutif, c'est la perte par le pouvoir judiciaire de son indépendance et la perte de confiance du justiciable dans ce pouvoir judiciaire.

⁴⁸⁸ Loi n°2018-02 du 02 juillet 2018 modifiant et complétant la loi organique relative au Conseil supérieur de la magistrature.

Sans voir le principe de séparation des pouvoirs comme une cloison étanche mais plutôt un concours des pouvoirs au service de la préservation et la protection des droits et libertés fondamentales, il faut éviter que le pouvoir judiciaire réponde de ces actes au Gouvernement vu et pris comme une autorité supérieure, renforcée dans un Conseil supérieur de la magistrature, tenant les rênes dans la poursuite de la carrière des magistrats, guidant les choix principaux dans la nomination des membres des juridictions suprêmes, Cour suprême et Cour des comptes et envahissant et contrôlant l'Assemblée nationale... Sans en être là, si cela advenait, l'équilibre des pouvoirs serait d'être perdu...la démocratie avec.

Naïfal, le 15 septembre 2020



9 789998 263611