

Symposium sur le constitutionnalisme en République de Guinée

Conakry, 21-22 février 2023

PARTAGE DE L'EXPERIENCE DU BÉNIN

Mme Marcelline GBÈHA-AFOUDA

Je voudrais, avant de vous soumettre les fruits de mes réflexions sur la thématique qui nous est proposée, remercier les organisateurs du présent symposium pour la confiance qu'ils ont placée en moi en m'invitant à participer à cette activité. Je suis Magistrat, pas constitutionnaliste, mais je m'intéresse beaucoup à la Constitution et à tout ce qui y a rapport, parce que j'ai été pendant dix (10) ans Secrétaire Générale de la Cour constitutionnelle de mon pays, pendant dix (10) autres années membre de ladite Cour dont cinq (5) en qualité de Vice – Présidente et cinq (5) autres comme Présidente de la Haute Cour de Justice cumulativement avec ma qualité de membre de la Cour. La mission de l'Institution étant entre autres de s'assurer de la conformité des lois votées à la Constitution, de garantir les droits fondamentaux de la personne et les libertés publiques, j'ai pris connaissance du constitutionnalisme et je crois que c'est ce qui vaut ou justifie ma présence ici.

Je partagerai avec vous, selon les termes de référence qui m'ont été communiqués, une partie de l'histoire des constitutions qu'a connues mon pays le Bénin depuis son accession à l'indépendance le 1^{er} août 1960 jusqu'au 11 décembre 1990, date de la proclamation de sa dernière constitution qui sera modifiée le 19 avril 2019. J'insisterai avec votre permission et en tenant compte du temps qui m'est imparti, sur la nécessité de prévoir dans nos lois fondamentales les mécanismes d'une justice constitutionnelle forte et bien établie si nous voulons que réellement nos pays prospèrent sur le plan démocratique. Je soumettrai donc à notre analyse, non pas toutes les constitutions qu'a connu le pays, mais celles adoptées à la suite de troubles politiques engendrés par l'absence d'un médiateur valable ou d'une justice constitutionnelle pour qu'ensemble nous en dégagions les leçons pertinentes qu'elles nous enseignent, l'objectif étant de démontrer comment les conflits de compétence et d'interprétation constitutionnelle non réglés par un arbitre, constitutionnellement désigné, ont conduit à des remises en cause permanentes de l'ordre constitutionnel, ennemies jurées de la mise en place et de la consolidation d'un État de droit et de démocratie pluraliste dans un État naissant.

Le Bénin, ancienne colonie française autrefois Dahomey, a, ainsi qu'il est affirmé dans le préambule de sa Constitution, « *connu une évolution constitutionnelle et politique*

mouvementée depuis son accession à l'indépendance¹ » le 1er août 1960. Il a battu les records de coups d'Etat dans la région ouest-africaine. Entre 1959 et 1972, soit en treize ans, le Bénin a connu cinq coups d'Etat militaires, six régimes politiques, une dizaine de présidents de la République et sept textes constitutionnels, soit une moyenne supérieure à un texte constitutionnel tous les deux ans. Aucune constitution ou texte constitutionnel n'a été mis en œuvre pendant plus de trois ans.

Cette histoire politique et constitutionnelle peut être subdivisée en 3 parties :

- La période d'instabilité de 1960 à 1972
- La période révolutionnaire de 1972 à 1990
- La période du renouveau démocratique

LA PERIODE D'INSTABILITÉ

Le premier constat qui s'impose dans l'analyse est que, entre 1959, veille de l'indépendance et 1972, année d'avènement d'un régime militaire qui se voudra plus tard marxiste-léniniste, une instabilité politique chronique a empêché la mise en place d'un Etat de droit, et donc aussi d'une justice constitutionnelle. Si l'on reconnaît qu'un des rôles essentiels de la justice constitutionnelle est de faire respecter la suprématie de la Constitution, l'on peut comprendre que, sans le préalable indispensable de la reconnaissance de cette suprématie, aucun mécanisme de son respect ne saurait prospérer. Or, comment affirmer qu'un texte est suprême si l'on n'est pas en mesure de respecter ses dispositions et qu'à la moindre difficulté politique, on le jette à la poubelle pour le remplacer par un autre ? Ou, à l'inverse, comment assurer le respect d'un texte constitutionnel lorsqu'en cas de divergence d'interprétation de ce texte – notamment sur les pouvoirs des uns et des autres -, la paralysie s'installe sans qu'aucune autorité ne soit expressément chargée de débloquer la situation, chaque camp restant dans sa position ? Et que faire lorsque parfois, le texte de la Constitution porte en lui-même les germes de difficultés perturbatrices ? En pareilles situations, il ne reste que l'armée pour jouer le rôle d'arbitre. Et c'est ce qu'a connu le Bénin entre 1959 et 1972.

Les sept textes constitutionnels de la période de référence ont été classés en deux grandes catégories par le Professeur Théodore HOLO², d'une part, les Constitutions au sens strict qui sont au nombre de quatre : celles du 28 février 1959, du 26 novembre 1960, du 11 janvier 1964, et celle adoptée, mais jamais appliquée, du 8 avril 1968, d'autre part, les chartes établies directement par des gouvernements pour définir les conditions d'exercice de leur pouvoir qui sont au nombre de trois, à savoir celle du 1er septembre 1966 organisant le régime militaire du Général Christophe SOGLO, celle du 26 décembre 1969 organisant le Directoire militaire et celle du 7 mai 1970 instituant le Conseil Présidentiel.

¹ Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990.

² Th. HOLO, « Constitution et nouvel ordre politique au Bénin », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (R. B. S. J. A)* N° 13, Décembre 1989, p. 4.

Le pays aura donc changé de " Constitution " (au sens large) en 1960, en 1964, en 1966, en 1968, en 1969 et en 1970, ceci en raison du fait que des conflits de compétence et d'interprétation constitutionnelle non réglés par un arbitre constitutionnellement désigné ont conduit à des remises en cause permanentes de l'ordre constitutionnel.

La première constitution est celle du 28 février 1959 : elle crée un régime politique de type parlementaire. Les institutions de la République sont : le gouvernement, l'assemblée législative, l'Autorité judiciaire, le Tribunal d'Etat, le Conseil économique et social et les collectivités publiques. L'absence du Président de la République se justifie par le fait que le Dahomey n'était pas encore devenu un Etat au sens juridique du terme.

L'Assemblée législative monocamérale, de manière classique, vote la loi, consent l'impôt, et contrôle l'action gouvernementale. Le Premier ministre, choisi par le Bureau de l'Assemblée législative et investi par l'Assemblée à la majorité absolue de ses membres, détient et exerce le pouvoir exécutif à l'aide d'un vice premier ministre et des ministres responsables devant lui.

L'Assemblée législative a le pouvoir de démettre le premier ministre et son gouvernement, mais elle-même est dissoute de plein droit si au cours d'une période de trente-six mois consécutifs interviennent plus de deux crises ministérielles, soit par vote d'une motion de censure, soit par refus de confiance.

Ce régime aurait peut-être offert un contexte favorable aux mécanismes de limitation des pouvoirs, y compris le contrôle de constitutionnalité, puisque le tribunal d'Etat prévu à l'article 47 de la Constitution comportait une section constitutionnelle et qu'une loi organique devrait, aux termes de la même disposition constitutionnelle, fixer la compétence, l'organisation et la procédure à suivre devant le tribunal d'Etat. Mais le régime politique issu de la constitution du 28 février 1959 ne durera qu'une année puisque le 1^{er} août 1960, le Dahomey va accéder à l'indépendance et se dotera d'une **nouvelle constitution le 26 novembre 1960**.

Cette deuxième Constitution qui reflète son nouveau statut incarnera un régime de type "présidentialiste" caractérisé par trois traits essentiels :

1. L'élection du chef de l'Etat par la nation
2. L'absence d'instrument de pression de chaque pouvoir sur l'autre ; le parlement ne peut pas renverser le gouvernement qui de son côté ne peut pas dissoudre le parlement.
3. Enfin, une stricte séparation des tâches : la législation est réservée aux chambres et l'exécution au président.

Elle prévoit un président de la République élu, comme le vice-président de la République, pour un mandat de cinq ans au suffrage universel direct. Il est détenteur légal et exclusif du pouvoir exécutif, donc le personnage le plus important du système constitutionnel de 1960. Seul, il nomme les membres du gouvernement qui sont responsables devant lui, détermine leurs attributions et y met fin. Il lui est reconnu des « pouvoirs exceptionnels étendus en cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat. Le professeur Maurice AHANHANZO GLELE en caractérisant ce régime écrit : « La constitution du 26 novembre 1960 avait institué au Dahomey un régime de monarchie absolue, élective à temps, une véritable dictature constitutionnelle, une chefferie

d'un genre nouveau, d'autant que le président et le vice-président sont indéfiniment rééligibles, ce qui leur assure, en cas de stabilité, le pouvoir toute leur vie ... le présidentielisme dahoméen est la forme nouvelle rénovée de la chefferie traditionnelle... tous les pouvoirs sont aux mains d'un seul homme »³.

Face à cet Exécutif omnipotent et ayant son domaine réservé, il est prévu un Parlement qui a le pouvoir de voter la loi, le projet de loi de finances et de régler les comptes de la Nation. Il n'a aucun moyen de contrôle effectif du président de la République en dehors du vote du budget et de l'autorisation de ratification de certains traités internationaux.

Alors qu'on aurait pu ainsi penser à une séparation rigide des pouvoirs caractérisée par une absence de moyens d'action réciproque, la possibilité est tout de même offerte au président de la République d'intervenir, de diverses manières, dans le domaine législatif. Ceci renforce davantage le déséquilibre entre les pouvoirs. Ainsi le président de la République peut, par délégation, prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi de même qu'il dispose d'un droit de véto contre les activités du Législatif. Ce droit consiste en une demande, non contestable, de deuxième lecture des textes votés par le Parlement. Enfin, par ordonnance, le Chef de l'Etat peut mettre en exécution le projet de budget qu'il a déposé sur la table de l'Assemblée Nationale si celle-ci ne l'adopte pas dans un délai de soixante-dix jours. Dans ces conditions, le seul vrai pouvoir dont dispose le Parlement comme moyen de limitation des pouvoirs du Président de la République consiste en la procédure « d'impeachment » par laquelle il peut voter, par scrutin public, à la majorité des deux tiers des députés le composant, la mise en accusation du président de la République et des membres du gouvernement devant la Haute Cour de Justice, en cas de haute trahison. Mais ... l'infraction "haute trahison" n'a jamais été définie, la Haute Cour jamais constituée ; dans ce contexte politique de parti unique, cette arme n'avait donc qu'une valeur symbolique.

La classe politique profitera à fond de cette situation. Dans la célèbre affaire dite du député BOHIKI soupçonné puis inculpé du meurtre d'un citoyen, dont la demande de levée d'immunité opposa successivement le président de la République aux députés, les populations au président de la République, les députés entre eux, le Parlement aux populations, enfin, tous les acteurs politiques aux populations, le tout ajouté aux malaises et mécontentements dans l'armée, tous les fondements du régime de la première République seront sapés et il n'y aura eu aucune institution pour régler le conflit entre le Président de la République et l'Assemblée.

Cette première république n'aura tenu que trois ans puisque, le 28 octobre 1963, une révolution populaire poussera le président Hubert MAGA à dissoudre son gouvernement et à remettre le pouvoir au Colonel Christophe SOGLO, chef d'Etat-major des Forces Armées dahoméennes⁴.

La leçon à tirer de cette première expérience malheureuse est que l'instrumentalisation de la Constitution à des fins égoïstes, partisans ou « corporatiste », lorsqu'elle ne se voit opposer aucune sanction juridictionnelle, peut dégénérer et conduire à l'intervention d'un

³ J-A. TOUDONOU et C. KPENONHOUN, *Constitutions et textes constitutionnels de la République du Bénin depuis les origines dahoméennes*, Cotonou, Fondation Friedrich Naumann, 1997, p 37.

⁴ D. G. LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire. Les Etats francophones*, Paris, Pedone, 1976, pp. 28-30.

arbitre auto désigné, l'armée, qui, malheureusement, dans ses méthodes de « remise de l'ordre », remet en cause l'ensemble de l'ordre constitutionnel. Le rôle de la Chambre constitutionnelle, l'une des quatre chambres de la Cour suprême, étant limité au contrôle de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux aux termes de la loi n°61-62 du 18 octobre 1961 qui a mis en œuvre l'article 57 de la Constitution, était inadapté au règlement de ces types de situations trouvant leurs sources dans une certaine utilisation ou interprétation de la Constitution. De plus, le président de la République, qui, aux termes de l'article 8 de la Constitution, « veille au respect de » celle-ci, était lui-même partie au conflit. En définitive, par manque d'arbitre constitutionnellement désigné pour régler ce type de conflit, la première vraie République du Dahomey laissera sa place à la deuxième République avec une troisième constitution.

La troisième constitution

Pour éviter les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la Constitution de 1960, la Commission constitutionnelle mise en place par les nouveaux maîtres du pays adopte le 5 janvier 1964 à la quasi-unanimité une constitution instituant un régime de type présidentiel malgré la présence d'un Vice-Président, premier ministre. « Un régime semi présidentiel - serait-on tenté de dire- puisque l'organisation des pouvoirs publics y est en effet marquée par une prééminence de l'Exécutif sur le Législatif, la Constitution de 1964 s'étant orientée vers une direction bicéphale de l'Exécutif »⁵ comme l'a fait remarquer le Professeur Théodore HOLO. Ainsi l'Exécutif devient un pouvoir réellement partagé entre deux personnalités : le président de la République et le vice-président de la République. Tous les deux sont « élus pour cinq ans au suffrage universel direct ... au scrutin de liste majoritaire à un tour »⁶.

Au président, la Constitution fixe le mandat de veiller à son respect. Une nouvelle attribution qu'il n'avait pas en 1960, apparaît : « Il assure par son arbitrage le fonctionnement des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et accords internationaux ».⁷

Au second, le même texte constitutionnel confie la charge de Chef du gouvernement⁸. A ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation⁹. Il choisit les membres du gouvernement que le président de la République nomme.

Aux attributions classiques du président de la République qui sont de présider le Conseil des Ministres, de nommer aux fonctions civiles et militaires de l'Etat, et de gérer les relations internationales de l'Etat, il est ajoutée celle de prendre des «mesures exceptionnelles» en disposant seul des forces armées «lorsque les institutions de la République, l'indépendance de

⁵ Th. HOLO, ibid., p 5

⁶ Article 16

⁷ Article 15

⁸ Article 31

⁹ Article 32

la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu ...»¹⁰. Mais l'une des originalités de la Constitution de 1964 par rapport à celle de 1960, c'est que le président de la République exerce la quasi-totalité de ses attributions soit en Conseil des Ministres, soit avec l'accord du Bureau de l'Assemblée nationale.¹¹

Ainsi, la maîtrise de l'Exécutif échappe au président de la République qui assure désormais les fonctions classiques de représentation de l'Etat¹² laissant la réalité du pouvoir au vice-président, Chef du gouvernement. A priori, cela lui laisse les mains libres pour assurer son mandat d'arbitrage dans le fonctionnement des pouvoirs publics (...) et la continuité de l'Etat.

C'est dans cette division des attributions du pouvoir exécutif entre les mains de deux autorités que la Constitution de 1964 pensait apporter la solution à la dérive présidentialisiste notée dans la mise en œuvre de la Constitution de 1960. Mais « une telle répartition des pouvoirs au sein de l'Exécutif condamnait l'Etat à la paralysie en cas de conflit entre les deux autorités responsables du pouvoir exécutif »¹³, surtout que les spécialistes ont noté une « imprécision relative aux compétences respectives du président et du vice-président de la République. »¹⁴ dans un contexte où c'est encore l'une de ces deux personnalités qui est chargée par son « arbitrage », d'assurer « le fonctionnement des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat ».

Le Parlement ayant pratiquement les mêmes pouvoirs que dans la Constitution de 1960, qui aurait peut-être permis d'atténuer la paralysie éventuelle de l'Etat par suite de mésentente entre les deux autorités exécutives n'en avait pas reçu les moyens. Cette institution se voit certes reconnaître des moyens de contrôle de l'action gouvernementale¹⁵, mais elle a eu la faiblesse de n'avoir été composée que de députés du même parti, aucun parti d'opposition n'ayant eu le temps de se former avant l'élection du 19 janvier 1964.¹⁶ (Qu'il vous souvienne que le 28

¹⁰ Article 27.

¹¹ J. A. TOUDONOU et C. KPENONHOUN, op. cit. p. 56.

¹² HOLO, ibid, p. 5

¹³ T. HOLO, ibid

¹⁴ J-A. TOUDONOU et C. KPENONHOUN, op. cit. , p. 57.

¹⁵ Cf. article 75 de la Constitution qui évoque la question écrite, la question orale, la commission d'enquête et l'article 76 qui prévoit « en cas de question orale avec débats », une résolution qui doit être votée à la majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale et dont le gouvernement doit tenir compte.

« Si la résolution n'est pas appliquée par le Gouvernement, l'Assemblée nationale en appelle à l'arbitrage du Président de la République.

En cas d'échec, le Président de la République saisit le peuple par voie de référendum.»

¹⁶ GLELE, op. cit. p. 260

octobre 1963, le président MAGA a dissout son gouvernement et remis le pouvoir au général C. SOGLO).

Quant à la Cour suprême, elle comprend bien une chambre constitutionnelle, mais ses pouvoirs ne couvrent pas l'arbitrage des conflits entre les institutions, celui-ci ayant été confié au président de la République. De fait, ce président est devenu ainsi juge et partie.

Les mêmes problèmes politiques relevés dans la mise en œuvre de la Constitution de 1960 refirent jour. Une affaire liée à l'interprétation divergente de dispositions constitutionnelles en l'absence d'un arbitre constitutionnellement désigné pour gérer ce type de conflit, fut la principale pomme de discorde entre les deux têtes de l'Exécutif qui tenait chacun à nommer son homme comme président de la Cour suprême. Suite à une altercation entre le président et le chef d'Etat-major des armées, ce dernier exigea et obtint, le 28 novembre 1965, la démission aussi bien du président de la République que du vice-président. Une fois encore l'armée, à travers son Chef, et en présence d'une instrumentalisation, pour ne pas dire, une ignorance des dispositions constitutionnelles, conduisant à un « complot » d'un groupe contre un homme, choisit ainsi dans une posture d'arbitre auto désigné des conflits d'interprétation de dispositions constitutionnelles, et de garant auto désigné du fonctionnement des institutions, de « neutraliser les deux antagonistes »¹⁷. Par l'effet combiné des articles 17 et 35 de la Constitution, c'est-à-dire en cas de vacances d'une part, du président de la République, d'autre part, du vice-président de la République, c'est le président de l'Assemblée nationale CONGAKOU Tahirou qui prit ainsi le pouvoir le 29 novembre 1965. Mais alors qu'il s'apprêtait à organiser de nouvelles élections pour janvier 1966, l'armée décida de prendre définitivement le pouvoir le 22 décembre 1965.

Il est loisible de relever encore que la remise en cause de l'ordre constitutionnel tout entier intervient après une crise dont l'une des causes trouve sa source dans les interprétations divergentes de dispositions constitutionnelles ainsi que dans l'instrumentalisation de ces dispositions par un camp politique pour régler des comptes à un autre camp en l'absence d'un arbitre constitutionnellement désigné pour traiter et régler ce genre de conflit.

Pour éviter tout vide dans l'organisation des pouvoirs publics, le 1^{er} Septembre 1966, le Général SOGLO, Chef de l'Etat, prit l'ordonnance N° 40/PR fixant les règles fondamentales de la République du Dahomey. Ce texte constitutionnel pris par le Général SOGLO pour organiser son pouvoir fut qualifié de « régime militaire fondé sur la suprématie d'un homme »¹⁸.

Tous les pouvoirs exécutifs et législatifs sont en effet concentrés entre les mains du Général SOGLO. Selon le texte constitutionnel qu'il s'est taillé, il est Chef de l'Etat, Chef du gouvernement. Il détermine et conduit la politique de la nation. Il nomme et révoque librement les membres du gouvernement qui sont responsables devant lui¹⁹. Tous les textes sont pris par

¹⁷ GLELE, p. 290.

¹⁸ T. HOLO, p. 5.

¹⁹ Article 23.

lui, soit sous forme d'ordonnance²⁰, soit sous forme de décret réglementaire, aucun organe législatif n'ayant été prévu. Il est prévu simplement des organes consultatifs comme le Conseil Supérieur de la République²¹, le Conseil d'arbitrage²², le Comité de rénovation nationale²³ dont l'organisation et le fonctionnement seront fixés par ordonnance. Et « en attendant l'intervention d'une Constitution... », la Charte du 1^{er} Septembre 1966 « ...sera exécutée comme "loi fondamentale" de la République du Dahomey ».

Deux ans après la mise en place de ce régime qui tient à la fois de l'exception et de la dictature de l'Exécutif, les syndicats provoquent une nouvelle révolution. Le 17 Décembre 1967, de jeunes officiers renversent le gouvernement du Général SOGLO, prennent le pouvoir sous la direction du colonel Alphonse ALLEY et promettent de doter le pays d'une nouvelle Constitution dans un délai de six mois. Cette promesse fut tenue. Et c'est ainsi que prit corps la quatrième Constitution du 08 Avril 1968 devant mettre en place une troisième République.

La quatrième Constitution

Le Dahomey se dote d'une quatrième Constitution qui se veut plus nationaliste.

Le Président de la République est élu au suffrage universel. Il est chef de l'Etat et chef du Gouvernement. Il nomme et définit les attributions des ministres responsables devant lui uniquement.

L'Assemblée nationale dispose du pouvoir législatif dans des domaines bien délimités.

Cette constitution instaure une prédominance du pouvoir présidentiel. Si le chef de l'Etat ne peut dissoudre l'Assemblée nationale, celle-ci ne peut non plus contraindre l'Exécutif à démissionner. L'originalité de cette constitution tient à la place accordée à l'institution militaire et au parti unique. Si le président de la république est commandant en chef des forces armées, celles-ci sont garantes du régime et participent à l'édification nationale. (art 38 à 40)

Cette constitution n'a pu être appliquée compte tenu de la conjoncture politique du moment, le contrat de confiance passé entre l'armée et le Président ayant été rompu. Le coup d'Etat du 10 décembre 1969, conduit par le chef d'Etat-major, le commandant Maurice KOUANDETE, renversant le président Emile DERLIN ZINSOU, y mit fin faisant place dans un premier temps, à un Directoire militaire et dans un second temps au Conseil présidentiel des présidents Hubert MAGA, Justin Tométin AHOMADEGBE et Sourou Migan APITHY.

Chacun d'eux devait diriger le pays pendant deux ans et laisser la place à un autre membre. Si effectivement, le Président MAGA bénéficia de ses deux ans de pouvoir et laissa le pouvoir au président AHOMADEGBE en mai 1972, des divergences de plus en plus publiques se firent

²⁰ Article 29.

²¹ Article 33 et 34.

²² Article 35 et 36.

²³ Article 37 et 38.

jour entre les trois têtes de l'Exécutif²⁴ au point où un nouveau coup d'Etat intervint le 26 octobre 1972 pour mettre en place le régime révolutionnaire conduit par le commandant Mathieu KEREKOU. Le pays vivra sa période révolutionnaire.

LA PERIODE REVOLUTIONNAIRE

Le régime mis en place en 1972 est « typique des modalités d'organisation gouvernementale propres aux régimes d'exception semi institutionnalisés. Le Président assure l'essentiel du pouvoir exécutif avec le gouvernement militaire révolutionnaire. »²⁵. C'est sous ce régime que sera adoptée en 1977 la constitution marxiste-léniniste du 26 août 1977 baptisée « **Loi fondamentale** » qui met en place un « présidentielisme conventionnel »²⁶ de type soviétique dont le trait dominant est l'unité du pouvoir d'Etat²⁷. Ce texte diffère des modes d'organisation constitutionnelle généralement retenus dans l'espace négro africain qu'il s'agisse de ses sources d'inspiration ou encore du mode de répartition des pouvoirs²⁸.

L'agencement constitutionnel mis en place en 1977 crée une subordination apparente de tous les organes exécutifs à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire.

Mais comme le Chef de l'Etat, président de la République et Chef du Conseil Exécutif national est aussi et surtout président du Comité central du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) et que c'est ce parti qui décide de tout au sein de l'Etat, c'est en définitive le Chef de l'Etat qui concentre tous les pouvoirs entre ses mains. C'est lui qui désigne et qui peut mettre fin aux fonctions des membres de tous les autres organes en sa qualité de chef du parti unique. Et c'est là qu'apparaît l'idéologie dominante, la philosophie du pouvoir.

Il est inutile de penser que dans pareil système, un mécanisme pourrait exister, en dehors du président de la République pour arbitrer des conflits dont il pourrait être partie prenante. D'ailleurs, la Chambre constitutionnelle disparaît de l'organisation de la Cour Populaire centrale, plus haute juridiction de l'Etat et « régulateur de tout le système juridictionnel »²⁹.

LA PÉRIODE DE L'ÈRE DU RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE

La Constitution béninoise actuellement en vigueur a été adoptée à l'issue des assises de la Conférence des forces vives de la Nation qui s'est tenue du 19 au 28 février 1990.

²⁴ Th. HOLO, *Etude d'un régime militaire : Le cas du Dahomey (Bénin) (1972-1977)*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 1979, pp. 1-8.

²⁵ Ibid., pp. 156 et 157.

²⁶ J. OWONA, *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Paris, Berger-Levrault, 1985, p. 340.

²⁷ N. G. MENSAH, « Réflexions sur le constitutionnalisme béninois », *RBSJA*, N° 6, pp. 1-27.

²⁸ A. TOUDONOU et C. KPENONHOUN, op. cit. , p. 168.

²⁹ N. G. MENSAH, « Réflexions sur le constitutionnalisme béninois », *RBSJA*, N° 6, p. 21.

Les difficultés économiques et financières de l'heure ainsi que les rapports de force ont été un terreau fertile aux revendications démocratiques et aux revendications pour le respect des droits de l'homme. Le Président Mathieu KEREKOU va se résoudre à accepter " la souveraineté " du rassemblement et la force exécutoire des décisions de la Conférence dont, entre autres décisions "exécutoires ", la suspension de l'ancienne Constitution et la soumission au peuple de la nouvelle Constitution élaborée par la Commission constitutionnelle de la Conférence. Le texte de l'avant-projet d'une nouvelle Constitution sera soumis au peuple, adopté au référendum du 2 décembre 1990 puis promulgué le 11 décembre 1990.

Cette constitution apparaît comme une véritable chasse gardée des droits de l'homme et des libertés publiques dans la mesure où ce sont 34 articles qui sont consacrés à la question dans le titre II. Elle intègre en son sein et par incorporation la Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples rendant du coup constitutionnelles les dispositions de ce texte. Par ailleurs, le texte donne enfin de larges pouvoirs à une nouvelle institution qu'est la Cour constitutionnelle qui est non seulement la plus haute juridiction en matière constitutionnelle mais aussi l'organe régulateur du fonctionnement des institutions de l'Etat et la garante de la protection des droits de l'homme.

C'est la base consensuelle de l'adoption de cette constitution qui a rendu extrêmement compliquée les tentatives de sa révision. Celle-ci a fini par intervenir en 2019 après de nombreuses tentatives infructueuses.

Depuis le 7 novembre 2019, soit vingt-neuf ans après son adoption, la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 a été révisée par la loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, votée le 31 octobre 2019 par l'Assemblée nationale, jugée conforme à la Constitution, et enfin publiée au Journal officiel de la République du Bénin le 8 novembre 2019.

QUELLES LEÇONS TIRER DE TOUT CE QUI PRÉCÈDE ?

L'analyse nous a permis d'en retenir quelques-unes :

- L'établissement d'une Constitution ne relève pas du droit, il fonde le droit³⁰. « Si l'on établit une Constitution en rupture avec celle qui existe jusqu'alors, on n'exerce pas un droit, on institue un nouveau système juridique »³¹. La création d'une Constitution vient en effet de ce qu'elle ne constitue pas une simple révision d'une Constitution préexistante, c'est-à-dire qu'elle ne rentre pas dans une continuité juridique, mais elle opère nécessairement la création d'un nouvel ordre juridique³². Par conséquent, son adoption doit faire l'objet d'une large concertation de la population pour s'assurer que les citoyens adhèrent à ce pacte social du vouloir vivre en harmonie parce qu'il n'y a pas que les règles juridiques, il y a aussi l'idée du droit de vivre ensemble !

³⁰ L. FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, 5^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2002, p. 97.

³¹ L. FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, 5^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2002, p. 97.

³²Ibid., p. 93.

- Quelle est la conception de société que l'on veut créer ? Une société libérale ? la Constitution doit alors prévoir les mécanismes qui vont garantir ce libéralisme : garantie de la propriété privée, des libertés individuelles, etc. ou la Constitution sera –t-elle fondée sur une conception de la vie collective où l'Etat prend en charge l'économie ? l'accent sera alors mis sur les droits économiques, sociaux au détriment des libertés individuelles et de la propriété privée. Une constitution respectueuse de la dignité humaine et des droits de l'homme ? Les mécanismes doivent être prévus.

- La Constitution définit nécessairement les règles de dévolution, c'est-à-dire d'attribution du pouvoir et son exercice et vise à limiter ou à encadrer les pouvoirs des gouvernants. L'un de ses fondements est donc d'éviter le despotisme des rois. Son autre but est de garantir les droits des citoyens. Elle doit, en réalité, permettre aux citoyens de vivre en liberté, permettre aussi aux gouvernants de connaître les limites de leurs pouvoirs, pour éviter l'absolutisme. Le principe de la séparation des pouvoirs doit être fixé, celui de l'équilibre du pouvoir aussi, parce que lorsque le chef de l'Etat, chef du pouvoir exécutif a une majorité au parlement, il contrôle le pouvoir législatif et peut faire voter des lois qui facilitent son intangibilité, son maintien au pouvoir, ou des lois pour écarter les candidats potentiels aux élections susceptibles de menacer son pouvoir. C'est d'ailleurs pourquoi il est rare de voir dans nos pays africains des hommes au pouvoir, candidats à leur propre succession, perdre les élections ... sauf quand il y a limitation des mandats, là ils ne peuvent plus se présenter !

- La Constitution doit prévoir les mécanismes de sa propre révision, celle-ci devant tenir compte des clauses qui ne peuvent pas faire l'objet de révision. Le constat en effet est que lorsque les gouvernants ne peuvent pas avoir le pouvoir par les urnes, ils ont tendance à le conquérir par la force, d'où la résurgence des coups d'Etat. Par ailleurs, les régimes de partis uniques ou partis dominants ne permettent pas l'alternance au pouvoir à travers des élections inclusives auxquelles peuvent participer tous les partis politiques porteurs de projets de société différents.

- Et enfin, le plus important pour moi que j'ai néanmoins inscrit en dernier pour que cela reste dans nos esprits, la Constitution doit aussi prévoir un mécanisme de règlement des conflits entre les institutions de l'Etat, par la mise en place d'un organe juridictionnel, arbitre des conflits entre les politiques et qui devra, le cas échéant, mettre un terme aux différends intra ou inter institutionnels afin d'éviter l'intervention des arbitres auto proclamés. Les mauvaises interprétations des textes et les compétences limitées d'une telle institution ont été les éléments déclencheurs des coups d'Etat répétés au Dahomey d'alors. L'institution d'une Cour constitutionnelle, juge de la constitutionnalité des lois, garante des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques, dont la saisine est ouverte à tout citoyen, organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, a été la solution apportée par le constituant en 1990 pour calmer leur ardeur. Il est en effet préférable de privilégier la régulation juridictionnelle des conflits à la régulation militaire, à celle présidentielle ou aux accords politiques.

Et c'est ainsi que le Bénin a eu une stabilité de trente-trois ans après la période d'instabilité et celle de stabilité forcée et révolutionnaire ... avec sa vulnérabilité permanente.

Je vous remercie.

Marcelline GBEHA AFOUDA

Magistrat

Ancienne Présidente de la Haute

Cour de Justice

Ancienne Vice Présidente de la

Cour constitutionnelle