

# REVUE BENINOISE DES SCIENCES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES

R.B.S.J.A. N° 39

Année 2017

Sommaire

## DOCTRINE :

- **Roch C. Gnahoui DAVID**  
Le comportement économique du consommateur en droit ivoirien de la consommation (Réflexion à partir de loi relative à la consommation) (Page 5)
- **Nicaise MEDE**  
Le périmètre de la décision de constitutionnalité en droit positif béninois (Page 55)
- **Abdoulaye SOMA**  
L'indérogeabilité des droits de l'homme en droit international Africain (Page 99)
- **NAHM-TCHOUGLI Mipamb**  
Le renouveau de la protection de la propriété privée par le juge administratif (Page 135)
- **Gérard AÏVO**  
Les recours individuels devant le juge constitutionnel béninois (Page 173)
- **Oswald KPENGLA-S.**  
Le pouvoir de l'employeur à l'épreuve de l'évolution du droit du travail (Page 211)

## LEGISLATION :

Loi N° 2017-05 du 29 Août 2017 (Page 241)

## JURISPRUDENCE :

- **ZOGBELEMOU Togba**  
Commentaire Arrêt N° ECW/CCJ/JUD/12/15 du 20 avril 2015, Les établissements VAMO et KUEKIA Pascal contre L'Etat du Bénin (Page )

TIRE A PART

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
- **Dorothe 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

**REVUE BENINOISE DES SCIENCES  
JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES**

# **DOCTRINE**

**LES RECOURS INDIVIDUELS DEVANT LE JUGE  
CONSTITUTIONNEL BENINOIS**

Par

**Gérard AÏVO**

Docteur en droit public  
Assistant à l'Université d'Abomey-Calavi

## SOMMAIRE

<b>I- UNE EFFECTIVITE INCONTESTEE .....</b>	<b>184</b>
<b>A- La facilité d'accès du requérant .....</b>	<b>184</b>
1) <i>L'aménagement juridique du recours .....</i>	<i>185</i>
2) <i>L'usage privilégié du recours .....</i>	<i>188</i>
<b>B- L'ouverture progressive du droit à réparation .....</b>	<b>192</b>
1) <i>L'hésitation initiale du juge .....</i>	<i>192</i>
2) <i>L'évolution problématique du juge .....</i>	<i>195</i>
<b>II-UNE EFFICACITE MITIGEE .....</b>	<b>197</b>
<b>A- L'absence de quantification de la réparation ...</b>	<b>198</b>
1) <i>Les motifs juridiques .....</i>	<i>198</i>
2) <i>Une quantification nécessaire .....</i>	<i>200</i>
<b>B- L'absence de moyen d'exécution de la réparation ...</b>	<b>202</b>
1) <i>L'incompétence de la Cour à donner des injonctions ..</i>	<i>203</i>
2) <i>La nécessité d'un relai par les juridictions judiciaires ...</i>	<i>205</i>

La garantie constitutionnelle des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques est devenue à partir de 1990 une des finalités de la démocratie en Afrique<sup>1</sup> en général et au Bénin<sup>2</sup> en particulier. L'émergence du pluralisme politique s'est accompagnée d'une proclamation des droits et libertés dans les nouvelles constitutions africaines et de la garantie juridictionnelle de leur respect, opérant ainsi une rupture avec les anciens régimes autoritaires<sup>3</sup>. Désormais, sur le continent, la démocratie se conjugue avec l'Etat de droit, inscrivant de ce fait l'Afrique dans un mouvement progressiste et universel, même si la démocratie formelle peine encore à devenir une démocratie réelle dans certains pays africains<sup>4</sup>. Le nouveau constitutionalisme africain des années 1990 se caractérise

---

<sup>1</sup> Voir entre autres les constitutions du Togo (articles 10 à 41), du Mali (articles 1<sup>er</sup> à 24), du Niger (articles 10 à 34), du Tchad (articles 12 à 48), de Madagascar (article 9 à 40), de la République démocratique du Congo (11 à 61), de la République Centrafricaine (articles 1<sup>er</sup> à 17), etc. Pour plus de détails, voir CABANIS André et MARTIN Michel, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-La-Neuve, Bruylant, 2010, pp. 25-58.

<sup>2</sup> Cf. le Titre II de la Constitution intitulé « droits et devoirs de la personne humaine » : article 7 à 40. Cette nouvelle constitution du Bénin a été adoptée à la suite de la « Conférence nationale des Forces Vives de la Nation » organisée en 1990 pour tourner la page de l'ancien régime militaire marxiste-léniniste, inaugurant ainsi un nouveau concept dans la résolution des crises de régimes politiques en Afrique. Le concept est d'ailleurs repris sous diverses formes par de nombreux pays africains happés par la vague de démocratisation de cette décennie. On peut citer, entre autres, le Gabon (le 27 mars au 12 avril 1990), le Congo (du 25 février au 10 juin 1991), le Niger (du 29 juillet au 3 novembre 1991), le Togo (du 1<sup>er</sup> juillet au 28 août 1991), le Mali (du 29 juillet au 12 août 1991), la République démocratique du Congo (du 7 août 1991 au 30 août 1992), le Tchad (du 15 janvier au 7 avril 1993), etc., Cf. LALOUP F., « La conférence nationale au Bénin : un concept nouveau de changement de régime politique », *L'Année Africaine*, 1992-1993, pp. 89-113 ; MARTIN Michel et CABANIS André, « Le modèle du Bénin : un présidentialisme à l'africaine », in Henry Roussillon (dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presse de l'Institut d'étude politique de Toulouse, 1995, pp. 51-57 ; KAMTO Maurice, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in Dominique Darbon et Jean du Bois de Gaudusson (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 177-195 ; BOIS de GAUDUSSON Jean (du), « Synthèse et conclusion » in Henry Roussillon, *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, op. cit., p. 193.

<sup>3</sup> Sur l'instauration de régimes dictatoriaux en Afrique après les indépendances et l'ineffectivité du droit constitutionnel avant les années 1990, voir : CONAC Gérard, « Les Constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité », in Gérard Conac (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980, pp. 385-413 ; GLELE-AHANHANZO Maurice, « Pour un Etat de droit en Afrique », in Mélanges Paul-François Conidec, Paris, LGDJ, 1985, p. 66 ; OWONA Joseph, « L'essor du constitutionnalisme réhibitoire en Afrique noire : étude de quelques "Constitutions janus" », in Mélanges Paul-François Conidec, Paris, LGDJ, 1985, pp. 235-243. Sur la transition démocratique, cf. FALL Ismaïla Madior, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 11 ; FALL Alioune Badara, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : entre universalisme et régionalisme », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 81 ; GUEYE Babacar, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 9-12 ; ROUSSILLION Henry, « Chronique d'une démocratie attendue » in Henry Roussillon (dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, op. cit., p. 10.

<sup>4</sup> GABA Laurent, *L'état de droit, la démocratie et le développement économique en Afrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2000, 400 p.

par la place plus ou moins importante qu'il accorde aux droits et libertés fondamentaux.

Il faut dire que pendant longtemps, le droit constitutionnel était essentiellement un ensemble de règles de procédure régissant les rapports entre les pouvoirs publics et leur organisation. La justice constitutionnelle était alors procédurale. La constitutionnalisation de nouveaux droits, notamment les droits de l'homme, fait apparaître un droit constitutionnel de « deuxième génération »<sup>5</sup> au lendemain de Seconde guerre mondiale, qui se veut substantiel et libéral. Ce phénomène a conduit à une évolution générale de la justice constitutionnelle, de la protection de la loi vers la protection des droits<sup>6</sup> et à une appropriation du contentieux des droits de l'homme par le juge constitutionnel dans certains pays. La constitutionnalisation des droits fondamentaux et des libertés publiques n'est donc pas un phénomène propre aux pays africains ; elle est apparue plus tôt sous d'autres cieux. Historiquement, c'est d'abord en Angleterre<sup>7</sup> et aux Etats-Unis<sup>8</sup> que les droits individuels ont été constitutionnellement protégés sous l'impulsion intellectuelle des auteurs des Lumières tels que John Locke, Montesquieu et Rousseau. Mais c'est après la Seconde guerre mondiale que le phénomène s'est progressivement généralisé notamment en Europe<sup>9</sup>,

---

<sup>5</sup> GUINCHARD Serge et autres, *Institutions juridictionnelles*, Paris, Editions Dalloz, 2011, p. 438.

<sup>6</sup> GREWE Constance, « Le contrôle de constitutionnalité de la loi en Allemagne : quelques comparaisons avec le système français », *Pouvoirs*, n° 137, 2011,, pp. 152.

<sup>7</sup> La constitution anglaise est faite d'un ensemble de lois, de jurisprudences et d'usages coutumiers dont les fondements remontent à la Grande Charte de 1215, à l'Habeas corpus en 1679, le Bill of rights de 1689 qui ont consacré d'importants droits fondamentaux pour les citoyens.

<sup>8</sup> La Constitution américaine de 1787 avec ses 27 amendements est l'une des plus anciennes constitutions encore en vigueur. L'une des particularités des Etats-Unis est que les droits fondamentaux sont protégés par un catalogue national (cf. les dix premiers amendements intervenus avant la guerre de Sécession de 1861-1865), contrairement aux pays européens (où s'ajoute ceux de Strasbourg et/ou de Luxembourg) et à certains pays africains comme le Bénin (qui incluent la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples).

<sup>9</sup> Par exemple en France, la constitution de 1958 a inclus dans son préambule les droits et libertés contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et dans la Charte de l'environnement de 2004. Cf. LUCHAIRE François et CONAC Gérard, *La constitution de la République française*, Paris, Economica, 1987, 1402 p. La décision fondatrice du Conseil constitutionnel français du 16 juillet 1971 (*Liberté d'association*) affirme que ces textes et les droits qu'ils proclament font bien partie du bloc de constitutionnalité. Voir également la proclamation de droits et libertés dans les constitutions allemande (art. 1<sup>er</sup> à 19 et 101 à 104), espagnole (art. 10 à 55), Italienne (art. 13 à 54), Belge (art. 8 à 32), etc.

puis en Afrique<sup>10</sup> et ailleurs<sup>11</sup> avec pour corollaire, le développement de la justice constitutionnelle des droits fondamentaux.

Aujourd'hui, la protection des droits fondamentaux paraît presque indissociable de la justice constitutionnelle. Cela est dû au développement des instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme auxquels renvoient d'ailleurs directement certaines constitutions dont celle du Bénin<sup>12</sup>. La constitutionnalisation des droits de l'homme participe à leur universalisation et à une meilleure garantie de leur effectivité lorsque des mécanismes juridictionnels appropriés sont mis en place à cet effet. Le droit au juge<sup>13</sup>, en tant que garantie première de l'exercice des autres droits et libertés fondamentaux, apparaît comme la traduction de l'interdiction du déni de justice<sup>14</sup>. Selon la jurisprudence constitutionnelle américaine, le droit au juge est le droit de toute personne d'être entendue par un tribunal pour défendre ses droits (*Right to be heard in Court*). Il inclut le droit à un procès équitable<sup>15</sup>. De ce fait, il est la condition essentielle à l'édification et à la consolidation de l'Etat de droit<sup>16</sup>.

En Afrique, le Bénin fait figure de modèle<sup>17</sup> non seulement dans le processus de démocratisation, mais aussi et surtout dans la

<sup>10</sup> Cf. les constitutions du Togo (articles 10 à 50), du Mali (articles 1<sup>er</sup> à 24), du Niger (articles 10 à 34), du Tchad (articles 12 à 48), de Madagascar (article 9 à 40), de la République démocratique du Congo (11 à 61), de la République Centrafricaine (articles 1<sup>er</sup> à 17), etc. Pour une étude approfondie de cette question, cf. AHADZI Koffi, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *Afrique juridique et politique*, n°2, juillet-décembre 2002, pp. 50 et ss.

<sup>11</sup> Par exemple, en Israël, le parlement a eu pendant longtemps du mal à adopter des lois fondamentales relatives aux droits de l'homme. Ce n'est qu'en 1992 que la Knesset a surmonté ses divergences internes et adopté deux lois fondamentales : celle sur la dignité de l'homme et sa liberté et celle sur la liberté d'occupation professionnelle. La Cour suprême israélienne a d'ailleurs reconnu le statut constitutionnel de ces lois fondamentales et leur supériorité aux lois ordinaires (Arrêt *Bank Mizrahi*, 1995). Cf. NAVOT Suzie, « La Cour suprême israélienne et le contrôle de constitutionnalité des lois », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, 2012, p. 243-254.

<sup>12</sup> Voir le préambule de la constitution du Bénin qui renvoie à la Charte des Nations unies de 1945, à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. Cf. aussi l'article 7 de ladite constitution.

<sup>13</sup> VARAUT Jean-Marc, *Le droit au juge*, Paris, Ed. Quai voltaire, 1991, 287 p.

<sup>14</sup> FAVOREU Louis, GAÏA Patric et autres, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2009, p. 341.

<sup>15</sup> Voir les décisions *Windsor v. Meveigh* de 1876 ; *Griffin v. Illinois* de 1956 ; *Bunds v. Smith* de 1977. Pour plus de détails cf. FAVOREU Louis, GAÏA Patric et autres, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 341.

<sup>16</sup> GUINCHARD Serge et autres, op. cit., p. 89 ; SAKHO Papa Oumar, « Quelle justice pour la démocratie en Afrique ? », *Pouvoirs*, n°129, 2009, pp. 57-64

<sup>17</sup> BOURMAUD Daniel, et QUANTIN Patrick, « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991) » in Yves Meny (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 176 ; DOUMBÉ-BILLÉ Stéphane, « Les transformations au Cameroun : un processus d'élargissement prudent », in Henry

consolidation de l'Etat de droit à travers la mise en place d'un mécanisme constitutionnel particulièrement dynamique<sup>18</sup>. En effet, l'une des particularités intéressantes de la Constitution béninoise de 1990 est la consécration d'une juridiction constitutionnelle forte avec des compétences larges<sup>19</sup> en charge d'assurer la justice constitutionnelle<sup>20</sup>. Concrètement instituée en juin 1993, la Cour constitutionnelle du Bénin, « lancée comme un drone à la surveillance de la constitutionnalité du nouvel ordre juridique »<sup>21</sup>, s'est progressivement imposée dans le paysage juridictionnel africain comme l'une des pièces maîtresses du système et un élément pivot de la vie politique béninoise.

Selon l'article 114 de la constitution du Bénin : « *La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* ». L'article 117 complète et détaille cette disposition en mettant en exergue l'importance des compétences dévolues à cette nouvelle Cour constitutionnelle. Outre les compétences classiques des Cours constitutionnelles, à savoir contrôler la constitutionnalité des lois, réguler le fonctionnement des pouvoirs publics, veiller à la régularité des élections présidentielles et législatives, la Cour jouit d'une compétence qualifiée à tort ou à raison d'excentrique. Elle contrôle la constitutionnalité des lois et des règlements censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques, et statue sur les violations des droits de la personne humaine<sup>22</sup>. La constitutionnalisation par l'Assemblée constituante de la protection des droits fondamentaux est certainement due à sa volonté d'exorciser le traumatisme des années de plomb qu'avait connu le Bénin, et de mettre des garde-fous à leur résurgence.

---

Roussillon (dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, op. cit., p. 72 ; BOLLE Stéphane, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, Thèse, Université Montpellier I, 1997, 807 p.

<sup>18</sup> Cf. Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè, *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, L'Harmattan, Paris, 2014, 798.

<sup>19</sup> Avant la constitution de 1990, le Bénin, comme d'ailleurs la plupart des pays africains, ne disposait pas d'une Cour constitutionnelle autonome, cette fonction était assurée par une des chambres de la Cour suprême. Selon l'article 57 de la première constitution (26 novembre 1960) du Bénin indépendant, « *La Cour suprême comprend [...] la chambre constitutionnelle* ».

<sup>20</sup> Selon le Professeur Théodore HOLO, « *la justice constitutionnelle s'entend de toute fonction juridictionnelle ayant pour but d'assurer la suprématie et le respect des règles constitutionnelles essentiellement, mais non exclusivement, par les pouvoirs publics* ». HOLO Théodore, « L'émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 101. Voir également FAVOREU Louis, *Les cours constitutionnelles*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1996, p. 6.

<sup>21</sup> AÏVO Frédéric Joël, « La Cour constitutionnelle du Bénin », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 99, 2014, p. 716.

<sup>22</sup> Article 117 de la Constitution béninoise.

La justice constitutionnelle au Bénin n'est donc pas seulement limitée au contrôle classique dévolu d'ordinaire au juge constitutionnel<sup>23</sup>. Elle englobe aussi la garantie des droits fondamentaux<sup>24</sup> et la sanction de leur violation. La mission du juge constitutionnel béninois est par conséquent de contribuer à l'enracinement de la démocratie<sup>25</sup> nouvellement instaurée et de l'Etat de droit<sup>26</sup>. Cela passe avant tout par la vérification de la conformité des lois à la Constitution en tant que norme suprême. Selon le système kelsenien de la hiérarchie des normes<sup>27</sup>, la loi, bien qu'étant l'expression de la volonté générale émanant des représentants du peuple, est moins sacrée que la constitution, expression directe du peuple et de sa souveraineté. De même, les actes réglementaires du pouvoir exécutif n'échappent pas à la suprématie de la constitution au regard de laquelle leur validité est appréciée. La constitution apparaît alors comme la norme matricielle de l'Etat à laquelle toutes les autres règles législatives et réglementaires sont subordonnées<sup>28</sup>.

Ce rôle du juge constitutionnel fait de lui un contre-pouvoir<sup>29</sup> aussi bien au parlement qu'au gouvernement qui sont souvent tentés d'abuser de leurs prérogatives respectives<sup>30</sup>. En tant que gardien de la sacralité

<sup>23</sup> Il faut préciser que le juge constitutionnel béninois, comme la plupart de ses homologues africains, est également juge de la régularité des élections. C'est la mission la plus sensible et la plus controversée du juge constitutionnel africain. Cf. KOKOROKO Dodzi, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 115-125 ; MELEDJE Djedjro Francisco, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, n° 129, pp. 139-155 ; BADET Gille, *Le rôle de la Cour constitutionnelle du Bénin en matière électorale : bilan et perspectives*, Mémoire de DEA, Université d'Abomey-Calavi, 1999.

<sup>24</sup> POGNON Elisabeth Kayisson, « La Cour constitutionnelle et la protection juridique des droits de l'homme en République du Bénin », in *Développement et Coopération*, n° 5, sep.-oct. 1998, pp. 23-25.

<sup>25</sup> Sur les définitions (restrictive et extensive) de la démocratie, cf. LE POURHIET Anne-Marie, « Définir la démocratie », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 87, juillet 2011, pp. 453-464.

<sup>26</sup> Le Professeur Koffi AHADZI définit l'Etat de droit comme « un ordre juridique dans lequel les autorités sont soumises effectivement à la règle de droit par le biais du contrôle juridictionnel, ce qui constitue une garantie pour les citoyens contre les atteintes abusives portées à leurs droits ». AHADZI Koffi, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *op. cit.*, p. 39.

<sup>27</sup> Cf. KELSEN Hans, « La garantie juridictionnelle de la constitution », *Revue du Droit Public*, 1928, pp. 197 et ss. ; KELSEN Hans, « Le contrôle de constitutionnalité des lois. Une étude comparative des constitutions autrichienne et américaine », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 1, 1990, pp. 17 et s.

<sup>28</sup> Voir par exemple l'article 3, paragraphe 2 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; l'article 85 de la constitution gabonaise du 26 mars 1991 révisée le 19 août 2003.

<sup>29</sup> HOURQUEBIE Fabrice, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la V<sup>e</sup> République*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 678 p. ; HOURQUEBIE Fabrice, « Le contre-pouvoir, enfin connu. Pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en terme de contre pouvoirs » in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et Liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 99-115.

<sup>30</sup> VEDEL Georges, « L'excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 1, 1996 ; RIVERO Jean, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 194-221.

et de l'inviolabilité du « temple constitutionnel », il veille au respect de la Constitution par toutes les composantes de l'Etat. Ce faisant, il protège le peuple et les institutions de l'Etat en général, et le citoyen en particulier, contre les dérives anti-démocratiques, l'arbitraire et les atteintes aux droits fondamentaux<sup>31</sup>.

Afin de permettre à la Cour constitutionnelle de remplir convenablement sa mission, la Constitution a aménagé des mécanismes de saisine au bénéfice aussi bien du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*<sup>32</sup>. Il faut dire que cette prérogative conférée à ces deux institutions est plutôt classique et est inscrite dans de nombreuses constitutions d'Afrique et d'ailleurs<sup>33</sup>. Mais l'innovation majeure saluée par la doctrine<sup>34</sup> est la mise en place de recours individuels devant la Cour constitutionnelle, tant par voie d'action que par voie d'exception, pour un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*<sup>35</sup> des lois. Au Bénin comme ailleurs, le mécanisme des recours individuels devant le juge constitutionnel a vocation à contribuer à la vitalité de la justice constitutionnelle<sup>36</sup> et à la consolidation de l'Etat de droit<sup>37</sup>.

<sup>31</sup> KPODAR Adama, « Réflexions sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : les cas du Bénin, du Mali, Sénégal et du Togo », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 17, 2006, p. 104-146 ; KOKOROKO Dodzi, « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *RBSJA*, n° 18, 2007, pp. 85-128 ; MBORANTSUO Marie-Madeleine, *La contribution des cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007, 365 p.

<sup>32</sup> L'article 121 dispose que : « La Cour constitutionnelle, à la demande du président de la république du président ou de tout membre de l'assemblée nationale, se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation [...] ».

<sup>33</sup> Par exemple au Togo (art. 104), au Sénégal (art. 74), au Cameroun (art. 47), en Côte d'Ivoire (art. 95), en France (art. 61), en Allemagne (art. 93), etc.

<sup>34</sup> NAREY Oumarou, « La protection de la constitution par le citoyen : cas de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 », in *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè, L'Harmattan, Paris, 2014, pp. 607-646 ; SOMA Abdoulaye, « Le peuple comme contre-pouvoir en Afrique », *RDP*, vol. 4, 2014, pp. 1019-1050 ; AÏVO Frédéric Joël, « La Cour constitutionnelle du Bénin », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 99, 2014, p. 715- 740.

<sup>35</sup> Les particuliers ne disposent pas de recours devant la Cour constitutionnelle dans le cadre du contrôle *a priori* de la loi. Cette prérogative est réservée aux parlementaires et au Président la République (art. 121).

<sup>36</sup> JAZI, D., « Le citoyen et la constitution », in *Académie internationale de droit constitutionnel (AIDC), La constitution aujourd'hui, Recueil des cours*, vol. XV, Campus universitaire, Tunis, 2005, p. 207.

<sup>37</sup> Selon Papa Oumar SAKHO : « Le débat ouvert sur la justice et son rapport à la démocratie désigne une problématique bien déterminée : un régime démocratique fondé sur l'Etat de droit, lequel renvoie au juge chargé d'assurer pleinement la primauté du droit à travers la défense des valeurs fondamentales de la société et des droits inaliénables de l'individu contre la toute puissance des autorités publiques, exécutives et législatives ». SAKHO Papa Oumar, *op. cit.*, p. 59. Cf. également à ce sujet SALAMI Ibrahim, *La protection de l'État de droit par les Cours constitutionnelles africaines. Analyse comparative des cas béninois, ivoiriens, sénégalais et togolais*, Thèse de doctorat de droit public, Université François Rabelais de Tours, 2005.

Après deux décennies de pratique démocratique et d'exercice « intensif » des droits constitutionnels offerts aux citoyens béninois, il apparaît utile de s'interroger sur l'effectivité et l'efficacité des recours individuels devant le juge constitutionnel. Dans le cadre de la présente étude, l'analyse du mécanisme des recours<sup>38</sup> individuels devant le juge constitutionnel béninois sera circonscrite essentiellement à la protection des droits fondamentaux<sup>39</sup> en raison de l'intérêt scientifique que présente cette approche<sup>40</sup>. Il faut dire que cet aspect de la justice constitutionnelle au Bénin constitue une innovation en même temps qu'il pose quelques problèmes dont notamment l'encombrement de la Cour par la multiplication des recours individuels, la question de la réparation qu'induisent les sanctions des violations des droits fondamentaux des citoyens, et celle de la concurrence de compétence entre la Cour constitutionnelle et les juridictions ordinaires en matière de garantie des droits fondamentaux, entraînant parfois des contrariétés de décisions entre les deux juridictions suprêmes à savoir la Cour constitutionnelle et Cour suprême.

---

<sup>38</sup> Selon Rémy CABRILLAC, le mot « recours » renvoie à l'action en justice. C'est un « *droit reconnu aux personnes d'agir en justice afin de faire respecter les règles de droit* ». Rémy CABRILLAC (dir.) *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Paris, NexisNexis, 2008, pp. 13 et 340. Dans le cadre de la justice constitutionnelle, il s'agit de l'ensemble des moyens donnés à certaines institutions ou autorités politiques et parfois aux citoyens (recours individuels), de saisir le juge constitutionnel afin de faire contrôler la constitutionnalité des lois, des règlements, ou des décisions de justice.

<sup>39</sup> On peut définir les droits fondamentaux comme des droits consacrés par des normes supra-législatives à valeur constitutionnelle ou conventionnelle, conférés aux particuliers individuellement ou collectivement, et qui sont opposables principalement mais non exclusivement aux puissances publiques, et dont la protection est garantie par des mécanismes juridictionnels ou quasi-juridictionnels. Selon Louis FAVOREU et Patrick GAÏA, les droits fondamentaux sont « *des droits et libertés envisagés à la fois comme des garanties objectives et comme des droits subjectifs opposables à tous les pouvoirs (et même aux autres individus et groupes d'individus), bénéficiant des voies et mécanismes de garantie de la primauté des normes constitutionnelles [...]* », FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 73. Il y a donc une hiérarchie, tout au moins formelle, entre les droits fondamentaux et les autres droits humains consacrés par la loi : la primauté des premiers se traduit par la suprématie du texte constitutionnel qui les consacre au plan national, mais aussi par la garantie juridictionnelle de leur respect tant dans le cadre constitutionnel que conventionnel (par exemple, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention interaméricaine des droits de l'homme). Ainsi, ne seront pas considérés comme des droits fondamentaux, les droits qui font l'objet de conventions internationales ne prévoyant aucun mécanisme de contrôle juridictionnel. Cf. FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., pp. 97-107 et 183-405.

<sup>40</sup> Concernant la fonction de régulation du juge constitutionnel béninois et africain, elle a déjà fait l'objet de quelques réflexions de fond. voir entre autres DOSSOU Robert, « La fonction régulatrice des juridictions constitutionnelles africaines : cas du Bénin », in *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, op. cit., pp. 729-734 ; MEDE Nicaise, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *Annuaire Internationale de Justice Constitutionnelle (AIJC)*, 2007, pp. 45-65. KANTE Babacar, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 266.

Ces problèmes sont au cœur de la présente étude qui vise à analyser les caractéristiques et l'effectivité des recours individuels dans le nouveau constitutionnalisme<sup>41</sup> béninois. A l'observation, il semble qu'il y ait un engouement des béninois pour le recours constitutionnel dont il convient d'apprécier non seulement l'effectivité (I), mais surtout l'efficacité notamment en matière sanction des violations des droits fondamentaux garantis par la Constitution (II).

## I- UNE EFFECTIVITE INCONTESTEE

La garantie réelle des droits constitutionnels est tributaire d'un droit à un recours effectif des bénéficiaires dans le but d'en faire sanctionner toute violation. Par recours effectif, il faut entendre l'aménagement juridique et procédural de l'accès des personnes physiques ou morales à une juridiction légale et compétente ayant vocation à leur rendre justice de manière juste et équitable et ce, dans des délais raisonnables. Il s'agit donc de l'ensemble des procédures juridiques et juridictionnelles qui permettent aux justiciables de faire valoir leurs droits et d'en faire sanctionner la violation. C'est la facilité d'accès à ces mécanismes procéduraux qui traduit l'effectivité du recours<sup>42</sup>. Le Bénin est l'un des rares pays africains à conférer à ses citoyens le droit d'accès à la Cour constitutionnelle (A) qui sanctionne régulièrement la violation de leurs droits en ouvrant parfois droit à réparation (B).

### A- La facilité d'accès du requérant

Le droit à un recours juridictionnel, encore appelé droit au juge, est un droit fondamental<sup>43</sup> reconnu aussi bien par le droit international<sup>44</sup> que par le droit national de nombreux pays<sup>45</sup>. Toutefois, l'aménagement de ce droit n'est pas le même dans tous les pays. Généralement,

<sup>41</sup> Le Professeur PACTET définit le constitutionnalisme comme « *le mouvement qui est apparu au siècle des Lumières et qui s'est efforcé, d'ailleurs avec succès, de substituer aux coutumes existantes souvent vagues et imprécises et qui laissaient de très grandes possibilités d'action discrétionnaire aux souverains, des constitutions écrites conçues comme devant limiter l'absolutisme et parfois le despotisme des pouvoirs monarchiques* ». PACTET Pierre, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Masson, 1996, p. 65.

<sup>42</sup> L'art. 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, illustre parfaitement cette définition. Il est intitulé : Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial.

<sup>43</sup> FAVOREU Louis, GAÏA Patric et autres, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., pp et 346-347.

<sup>44</sup> Cf. Art 2 du Pacte international sur les droits civils et politiques de 1966 ; art. 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950 et son Protocole n° 11 de 1998 ; art. 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

<sup>45</sup> Par exemple au Bénin (art. 17), au Togo (art. 15 et 19), au Sénégal (art. 9), en l'Italie (art. 24 et 25), en Espagne (art. 24), aux Etats-Unis (notamment les amendements IV<sup>e</sup> au VII<sup>e</sup>), en l'Allemagne (art. 101 et ss.), etc.

l'exercice de ce droit par le citoyen se fait devant le juge ordinaire. Rares sont les pays qui, outre les recours par le parlement et le gouvernement<sup>46</sup>, ont institué des recours individuels devant le juge constitutionnel<sup>47</sup>. Au Bénin, la Constitution a aménagé un accès facile du citoyen au juge constitutionnel (1). Dans la pratique, la saisine individuelle du juge constitutionnel y est aujourd'hui largement privilégiée (2).

## 1) L'aménagement juridique du recours

Généralement, la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux constitutionnels est confiée soit au juge ordinaire<sup>48</sup>, soit au juge constitutionnel<sup>49</sup> selon les pays. Au Bénin, les moyens de saisine individuelle du juge constitutionnel sont importants. Le citoyen béninois dispose de moyens de saisine par voie d'action et par voie d'exception. En effet, selon l'article 122 de la Constitution béninoise : « *Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit sursoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours* ».

Le recours par voie d'action directe est la saisine du juge constitutionnel par le citoyen en dehors de tout litige et de tout procès, en vue de faire contrôler la constitutionnalité d'une loi ou d'un règlement. Il s'agit donc d'un moyen de contrôle abstrait et objectif de la loi ou du règlement. Cette prérogative « populaire » est clairement affirmée par l'article 3 de la constitution qui dispose que : « *La souveraineté nationale appartient au peuple. [...] tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, les textes et actes présumés inconstitutionnels* ». Le droit conféré au citoyen de faire contrôler *in abstracto* la constitutionnalité des lois et textes réglementaires par le juge constitutionnel, fait de lui un acteur et non un spectateur de la vie institutionnelle et démocratique de son pays. Ce faisant, il contribue au respect de la constitution par les pouvoirs exécutif et législatif et, par conséquent, à endiguer leurs excès dans l'exercice de leur compétence respective.

---

<sup>46</sup> Cf. Article 121§ 1 de la Constitution béninoise. Voir également l'article 20 de la loi 91-009 du 4 mars 1991, portant loi organique sur la Cour constitutionnelle.

<sup>47</sup> Par exemple, au Burkina Faso, au Mali, au Cameroun, il n'existe pas de recours individuel devant le juge constitutionnel.

<sup>48</sup> C'est le cas dans la plupart des Etats africains tels que le Sénégal, le Togo, le Mali, le Niger, le Tchad, l'Ethiopie, le Cameroun, la Centrafrique, etc.

<sup>49</sup> C'est le cas au Bénin, au Gabon, au Burundi, en Côte d'Ivoire, en Espagne, en Allemagne, en Belgique, etc.

En dehors du Bénin, seuls quelques rares pays africains ont constitutionnellement consacré la possibilité d'un recours individuel direct par voie d'action devant le juge constitutionnel<sup>50</sup>. En Europe, on peut citer notamment le système de l'*Amparo* en Espagne dans le cadre de la protection des droits fondamentaux<sup>51</sup>. Il est évident que le recours individuel devant le juge constitutionnel renforce la légitimité et l'utilité de la justice constitutionnelle<sup>52</sup> et lui confère même une certaine vitalité<sup>53</sup>.

Concernant le recours individuel par voie d'exception, il consiste à faire contrôler la constitutionnalité d'une loi par le juge constitutionnel au cours d'un procès devant les juridictions ordinaires. Il s'agit d'un moyen de contrôle subjectif et concret. Ce contrôle *in concreto* de la constitutionnalité de la loi se fait à travers la question préjudicielle de constitutionnalité posée par le justiciable<sup>54</sup> devant une juridiction ordinaire qui oblige celle-ci à surseoir à statuer son jugement en attendant que le juge constitutionnel confirme ou infirme l'inconstitutionnalité présumée de la loi en cause. Selon l'article 122 de la constitution béninoise, la décision de la Cour constitutionnelle doit intervenir dans un délai de trente jours<sup>55</sup>.

Ce type de mécanisme n'a été mis en place dans la Constitution française que récemment<sup>56</sup>, à l'issue de la révision constitutionnelle de 2008<sup>57</sup> sous la forme de « question prioritaire de constitutionnalité ». C'est cette révision constitutionnelle qui a permis aux citoyens français

<sup>50</sup> Il s'agit du Gabon (article 85), du Burundi (art. 230), de la République démocratique du Congo (art. 162), etc. Par exemple, l'article 85 de la Constitution gabonaise dispose que : « Les autres catégories de lois ainsi que les actes réglementaires peuvent être déférés à la Cour constitutionnelle [...] par tout citoyen ou toute personne morale lésée par la loi ou l'acte querellé ». Pour une analyse comparative entre le Bénin et le Gabon, voir TCHAPNGA Célestin Keutcha, « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 75, 2008, pp. 551-583.

<sup>51</sup> En Espagne, le recours individuel par voie d'action est possible contre les actes administratifs et juridictionnels mais pas contre la loi (art. 162). Il en est de même en Belgique (art. 142) et en Autriche (art. 140). En revanche, en France et en Allemagne il n'existe que le recours individuel par voie d'exception. Cf. GREWE Constance, *op. cit.*, pp. 143-154.

<sup>52</sup> HOLO Théodore, *op. cit.*, p. 107-108.

<sup>53</sup> Le Professeur BOUKONGOU dira à juste titre à ce propos que « c'est dans la transpiration sociale du droit qu'une démocratie démontre sa vitalité et son enracinement ». BOUKONGOU Jean Didier, « L'espoir raisonnable d'une société de droit », in *Vers une société de droit en Afrique centrale (1990-2000)*. Colloque de Yaoundé du 14 au 16 novembre 2000, Presse de l'Université catholique d'Afrique centrale, 2001, p. 397.

<sup>54</sup> En Allemagne, contrairement à la France et au Bénin, ce n'est pas le justiciable mais le juge qui soulève la question préjudicielle de constitutionnalité. Cf. art. 100 de la Loi fondamentale allemande. De 1951 à 2003 La Cour constitutionnelle allemande a reçu 3210 questions préjudicielles. Cf. FROMONT Michel, « Présentation de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, janvier 2004, p. 8.

<sup>55</sup> Voir un mécanisme analogue à l'article 86 de la constitution gabonaise.

<sup>56</sup> Il n'était pas institué par le constituant en 1958. Cf. CONAC Gérard, MAUS Didier, *L'exception d'inconstitutionnalité. Expériences étrangères: Situation française*. Paris, Ed. STH, 1990.

<sup>57</sup> Article 61-1 de la constitution française.

de ne plus être ce que Thierry Santolini appelle des « mineurs constitutionnels »<sup>58</sup>. Cependant, à la différence du mécanisme français, le justiciable béninois peut poser directement au juge constitutionnel la question de constitutionnalité, alors que cela n'est pas possible en France où il revient au juge ordinaire devant lequel la question est soulevée, de juger du sérieux de celle-ci avant de la transmettre à sa juridiction supérieure (Cour de cassation ou Conseil d'Etat, selon que l'on soit devant un juge civil ou administratif). Cette dernière joue le rôle de filtre en décidant de la nécessité et de l'opportunité ou non de transmettre une telle question au Conseil constitutionnel<sup>59</sup>. En France, le recours individuel devant le juge constitutionnel est donc indirect, alors qu'il est direct au Bénin et aux Etats-Unis<sup>60</sup>.

Par ailleurs, en dehors de la saisine individuelle du juge constitutionnel à travers un procès devant le juge ordinaire, le citoyen béninois dispose de l'alternative « singulière » de saisir directement le juge constitutionnel d'une plainte pour violation de ses droits fondamentaux constitutionnellement protégés en vertu de l'article 120<sup>61</sup> de la Constitution béninoise. Le choix de l'une des deux voies de recours par le justiciable rend la seconde irrecevable pour les mêmes faits<sup>62</sup>. Ce recours individuel direct devant la Cour constitutionnelle, sans passer

---

<sup>58</sup> SANTOLINI Thierry, « La question prioritaire de constitutionnalité au regard du droit comparé », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 93, janvier 2013, p. 83.

<sup>59</sup> A propos du mécanisme français de la QPC, voir entre autres : CARCASSONNE Guy, DUHAMEL Olivier, QPC. *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, Dalloz, 2011 148 p. ; MATHIEU Bertrand, « Jurisprudence relative à la question prioritaire de constitutionnalité », *La Semaine juridique*, n° 38, septembre 2010, pp. 1758-1761 ; VERPEAUX Michel, « Le Conseil constitutionnel juge de la question prioritaire de constitutionnalité », *AJDA*, n° 2, janvier 2010, pp. 88-93 ; MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, « Révision de la constitution, bientôt l'exception pour tous ? », *Recueil Dalloz*, n° 25, janvier 2008, pp. 1701-1702 ; BLACHER Philippe, « QPC. Censure vaut abrogation », *Les Petites affiches*, n° 89, mai 2011, pp. 14-17.

<sup>60</sup> Toutefois, si comme au Bénin la saisine du juge constitutionnel est directe, aux Etats-Unis le mécanisme y est différent. En effet, la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux est assurée aussi bien par les juridictions ordinaires que par la Cour suprême des Etats-Unis. Cette dernière joue le rôle de juridiction de dernier recours que le justiciable peut saisir directement et à qui il revient d'harmoniser les différentes décisions des tribunaux inférieurs et de veiller à une application uniforme des droits fondamentaux. Cf. FAVOREU Louis, GAÏA Patrick et autres, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 157. Par contre, au Bénin le justiciable peut poser une question préjudicielle de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle même au cours de son procès devant le juge ordinaire.

<sup>61</sup> Selon l'article 120, la Cour constitutionnelle est compétente pour « statuer dans le délai de quinze jours après qu'elle a été saisie d'un texte de loi ou d'une plainte en violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques ». Ces plaintes peuvent viser des lois, des règlements, des faits ou même des propos. Cf. les décisions DCC 13-071 du 11 juillet 2013 et DCC 14-156 du 19 août 2014 sanctionnant respectivement les propos du Chef de l'Etat Boni Yayi et ceux de son Ministre de l'agriculture, Fatoumata Djibril Amadou, faisant l'apologie d'un troisième mandat présidentiel.

<sup>62</sup> Cf. Décision de la Cour constitutionnelle (DCC 976060) du 28 octobre 1997 dans laquelle elle déclare irrecevable le recours en exception d'inconstitutionnalité engagé devant la Cour suprême après une action directe devant la Cour constitutionnelle pour les mêmes faits.

par un procès devant le juge ordinaire, fait du juge constitutionnel béninois un juge du fond en matière de contentieux des droits fondamentaux. Dans ce cadre, le juge constitutionnel béninois est proche de son homologue allemand<sup>63</sup>. L'article 120 de la Constitution béninoise témoigne de l'importance et de la place centrale que le constituant a voulu accorder à la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques<sup>64</sup>.

Après plus de deux décennies de pratique de la justice constitutionnelle, il apparaît aujourd'hui opportun de s'interroger sur l'usage que les béninois ont fait des prérogatives constitutionnelles qui leur sont conférées et d'analyser leurs avantages et leurs inconvénients.

## 2) L'usage privilégié du recours

Les droits fondamentaux sont devenus aujourd'hui « *des droits "tous azimuts" opposables tant à la puissance publique qu'aux puissances privées* »<sup>65</sup>. L'aménagement juridique de l'accès des particuliers au juge constitutionnel est sans conteste le moyen le plus efficace de garantir les droits fondamentaux de la personne humaine et de renforcer la démocratie<sup>66</sup>. L'institution du recours individuel devant la Cour constitutionnelle, notamment dans le cadre de la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques, a connu un succès considérable au Bénin. La démocratisation de l'accès au juge constitutionnel par le citoyen béninois fait de ce dernier un défenseur des droits et libertés et un superviseur de la bonne marche du système institutionnel<sup>67</sup>. Depuis l'avènement du renouveau démocratique en

---

<sup>63</sup> Ce type de recours individuel direct est aussi consacré par la Constitution allemande dans le domaine de la protection des droits fondamentaux (art. 93-4a). Les cours constitutionnelles allemande et béninoise apparaissent dans ce cadre comme des juridictions de fond. Mais contrairement au système de la justice constitutionnelle béninoise, le citoyen allemand ne peut introduire une requête devant le juge constitutionnel qu'après avoir épuisé les voies de recours de droit ordinaires, sauf si la requête présente une portée générale ou lorsque l'épuisement de ces voies de recours risque de porter un préjudice grave et irréversible au requérant. Cf. BEGUIN Jean-Claude, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, Economica, 1982, pp. 114-115.

<sup>64</sup> Cela apparaît également dans l'article 121 où le constituant a érigé un garde-fou au cas où ni le citoyen, ni les pouvoirs exécutif et législatif ne saisissent la Cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité d'une loi ou d'un règlement qui viole les droits de la personne humaine et les libertés publiques. Dans ce cas, la Cour peut se saisir d'office : il s'agit d'une saisine *proprio motu*.

<sup>65</sup> GREWE Constance, *op. cit.*, pp. 144.

<sup>66</sup> HOURQUEBIE Fabrice, « Justice et démocratie, question de légitimité et de constitution », in BIOY Xavier et HOURQUEBIE Fabrice (dir.), *Constitution, justice et démocratie. Actes de la journée d'étude de Toulouse du 2 octobre 2009*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 13-14 ; AÏVO Frédéric Joël, *Le juge constitutionnel et l'état de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 155 et ss.

<sup>67</sup> SALAMI Ibrahim, *La justice constitutionnelle au Bénin*, Mémoire de DEA de droit public, Université de Tours, 1999, p. 80.

1990, au delà du contrôle abstrait de la loi, c'est surtout en matière de contentieux des droits fondamentaux que le mécanisme a irrigué et vitalisé la justice constitutionnelle béninoise.

Dans ce cadre, la Cour constitutionnelle connaît une activité intense et a une jurisprudence bien fournie contrairement à la fébrilité du contrôle de constitutionnalité que l'on observe dans de nombreux pays africains, à l'exception notable de certains dont le Gabon et l'Afrique du Sud<sup>68</sup>. En matière de protection des libertés et droits fondamentaux, elle a rendu pas moins de 112 décisions en 2003. C'est l'année la plus prolifique de la Cour dans ce domaine. Depuis sa création en 1993, il y a eu un accroissement exponentiel et constant du nombre de ses décisions jusqu'en 2003 sauf en 1999. En effet, elle a rendu deux décisions en 1993, dix en 1994, douze en 1995, trente-et-une en 1996, même nombre de décision en 1997, cinquante-et-une en 1998, dix-huit en 1999, cinquante-deux en 2000, soixante-et-onze en 2001, quatre-vingt-sept en 2002. Mais depuis 2004, il y a eu une relative stabilisation du rythme de la jurisprudence constitutionnelle en matière de droits fondamentaux : quatre-vingt-onze en 2004, soixante-dix-neuf en 2005, quatre-vingt-dix-sept en 2006, quatre-vingt-sept en 2007, quatre-vingt-dix-huit en 2008, cinquante-quatre en 2009<sup>69</sup>. Ce foisonnement de la jurisprudence constitutionnelle en matière de protection des droits fondamentaux peut étonner quand on sait que les juridictions ordinaires sont aussi compétentes pour connaître des contentieux de cette nature. Cela est simplement dû à la préférence du citoyen béninois pour la Cour constitutionnelle. Cette confiance pour le juge constitutionnel au détriment des juges ordinaires n'est pas fortuite. Elle trouve sa justification dans les garanties de fond et de forme qu'offre la justice constitutionnelle béninoise.

Les garanties de fond résident dans la solidité et l'étendue de la protection normative des droits fondamentaux. Ces derniers sont ceux contenus dans la Constitution béninoise, *stricto sensu*, mais aussi, *lato sensu*, dans le bloc de constitutionnalité qui englobe la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dont la Cour constitutionnelle assure le respect par toutes les composantes de l'Etat<sup>70</sup>. Ainsi, au Bénin,

<sup>68</sup> GUEYE Babacar, *op. cit.*, pp. 14 et 19.

<sup>69</sup> ADJOLOHOUN Horace, *Droits de l'homme et justice constitutionnelle en Afrique : le modèle béninois. A la lumière de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 92 et 183.

<sup>70</sup> La Cour constitutionnelle du Bénin a fait directement référence aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dans certaines de ses décisions. On peut citer par exemple : les décisions DCC 95-026 du 11 juillet 1995 ; DCC 98-059 du 4 juin 1998 (référence à l'article 7 de la Charte) ; DCC 96-055 du 29 août 1996 ; DCC 96-060 du 26 septembre 1996 ; DCC 03-071 du 16 avril 2003 ; DCC 03-083 du 28 mai 2003 (référence à l'article 6 de la Charte). Pour plus de détails, voir ADJOLOHOUN Horace, *op. cit.*, pp. 101-107 ; FALL Alioune Badara, *op. cit.*, pp. 97-98.

les droits fondamentaux ont une portée très large, car l'inclusion de la Charte africaine dans la Constitution, renforce incontestablement la protection des droits qu'elle a consacrés en les hissant au rang de normes suprêmes dans l'ordonnement juridique interne de ce pays. En cas d'inconstitutionnalité d'une disposition législative ou réglementaire portant atteinte aux droits fondamentaux, le juge constitutionnel peut en prononcer l'annulation, contrairement au juge ordinaire. Considéré expressément comme le gardien des libertés par l'article 114 de la constitution, le juge constitutionnel apparaît aux béninois comme plus légitime pour garantir leurs droits.

Quant aux garanties de forme, elles correspondent aux garanties de procédure. Celles-ci procèdent non seulement de la générosité du recours offert aux particuliers, mais aussi de son effectivité, c'est-à-dire de la facilité d'accès au juge. Autrement dit, ce sont les moyens par lesquels l'Etat rend la justice accessible à tous ses citoyens sans discrimination. Il s'agit précisément de la gratuité de l'accès au juge constitutionnel et des délais relativement courts dans lesquels ce dernier est censé rendre ses décisions. En effet, la gratuité des procédures judiciaires est le meilleur moyen de garantir un accès équitable des citoyens à la justice. Cet élément est fondamental, notamment dans un pays en voie de développement où tous les citoyens n'ont pas les moyens de s'offrir les services d'un avocat ou de payer les frais de dépôt ou d'instruction de dossiers. Au Bénin, l'accès au juge constitutionnel est simple<sup>71</sup> et gratuit, contrairement aux juridictions ordinaires où, pour avoir quelque chance de gagner le procès, il faut s'adjoindre les services d'un avocat facturé au prix fort. De plus, les délais constitutionnels des décisions de la Cour en matière de droits fondamentaux ne dépassent pas les 15 jours, même si c'est un peu plus long en pratique. Cette donne pèse lourd dans la préférence pour la justice constitutionnelle par les particuliers<sup>72</sup>. Les délais anormalement longs des procédures et de la décision des juridictions ordinaires, qui dépassent souvent un an et peuvent parfois atteindre 15 ans<sup>73</sup>, ont fini de dissuader nombre de béninois de leur confier leurs litiges. Cette situation de procédure trop longue est d'ailleurs souvent dénoncée par la Cour constitutionnelle qui rappelle aux tribunaux leur obligation constitutionnelle d'assurer la justice dans un délai raisonnable<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> La saisine du juge constitutionnel ne nécessite pas le service d'un avocat, il suffit au requérant de mentionner la cause de sa requête, son nom et prénom, son adresse et d'apposer sa signature (ou empreinte digital pour les illettrés).

<sup>72</sup> HOLO Théodore, « L'émergence de la justice constitutionnelle », *op. cit.*, p. 110.

<sup>73</sup> DCC 03-084 du 28 mai 2003.

<sup>74</sup> Cf. les décisions DCC 98-059 du 4 juin 1998 ; DCC 00-007 du 2 février 2000, etc.

Pourtant, malgré son succès, le recours au juge constitutionnel ne va pas sans poser quelques problèmes. Il s'agit de l'engorgement de la Cour par des affaires trop nombreuses, la transformant en une espèce « *d'armoire des chagrins de la Nation* »<sup>75</sup>. A ce stade de la pratique du mécanisme, l'engorgement est sans doute le « *prix à payer pour l'effectivité de l'Etat de droit et pour contourner les lenteurs de la justice traditionnelle* »<sup>76</sup>. Confrontée à l'ampleur du problème, et consciente que cela risque de l'empêcher de remplir correctement sa mission dans les délais, la Cour a organisé le 24 mars 2004 des séminaires de sensibilisation à l'attention des acteurs de la société civile œuvrant dans le domaine des droits de l'homme. Cela a eu pour effet de stabiliser le nombre de recours les années suivantes<sup>77</sup>. Il convient de mentionner que le problème de l'engorgement de la Cour constitutionnelle n'est pas spécifique au Bénin. Des pays qui ont autorisé le recours individuel en matière de droits fondamentaux tels que l'Allemagne et l'Espagne y sont également confrontés, malgré des garde-fous comme l'obligation d'épuisement des voies de recours internes, et ont dû mettre en place des mécanismes de filtrage des recours afin d'éliminer les affaires pas assez sérieuses. Les juges constitutionnels allemand et espagnol sont chacun saisis d'environ 5000 requêtes chaque année. La procédure de filtrage en Allemagne (admission) par une section de trois juges<sup>78</sup>, permet d'écarter 97 % environ des recours<sup>79</sup>. Le refus d'admission n'est pas motivé. En Espagne, c'est l'une des deux chambres du Tribunal constitutionnel qui opère le filtrage. Cela a contribué à soulager considérablement ces juridictions sans pour autant régler totalement le problème de charge importante de travail, suscitant des propositions de réforme du mécanisme en Allemagne<sup>80</sup>. Toutefois, la Cour constitutionnelle du Bénin gagnerait à s'inspirer des mécanismes de filtrage de ces deux juridictions<sup>81</sup>.

<sup>75</sup> L'expression est de Jutta LIMBACH, Présidente de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, citée par DITTMANN Armin, « Le recours constitutionnel en droit allemand », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 10 mai 2001, p. 6

<sup>76</sup> KPODAR Adama, « Réflexions sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : les cas du Bénin, du Mali, Sénégal et du Togo », *op. cit.*, 2006, p. 117.

<sup>77</sup> Cf. ADJOLOHOUN Horace, *op. cit.*, p. 183.

<sup>78</sup> La Cour constitutionnelle fédérale est divisée en deux Chambres subdivisées chacune en trois Sections de trois juges. Les décisions d'inconstitutionnalité ou non relèvent de la compétence des chambres.

<sup>79</sup> Cf. FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, pp. 159-160 ; GREWE Constance, *op. cit.*, p. 152.

<sup>80</sup> Cf. DITTMANN Armin, *op. cit.*, pp. 6-10.

<sup>81</sup> Dans sa décision DCC 13-001 du 15 janvier 2013, affaire Lionel Agbo, la cour a d'ailleurs manifesté son agacement face à l'usage abusif que font certains requérants du mécanisme de l'exception d'inconstitutionnalité dans le but de retarder le procès devant le juge ordinaire, contribuant ainsi à engorger inutilement le prétoire du juge constitutionnel. En l'espèce, la cour

Une autre spécificité de la justice constitutionnelle du Bénin qui mérite d'être analysée est l'ouverture, dans certaines de ses décisions, du droit à réparation pour la victime de violation de droits fondamentaux.

## B- L'ouverture progressive du droit à réparation

L'obligation posée en 1804 par l'article 1382 du Code civil français à toute personne de réparer les dommages qu'il a causés à autrui, est devenue un principe général aussi bien au plan national qu'international. Ce principe se traduit par un recours effectif et une justice équitable<sup>82</sup>. La Cour constitutionnelle du Bénin, bien que compétente en matière de contentieux des libertés et droits fondamentaux, a longtemps hésité à ouvrir droit à réparation aux victimes (1), avant de finalement franchir le pas (2).

### 1) L'hésitation initiale du juge

Le caractère obligatoire d'une norme n'a de sens que lorsque sa violation donne lieu à une sanction. Dès lors, l'« obligatorité » des normes constitutionnelles ne fait aucun doute. Faudrait-il encore que le mécanisme juridictionnel chargé de veiller à leur respect trouve le moyen de faire sanctionner les contrevenants à ces règles fondamentales. Lorsque la violation des droits fondamentaux est due à une loi ou à un règlement, le recours individuel par voie d'action pour un contrôle abstrait de constitutionnalité ou le recours à travers la question préjudicielle de constitutionnalité pour un contrôle concret, ne peut viser qu'à une annulation de la loi ou du règlement concerné par le juge constitutionnel. Le problème de réparation ne se pose donc pas au niveau des deux formes de recours individuels. C'est uniquement lorsque la Cour constitutionnelle est saisie d'une « plainte » en vertu de l'article 120 pour violation des droits fondamentaux due à des faits ou des comportements d'agents publics ou de personnes privées que la question de la réparation se pose au juge constitutionnel.

---

a demandé au juge ordinaire d'opérer un pré-contrôle et de « rejeter tout éventuel recours à l'exception d'inconstitutionnalité qui porterait sur soit un texte de loi déjà déclaré conforme à la constitution par une décision de la Cour soit sur une question de procédure ou tout autre motif ne constituant pas un texte de loi applicable à la présente cause ».

<sup>82</sup> Sur la consécration de ce principe au plan international et régional, voir l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ; l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ; l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 ; l'article 25 de la Convention interaméricaine des droits de l'homme de 1969 ; l'article 7 de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ; l'article 13 de la Charte arabe de droits de l'homme de 2004. Au plan national, voir notamment l'article 17 de la constitution du Bénin, et l'article 1<sup>er</sup> paragraphes 4 et 23 de la constitution du Gabon.

Dans ce dernier cas, la Cour a pendant longtemps interpr t r tr s restrictivement ses prérogatives en se contentant de prononcer des condamnations en cas de violations avérées des droits fondamentaux d'un requérant. Ces condamnations constataient seulement la violation en question, mais n'ouvraient pas droit à réparation pour la victime. C'est le cas de l'arrêt *Dankoro*<sup>83</sup> du 17 août 1995 dans lequel la Cour constitutionnelle constate la violation du droit constitutionnel de Monsieur Soulé Dankoro de participer en tant que citoyen béninois aux élections législatives du 28 mars 1995. En effet, le requérant a démissionné des forces armées afin de se présenter auxdites élections conformément à l'article 81 alinéa 3 de la Constitution. La lettre de démission est adressée au Président de la république le 30 décembre 1994, mais celui-ci n'y répond que le 8 mars, après le recours constitutionnel du requérant déposé le 28 février 1995. Dans sa réponse, le Président de la République accepte la démission de M. Dankoro mais indique que celle-ci ne pourra prendre effet qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet, c'est-à-dire après les élections législatives, objet de la démission du requérant. Dans son arrêt du 17 août 1995, la Cour constitutionnelle déclare la décision du Président de la République inconstitutionnelle, sans ouvrir droit à réparation au requérant, bien que cette décision du Président, qui s'apparente à un excès de pouvoir, ait privé M. Dankoro de la jouissance d'un droit fondamental consacré par la Constitution.

D'autres arrêts de ce type ont été rendus par la Cour dans des cas où le préjudice est encore plus évident. Il convient de mentionner notamment l'arrêt *Odjo* du 1<sup>er</sup> septembre 1995<sup>84</sup> et l'arrêt *Kounasso et consorts* du 23 décembre 1998<sup>85</sup>. Dans le premier arrêt, M. Jean Odjo a été détenu au commissariat de Kouhounou (Cotonou) pendant 19 jours par le Commissaire André Tch kounou au motif qu'il n'a pas honoré un contrat de commande d'articles de menuiserie qu'il a conclu avec lui. Saisie d'un recours de la part de M. Odjo le 30 juin 1995, la Cour affirme dans sa décision que « Monsieur ODJO Jean a été gardé au poste de commissariat de police de Kouhounou du 07 au 26 juin 1995, sans qu'il n'ait été présenté à un magistrat à l'expiration des premières quarante-huit (48) heures ; qu'en tout état de cause, la décision du magistrat de prolonger la détention n'aurait pas pu couvrir la violation de la constitution puisqu'elle dépasse largement les délais prescrits par celle-ci ; qu'il y a lieu de dire et juger que la détention de Monsieur ODJO Jean est arbitraire, abusive et viole la constitution<sup>86</sup> ». Comme

<sup>83</sup> DCC 95-029

<sup>84</sup> DCC 95-034.

<sup>85</sup> DCC 98-101

<sup>86</sup> Il s'agit précisément des articles 25 (liberté d'aller et de venir) et 18 alinéa 4 (limitation de la garde à vue à 48 heures maximum, sauf prorogation exceptionnelle par un magistrat pour une durée maximum de 8 jours).

on peut le constater, cette décision de la Cour n'est pas suivie de condamnation à réparation, malgré le préjudice indéniable subi par Monsieur Odjo.

La Cour a adopté la même position dans l'arrêt *Kounasso et autres* de 1998 où les sept requérants ont allégué avoir subi, de la part d'agents de la gendarmerie nationale, des traitements inhumains et dégradants et des actes de torture. La Cour, après avoir constaté, sur la base de certificats médicaux, que « *les ecchymoses et les hématomes relevés sont de nature traumatique et sont liés aux traitements qui leur ont été infligés* », affirme qu'il y a violation de l'article 18 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution<sup>87</sup>. Elle décide que les traitements infligés par la gendarmerie nationale aux sieurs Kounasso et consorts, « *sont des traitements cruels, inhumains et dégradants et constituent une violation de la constitution* ». Malgré la gravité des faits, la Cour est restée dans la ligne de sa jurisprudence antérieure et n'a donc pas ouvert droit à réparation.

Ces décisions de la Cour laissent un goût d'inachevé aux requérants, car elles ne compensent pas matériellement le préjudice subi. De ce fait, les violateurs des droits fondamentaux n'ont pas à craindre la Cour parce qu'ils ne risquent presque rien, sinon leur réputation. Finalement, la seule satisfaction pour les requérants des différents arrêts mentionnés parmi d'autres, est d'ordre moral. Ceux-ci devant se contenter de la consolation de voir la Cour donner tort à leurs adversaires. Le Professeur Théodore Holo résume assez bien la situation en ces termes : « *la protection des libertés fondamentales par le juge constitutionnel se limitait à une stérile constatation de leur violation. Les victimes tiraient de cette reconnaissance de la violation de leurs droits une satisfaction purement morale, insuffisante toutefois à apaiser leur malheur* »<sup>88</sup>. Ainsi, en optant pour la justice constitutionnelle, le justiciable perd dans le fond en terme de réparation, ce qu'il a gagné en célérité et en gratuité dans le cadre de la procédure, contrairement à un recours devant les juridictions ordinaires.

Ce n'est qu'en 2002 que la Cour constitutionnelle a franchi le pas en faisant évoluer sa jurisprudence vers l'ouverture d'un droit à réparation en faveur des victimes de violation des droits fondamentaux.

<sup>87</sup> L'article 18 alinéa 1<sup>er</sup> dispose que : « *Nul ne sera soumis à la torture, ni à des sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* ».

<sup>88</sup> HOLO Théodore, « L'émergence de la justice constitutionnelle », *op. cit.*, p. 111.

## 2) L'évolution problématique du juge

Consciente que la portée de ses décisions relatives aux plaintes individuelles conduisait à une impasse et ne lui permettait pas de garantir efficacement les droits et libertés constitutionnellement protégés, la Cour constitutionnelle a procédé à une évolution de sa jurisprudence à partir de 2002 en ouvrant droit à réparation aux victimes dont les droits ont été violés. En effet, l'arrêt *Fanou*<sup>89</sup> du 31 mai 2002 fut le point de départ de cette évolution. Il convient de rappeler sommairement les faits du contentieux. Suite à une autorisation d'absence de deux semaines qui lui était régulièrement accordée, Monsieur Fanou a été licencié par ses employeurs à la reprise du service. Face à son opposition à cette décision, ses employeurs font intervenir la police qui l'a arrêté et détenu du 22 au 28 août 2001 sans le présenter à un magistrat. Il y a subi des traitements cruels, inhumains et dégradants de la part d'agents de police. Le 15 novembre 2001, Monsieur Fanou saisit la Cour constitutionnelle pour faire déclarer ces agissements contraires à la constitution et demande des dommages et intérêts pour ses effets personnels<sup>90</sup> qu'il n'a pu récupérer à sa libération. Après avoir constaté les faits allégués par le requérant qui a fourni un certificat médical attestant des coups et sévices qu'il a subis, la Cour a affirmé que les violences exercées sur la personne de Monsieur Fanou par les agents de police, constituent des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 18 alinéa 1 de la constitution. Elle ajoute que sa détention dans les locaux de la police au-delà de 48 heures sans le présenter à un magistrat, est abusive et constitue une violation de l'article 18 alinéa 4 de la Constitution et que les violations de ces deux dispositions « *ouvrent droit à réparation au profit de Monsieur Laurent Fanou* ».

Cette décision de la Cour est historique et progressiste. Pour aboutir à une telle décision, elle s'est fondée non seulement sur la Constitution et les dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>91</sup> qui en fait partie intégrante, mais surtout, fait nouveau, elle fait référence à la doctrine et à la coutume internationale. La formulation utilisée par la Cour est révolutionnaire : « *Considérant qu'il ressort tant de la lecture combinée et croisée de ces dispositions que de la doctrine et de la coutume internationale que de tels préjudices subis par toute personne ouvrent droit à réparation ; que dans le cas d'espèce Monsieur Fanou a droit à réparation pour les préjudices subis* ».

<sup>89</sup> Décision DCC 02-052 du 31 mai 2002.

<sup>90</sup> Il s'agit d'une ceinture, d'une montre bracelet et de 11 fiches de paie.

<sup>91</sup> Il s'agit précisément des articles 4 et 5 de la Charte.

La Cour a aussi ouvert droit à réparation dans l'arrêt *Boya Comlan*<sup>92</sup> du 5 juin 2002 où il était question de nuisance environnementale due à l'installation d'un poulailler à côté du mur mitoyen qui sépare Monsieur Boya du propriétaire du poulailler. La Cour reconnaît qu'il y a violation de l'article 27<sup>93</sup> de la Constitution et, faisant expressément référence à l'arrêt *Fanou*, ouvre droit à réparation pour le requérant. Elle adoptera la même position dans plusieurs arrêts ultérieurs<sup>94</sup> dont la célèbre décision *Favi*<sup>95</sup> du 4 juin 2002 sur laquelle il conviendra de revenir.

En ouvrant ainsi droit à réparation, la Cour innove en cassant les codes traditionnels du contentieux constitutionnel qui est, dans les systèmes juridiques francophones, un contentieux objectif<sup>96</sup>. Le caractère objectif du contentieux constitutionnel se traduit par le fait que la justice constitutionnelle ne vise pas à attribuer ou reconnaître un droit à un requérant, mais à décider, conformément à la constitution, du sort de l'acte législatif ou réglementaire contre lequel le requérant a formé son recours<sup>97</sup>. Or, en ouvrant droit à réparation, la Cour constitutionnelle du Bénin procède à une « subjectivisation » du contentieux constitutionnel des droits fondamentaux en reconnaissant au bénéficiaire du requérant un droit à réparation opposable notamment aux puissances publiques. Il en est ainsi parce que, contrairement à la plupart des juges constitutionnels en Afrique et en Europe, le juge constitutionnel béninois n'est pas seulement un juge du droit, il est aussi un juge du fond et donc juge du contentieux de pleine juridiction, en vertu des compétences qui lui sont dévolues par l'article 120<sup>98</sup> de la

<sup>92</sup> DCC 02-065.

<sup>93</sup> Selon l'article 27 de la constitution : « Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement ».

<sup>94</sup> DCC 02-093 du 7 août 2002 (affaire *Suzanne Guédou*) ; DCC 02-114 du 28 août 2002 (affaire *Patrice Houanvoegbé*) ; DCC 02-121 du 4 septembre 2002 (affaire *Lambert Laguidé*) ; DCC 02-136 du 18 décembre 2002 (affaire *Franck Koi*) ; DCC 02-089 du 7 août 2002 (affaire *Alphonse Tognon*) ; DCC 05-0153 du 13 décembre 2005 (affaire *Messan Togbé*), DCC 06-016 du 31 janvier 2006 (affaire *Ousman Alédji*), etc.

<sup>95</sup> DCC 02-058.

<sup>96</sup> FAVOREU Louis et autres, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 4<sup>e</sup> édition, 2001, p. 204.

<sup>97</sup> Selon le Professeur Francis DELPÉRÉE, il s'agit d'un « procès fait à un acte. C'est cet acte qui est au cœur du débat constitutionnel. C'est lui qui risque de disparaître de l'ordre juridique si les prétentions d'inconstitutionnalité se trouvent vérifiées ». DELPÉRÉE Francis, « La compétence du juge constitutionnel », in *Table ronde de Tunis sur la justice constitutionnelle*, publiée par le Centre d'études, de recherches et de publications, Tunis, 1995, p. 75.

<sup>98</sup> En reconnaissant au juge constitutionnel béninois la compétence de statuer lorsqu'il est saisi « d'une plainte en violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques. », l'article 120 va au-delà du caractère objectif du contentieux constitutionnel. Contrairement au juge constitutionnel béninois, son homologue gabonais n'a pas compétence pour statuer sur une plainte, notion qui introduit la question de la responsabilité pénale ou civile et implique, le cas échéant, le droit à la réparation. En vertu de l'article 85 de la constitution gabonaise, il est

Constitution. Toutefois, le contentieux constitutionnel au Bénin n'a pas perdu tout son caractère objectif. Il convient de dire que lorsque le recours est dirigé contre une décision ou un acte administratif ou une loi, visant uniquement à son invalidation pour cause d'inconstitutionnalité, alors le contentieux reste objectif. En revanche, lorsque le recours est dirigé contre une personne, ou contre une décision ou un acte administratifs visant non seulement à son invalidation, mais aussi à réclamer des dommages-intérêts pour préjudice subi, on peut dire que le contentieux acquiert un caractère subjectif.

Il faut dire que cette évolution jurisprudentielle n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes juridiques et pratiques. Il s'agit des questions de la quantification de la réparation et de son exécution qui affectent l'efficacité des décisions du juge.

## II- UNE EFFICACITE MITIGEE

Un recours est efficace lorsqu'il permet au requérant, suite à une requête, d'avoir droit non seulement à une décision judiciaire ou constitutionnelle juste et équitable mais aussi suffisante<sup>99</sup>. Une justice juste et équitable n'est suffisante que quand elle offre les garanties d'une réparation effective<sup>100</sup> lorsque la décision du juge ouvre droit à réparation au profit d'une victime dont les droits ont été violés. Un recours efficace ne se limite donc pas à l'aspect procédural, il est aussi substantiel et inclut l'issue du procès<sup>101</sup>. Dans le cas d'espèce, s'agissant

---

compétent pour statuer entre autres sur le recours de tout citoyen ou toute personne morale lésée par une loi ou un acte réglementaire. Il s'agit donc d'un contentieux objectif visant l'invalidation des lois et actes réglementaires querellés. Dans ses décisions, la Cour constitutionnelle gabonaise n'ouvre d'ailleurs pas droit à réparation. Par exemple, dans les décisions n° 010/ GCC du 29 juin 2001 et n° 005/GCC du 8 mars 2001, elle s'est contentée d'invalider les dispositions respectivement de l'arrêté du 26 mars 2001 réglementant l'institution des délégués du personnel, et du décret du 19 février 2001 portant nomination et homologation des membres du Conseil économique et social, en les déclarant inconstitutionnelles. A ce sujet cf. TCHAPNGA Célestin Keutcha, *op. cit.* pp. 557-563.

<sup>99</sup> Selon l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit à un procès équitable signifie que : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle [...] ». Pour plus de détails sur la notion, cf. IDOUX Pascale, MILANO Laure, « Aspects du droit à un procès équitable », *JurisClasseur Libertés*, Fasc. 1520, 25 juillet 2007, 35 p.

<sup>100</sup> Voir à ce sujet la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples qui affirme dans l'affaire *Jawara c. Gambie* (mai 2000) que : « Un recours est considéré comme accessible si le demandeur peut l'exercer sans obstacle ; il est jugé effectif s'il offre une perspective de succès, et il est jugé suffisant s'il est capable de réparer le préjudice ». Cf. para. 32.

<sup>101</sup> Cela apparaît clairement dans l'article 2, paragraphe 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre. Voir également l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) du 10 décembre 1948.

de la justice constitutionnelle béninoise, les recours individuels sont efficaces à maintes égards, car les citoyens ont sans aucun doute un accès effectif au juge constitutionnel qui prononce d'ailleurs souvent des annulations de lois et de règlements jugés attentatoires aux droits fondamentaux aussi bien dans le cadre du contrôle abstrait que du contrôle concret de constitutionnalité. Mais c'est seulement au niveau des plaintes donnant lieu à des condamnations qui ouvrent droit à réparation qu'on constate une certaine inefficacité du recours dans la mesure où la quantification (A) et la portée pratique de cette réparation restent imprécises (B).

### A- L'absence de quantification de la réparation

La réparation d'un préjudice subit peut se traduire de diverses manières : la restitution, la remise en état, l'indemnisation, des travaux d'intérêt général, la non-répétition, la réhabilitation, l'excuse publique, etc. L'efficacité de l'exécution d'un droit à réparation dépend nécessairement de la précision par le juge de la nature de la réparation et, si possible, de sa quantification. En la matière, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin souffre d'un déficit de clarté dont il convient d'analyser les motifs juridiques (1) tout en mettant l'accent sur la nécessité d'une quantification précise de la réparation (2).

#### 1) Les motifs juridiques

Dans les différentes décisions rendues par la Cour depuis 2002 et dans lesquelles elle a ouvert droit à réparation, elle n'a ni précisé la nature de ces réparations, ni procédé à leur quantification. Or, ces deux éléments sont indispensables à l'exécution efficace des décisions, et donc à la jouissance par le requérant de son droit à réparation. Par exemple, dans l'arrêt *Fanou* de 2002, où la Cour constitutionnelle a ouvert pour la première fois droit à réparation, elle n'a pas précisé en quoi consiste cette réparation. La portée de cette décision est restée symbolique malgré le progrès jurisprudentiel notable, car le requérant a dû se contenter de la satisfaction morale de la condamnation de ses adversaires.

La Cour a adopté la même position dans l'affaire *Philippe Tawès*<sup>102</sup>, mais contrairement à l'affaire *Fanou*, elle précise la base juridique sur laquelle elle fonde son incompétence à octroyer des dommages et intérêts quantifiés. Dans l'affaire *Tawès* où le requérant s'est constitué partie civile et a réclamé des dommages-intérêts à l'Etat

<sup>102</sup> Décision DCC 02-037 du 17 avril 2002.

d'un montant de dix millions (10 000 000) de francs CFA pour le préjudice subi par sa détention, la Cour qualifie son emprisonnement de politique, d'arbitraire et contraire aux articles 25, 19 alinéa 2 et 18 alinéa 4 de la Constitution, et à l'article 6 de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples. Cependant, elle n'ouvre pas droit à réparation au requérant, au motif que « *les articles 114 et 117 de la Constitution ne donnent pas compétence à la Cour pour allouer des dommages et intérêts en réparation d'un préjudice ; qu'il y a lieu, dès lors, de se déclarer incompétente en ce chef* ».

A la lecture de ses deux arrêts, il ressort que la Cour se reconnaît compétente pour ouvrir droit à réparation en matière de violation de droits fondamentaux, mais qu'elle se déclare incompétente quant il s'agit d'allouer des dommages et intérêts. Autrement dit, elle ne se reconnaît pas compétente pour quantifier les réparations pour préjudice subi. Il importe d'analyser les bases juridiques d'une telle jurisprudence.

S'il est vrai que les articles 114 et 117 de la Constitution ne lui donnent pas expressément compétence pour allouer des dommages et intérêts, l'on pourrait rétorquer à la Cour qu'aucune disposition de la Constitution ne lui donne non plus expressément compétence pour ouvrir droit à réparation. Ainsi, logiquement, si malgré cela elle a pu faire évoluer sa jurisprudence de l'absence du droit à réparation (1993-2001) à l'ouverture sans équivoque du droit à réparation (à partir de 2002), elle pourrait en faire autant concernant les dommages et intérêts, car ni l'une ni l'autre des compétences n'est clairement dévolue à la Cour par la Constitution. C'est par le jeu de l'interprétation, et fort de son pouvoir créateur<sup>103</sup> que la Cour a ouvert droit à réparation considérant sans doute cela comme nécessaire à sa mission de garantir « *les droits fondamentaux et les libertés publiques* »<sup>104</sup>. Son refus de se reconnaître compétente pour allouer des dommages et intérêts paraît donc critiquable, car ceux-ci apparaissent comme un élément tout aussi nécessaire à l'efficacité de sa mission, en absence de toute alternative clairement définie pour permettre au justiciable de faire valoir son droit à réparation<sup>105</sup>. Les fondements juridiques évoqués par la Cour constitutionnelle pour refuser de statuer sur des demandes de dommages et intérêts, sont par conséquent peu convaincants, surtout

---

<sup>103</sup> ESSONO EVONO Alexis, *Théorie de l'interprétation et pouvoir créateur du juge constitutionnel français*, Thèse de doctorat en droit, Université des sciences sociales de Toulouse, 2000, 459 p.

<sup>104</sup> Art. 114 de la Constitution.

<sup>105</sup> Le Professeur Théodore HOLO affirme à juste titre que : « *Cette difficulté ne peut être surmontée qu'avec le concours du juge ordinaire qui se trouve rétabli dans sa mission de gardien traditionnel des libertés [...] Il sera intéressant de suivre l'évolution de la jurisprudence civile en la matière* ». HOLO Théodore, « L'émergence de la justice constitutionnelle », *op. cit.*, p. 111.

quand on sait que la détermination du quantum de la réparation facilite son exécution.

## 2) Une quantification nécessaire

Lorsque le droit à réparation prescrit par le juge est une indemnisation ou une compensation, son exécution nécessite la précision du quantum. L'efficacité de ces types de réparation est tributaire d'une quantification sans équivoque. Celle-ci apparaît alors, à quelques exceptions près<sup>106</sup>, comme un corollaire du droit à réparation. Souvent, l'absence de quantification prive pratiquement le droit à réparation de son objet et, par conséquent, ne permet pas au justiciable bénéficiaire de ce droit d'en jouir. En effet, la déclaration d'incompétence de la Cour constitutionnelle dans l'arrêt *Fanou* de statuer sur des dommages et intérêt, et donc sur la quantification de la réparation malgré un préjudice évident dû à la non restitution par la police des effets personnels du requérant, a privé ce dernier d'une réparation équitable et effective.

Il convient de préciser que, certes, il est arrivé à la Cour de préciser la nature de la réparation, mais elle n'a jamais franchi le Rubicon de l'allocation de dommages et intérêts et de leur quantification. En effet, dans l'arrêt *Alédji et consorts*<sup>107</sup> du 31 janvier 2006, elle a précisé en quoi consiste le droit à réparation des requérants, mais ne leur a pas alloué de dommages et intérêts. Elle a simplement affirmé dans le dispositif de sa décision que les requérants « *doivent être pris en compte par la décision du Conseil des Ministres pour prendre part à la formation des élèves-magistrats à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature de l'Université d'Abomey-Calavi au même titre que leurs autres collègues déclarés admis au concours des auditeurs de justice [...]* ». Il apparaît clairement que l'objectif de la Cour est de priver d'effet la décision du Conseil des ministres relative à la communication du Ministre de la justice et, par conséquent, de permettre aux candidats exclus par cette dernière de jouir désormais des droits liés à leur admission au concours<sup>108</sup>. Même si la réparation n'est que d'ordre

<sup>106</sup> Par exemple, les réparations d'ordre moral comme la réhabilitation, l'excuse publique, ne sont pas quantifiables.

<sup>107</sup> Dans cette décision (DCC 06-016), les requérants reprochaient au Ministre de la justice de n'avoir pris en compte que 30 des 35 candidats admis au concours des auditeurs de justice, dans sa communication introduite au Conseil des Ministres en vue de leur formation et leur intégration dans la fonction publique comme agents permanents de l'Etat.

<sup>108</sup> La Cour affirme en effet que : « *Le relevé n° 2 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 11 janvier 2006 en ce qui concerne la communication n° 019/06 relative à la formation de trente auditeurs de justice à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature de l'Université d'Abomey-Calavi, pendant deux (2) ans à partir du 1<sup>er</sup> février*

administratif ou professionnel et non pécuniaire, elle constitue néanmoins un pas vers la précision et la clarification de la notion de droit à réparation inaugurée par la Cour dans sa jurisprudence novatrice depuis 2002.

Il faut dire que le problème de la quantification se pose au juge constitutionnel béninois parce qu'il ouvre droit à réparation dans ses décisions, contrairement à ses homologues gabonais<sup>109</sup>, français<sup>110</sup> ou allemand. Les juges constitutionnels Allemand et gabonais qui, comme le juge constitutionnel béninois, connaissent des contentieux de pleine juridiction<sup>111</sup>, n'ouvrent pas droit à réparation dans leur décision. Ils se bornent à déclarer la conformité ou non de la loi litigieuse qui leur est soumise soit dans le cadre d'une question préjudicielle de constitutionnalité, soit dans celui d'un recours direct. Par exemple, le problème de la réparation et de son quantum ne se pose pas au juge constitutionnel allemand en raison des différences qui existent entre les mécanismes juridictionnels de recours individuel en Allemagne et au Bénin.

En effet, contrairement au système de la justice constitutionnelle béninoise, le justiciable allemand ne peut saisir le juge constitutionnel pour cause de violation de ses droits fondamentaux qu'après avoir épuisé les voies de recours ordinaires, sauf dans quelques rares cas<sup>112</sup>.

---

2006, qui n'a pas pris en compte les requérants, [...] est contraire à la constitution ». Il s'agit précisément de l'art. 35 de la Constitution.

<sup>109</sup> Le juge constitutionnel gabonais n'est pas compétent pour statuer sur des « plaintes » contre des faits de violation, mais contre des lois et règlements.

<sup>110</sup> Le problème du droit à réparation ne se pose pas au Conseil constitutionnel français parce qu'il ne connaît pas de contentieux de pleine juridiction, même en matière de droits fondamentaux. Le recours individuel est indirect et se traduit par des questions prioritaires de constitutionnalité qui ne peuvent être transmises que par le juge au cours d'un procès. Le Conseil constitutionnel se contente de rendre une décision de conformité ou de non conformité de la loi en cause à la Constitution ; il revient *in fine* au juge ordinaire d'en tenir compte pour trancher le litige en cours. Cf. ROUSSEAU Dominique, BONNET Julien, *L'essentiel de la QPC*, Paris, Lextenso, 2011, 135 p. ; PACTET Pierre et MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 508-512.

<sup>111</sup> Articles 20 à 22 de la Loi du 12 mars 1951 sur la Cour Constitutionnelle Fédérale allemande ; article 85 de la Constitution gabonaise.

<sup>112</sup> Selon l'article 90 alinéas 1 et 2 de la Loi du 12 mars 1951 sur la Cour constitutionnelle Fédérale : « Toute personne peut introduire devant la Cour constitutionnelle fédérale un recours en matière constitutionnelle en affirmant que la puissance étatique a porté atteinte à l'un de ses droits fondamentaux ou à l'un de ses droits énoncés dans la Loi fondamentale à l'alinéa 4 de son article 20, ainsi qu'à ses articles 33, 38, 101, 103 et 104. Si la voie de droit est admise contre cette violation, alors le recours en matière constitutionnelle ne peut être introduit qu'après épuisement de la voie de droit. Toutefois, la Cour constitutionnelle fédérale peut statuer immédiatement sur un recours introduit en matière constitutionnelle avant l'épuisement de la voie de droit lorsque ce recours revêt une importance générale ou si le requérant devait subir un désavantage important et inéluctable dans le cas où il serait d'abord tenu d'épuiser la voie de droit ».

Le principe de l'épuisement de toutes les voies de droit fait qu'en Allemagne, les recours individuels contre les décisions de justice, sont largement plus nombreux<sup>113</sup> que les demandes de contrôle constitutionnel abstrait formulées par les autorités politiques et les particuliers contre des règles de droit<sup>114</sup>. Lorsque le justiciable considère que la décision rendue par l'une des cinq Cours suprêmes<sup>115</sup> de la Fédération n'est pas conforme à la Constitution en raison d'une mauvaise application de la loi ou de l'application d'une loi inconstitutionnelle portant atteinte à un de ses droits fondamentaux, il peut saisir, en dernier recours, la Cour constitutionnelle fédérale<sup>116</sup>. Si celle-ci confirme l'inconstitutionnalité de la loi appliquée, elle peut l'annuler ainsi que la décision rendue par le juge ordinaire et lui renvoyer le litige pour statuer à nouveau en tenant compte de sa décision. Cela témoigne du caractère subsidiaire de l'office du juge constitutionnel allemand par rapport aux juridictions ordinaires en matière de protection des droits fondamentaux. C'est à ces dernières qu'il revient d'ouvrir droit à réparation au profit du requérant si besoin. Le droit à réparation et sa quantification relèvent donc exclusivement de la compétence des juridictions ordinaires, épargnant ainsi au juge constitutionnel allemand les difficultés auxquelles est confronté son homologue béninois qui, par ailleurs, a du mal à faire exécuter ses ordonnances en réparation.

## B- L'absence de moyen d'exécution de la réparation

Si l'ouverture du droit à réparation par la Cour constitutionnelle du Bénin à partir de 2002 apparaît sans doute comme un progrès de sa jurisprudence, il n'en demeure pas moins que le manque d'effectivité de cette réparation affecte sa crédibilité. Cela amène à s'interroger sur l'utilité de cette évolution quand l'on sait que la Cour n'est pas compétente pour donner des injonctions à exécution (1). Au regard de l'impasse qu'induit cette situation, la nécessité de rechercher des mécanismes propres à faciliter l'exécution des ordonnances de réparation s'impose (2).

---

<sup>113</sup> La compétence de la Cour constitutionnelle allemande pour connaître des recours individuels contre les décisions de justice et ce, sur la base du principe du contradictoire, fait d'elle pratiquement une juridiction de dernier degré (en matière de protection des droits fondamentaux), et la rapproche de la Cour suprême des Etats-Unis.

<sup>114</sup> FROMONT Michel, *op. cit.*, p. 8.

<sup>115</sup> Il s'agit de la Cour fédérale de justice (en matière civile et pénale), de la Cour fédérale administrative, de la Cour fédérale des finances, de la Cour fédérale du travail, de la Cour fédérale du contentieux social. Cf. art. 95 de la Constitution allemande.

<sup>116</sup> Le recours n'est recevable que quand il intervient dans un délai d'un mois après la décision de justice attaquée. Cf. art. 93 al. 1 de la Loi sur la Cour constitutionnelle fédérale.

## 1) L'incompétence de la cour à donner des injonctions

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'exécution des décisions de justice fait « *partie intégrante du procès au sens de l'article 6*<sup>117</sup> »<sup>118</sup>. Cette position est partagée par le Conseil d'Etat français selon lequel, « *l'exécution d'un jugement ou arrêt fait partie intégrante du droit à un procès équitable* »<sup>119</sup>. Dès lors, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle béninoise en matière de protection des droits fondamentaux est, à cet égard, insatisfaisante en raison des limites de la portée pratique de ses décisions.

En effet, si la Cour constitutionnelle béninoise s'est reconnue compétente pour ouvrir droit à réparation, en revanche, elle s'est déclarée incompétente pour donner des injonctions aux pouvoirs publics. Elle a pris cette décision dans l'affaire *Tchiakp  Ernestine*<sup>120</sup> suite à la requête déposée par celle-ci le 31 novembre 2001 et dans laquelle elle allègue de la violation des droits constitutionnels de la défense, et d'égalité des citoyens devant la loi dont elle serait victime du fait du refus de tous les huissiers de justice d'instrumenter contre leur cons eur, Maître Monique Kotchofa. Elle demande alors à la Cour constitutionnelle d'inviter le Gouvernement à faire lever les obstacles aux poursuites de Maître Monique Kotchofa devant les tribunaux. En réponse à cette requête, la Cour affirme que « *les articles 114 et 117 de la Constitution qui fixent les attributions de la Cour ne lui donne compétence ni pour donner des injonctions au Gouvernement ni pour faire des rappels à l'ordre ; qu'il échet, dès lors, pour la Haute Juridiction de se déclarer incompétente de ce chef* ».

Cette position de la Cour est instructive et montre ses limites juridiques et matérielles à assurer une réparation effective aux justiciables qui la saisissent en matière de protection des droits fondamentaux. Il est évident que si le juge constitutionnel n'est pas compétent pour donner des injonctions aux autorités administratives qui, il faut le préciser, sont les principales auteures de violation des droits fondamentaux, il ne sera pas en mesure de faire exécuter efficacement ses décisions qui ouvrent droit à réparation au profit des requérants. Or, selon l'article 23 du Règlement intérieur de la Cour :

<sup>117</sup> Il s'agit de l'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif au droit à un procès équitable. Voir également l'article 2 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques et l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

<sup>118</sup> CEDH, *Hornsby c/ Gr ce*, 19 mars 1997.

<sup>119</sup> Conseil d'Etat, *Décision n  189042*, du 15 mars 2000.

<sup>120</sup> DCC 04-047 du 18 mai 2004. Cf.  galement les décisions DCC 03-003 du 18 février 2003 ; DCC 03-052 du 14 mars 2003.

« [...] Les décisions de la Cour constitutionnelle (...) prennent effet à compter de leur prononcé. Elles sont notifiées aux parties concernées. Elles ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles, à toutes les personnes physiques et morales (...) ». Que doit-on entendre par cette disposition ? Cela veut dire simplement que les autorités civiles, militaires et juridictionnelles ont l'obligation de respecter les décisions rendues par la Cour constitutionnelle et de les exécuter ou les faire exécuter. C'est ce qui ressort clairement de l'alinéa 6 de l'article 23 cité, selon lequel les décisions de la Cour « doivent en conséquence être exécutées avec la diligence nécessaire »<sup>121</sup>.

Mais en cas de mauvaise foi ou de manque de diligence des pouvoirs publics qui posent des actes contraires à la Constitution ou qui n'exécutent pas la décision de la Cour constitutionnelle, celle-ci a-t-elle les moyens juridiques de les obliger en assortissant ses décisions d'astreinte comme le juge ordinaire ou de leur donner des injonctions ? La Cour a répondu à la question par la négative dans l'affaire *Tchiakpé* en 2004 en se fondant sur les articles 114 et 117 de la Constitution, même si ces dispositions ne le précisent pas expressément. Toutefois, c'est dans sa décision *Alédji* de 2006 que la Cour a fourni un fondement juridique plus clair en associant aux deux dispositions de la Constitution, l'article 43 du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle qui dispose que : « Lorsque la Cour constate la non-conformité à la Constitution d'une loi, d'une ordonnance ou d'un acte réglementaire, l'autorité concernée est appelée à se conformer à la situation juridique résultant de cette décision ». Le contenu de cette disposition est sans ambiguïté. Ainsi, l'autorité concernée est « appelée » et non contrainte par la Cour constitutionnelle à se conformer à la décision rendue. Cette formulation est plus incitative que contraignante. Cependant, dans le même arrêt, cela n'a pas empêché la Cour de formuler une demande ferme, qui s'apparente à une injonction<sup>122</sup>, au Ministre de la Justice et au Conseil des Ministres pour faire exécuter sa décision du 12 juillet 2005<sup>123</sup> portant sur les mêmes faits et visant la prise en compte des

<sup>121</sup> Les mêmes formules sont contenues dans l'article 34 alinéas 3 et 4 de la Loi organique n° 91-009 du 4 mars 1991 portant sur la Cour constitutionnelle et modifiée par la loi du 31 mai 2001.

<sup>122</sup> La Cour affirme en effet que les cinq candidats exclus par la communication du Ministre de la Justice en Conseil des ministres « doivent être pris en compte par la décision du Conseil des ministres [...] ». Elle ajoute que l'autorité de chose jugée attachée à ses décisions « impose à l'Administration une double obligation à savoir d'une part, l'obligation de prendre toutes les mesures pour exécuter la décision juridictionnelle et d'autre part, l'obligation de ne rien faire qui soit en contradiction avec ladite décision ». Sur ce dernier point, cf. également la décision DCC 12-125 du 7 juin 2012.

<sup>123</sup> DCC 05-067 du 12 juillet 2005.

candidats exclus par leurs actes réglementaires jugés contraires à la Constitution. La Cour constitutionnelle béninoise semble donc avoir évolué sur la question en 2006 sans l'assumer explicitement. Car, à partir de 2007, elle a opéré un recul dans l'ouverture de droit à réparation dans sa jurisprudence malgré les traitements inhumains et dégradants constatés sur la base de certificats médicaux et les violations de la Constitution reconnues<sup>124</sup>. Ces condamnations sans réparations traduisent peut-être la prise de conscience par la Cour de l'inefficacité d'ouvrir droit à réparation sans moyens de les faire exécuter.

Il est vrai que globalement, depuis 1990, le Président de la République veille à l'exécution des décisions de justice en vertu de l'article 59<sup>125</sup> de la Constitution<sup>126</sup>. Cependant, la portée pratique des décisions de la Cour constitutionnelle souffre non seulement d'un certain flou qui entoure le contenu du droit à réparation en raison du défaut de détermination du quantum, mais aussi de la difficulté de faire exécuter efficacement les ordonnances de réparation à cause de l'incompétence de la juridiction à donner des injonctions aux pouvoirs publics<sup>127</sup>. Il convient donc d'analyser les moyens pouvant permettre une meilleure efficacité des recours individuels devant le juge constitutionnel béninois en matière de protection des droits fondamentaux.

## 2) La nécessité d'un relai par les juridictions judiciaires

La Cour constitutionnelle ayant déclaré à plusieurs reprises son incompétence à ordonner des dommages et intérêts et donner des injonctions aux autorités administratives, il convient ici de voir comment cet obstacle à l'effectivité de ses décisions en matière de droits fondamentaux peut être surmonté. Il faut préciser que, contrairement

<sup>124</sup> Cf. DCC 08-025 du 3 mars 2008 ; DCC 08-051 et DCC 08-061 du 20 mai 2008, DCC 12-131 du 19 juin 2012, etc.

<sup>125</sup> Selon l'article 59, « *le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice* ».

<sup>126</sup> HOLO Théodore, « L'émergence de la justice constitutionnelle », *op. cit.* p. 113.

<sup>127</sup> Cette situation suscite d'ailleurs un débat doctrinal sur la constitutionnalisation des droits fondamentaux comme un progrès (FAVOREU Louis, « La constitutionnalisation du droit », in *Mélanges Roland Drago*, Paris, Economica, 1996, pp. 38-39; MOLFESSIS Nicolas, « L'irrigation du droit par le Conseil constitutionnel », *Pouvoirs*, n  105, 2003, p. 89 ; TCHAPNGA Célestin Keutcha, *op. cit.* pp. 563-569), ou comme un facteur de brouillage de la dévolution classique des juridictions constitutionnelles et de perturbation de leur fonctionnement normal, surtout concernant le contentieux constitutionnel de pleine juridiction des droits fondamentaux (DRAGO Guillaume, *Contentieux constitutionnel français*, Paris, PUF, 1998, p. 68-69 ; MEDE Nicaise, « Note sur la Cour constitutionnelle du Bénin : DCC 02-058 du 04 juin 2002, Adèle FAVI », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique (Afrilex)*, décembre 2004, pp. 356 et 371-372 ; AIVO Frédéric Joël, *Le juge constitutionnel et l'état de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, *op. cit.*, pp. 188-190 et 196-198).

à la Cour constitutionnelle, les juridictions ordinaires ne rencontrent pas cet obstacle, car non seulement elles sont compétentes pour ordonner des dommages et intérêts en faveur des requérants, mais elles ont aussi les moyens de faire exécuter leurs décisions en assortissant celles-ci d'astreinte si besoin<sup>128</sup>.

On peut donc imaginer la possibilité que, lorsque la Cour constitutionnelle béninoise ouvre droit à réparation pour le justiciable, les juridictions ordinaires prennent le relais, sur saisine du bénéficiaire, pour en fixer le quantum et en assurer l'exécution. L'article 124 de la Constitution semble implicitement prêter le flan à une telle solution. Il dispose que : « [...] Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont pas susceptibles de recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles »<sup>129</sup>. Ainsi, les autorités juridictionnelles sont tenues de respecter et d'exécuter les décisions de la Cour constitutionnelle. Les suites de l'arrêt *Favi* rendu par la Cour constitutionnelle le 4 juillet 2002 illustre parfaitement cette analyse. En effet, Madame Favi avait saisi la Cour constitutionnelle en raison des mauvais traitements qu'elle avait subis de la part de la Garde présidentielle qui lui reproche de n'avoir pas dégagé la voie par laquelle devait passer le cortège présidentiel. La Cour a affirmé que « Madame Adèle Favi a droit à réparation pour les préjudices qu'elle a subis », sans en préciser le quantum<sup>130</sup>.

Si cette ouverture de droit à réparation n'est pas nouvelle, ses suites judiciaires le sont. En effet, se fondant sur la décision de la Cour constitutionnelle, Madame Favi saisit le 14 août 2002 le Tribunal de première instance de Cotonou contre le gouvernement. Dans sa requête, la victime réclame vingt cinq millions (25 000 000) de francs CFA, mais le juge lui accorde cinq millions (5 000 000) de francs CFA pour préjudice subi et un million deux cents quatre-vingt mille deux cents soixante-dix (1 280 270) de francs CFA de frais de justice<sup>131</sup>, allant ainsi dans le sens de la décision de la Cour constitutionnelle qui avait reconnu le statut de victime de la requérante. Par lettre n° 531/HY/PG/2004 du 26 novembre 2004, l'avocat de Madame Favi s'est alors adressé à l'Agent judiciaire du Trésor aux fins de faire exécuter la décision de justice. Suite à une négociation amiable faisant expressément référence à la décision de la Cour constitutionnelle et à celle du Tribunal de

<sup>128</sup> GAUDEMET Yves, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 2001, p. 446.

<sup>129</sup> Cf. également l'article 131 de constitution ; l'article 34 de la Loi organique du 4 mars 1991 sur la Cour constitutionnelle. Voir une disposition analogue à l'article 92 de la Constitution gabonaise.

<sup>130</sup> Pour une analyse approfondie l'arrêt *Favi*, voir notamment MEDE Nicaise, *op. cit.*, pp. 355-372.

<sup>131</sup> Cf. Décision n° 007/04/4<sup>em</sup> Chambre Civile du 09 février 2004.

première instance, l'Agent judiciaire du Trésor a pu obtenir de la requérante la renonciation aux frais de justice, et a finalement procédé au paiement de cinq millions (5 000 000) de francs CFA<sup>132</sup>. Cette prise en compte de la décision de la Cour constitutionnelle par une juridiction ordinaire montre qu'une collaboration entre le juge constitutionnel et les juges ordinaires est possible. Elle est même nécessaire à l'harmonisation de la jurisprudence et au respect de la suprématie de la Constitution.

Cependant, une soumission automatique des juridictions ordinaires suprêmes aux décisions de la Cour constitutionnelle n'est pas juridiquement acquise, car la Constitution est ambiguë, voire contradictoire à ce sujet. En effet, si l'article 124 affirme que les décisions de la Cour constitutionnelle s'imposent aux autorités juridictionnelles y compris donc la Cour suprême, l'article 131 dispose que la Cour suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat et ses décisions « *ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent au pouvoirs exécutif, au pouvoir législatif, ainsi qu'à toutes les juridictions* ». Il ressort donc qu'en principe les décisions de la Cour suprême sont définitives et sans recours, même devant la Cour constitutionnelle<sup>133</sup>. Cette absence de hiérarchie juridictionnelle risque logiquement d'entraîner des divergences jurisprudentielles entre les deux juridictions et, par conséquent, une certaine insécurité juridique.

Cette suprématie de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême chacune dans son domaine ne poserait pas de problème de « leadership juridictionnel » si les deux juridictions n'étaient pas concurremment compétentes en matière de contentieux des droits fondamentaux relatif aux litiges entre les particuliers et les autorités publiques ou uniquement entre les personnes privées<sup>134</sup>. Cela conduit parfois à des contrariétés de décisions entre les deux hautes juridictions<sup>135</sup> parce que la Cour suprême ne se sent pas juridiquement

---

<sup>132</sup> 7 630 euros environs.

<sup>133</sup> La Cour constitutionnelle a pendant longtemps suivi cette position en se déclarant incompétente pour contrôler la constitutionnalité des décisions de la Cour suprême en vertu de l'article 131 alinéa 3 (cf. DCC 11-94 du 11 mai 1994 ; DCC 95-001 du 6 janvier 1995 ; DCC 03-079 du 14 mai 2003).

<sup>134</sup> A ce propos, D. LABETOULLE affirme à juste titre qu'une juridiction constitutionnelle n'a pas vocation à rendre une justice de masse. LABETOULLE Daniel, « Le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat français », *JCPA*, 2004, p. 651.

<sup>135</sup> Cf., les décisions divergentes de la Cour constitutionnelle (affaire *Aidasso* : DCC 06-076 du 27 juillet 2006) et de la Cour suprême (affaire *Aidasso* : arrêt n° 13/CJ-CT du 24 novembre 2006). Voir également les décisions Arrêts 68/CA du 7 octobre 1999 et 55/CA du 20 septembre 2000 de la Cour suprême et DCC 01-106 du 19 décembre 2001 de la Cour constitutionnelle du Bénin.

liée par les décisions de la Cour constitutionnelle. Face à cette « fronde » de la Cour suprême, la Cour constitutionnelle a finalement affirmé clairement le 13 août 2009 sa suprématie juridictionnelle en matière de droits fondamentaux<sup>136</sup>. Mais, la Cour suprême acceptera-t-elle cette subordination en tenant désormais compte des décisions de la Cour constitutionnelle ? Rien n'est moins sûr. Et pourtant, cela apparaît, nous semble-t-il, comme la meilleure solution pour remédier à cette « guerre des juges »<sup>137</sup> préjudiciable à l'harmonisation de la jurisprudence et au respect de la Constitution<sup>138</sup>. Il semble donc judicieux d'opter pour une révision constitutionnelle qui clarifierait expressément cette question en permettant une hiérarchie et une complémentarité entre le juge constitutionnel et les juges de droit commun en matière de protection des droits fondamentaux<sup>139</sup>. Ainsi, *de lege ferenda*, la Cour constitutionnelle béninoise serait compétente pour contrôler la constitutionnalité des lois, des règlements et des décisions de justice

---

<sup>136</sup> En 2009 la Cour constitutionnelle estime que les décisions de la Cour suprême ne sont pas des « actes » au sens de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution, sauf si elles violent les droits fondamentaux. Dans ce dernier cas, elle se reconnaît compétente pour en contrôler la constitutionnalité (affaire *Aidasso* : DCC 09-087).

<sup>137</sup> Les tensions entre juge constitutionnel et juge ordinaire ne sont pas une spécificité béninoise, elles sont également présentes en France, en Belgique, en Espagne, en Italie, etc., même si le contenu de ces tensions n'est pas exactement le même. Cf., MARTENS Paul, « La Cour de cassation, la Constitution, et la Cour constitutionnelle : la paix des juges ? », *Journal des tribunaux*, 2007, pp. 653-655 ; MATHIEU Bertrand, « La Cour de cassation persiste dans son refus d'appliquer le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité », *JCP G*, n° 27, 5 juillet 2010, p. 764 ; MOLFESSIS Nicolas, « La résistance immédiate de la Cour de cassation à la QPC », *Pouvoirs*, 2011, n° 137, pp. 83-99 ; VERDUSSEN Marc, « Le juge constitutionnel et le juge ordinaire : ingérence ou dialogue ? L'exemple de la Cour constitutionnelle de Belgique », in *Le dialogue des juges. Mélanges Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 1079-1095 ; PIZZORUSSO Alessandro, « Un cas de déni de justice dans le système italien de justice constitutionnelle », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 403 et ss.

<sup>138</sup> L'autre alternative serait de retirer de l'article 120 de la Constitution la possibilité de « plainte » devant la Cour constitutionnelle qui oblige celle-ci à trancher entre autres les affaires domestiques et les conflits de voisinage. Cela permettrait d'éviter non seulement les empiètements dans le domaine des juridictions ordinaires et les conséquences de justice parallèle, mais aussi les difficultés d'exécution de ses décisions dans lesquelles elle ouvre droit à réparation. Cependant, cette solution pertinente en soit risque, dans l'état actuel des choses, de priver le citoyen béninois d'un moyen rapide et gratuit d'accès à la justice dans un pays où la justice ordinaire n'est pas encore suffisamment accessible à tous les citoyens béninois.

<sup>139</sup> A ce propos, on ne peut que regretter que le Projet de révision constitutionnelle de 2008 n'ait pas pris en compte la question de l'exécution ou de l'effectivité du droit à réparation ouvert par la Cour. A ce sujet, voir TOKPANOU Victor, « Révision de la Constitution : les grandes réformes proposées » in Fondation Konrad Adenauer (ed.), *Projet de révision de la Constitution béninoise : portée et limites*, 2009, pp. 9-15. De même, la « Commission Gnonlonfoun » mise en place le 25 juillet 2011 et chargée de faire des propositions en vue de la révision de la constitution, a rendu son rapport en février 2012 dans lequel elle n'a pas clairement tranché la question des rapports entre la Cour constitutionnelle et la Cour suprême du Bénin. Voir le Rapport sur le site Internet de Stéphane BOLLE dédié à l'actualité constitutionnelle en Afrique : [http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-rapport-de-la-commission-gnonlonfoun-10434101\\_5.html](http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-rapport-de-la-commission-gnonlonfoun-10434101_5.html)

rendues en matière de droits fondamentaux<sup>140</sup> avec un mécanisme de filtrage des requêtes fantaisistes. En cas d'inconstitutionnalité constatée, la Cour constitutionnelle se contentera de renvoyer l'affaire devant une juridiction ordinaire compétente qui devra tenir compte de cette décision et en tirer toutes les conséquences telles la nature du droit à réparation, la quantification des dommages et intérêts, et l'exécution de la décision. A cet effet, le dialogue des juges est essentiel<sup>141</sup> pour remédier à la confusion de compétence et aux incohérences jurisprudentielles entre les différentes juridictions.

## Conclusion

Malgré les quelques imperfections mises en exergue et analysées, la justice constitutionnelle est non seulement une réalité au Bénin, mais surtout, elle fait figure de modèle sur le continent africain, notamment en matière de recours individuels. Ces derniers ont renforcé la légitimité et la vitalité de la Cour constitutionnelle béninoise à travers le capital élevé de confiance que lui accordent les citoyens. La justice constitutionnelle a considérablement contribué à la consolidation de l'Etat de droit au Bénin en élevant quotidiennement des digues contre l'arbitraire des pouvoirs publics.

De toute évidence, il n'y a pas de bonne santé démocratique sans une justice indépendante<sup>142</sup>. L'indépendance de la justice en général et de la justice constitutionnelle en particulier, n'est jamais un acquis, elle reste une conquête permanente. Le juge constitutionnel, par son pouvoir d'interprétation et de création du droit, se doit de combler les silences de la Constitution, de surmonter ses ambiguïtés et ses contradictions. Il a un devoir de vigilance et de fidélité à sa mission qu'il

---

<sup>140</sup> La Cour constitutionnelle a déjà eu à contrôler la constitutionnalité des décisions de justice. Il s'agissait précisément des décisions rendues successivement par le Tribunal de première instance de Ouidah (jugement n° 185/2000 du 10 avril 2000) et la Cour d'Appel de Cotonou (arrêt n° 75/2001 du 4 décembre 2001), que la Cour constitutionnelle a déclarées contraires à la Constitution (affaire *Aidasso* : DCC 06-076 du 27 juillet 2006). La Cour suprême n'ayant pas tenu compte de cette décision dans son arrêt n° 13/CJ-CT du 24 novembre 2006, la Cour constitutionnelle a déclaré aussi celle-ci contraire à la Constitution (affaire *Aidasso* : DCC 09-087 du 13 août 2009).

<sup>141</sup> BADINTER Robert et autres, *Le dialogue des juges*, Mélanges en l'honneur de Bruno Genevois, Paris, Dalloz, 2009, 1166 p. ; MARTENS Paul et autres, *Le dialogue des juges*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 166 p.

<sup>142</sup> AHADZI Koffi, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des États d'Afrique noire francophone », *op. cit.*, pp. 57-59 ; DOUMBÉ-BILLÉ Stéphane, « Les transformations au Cameroun : un processus d'élargissement prudent », in Henry Roussillon (dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, *op. cit.*, p. 30 ; GUEYE Babacar et NDIAYE Sékou, « L'instabilité institutionnelle en Afrique », *Revue Droit Sénégalais*, n° 10, 2011-2012, pp. 166-169.

ne doit trahir ni dans des compromissions politiques, ni dans des velléités totalitaires, en raison des conséquences sociopolitiques dommageables qui peuvent en découler.

# 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  
2<sup>ème</sup> trimestre 2005