



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE DOCTORALE

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE  
(FADESP)

MEMOIRE D'OBTENTION DU DIPLOME D'ETUDES  
APPROFONDIES (DEA)

OPTION : *Droit Public Fondamental*

THEME

La problématique de la modification  
de la Constitution du 11 décembre  
1990 du Bénin

**Réalisé et soutenu par :**

Jérémie Essotina KPATAHERI

**Sous la direction de:**

M. Ferdinand Adama KPODAR  
Agrégé des Facultés de Droit des  
Universités du CAMES.  
Professeur Titulaire de Droit Public  
et de Science Politique.

Juillet 2017

## Introduction

« *Les Constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil* »<sup>1</sup>. L'opinion de Royer-Collard a le mérite d'appeler l'attention sur le fait qu'elles « *ne sont pas des cadres morts qui demeureraient immuables entre deux crises qui les rajeunissent ou les disloquent. Elles vivent, s'adaptent, évoluent selon le rythme des évènements politiques, des transformations de l'opinion ou des modifications dans l'équilibre des forces politiques* »<sup>2</sup>. Ainsi, pour répondre aux exigences d'adaptation à l'évolution sociale, chaque Constitution moderne prévoit son mécanisme de modification. Dès lors, la modification de la Constitution dans les règles de l'art n'a rien d'anormal. Mais, il arrive parfois que cette modification soit une équation difficile à résoudre. Le Bénin n'échappe pas à cette problématique.

En effet, la modification est le « *changement partiel* »<sup>3</sup> d'un acte juridique. La modification de la Constitution revient alors à la « *changer, sans en altérer [sa] nature essentielle, [sa] forme [et sa] qualité [...]* »<sup>4</sup>. La Constitution est le livre saint d'un Etat laïc. « *Loi fondamentale, pacte fondateur d'un Etat, norme juridique suprême, charte de l'Etat de droit : la Constitution est généralement parée, par ses fondateurs comme ses gardiens, de vertus solennelles et de définitions comme gravées dans le marbre* »<sup>5</sup>. La Constitution est « *la règle juridique qu'une société politique qui s'organise en Etat se donne pour permettre la réalisation efficace du bien public* »<sup>6</sup>. Elle est « *l'acte créateur de l'Etat* »<sup>7</sup>, son « *acte de naissance* »<sup>8</sup>. La Constitution est appréhendée sous deux angles : l'un matériel et l'autre formel. Au sens matériel, elle est l'« *ensemble des règles écrites ou coutumières qui déterminent la forme de l'Etat (unitaire ou fédéral), la dévolution et*

---

<sup>1</sup> Royer-Collard, cité par GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, E.J.A, Paris, 1999, p. 167.

<sup>2</sup> Georges Burdeau, cité par KOKOROKO (D. K.), « *La controverse doctrinale à propos de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle du Bénin* », in ABJC, *Revue de contentieux constitutionnel*, I- 2013, p. 718.

<sup>3</sup> CORNU (G.), (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8<sup>e</sup> édition, PUF/Quadrige, Paris, 2009, p. 596.

<sup>4</sup> Le Petit Larousse, *Dictionnaire*, édition Larousse, Paris, 2008, p. 654.

<sup>5</sup> FERENCZI (T.) (dir.), *La politique en France, dictionnaire historique de 1870 à nos jours*, Larousse / S.E.J.E.R, Paris, 2004, p. 106.

<sup>6</sup> Francis Delpérée, cité par BADET (G.), « *La Constitution du Bénin a 19 ans : la longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale »* », <http://www.constitution-en-afrique.org/>, consulté le 06 juin 2016.

<sup>7</sup> Théodore Holo, cité par BADET (G.), « *La Constitution du Bénin a 19 ans : la longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale »* », op. cit.

<sup>8</sup> Marc Verdussen, cité par BADET (G.), « *La Constitution du Bénin a 19 ans : la longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale »* », op. cit.

*l'exercice du pouvoir* »<sup>9</sup>. Au sens formel, elle est un « *document relatif aux institutions politiques, dont l'élaboration et la modification obéissent à une procédure différente de la procédure législative ordinaire (ex : assemblée constituante, majorité qualifiée)* »<sup>10</sup>. Pour Hans Kelsen, la Constitution est au sens formel « *la norme qui règle l'élaboration des lois, des normes générales en exécution desquelles s'exerce l'activité des organes. Cette règle de la création des normes juridiques essentielles de l'Etat [...] et de la procédure de la législation forme la Constitution au sens propre, originaire et strict du mot* »<sup>11</sup>. Au sens matériel, « *c'est elle qui est en jeu lorsque les Constitutions modernes contiennent, non seulement des règles sur les organes et la procédure de la législation, mais encore un catalogue de droits fondamentaux des individus ou libertés publiques. [...]. La Constitution n'est pas alors uniquement une règle de procédure mais aussi une règle de fond* »<sup>12</sup>. A propos des définitions matérielle et formelle de la Constitution, Djedjro Francisco Meledje observe que « *ces deux définitions, loin de s'exclure, se complètent [et] peuvent coïncider* »<sup>13</sup>.

Après ces précisions définitionnelles, il faut souligner que la sonnerie de la modification de la Constitution du 11 décembre 1990 du Bénin a été déclenchée pour la première fois en 2003. Depuis cette date, elle n'a pas cessé de retentir<sup>14</sup>. La modification

---

<sup>9</sup> GUINCHARD (S.) et MONTAGNIER (G.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 14<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2003, pp. 153-154.

<sup>10</sup> Id., pp. 153-154.

<sup>11</sup> Hans Kelsen, cité par FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », [http:// www.afrilex.u-bordeaux4.fr/](http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/), p. 3, consulté le 07 juin 2016.

<sup>12</sup> Id., pp. 3-4.

<sup>13</sup> Djedjro Francisco Meledje, cité par NAREY (O.), « *La protection de la Constitution par le citoyen : cas de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990* », communication au colloque sur la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, Cotonou, les 8, 9 et 10 août 2012.

<sup>14</sup> Courant 2003-2005, certains partisans du Président Mathieu KEREKOU ont défendu en vain la modification de la Constitution. En 2006, la Constitution a été modifiée par les députés. Cette modification a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour Constitutionnelle. En 2008, le Président Boni YAYI a mis sur pied une commission technique ad'hoc de relecture de la Constitution. Un projet de loi portant modification de la Constitution a été transmis à l'Assemblée Nationale le 3 novembre 2009. Ce projet n'a pas prospéré. Réélu en 2011, il a mis une autre commission en place chargée de l'élaboration des avant projets de loi dans le cadre des réformes politiques et institutionnelles. Le 06 juin 2013, il a transmis à l'Assemblée Nationale un projet de loi portant modification de la Constitution qui a été controversé. En 2015, les (FCBE), un regroupement de partis politiques soutenant les actions du Président Boni YAYI ont, lors de leur congrès extraordinaire tenu à Cotonou les 27 et 28 février, fait de la modification de la Constitution l'un des thèmes de la campagne électorale pour les législatives de 2015. La campagne électorale de ces législatives a tourné pratiquement autour de la modification ou non de la Constitution. Boni YAYI arrive à la fin de son mandat sans pouvoir faire modifier la Constitution. En 2016, Patrice TALON, élu Président de la République, exprime son intention de la faire modifier en mettant sur pied une commission nationale technique chargée de réformes politiques et institutionnelles.

de la Constitution du 11 décembre 1990<sup>15</sup> se heurte à une résistance et fait l'objet de vives controverses. Les encres ont rempli les pages des journaux<sup>16</sup>, des revues scientifiques<sup>17</sup> et les postillons ont rempli les microphones des radios et télévisions<sup>18</sup> pour défendre ou pourfendre cette idée de modification. Le débat sur sa modification a traversé et continue de traverser presque tous les milieux sociaux : il a fait le tour du gotha politique en passant par ceux scientifique et religieux<sup>19</sup> jusqu'au vulgum pecus. Cet engouement témoigne de « [...] l'attachement du peuple béninois à sa Constitution [...] »<sup>20</sup>. Il s'agit d'une « [...] longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale » »<sup>21</sup>. Ainsi, le peuple béninois tient à sa Constitution comme à la prune de ses yeux. Sa résistance a rendu impossible pour le moment sa modification. Du coup, elle est devenue la « Constitution de tous les records en Afrique »<sup>22</sup>. Et pourtant, « il n'y a pas de Constitution parfaite, et toute Constitution est perfectible. [...] »<sup>23</sup>. D'ailleurs, après près de vingt-sept (27) ans de pratique, la Constitution du 11 décembre 1990 du Bénin présente des insuffisances<sup>24</sup>. Il faut signaler alors que si le principe de sa modification rassemble, son contenu divise. Il apparaît donc que sa modification « [...] n'est pas seulement professée par des présidents réformateurs en quête de la « bonne » Constitution ou des « princes-présidents » en quête de la Constitution « sur-mesure ». Elle a de très nombreux adeptes dans la classe politique et dans toutes les couches de la société civile [...] »<sup>25</sup>. Mais, là où le bât blesse est que « [...] les coreligionnaires s'affrontent sur la voie du changement et sur son contenu, chaque fois qu'un projet voit le jour : le porteur est toujours soupçonné, à tort ou à raison, des pires desseins ; les opposants le combattent

<sup>15</sup> Elle a été adoptée par référendum du 2 décembre 1990. Le peuple avait à choisir entre le « Oui », le « Oui, mais » et le « Non ». A l'issue du référendum, le « Oui » arrive en tête avec 73% des voix. Le « Oui, mais » arrive en deuxième position avec 19,9%. Le « Non » obtient 6,8%. Au total, les « Oui » font 96,9%. Voir BADET (G.), « La Constitution du Bénin a 19 ans : la longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale » », op. cit.

<sup>16</sup> Presque tous les quotidiens béninois en ont fait un large écho.

<sup>17</sup> Notamment le numéro zéro de la (RTSJ) de 2010 et le numéro spécial de la (RBSJA) de 2013.

<sup>18</sup> Plusieurs émissions audio-visuelles ont été organisées sur les chaînes de radios et télévisions.

<sup>19</sup> Par exemple, la réaction du clergé catholique béninois sur la question de la modification. Lire la déclaration de la Conférence Episcopale du Bénin sur l'état politique actuel et la modification de la Constitution, <http://www.levenementprecis.com/>, consulté le 06 juin 2016.

<sup>20</sup> HOLO (Th.), « Emergence de la justice constitutionnelle », Pouvoirs 2009/2, n° 129, pp. 101-114.

<sup>21</sup> BADET (G.), « La Constitution du Bénin a 19 ans : la longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale » », op. cit.

<sup>22</sup> AÏVO (F. J.), *La Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les records en Afrique*, 2<sup>ème</sup> édition, ONIP, Cotonou, 2013.

<sup>23</sup> Guy Carcassonne, in FERENCZI (T.) (dir.), *La politique en France, dictionnaire historique de 1870 à nos jours*, op. cit., p. 17.

<sup>24</sup> Voir les rapports de la « commission AHANHANZO GLELE », de la « commission GNONLONFOUN » et de la « commission DJOGBENOU ».

<sup>25</sup> BOLLE (S.), « Changer la ou de Constitution : des mots et des maux », [www.la-constitution-en-afrique.org/](http://www.la-constitution-en-afrique.org/), consulté le 15 mars 2017.

sans merci, à coup d'arguments ou d'arguties sur la légitimité et la légalité du changement annoncé, tantôt pour conserver en l'état l'ordre constitutionnel, tantôt pour prôner un nouvel ordre constitutionnel »<sup>26</sup>. Cette situation est due en grande partie au fait que la pratique de la modification constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme<sup>27</sup> africain est peu satisfaisante.

En effet, Jean-Louis Atangana Amougou remarque que le nouveau constitutionnalisme africain cultive le « *paradoxe de la cohabitation entre une rigidité constitutionnelle formelle et une instabilité constitutionnelle réelle* »<sup>28</sup>. La maladie n'est pas nouvelle. Maurice Ahanhanzo Glèlè avait déjà écrit que « *si l'Afrique adopte, remet en cause, suspend, abroge, puis renouvelle la Constitution, instituant ainsi une instabilité constitutionnelle, c'est simplement parce qu'elle cherche sa voie* »<sup>29</sup>. Il apparaît que le nouveau constitutionnalisme<sup>30</sup> africain amorcé en 1990 n'est pas un long fleuve tranquille en matière de modifications constitutionnelles qui suscitent selon l'expression empruntée à Raymond Ferreti plus « *d'indignation [que de] louange* »<sup>31</sup>. Après le vent du Renouveau démocratique, c'est celui des modifications constitutionnelles « *souvent inopportunes parce qu'elles ne répondent nullement aux exigences de l'évolution des sociétés africaines en cause* »<sup>32</sup> qui souffle. Ainsi, « *faire, défaire et refaire la Constitution [est] un exemple d'instabilité chronique* »<sup>33</sup> politique et constitutionnelle qui prend « *une tournure polémique remarquable dans plusieurs Etats* »<sup>34</sup>. Désormais, « *la Constitution est bel et*

---

<sup>26</sup> BOLLE (S.), « *Changer la ou de Constitution : des mots et des maux* », op. cit.

<sup>27</sup> Conception des hommes de la Révolution de 1789, comme aussi des fondateurs du Droit constitutionnel au XIX<sup>ème</sup> siècle, qui lie la notion de Constitution à celle de régime libéral (cf. art. 16 de la Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen). Voir GUINCHARD (S.) et MONTAGNIER (G.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 154.

<sup>28</sup> ATANGANA AMOUGOU (J.-L.), « *Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain* », [http : www.droitconstitutionnel.org/congresmp/textes7/ATANGANA.pdf](http://www.droitconstitutionnel.org/congresmp/textes7/ATANGANA.pdf), p. 3, consulté le 10 juin 2016.

<sup>29</sup> Maurice Ahanhanzo Glèlè, cité par ATANGANA AMOUGOU (J.-L.), « *Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain* », op. cit., p. 4.

<sup>30</sup> Pour le Professeur Ahadzi koffi, trois périodes caractérisent le mouvement constitutionnel africain. La première va des années 1958-59 à 1964-65 ; elle correspond grosso modo à l'accélération du mouvement de décolonisation et à l'accession à l'indépendance de la plupart des pays africains. La deuxième période de l'évolution constitutionnelle du continent africain débute aux alentours de 1964-65 et court jusqu'en 1990 ; elle est essentiellement caractérisée par l'abandon du modèle libéral au profit d'un schéma de gouvernement autoritaire qualifié de présidentielisme négro-africain. La troisième commence dans les années 1990 ; elle correspond à l'adhésion de l'Afrique à l'Etat de droit, du moins sur le plan formel, et au multipartisme. Il est cité par ATANGANA AMOUGOU (J. L.), « *Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain* », op. cit., p. 3.

<sup>31</sup> FERRETI (R.), « *Le retour du 49.3* », [http:// www.rajf.org/](http://www.rajf.org/), consulté le 10 juin 2016.

<sup>32</sup> GUEYE (B.), « *La démocratie en Afrique : succès et résistances* », in *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, pp. 5-26.

<sup>33</sup> MELEDJE (D. F.), « *Faire, défaire et refaire la Constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique* », <http://www.ancl-radc.org.za/>, 25p, consulté le 10 juin 2016.

<sup>34</sup> Koffi Ahadzi, cité par FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit., p. 2.

bien tombée de son piédestal, de norme symbole, elle est devenue symbolique »<sup>35</sup>. La plupart des modifications constitutionnelles intervenues en Afrique ont pour objectif principal de maintenir les chefs d'Etat en exercice au pouvoir si possible « jusqu'au retour annoncé de Jésus-Christ »<sup>36</sup> contrairement aux modifications constitutionnelles opérées par exemple en France<sup>37</sup> et aux Etats-Unis d'Amérique<sup>38</sup>. La fraude à la Constitution dont parlait Georges Liet Veaux<sup>39</sup> y a trouvé une terre fertile pour son développement. C'est pourquoi « au Bénin, comme dans beaucoup de pays africains, le mot [modification] de la Constitution sent le soufre. Dans l'esprit des Africains, la [modification] signifie manipulation, instrumentalisation, tripatouillage, au mieux attouchement de la

---

<sup>35</sup> Elodie Derdaele, citée par TRIMUA (E. Ch.), « *L'idée républicaine de la Constitution en Afrique francophone* », [http:// www.afrilex.u-bordeaux4.fr/](http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/), p. 7, consulté le 7 juillet 2016. Adama KPODAR, Dodzi KOKOROKO, Frédéric Joël AÏVO, Séni Mahamadou OUEDRAOGO et Ibrahima DIALLO par exemple font le même constat. En effet, Adama KPODAR découvre deux virus du mal constitutionnel africain. Il s'agit de l'assaut lancé par la Constitution formelle contre la Constitution matérielle et l'irruption de l'armée dans l'arène politique. Il affirme qu'avec la part prise par l'exigence du droit comme le meilleur outil de gouvernance, les gouvernants ont découvert une tactique pour détourner la Constitution substantielle de ces objectifs et de l'idée de droit qui la traverse. Voir « *Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone* », [http:// www.afrilex.u-bordeaux4.fr/](http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/), consulté le 7 juin 2016. Dodzi KOKOROKO constate que les ratés de la mécanique sont récurrents, lesquels abîment la majesté des textes constitutionnels. L'on admettra sans peine que les textes constitutionnels, loin d'être la Bible, ne sont plus touchés avec les mains tremblantes tel que l'enseignait Charles de Montesquieu. Voir « *L'idée de Constitution en Afrique* », in *Afrique contemporaine* 2012/2 (n° 242), p. 117-117, consulté le 10 juin 2016. Frédéric Joël AÏVO constate que la Constitution est en crise en Afrique. Voir « *La crise de normativité de la Constitution en Afrique* », *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, n° 1, 2012, pp. 141-180. Séni Mahamadou OUEDRAOGO se rend compte qu'on assiste à un syncrétisme réussi entre la formalisation de la démocratie et sa confiscation illégitime. Dans ce décorum, la consécration constitutionnelle ne relève que du symbolique puisque les gouvernants sont passés maîtres des tours de passe qui consistent à adopter des Constitutions, mais à les instrumentaliser de façon maximale de sorte à se soustraire des griefs de la violation de la légalité. Voir *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique noire francophone*, Doctorat en Droit, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2011, p. 12, sur [www.theses.fr/2011BOR40008/abes](http://www.theses.fr/2011BOR40008/abes), consulté le 11 juin 2016. Ibrahima DIALLO affirme que la procédure des [modifications] constitutionnelles en Afrique est une procédure toujours instrumentalisée. Voir « *Pour un examen minutieux de la question des révisions de la Constitution dans les Etats africains francophones* », [www.afrilex.u-bordeaux4.fr/](http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/), consulté le 7 juin 2016.

<sup>36</sup> KOKOROKO (D. K.), « *La controverse doctrinale à propos de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle du Bénin* », op. cit., p. 719.

<sup>37</sup> Il faut signaler que la Constitution française a été révisée 24 fois dans le seul souci de l'améliorer. Voir ([www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/les-revisions-constitutionnelles](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/les-revisions-constitutionnelles)), consulté le 20 juillet 2016.

<sup>38</sup> Il faut signaler également que la Constitution américaine a été amendée 27 fois dans le souci de l'améliorer.

Voir ([https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste\\_des\\_amendements\\_de\\_la\\_constitution\\_des\\_Etats\\_Unis](https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_amendements_de_la_constitution_des_Etats_Unis)), consulté le 20 juillet 2016. Elle est selon Marie-France Toinet « [...], la plus ancienne Constitution écrite encore en vigueur à l'heure actuelle ». Voir TOINET (M.F.), *Le système politique des Etats-Unis*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987, p. 33.

<sup>39</sup> LIET VEAUX (G.), « *La fraude à la Constitution : essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France* », RDP, 1943, pp. 116-150.

*Constitution à ses endroits sensibles. Cette méfiance, les Béninois l'ont exprimée à chaque fois qu'un processus a été ouvert »<sup>40</sup>.*

Ainsi, la modification de la Constitution du 11 décembre 1990 grâce à laquelle « [...] le Bénin est passé de la précarité à la pérennité constitutionnelle »<sup>41</sup> est devenue un labyrinthe dont le fil d'Ariane est encore indisponible. Cet état de choses pousse à poser la question de savoir si cette Constitution est-elle restée intacte depuis son adoption jusqu'à l'heure actuelle ? Autrement dit, son contenu actuel est-il le même que celui originel ? La réponse à la question posée est négative. Car, son contenu a, loin d'être stagnant, connu une évolution du fait du juge constitutionnel. Le présent travail revêt alors un double intérêt. Théoriquement, il montrera qu'il existe un fossé entre le contenu actuel et celui originel de la Constitution. Scientifiquement, il rendra compte que l'attitude du juge constitutionnel est controversée au sein de la doctrine. Sa réalisation s'appuiera sur un choix arbitraire de la documentation. Par ailleurs, sa perspective monographique<sup>42</sup> n'exclura pas l'approche comparative.

Au regard de ce qui précède, il faut constater que la modification de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 est marquée par un paradoxe. Pendant que le pouvoir constituant dérivé ou le pouvoir de révision n'a pas encore réussi à la modifier, le juge constitutionnel a réussi à la modifier à travers son pouvoir interprétatif. Alors, il convient de relever utilement que cette Constitution est caractérisée par l'inexistence d'une modification explicite (**première partie**) et la constatation d'une modification implicite (**seconde partie**).

---

<sup>40</sup> Frédéric Joël Aïvo, cité par BOLLE (S.), « Le nouveau départ », [www.constitution-en-afrique.org](http://www.constitution-en-afrique.org), consulté le 2 août 2016. Voir aussi FAU-NOUGARET (M.), « *Manipulations constitutionnelles et coup d'Etat constitutionnel en Afrique francophone* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>, 18 p, consulté le 8 juin 2016.

<sup>41</sup> SALAMI (I. D.), « *La ligne rouge constitutionnelle. Analyse d'un projet de révision constitutionnelle mort-né* », [www.cedatuac.org](http://www.cedatuac.org), consulté le 28 avril 2017.

<sup>42</sup> FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit., p. 8.

**PREMIERE PARTIE :**  
**UNE MODIFICATION EXPLICITE INEXISTANTE**

La modification explicite de la Constitution du 11 décembre 1990 du Bénin par le pouvoir constituant dérivé est inexistante. Il apparaît donc que malgré la consécration de la révision par le pouvoir constituant originaire (chapitre I), le pouvoir constituant dérivé n'a pas encore réussi à la mettre en œuvre (chapitre II).

## **CHAPITRE I : LA CONSECRATION DU PRINCIPE DE LA REVISION**

La révision est le « *réexamen d'un corps de règles en vue de son amélioration* »<sup>43</sup>. Selon Franck Moderne, « *la révision est formellement une technique procédurale par laquelle les pouvoirs publics modifient expressément et officiellement le texte de la Constitution. Matériellement, elle décrit l'objet de la modification constitutionnelle résultat de cette procédure formelle* »<sup>44</sup>. Ainsi, la révision de la Constitution du 11 décembre 1990 du Bénin est soumise au respect des conditions de forme (section I) et des limites de fond (section II).

### **SECTION I : UNE PROCEDURE PRESCRITE AU POUVOIR DE REVISION**

Le pouvoir de révision ou le pouvoir constituant dérivé doit satisfaire à deux conditions de forme dans le cadre de la révision de la Constitution. En effet, la révision constitutionnelle doit être initiée par les organes compétents (paragraphe I) avant qu'elle ne soit concrétisée (paragraphe II).

#### **Paragraphe I : L'initiative de la révision**

Au Bénin, l'initiative populaire de la révision constitutionnelle n'est pas reconnue<sup>45</sup>. L'initiative de la révision de la Constitution n'est accordée qu'au Président de la République (A) et à l'Assemblée Nationale (B).

##### **A- L'initiative accordée au Président de la République**

---

<sup>43</sup> CORNU (G.), (dir.), *Vocabulaire juridique*, 9<sup>e</sup> édition, PUF/Quadrige, Paris, 2011, p. 920.

<sup>44</sup> Franck Moderne, cité par FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit., pp. 1-2.

<sup>45</sup> Cette initiative est accordée au peuple par exemple au Burkina Faso et en Suisse. Au Burkina Faso, selon l'article 161 de la Constitution du 11 juin 1991, l'initiative de la révision est accordée « [...] au peuple lorsqu'une fraction d'au moins trente mille (30 000) personnes ayant le droit de vote, introduit devant l'Assemblée Nationale une pétition constituant une proposition rédigée et signée ». En Suisse, le peuple peut demander la révision totale ou partielle de la Constitution. L'article 138 de la Constitution du 18 avril 1999 encadre l'initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution. En effet, « 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution. Cette proposition est soumise au vote du peuple ». En ce qui concerne l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution, il faut se référer à l'article 139 de la même Constitution. En effet, « 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, demander la révision partielle de la Constitution. Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet ».

L'initiative de la révision de la Constitution est accordée au Président de la République du Bénin. En effet, « *l'initiative de la révision de la Constitution appartient [...] au Président de la République, après décision prise en Conseil des Ministres [...]* »<sup>46</sup>. Il apparaît que la seule obligation faite au Président de la République est de prendre la décision de la révision de la Constitution en Conseil des Ministres. D'ailleurs, le juge constitutionnel du Bénin a affirmé « *[...] que l'article 154 subordonne la validité de l'initiative du Président de la République en matière de révision de la Constitution à la seule et suffisante délibération du Conseil des Ministres [...]* »<sup>47</sup>.

L'initiative de la révision de la Constitution est également accordée à plusieurs Présidents de la République comme c'est le cas par exemple, en France, au Sénégal, au Niger, au Cameroun, au Congo, au Mali et au Togo.

En France, « *l'initiative de la révision de la Constitution appartient [...] au président de la République sur proposition du premier ministre [...]* »<sup>48</sup>. Il est remarqué que le Président de la République ne peut pas de son propre chef initier la révision de la Constitution comme c'est le cas au Bénin. Il revient au Premier Ministre de lui en faire la proposition. Au Sénégal, « *l'initiative de la révision de la Constitution appartient [...] au Président de la République [...]. Le Premier Ministre peut proposer au Président de la République une révision de la Constitution* »<sup>49</sup>. Il ressort qu'il y a deux manières qui s'offrent au Président de la République dans l'exercice de son droit d'initiative de la révision constitutionnelle. Il initie la révision de la Constitution de son propre chef et sur proposition du Premier Ministre. Au Niger<sup>50</sup> tout comme au Cameroun<sup>51</sup>, au Congo<sup>52</sup>, au Mali<sup>53</sup> et au Togo<sup>54</sup>, l'initiative de la révision de la Constitution est accordée au Président de la République.

Au regard des exemples sus-cités, il appert que l'initiative de la révision de la Constitution accordée au Président de la République ne se fait pas de la même manière qu'au Bénin. Si le Président de la République du Bénin est tenu de prendre la décision de

---

<sup>46</sup> Article 154 alinéa 1 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>47</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 13-124 du 12 septembre 2013.

<sup>48</sup> Article 89 alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 de la France.

<sup>49</sup> Article 103 alinéas 1 et 2 de la Constitution du 22 janvier 2001 du Sénégal.

<sup>50</sup> Article 173 alinéa 1 de la Constitution du 25 novembre 2010 du Niger.

<sup>51</sup> Article 63 alinéas 1 et 2 de la Constitution du 02 juin 1972 du Cameroun.

<sup>52</sup> Article 240 de la Constitution du 06 novembre 2015 du Congo.

<sup>53</sup> Article 118 de la Constitution du 27 février 1992 du Mali.

<sup>54</sup> Article 144 alinéa 1 de la Constitution du 14 octobre 1992 du Togo.

l'initiative de la révision de la Constitution en Conseil des Ministres, ses homologues de la France, du Sénégal, du Niger, du Cameroun, du Congo, du Mali et du Togo ne sont pas tenus de le faire ainsi.

En dehors du Président de la République, la Constitution accorde le droit d'initiative de sa révision à l'Assemblée Nationale.

### **B- L'initiative accordée à l'Assemblée Nationale**

Les membres de l'Assemblée Nationale du Bénin ont le droit d'initier la révision de la Constitution. En effet, « *l'initiative de la révision de la Constitution appartient [...] aux membres de l'Assemblée Nationale* »<sup>55</sup>. Il ressort qu'un seul député peut initier la révision de la Constitution. L'initiative de la révision de la Constitution est aussi accordée par exemple aux pouvoirs législatifs du Togo, du Cameroun, de la France, du Sénégal, du Niger, du Congo, du Mali et des Etats-Unis d'Amérique.

Au Togo, « *l'initiative de la révision de la Constitution appartient [...] à un cinquième (1/5) au moins des députés composant l'Assemblée nationale* »<sup>56</sup>. Il est constaté qu'un seul député n'a pas le droit d'initier la révision de la Constitution contrairement au Bénin. Il faut au moins un cinquième des députés composant l'Assemblée Nationale pour que l'initiative de la révision de la Constitution soit valable. Au Cameroun, « *l'initiative de la révision de la Constitution appartient [...] au Parlement. Toute proposition de révision émanant des membres du Parlement doit être signée par un tiers au moins des membres de l'une ou de l'autre chambre* »<sup>57</sup>. Il est évident qu'au Cameroun, le Parlement a le droit d'initier la révision de la Constitution. Mais, contrairement au Bénin, ce droit est accordé au moins à un tiers des membres de l'une ou de l'autre chambre.

Si au Togo et au Cameroun, l'initiative de la révision de la Constitution n'est pas accordée individuellement aux députés et aux sénateurs, c'est le contraire qui s'observe en France<sup>58</sup>, au Sénégal<sup>59</sup>, au Niger<sup>60</sup>, au Congo<sup>61</sup>, au Mali<sup>62</sup> et aux Etats-Unis d'Amérique<sup>63</sup>. Dans ces Etats, les députés et les sénateurs ont le droit d'initier individuellement la

---

<sup>55</sup> Article 154 alinéa 1 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>56</sup> Article 144 alinéa 1 de la Constitution du Togo précitée.

<sup>57</sup> Article 63 alinéas 1 et 2 de la Constitution du Cameroun précitée.

<sup>58</sup> Article 89 alinéa 1 de la Constitution de la France précitée.

<sup>59</sup> Article 103 alinéas 1 et 2 de la Constitution du Sénégal précitée.

<sup>60</sup> Article 173 alinéa 1 de la Constitution du Niger précitée.

<sup>61</sup> Article 240 de la Constitution du Congo précitée.

<sup>62</sup> Article 118 de la Constitution du Mali précitée.

<sup>63</sup> Article 5 de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787.

révision de la Constitution comme leurs homologues du Bénin. Par ailleurs, il faut signaler qu'aux Etats-Unis d'Amérique, l'initiative de la révision de la Constitution appartient exclusivement au pouvoir législatif. En effet, l'article 5 de la Constitution du 17 septembre 1787 accorde le « *pouvoir de proposer les amendements à la Constitution exclusivement au Congrès ou aux législatures des Etats. Ainsi aux Etats-Unis [d'Amérique], l'exécutif n'a pas le pouvoir de proposer les amendements constitutionnels* »<sup>64</sup>. Il ressort que le Président américain n'a pas le droit d'initier la révision de la Constitution contrairement à son homologue béninois.

Lorsque les conditions de l'initiative de la révision constitutionnelle sont remplies, sa concrétisation devient la priorité des priorités pour son ou ses initiateur(s).

## **Paragraphe II : La concrétisation de la révision**

La concrétisation de la révision constitutionnelle passe par le respect de deux phases distinctes. L'initiative de la révision doit d'abord être prise en considération (A) avant d'être ensuite approuvée (B).

### **A- La prise en considération de la révision**

Dès que la phase de l'initiative de la révision est terminée, l'opportunité de la révision est appréciée à travers la phase de prise en considération. D'après Kemal Gözler, cette phase est mise en œuvre « [...] tantôt par une assemblée réunie à cette fin, tantôt par les assemblées ordinaires. Dans le premier cas, on parle d'assemblée constituante ou de convention. [...]. La forte majorité des Constitutions donne ce pouvoir aux organes législatifs ordinaires. Cependant pour assurer la rigidité de la Constitution, ces Constitutions exigent les conditions plus solennelles que celles prévues pour l'adoption des lois ordinaires »<sup>65</sup>.

La prise en considération de la révision au Bénin se fait par l'organe législatif ordinaire. En effet, « *pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision doit être voté à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée*

---

<sup>64</sup> GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, thèse pour le doctorat en droit, Directeur de recherches : Prof. Dmitri Georges LAVROFF, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Faculté de droit, des sciences sociales et politiques, 1995, p. 126, ([www.anayasa.gen.tr/pcr.htm](http://www.anayasa.gen.tr/pcr.htm)), consulté le 20 juin 2016.

<sup>65</sup> Id., p. 128.

Nationale »<sup>66</sup>. La prise en considération de la révision est opérée également par les organes législatifs ordinaires par exemple au Togo, en France et au Mali.

Au Togo, cette phase n'est pas obligatoire lorsque l'approbation de la révision est faite par voie parlementaire. Par contre, elle l'est lorsque l'approbation de la révision est faite par voie référendaire. En effet, « [...] *Le projet ou la proposition de révision est considéré comme adopté, s'il est voté à la majorité des quatre cinquièmes (4/5) des députés composant l'Assemblée nationale. A défaut de cette majorité, le projet ou la proposition de révision adopté à la majorité des deux tiers (2/3) des députés composant l'Assemblée nationale, est soumis au référendum* »<sup>67</sup>. En France, « *le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. [...]* »<sup>68</sup>. Kemal Gözler donne une précision sur la procédure de la prise en considération de la révision constitutionnelle en France. Il affirme qu'« *en France, comme pour les lois ordinaires, les projets ou les propositions de révision constitutionnelle sont votés à la majorité relative, c'est-à-dire à la majorité absolue des suffrages exprimés sans prise en compte des absences ou des abstentions* »<sup>69</sup>. Au Mali, « *le projet ou la proposition de révision doit être voté par l'Assemblée Nationale à la majorité des deux tiers de ses membres* »<sup>70</sup>.

La phase de prise en considération de la révision constitutionnelle doit être rigoureusement respectée. C'est ce qui ressort de la jurisprudence du juge constitutionnel du Bénin. En effet, à l'occasion du vote de la loi constitutionnelle n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 par l'Assemblée Nationale le 23 juin 2006, les députés n'ont pas respecté la phase de prise en considération de la révision constitutionnelle. Ce comportement des députés a été censuré par le juge en ces termes : « *Considérant que la lecture combinée et croisée des articles 154 et 155 précités fait apparaître que la procédure de révision de la Constitution se déroule en deux phases à savoir, la prise en considération du projet ou de la proposition de révision et l'adoption du projet ou de la proposition de révision ; qu'aux termes de l'article 154 alinéa 2, pour que le projet ou la proposition de révision soit pris en considération, il faut qu'il soit voté à la majorité des trois quarts (3/4) des membres composant l'Assemblée Nationale ; que cette*

---

<sup>66</sup> Article 154 alinéa 2 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>67</sup> Article 144 alinéas 2 et 3 de la Constitution togolaise précitée.

<sup>68</sup> Article 89 alinéa 2 de la Constitution française précitée.

<sup>69</sup> GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 129.

<sup>70</sup> Article 118 alinéa 1 de la Constitution malienne précitée.

*première phase qui engage la procédure de révision ne saurait être escamotée ; qu'à la seconde phase, la révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum à moins de l'avoir été à la majorité des quatre cinquièmes (4/5) des membres composant l'Assemblée Nationale ; qu'il résulte des éléments du dossier, notamment de la réponse du Président, que la première étape de la procédure de révision n'a pas été observée par l'Assemblée Nationale ; que, dès lors, l'Assemblée Nationale a violé la Constitution »<sup>71</sup>. Contrairement au juge constitutionnel béninois, certains juges constitutionnels africains n'ont pas jugé opportun de censurer le non-respect de cette phase prévue par la Constitution. C'est pourquoi Abdoulaye Soma déclare que « dans plusieurs pays africains, comme la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso, les parlements ont pris la fâcheuse habitude d'escamoter la phase de prise en considération. Dès qu'à un premier vote la majorité exigée pour l'adoption définitive de la loi constitutionnelle est acquise, le parlement considère que la révision constitutionnelle peut être directement adoptée, et les juges constitutionnels ont été défailants de ne pas leur rappeler le contraire »<sup>72</sup>.*

Après la phase de prise en considération de la révision constitutionnelle, vient celle de son approbation.

## **B- L'approbation de la révision**

L'approbation est la dernière phase devant aboutir à la concrétisation de la révision constitutionnelle. Kemal Gözler le souligne si bien en affirmant que « *c'est la dernière phase de la procédure de révision constitutionnelle. Il s'agit d'un dernier obstacle que doivent surmonter les propositions et les projets des lois constitutionnelles adoptés par les organes compétents avant d'entrer en vigueur. Ainsi les Constitutions donnent une dernière occasion de réflexion sur la révision constitutionnelle, avant qu'elle devienne définitive* »<sup>73</sup>. La mise en œuvre de cette phase est faite à travers deux modes au Bénin : il s'agit du mode référendaire et du mode parlementaire. Il y a des Etats dans lesquels les deux modes sont concurremment utilisés et les Etats dans lesquels le mode référendaire ou le mode parlementaire a seul droit de cité.

Au Bénin, « *la révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum, sauf si le projet ou la proposition en cause a été approuvé à la majorité des quatre*

---

<sup>71</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.

<sup>72</sup> SOMA (A.), « *Le contrôle de constitutionnalité des normes supra législatives. Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006* », in ABJC, Revue de contentieux constitutionnel, I- 2013, pp. 99-125.

<sup>73</sup> GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 131.

*cinquièmes des membres composant l'Assemblée »<sup>74</sup>. Il faut signaler que le juge constitutionnel béninois précise « que le référendum constitue le mode principal de révision de la Constitution »<sup>75</sup>. Les deux modes sont également admis par exemple en France, au Congo, au Cameroun et au Sénégal.*

*En France, « la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. [...] »<sup>76</sup>. Au Congo, « lorsqu'il émane du Président de la République, le projet de révision est soumis directement au référendum, après avis de la Cour suprême. Il peut aussi être soumis, après avis de la Cour suprême, au Parlement réuni en congrès, qui se prononce par un vote à la majorité des trois quarts de ses membres. Lorsque la proposition de révision émane d'un membre du Parlement, elle est votée par les trois quarts (3/4) des membres des deux chambres du Parlement réuni en congrès. [...] »<sup>77</sup>. Au Cameroun, « le Parlement se réunit en congrès, lorsqu'il est appelé à se prononcer sur un projet ou une proposition de révision de la Constitution. Le texte est adopté à la majorité absolue des membres le composant. Le Président de la République peut demander une seconde lecture. Dans ce cas, la révision est votée à la majorité des deux tiers des membres composant le Parlement. Le Président de la République peut décider de soumettre tout projet ou toute proposition de révision de la Constitution au Référendum. Dans ce cas, le texte est adopté à la majorité simple des suffrages exprimés »<sup>78</sup>. Au Sénégal, « le projet ou la proposition de révision de la Constitution est adopté par l'Assemblée nationale selon la procédure de l'article 71. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet ou la proposition n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre à l'Assemblée nationale. Dans ce cas, le projet ou la proposition n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes (3/5) des suffrages exprimés »<sup>79</sup>.*

S'agissant des Etats dans lesquels le mode référendaire ou le mode parlementaire a seul droit de cité, les cas du Mali et des Etats-Unis d'Amérique serviront d'illustration. Au

---

<sup>74</sup> Article 155 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>75</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.

<sup>76</sup> Article 89 alinéa 2 de la Constitution française précitée.

<sup>77</sup> Article 241 de la Constitution congolaise précitée.

<sup>78</sup> Article 63 de la Constitution camerounaise précitée.

<sup>79</sup> Article 103 de la Constitution sénégalaise précitée.

Mali, quel que soit l'organe à l'origine de la révision, la révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum<sup>80</sup>. Ainsi, le référendum est l'unique moyen d'approbation de la révision constitutionnelle. Seul le peuple est mis sur orbite. Ses représentants sont simplement et purement écartés du processus d'approbation de la révision constitutionnelle. Aux Etats-Unis d'Amérique, l'approbation de la révision constitutionnelle est opérée par les législatures ou par les conventions. En effet, selon la Constitution américaine, les « [...] amendements seront valides à tous égards comme faisant partie intégrante de la présente Constitution, lorsqu'ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des États, ou par des conventions dans les trois quarts d'entre eux, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été proposé par le Congrès »<sup>81</sup>. Il ressort que quel que soit le mode de ratification ou d'approbation de la révision de la Constitution proposé par le Congrès, le peuple est écarté. Seuls ses représentants sont mis sur orbite.

Le pouvoir de révision n'est pas seulement astreint aux conditions de forme, il est également astreint aux limites de fond.

## **SECTION II : UNE LIMITATION IMPOSEE AU POUVOIR DE REVISION**

La Constitution du Bénin impose des limites au pouvoir de révision<sup>82</sup> (paragraphe I). Hormis ces limites, le juge constitutionnel béninois a eu recours à des limites qu'il a forgées d'autorité (paragraphe II)<sup>83</sup>.

### **Paragraphe I : Les limites inscrites dans la Constitution**

Les limites inscrites expressis verbis dans la Constitution sont de deux ordres. Les unes sont matérielles (A) et les autres sont temporelles (B).

#### **A- Les limites matérielles**

La Constitution béninoise a prévu des limites matérielles que le pouvoir de révision doit respecter dans le cadre de sa révision. En effet, deux limites sont expressément prévues par le pouvoir constituant originaire qui ne peuvent pas faire l'objet de révision. Il

---

<sup>80</sup> Article 118 de la Constitution du Mali précitée

<sup>81</sup> Article 5 de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique précitée.

<sup>82</sup> Il faut signaler par exemple que la Constitution de la Suisse précitée ne prévoit aucune limite au pouvoir de révision. En effet, son article 192 dispose que « la Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement ».

<sup>83</sup> Ici, il sera procédé à l'exposé de ces limites en occultant la question de leur force obligatoire qui fait l'objet de controverses au sein de la doctrine. Voir infra : paragraphe II, section II du chapitre II de la seconde partie.

s'agit de la forme républicaine et de la laïcité de l'Etat<sup>84</sup>. La Constitution béninoise n'est pas la seule à prévoir des limites matérielles. D'autres Constitutions comme par exemple celles du Togo, du Congo, de la France, du Sénégal, du Burkina Faso, du Mali et du Portugal ont également prévu des limites matérielles au pouvoir de révision. Au Togo<sup>85</sup> et au Congo<sup>86</sup>, il y a deux limites matérielles expressément prévues par le constituant originaire comme au Bénin: il s'agit de la forme républicaine et de la laïcité de l'Etat qui ne peuvent pas faire l'objet de révision. En France<sup>87</sup> tout comme au Sénégal<sup>88</sup>, une seule limite est inscrite dans la Constitution. Il s'agit de la forme républicaine du Gouvernement et de l'Etat qui ne peut pas faire l'objet de révision. Au Burkina Faso<sup>89</sup>, trois limites ne peuvent pas faire l'objet de révision. Il s'agit de la nature et la forme républicaine de l'Etat ; le système multipartiste et l'intégrité du territoire national. Au Mali<sup>90</sup>, il y a également trois limites qui ne peuvent pas faire l'objet de révision. Il s'agit de la forme républicaine de l'Etat, de la laïcité de l'Etat et le multipartisme. Selon Kemal Gözler, « [...] il faut souligner que dans le domaine des limites matérielles, le record appartient à la Constitution portugaise [...] »<sup>91</sup>. En effet, elle prévoit quatorze (14)<sup>92</sup> principes intangibles<sup>93</sup>.

---

<sup>84</sup> Article 156 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>85</sup> Article 144 de la Constitution togolaise précitée.

<sup>86</sup> Article 240 de la Constitution congolaise précitée.

<sup>87</sup> Article 89 de la Constitution française précitée.

<sup>88</sup> Article 103 de la Constitution sénégalaise précitée.

<sup>89</sup> Article 165 de la Constitution burkinabé précitée.

<sup>90</sup> Article 118 de la Constitution malienne précitée.

<sup>91</sup> GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 120. Voir aussi FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit., p. 45.

<sup>92</sup> Article 288 de la Constitution portugaise du 2 avril 1976. Il faut noter que dans l'histoire, la Constitution transitoire sud-africaine du 22 décembre 1993 contenait 33 principes intangibles. En effet, « le passage de l'apartheid à la démocratie dite « multiraciale » s'est faite par le biais d'une Constitution « transitoire » (du 22 décembre 1993) par laquelle une assemblée constituante était appelée à élaborer une nouvelle Constitution ; mais celle-ci, selon l'article 71 de ce texte « transitoire », devrait respecter un certain nombre de principes (33 tout de même, dont la séparation des pouvoirs, le fédéralisme, etc.), la Cour constitutionnelle étant chargée de vérifier que le texte voté par l'assemblée constituante leur serait bien conforme ». Claude Klein, cité par LE PILLOUER (A.), « *De la révision à l'abrogation de la Constitution* » : *les termes du débat* », [juspolicum.com/uploads/pdf/JP3\\_lepillouer.pdf](http://juspolicum.com/uploads/pdf/JP3_lepillouer.pdf), 2009, consulté le 20 juillet 2016.

<sup>93</sup> Il s'agit de l'indépendance nationale et l'unité de l'État ; la forme républicaine du Gouvernement ; la séparation de l'église et de l'État ; les droits, les libertés et les garanties fondamentales des citoyens ; les droits des travailleurs, des comités de travailleurs et des associations syndicales ; coexistence du secteur public, du secteur privé et du secteur coopératif et social de propriété des moyens de production ; l'existence de plans économiques dans le cadre d'une économie mixte ; le suffrage universel, direct, secret et périodique pour la désignation des membres élus des pouvoirs publics constitutionnels, des régions autonomes et du pouvoir local, ainsi que le système de la représentation proportionnelle ; le pluralisme de l'expression et de l'organisation politique, y compris celui les partis politiques, et le droit d'opposition démocratique ; la séparation et l'interdépendance des pouvoirs publics constitutionnels ; le contrôle de la constitutionnalité des normes juridiques par action ou omission ; l'indépendance des tribunaux ; l'autonomie des collectivités territoriales et l'autonomie politique et administrative des archipels des Açores et de Madère.

Au terme de l'inventaire de ces limites, il est remarqué qu'il y en a deux qui sont pratiquement communes à tous les Etats : il s'agit de la forme républicaine et de la laïcité de l'Etat. Il ne serait donc pas superfétatoire d'en parler brièvement.

Offerte à l'humanité par Rome<sup>94</sup>, la République est un « régime politique où le pouvoir est chose publique (*res publica*), ce qui implique que ses détenteurs l'exercent non en vertu d'un droit propre (droit divin, hérédité), mais en vertu d'un mandat conféré par le corps social. Ainsi définie, la République s'oppose à la Monarchie ou Royauté, mais elle ne se confond pas avec la Démocratie : une Monarchie peut être démocratique (ex : Grande Bretagne), une République peut ne pas l'être (ex : Grèce « des colonels » et Républiques populaires) ; en fait, les mots République et Démocratie sont souvent employés indifféremment »<sup>95</sup>. Désormais, « la République a guillotiné son roi et l'a remplacé par un président. Elle l'a fait mortel, alors que par le sacre, la dynastie, la divinité et la foi, il était immortel, empruntant successivement les corps de sa descendance, se perpétuant par l'hérédité et l'identité génétique. Il incarnait les traditions, la coutume, un fond culturel dont il était le garant et le gardien. La République l'a relégué au musée des curiosités institutionnelles historiques »<sup>96</sup>. Le Bénin est une République depuis le 4 décembre 1958. Il a hérité cette forme de la France. Il faut signaler que la forme républicaine de l'Etat français n'a pas été toujours un long fleuve tranquille. Elle a connu des soubresauts avant d'être frappée du sceau de la clause d'éternité et gravée dans le marbre constitutionnel. « C'est en effet sous la IIIème République qu'est apparue lors de la révision de 1884 – consacrant la victoire politique des républicains sur les monarchistes – la disposition constitutionnelle selon laquelle « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision ». Elle modifiait l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, afin d'empêcher un retour légal à la monarchie que le maréchal de Mac-Mahon s'était longtemps évertué à provoquer »<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Voir GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 22.

<sup>95</sup> GUINCHARD (S.) et MONTAGNIER (G.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 504.

<sup>96</sup> TRIMUA (E. Ch.), « L'idée républicaine de la Constitution en Afrique francophone », op. cit., p. 20.

<sup>97</sup> BEAUD (O.), « Le cas français : l'obstination de la jurisprudence et de la doctrine à refuser toute idée de limitation au pouvoir de révision constitutionnelle », Master in Istituzioni Parlamentari Europee « Mario Galizia » per Consulenti d'Assemblea Università di Roma « La Sapienza », 2015, [www.nomos.leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos.leattualitaneldiritto.it), consulté le 20 juillet 2016. Voir aussi GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit. p. 137 (Loi du 14 août 1884 portant révision partielle des lois constitutionnelles Article 2. – Le § 3 de l'article 8 de la même loi du 25 février 1875 est complété ainsi qu'il suit : « La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision »).

La laïcité de l'Etat est au sens du droit constitutionnel l'« *expression signifiant que l'Etat est par nature un phénomène non religieux [...]* ». Elle est également l'« *expression signifiant que l'Etat adopte à l'égard des Eglises et des religions une attitude sinon d'ignorance, du moins d'impartialité, de neutralité* »<sup>98</sup>. La laïcité est le principe selon lequel « *une collectivité humaine, a fortiori publique, ne doit pas se laisser guider par des considérations religieuses. Elle suppose que l'Etat est neutre, ce qui fut ainsi traduit par la loi du 9 décembre 1905 consacrant la séparation des églises et de l'Etat. [...]. Ainsi, dans un Etat laïc comme celui du Bénin, toutes les compétences politiques et administratives sont exercées par les autorités laïques sans participation ni intervention des autorités religieuses ès qualité et sans immixtion de l'Etat dans les affaires religieuses. L'Etat respecte toutes les confessions et, par suite, les acteurs du pouvoir politique et du pouvoir administratif s'abstiennent d'exprimer pendant l'exercice de leurs charges ou à l'occasion de cet exercice, leur foi religieuse voire leur athéisme éventuel* »<sup>99</sup>. Par la laïcité, le pouvoir de l'Etat devient temporel et non spirituel. Selon Guizot, elle est « *la plus grande conquête des temps modernes* »<sup>100</sup>. Aristide Briand en donne une définition brillante : « *l'Etat n'est ni religieux ni antireligieux, mais areligieux* »<sup>101</sup>. Le Christ a posé le principe de la séparation des pouvoirs politique et religieux. Il déclare : « *mon royaume n'est pas de ce monde. Rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu* »<sup>102</sup>.

Outre les limites matérielles, la Constitution du Bénin impose également des limites temporelles au pouvoir de révision.

## **B- Les limites temporelles**

Les limites temporelles sont prévues par la Constitution du Bénin. D'après Kemal Gözler, il y a deux types de limites temporelles qui sont : « *l'interdiction de réviser la Constitution avant l'écoulement d'un certain délai à partir de sa mise en vigueur* » et « *l'interdiction de réviser la Constitution dans certaines circonstances* »<sup>103</sup>.

Au Bénin, c'est l'interdiction de réviser la Constitution dans certaines circonstances qui est en vigueur. En effet, les circonstances dans lesquelles la révision de la

<sup>98</sup> GUINCHARD (S.) et MONTAGNIER (G.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 346.

<sup>99</sup> Fondation Konrad ADENAUER, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions*, Editions COPEF, Cotonou, 2009, pp. 20-21, [www.kas.de/wf/doc/kas\\_171-1442-1-30.pdf?100215151909](http://www.kas.de/wf/doc/kas_171-1442-1-30.pdf?100215151909), consulté le 20 juillet 2016.

<sup>100</sup> Guizot, cité par GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 54.

<sup>101</sup> Aristide Briand, cité par GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., pp. 54-55.

<sup>102</sup> GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 55.

<sup>103</sup> GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 121-122.

Constitution est interdite sont au nombre de trois. Premièrement, « aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire »<sup>104</sup>. Deuxièmement, « en cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, l'Assemblée Nationale se réunit pour statuer sur le cas à la majorité absolue de ses membres. Le Président de l'Assemblée Nationale saisit la Cour Constitutionnelle qui constate et déclare la vacance de la Présidence de la République. Les fonctions de Président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 54 alinéa 3, 58, 60, 101 et 154 sont provisoirement exercées par le Président de l'Assemblée Nationale »<sup>105</sup>. Troisièmement, « en cas de mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de Justice, son intérim est assuré par le Président de la Cour Constitutionnelle qui exerce toutes les fonctions de Président de la République à l'exception de celles mentionnées aux articles 54 alinéa 3, 58, 60, 101 et 154 »<sup>106</sup>. En dehors de la Constitution béninoise, les Constitutions du Togo<sup>107</sup>, du Burkina Faso<sup>108</sup>, du Congo<sup>109</sup> et de la France<sup>110</sup> par exemple prévoient également les circonstances dans lesquelles elles ne peuvent pas être révisées.

Certaines Constitutions interdisent leur révision dans les circonstances exceptionnelles. Par exemple, selon la Constitution espagnole, la révision de la Constitution est interdite en temps de guerre<sup>111</sup> ou lorsque l'état d'alerte, l'état d'exception et l'état de siège sont en vigueur<sup>112</sup>. De même, la Constitution portugaise précise qu'« aucun acte de révision constitutionnelle ne peut être accompli pendant l'état de siège ou l'état d'urgence »<sup>113</sup>. Le but de ces limitations « est d'interdire la révision à certaines époques en raison des circonstances, afin d'éviter toute révision sous la pression des événements »<sup>114</sup>.

S'agissant de l'interdiction de réviser la Constitution avant l'écoulement d'un certain délai à partir de sa mise en vigueur, la Constitution des Etats-Unis d'Amérique en donne l'exemple : « Sous réserve que nul amendement qui serait adopté avant l'année mil

---

<sup>104</sup> Article 156 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>105</sup> Article 50 alinéa 1 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>106</sup> Article 50 alinéa 3 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>107</sup> Article 144 de la Constitution togolaise précitée.

<sup>108</sup> Articles 43 et 165 de la Constitution burkinabé précitée.

<sup>109</sup> Article 240 de la Constitution congolaise précitée.

<sup>110</sup> Articles 7 et 89 de la Constitution française précitée. Il faut signaler qu'en dehors de cette interdiction, le Conseil constitutionnel à travers sa décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 affirme que la révision de la Constitution est interdite lorsque l'article 16 est en application.

<sup>111</sup> Article 169 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978.

<sup>112</sup> Article 116 de la Constitution espagnole précitée.

<sup>113</sup> Article 289 de la Constitution portugaise précitée.

<sup>114</sup> Debbasch et alii, cités par GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 122.

*huit cent huit ne puisse en aucune façon affecter la première et la quatrième clause de la neuvième section de l'Article premier, et qu'aucun État ne soit, sans son consentement, privé de l'égalité de suffrage au Sénat »<sup>115</sup>. Il faut signaler que certaines Constitutions prévoient un laps de temps après la dernière révision. Par exemple, la Constitution portugaise précise que « l'Assemblée de la République peut réviser la Constitution à expiration d'un délai de cinq ans à compter de la date de la publication de la dernière loi de révision ordinaire »<sup>116</sup>. Selon Laferrière, « le but des limitations dans le temps est de permettre au régime nouvellement institué de se mettre en place et de s'affermir »<sup>117</sup>.*

Le pouvoir de révision est astreint non seulement aux limites imposées par le pouvoir constituant originaire mais aussi aux limites imposées par le juge constitutionnel.

## **Paragraphe II : Les limites jurisprudentielles**

Non inscrites expressément dans la Constitution, ces limites sont forgées par le juge au cours de son office. Il y a le « consensus national » (A) et les « options fondamentales de la conférence nationale » (B).

### **A- Le consensus national**

Le 23 juin 2006, l'Assemblée Nationale a procédé à l'adoption d'une loi constitutionnelle n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990. Ce qui intéressait les députés était la prorogation de leur mandat en cours. Désormais, leur mandat passerait de 4 ans à 5 ans, avec effet rétroactif. L'adoption de cette loi a donné lieu à des vifs débats au sein des députés et au sein du peuple. Il faut noter que l'initiative des députés n'a pas reçu un écho favorable auprès de plusieurs organisations de la société civile. Des recours sont formés pour solliciter l'arbitrage du juge constitutionnel. Parmi ces recours, il y a ceux qui demandent à la Cour constitutionnelle de valider la loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée Nationale parce qu'elle est conforme à la Constitution et ceux qui lui demandent de l'invalider parce qu'elle est contraire à la Constitution. Il convient de noter que les défenseurs de cette loi constitutionnelle sont moins nombreux que ses pourfendeurs. C'est dans ce climat sociopolitique surchauffé que le juge constitutionnel devra rendre sa décision pour départager les différents protagonistes.

---

<sup>115</sup> Article 5 de la Constitution américaine précitée.

<sup>116</sup> Article 284 de la Constitution portugaise précitée.

<sup>117</sup> Laferrière, cité par GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 121.

Les moyens évoqués devant le juge constitutionnel pour demander la validation et l'invalidation de cette loi constitutionnelle sont divers. Le juge constitutionnel, sans évoquer la question de sa compétence à opérer le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, constate à bon droit que certains requérants n'avaient pas qualité à agir parce qu'il s'agissait d'une loi non encore promulguée. Dans ce cas et sur le fondement de l'article 121 de la Constitution du 11 décembre 1990, seuls les députés et le Président de la République ont qualité à agir. Après avoir rejeté les recours des requérants qui n'ont pas qualité à agir, le juge constitutionnel passe au scanner le fond des recours ayant réussi au test de recevabilité.

À la fin de l'opération, il déclare invalide cette loi constitutionnelle. Pour lui, elle viole certaines dispositions « *immédiates* » et « *médiates de la Constitution* »<sup>118</sup>, surtout le « consensus national » qu'il enfante et érige en principe à valeur constitutionnelle en ces termes : « *Considérant que ce mandat de quatre (4) ans, qui est une situation constitutionnellement établie, est le résultat du consensus national dégagé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du peuple béninois à [...] la confiscation du pouvoir ; que même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle ; qu'en conséquence, les articles 1 et 2 de la Loi constitutionnelle n° 2006-13 adoptée par l'Assemblée Nationale le 23 juin 2006, sans respecter le principe à valeur constitutionnelle ainsi rappelé, sont contraires à la Constitution [...]* »<sup>119</sup>. Désormais, le consensus national inventé par le juge constitutionnel béninois devient une limite qui s'impose au pouvoir de révision constitutionnelle.

En dehors du consensus national, les « options fondamentales de la conférence nationale » s'imposent également au pouvoir de révision constitutionnelle.

## **B- Les options fondamentales de la conférence nationale**

---

<sup>118</sup> SALAMI (I. D.), « *Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise* », in *Revue Togolaise des Sciences Juridiques (RTSJ)*, n° 0000, 2010, pp. 44-74.

<sup>119</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, dernier considérant de la Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

La Constitution du 11 décembre 1990 prévoit le recours au référendum à plusieurs reprises<sup>120</sup>. Par exemple, « *le Peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie de référendum. Les conditions de recours au référendum sont déterminées par la présente Constitution et par une loi organique* »<sup>121</sup>. Il apparaît que le peuple peut être consulté à travers le référendum sur certaines questions de la République.

Ainsi, le 30 septembre 2011, la loi organique n° 2011-27 portant conditions de recours au référendum est adoptée par l'Assemblée Nationale. Sur le fondement des articles 117 et 123 de la Constitution, toute loi organique doit être obligatoirement soumise à la Cour constitutionnelle pour qu'elle se prononce sur sa conformité à la Constitution avant sa promulgation. En vertu de l'article 121 de la Constitution, le Président de la République a saisi la Cour constitutionnelle pour qu'elle opère le contrôle de constitutionnalité sur ladite loi organique. D'ailleurs, il ne pouvait en être autrement en l'état actuel de la législation béninoise. En effet, « *seul le Président de la République a qualité pour saisir la Cour d'un recours en contrôle de constitutionnalité d'une loi organique* »<sup>122</sup>. Au cours de l'examen de cette loi organique, le juge constitutionnel déclare son article 6 contraire à la Constitution en ces termes : « *Considérant que l'examen de la loi fait ressortir que l'article 6 est contraire à la Constitution en ce qu'il ne cite pas toutes les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990 et qui sont reprises par les articles 42, 44 et 54 de la Constitution ; qu'il s'agit du nombre de mandats présidentiels, de la limitation d'âge pour les candidats à l'élection présidentielle et de la nature présidentielle du régime politique dans notre pays ; que l'article 6 doit donc être reformulé comme suit : Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990, à savoir :*

- *la forme républicaine et la laïcité de l'Etat ;*
- *l'atteinte à l'intégrité du territoire national ;*
- *le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ;*
- *la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ;*

---

<sup>120</sup> Articles 4 ; 58 ; 108 et 155 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>121</sup> Article 4 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>122</sup> Article 19 de la loi n° 91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001.

- le type présidentiel du régime politique au Bénin »<sup>123</sup>.

Dorénavant, l'atteinte à l'intégrité du territoire national ; le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle et le type présidentiel du régime politique au Bénin deviennent des normes intangibles au même titre que la forme républicaine et la laïcité de l'Etat.

Les conditions de forme et les limites de fond constituent des obstacles dressés sur le chemin du pouvoir de révision afin de protéger la Constitution contre toute révision fantaisiste. Avec le rajout des limites jurisprudentielles, la révision constitutionnelle devient plus corsée.

## **CHAPITRE II : LA MISE EN ŒUVRE DIFFICILE DE LA REVISION**

La révision de la Constitution au Bénin est une tâche difficile à réaliser. C'est un long chemin parsemé d'embûches. Les politiques ont tenté de le prendre (section I) mais, ils ont été bloqués (section II).

### **SECTION I : LES TENTATIVES DE REVISION**

Les politiques ont pris sur eux la responsabilité d'enclencher des initiatives de révision constitutionnelle. Ces initiatives ont été l'œuvre tantôt du pouvoir exécutif (paragraphe I) et tantôt de celui législatif (paragraphe II).

#### **Paragraphe I : L'initiative de l'exécutif**

Le pouvoir exécutif a tenté vainement la révision de la Constitution. L'initiative de la révision a été d'abord exprimée oralement avant de l'être ensuite par écrit. Il faut noter que les motifs de la révision (A) n'ont pas reçu le consentement de l'Assemblée Nationale pour qu'elle adopte les projets de loi de révision constitutionnelle (B).

##### **A- Les motifs de la révision**

Entre 2003 et 2005, certains partisans<sup>124</sup> du Président de la République Mathieu KEREKOU réélu en 2001 ont exprimé oralement le vœu de réviser la Constitution. Cette

---

<sup>123</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011.

<sup>124</sup> Par exemple, il faut citer monsieur Nazaire DOSSA qui était le coordonnateur national du Noyau dur pour la révision de la Constitution (Ndrc), in Le Matinal, Rencontre du Chef de l'Etat avec le collectif des enseignants de l'Ouémé et du Plateau, Kérékou dit non à la révision, Cotonou, 2005, p. 38.

révision visait à faire sauter le verrou de l'âge plafond<sup>125</sup> et la limitation du nombre de mandats<sup>126</sup>. L'objectif poursuivi était de donner la possibilité au Président de la République Mathieu KEREKOU d'être candidat à l'élection présidentielle de 2006. En effet, sans cette révision, il lui est impossible de prétendre encore à la magistrature suprême parce que nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels. Pour ces partisans, il était le seul capable de bien diriger le Bénin.

En 2009, le Président de la République Boni YAYI, élu en 2006 exprime par écrit son intention de réviser la Constitution. Les motifs de cette révision sont contenus dans les décrets de transmission des projets de loi de révision<sup>127</sup> à l'Assemblée Nationale. Il faut préciser que ces motifs n'ont pas varié d'un décret à un autre. En effet, la Constitution béninoise promulguée le 11 décembre 1990 a permis au Bénin de connaître plusieurs alternances et de surmonter des crises politiques majeures. L'autorité de l'Etat, la stabilité institutionnelle et la paix sociale ont été sauvegardées. Ces acquis ne doivent pas être remis en cause, ni même fragilisés. Ils peuvent être améliorés pour une République moderne dotée d'une démocratie participative. Les raisons qui ont nécessité la démarche de la révision de la Loi Fondamentale visent à asseoir l'Etat de Droit et une démocratie renforcée sur des bases saines et solides pour un développement économique durable du Bénin. Il s'agit principalement de la création et de la constitutionnalisation de la Cour des Comptes, de la constitutionnalisation de la Commission Electorale Nationale Autonome et de l'imprescriptibilité des crimes économiques dans le cadre de la moralisation de la vie publique et de la lutte contre la corruption engagées au Bénin depuis avril 2006. Ces modifications préservent les options fondamentales de la Conférence Nationale de Février 1990 et ne remettent pas en cause les dispositions de l'article 6 de la loi N° 2011-27 du 18 janvier 2012 portant conditions de recours au référendum<sup>128</sup>. Selon Stéphane Bolle, « *la révision envisagée n'a rien à voir avec l'une de ces "révisions dangereuses" qui prolifèrent en Afrique : il ne s'agit ni de lever la limitation du nombre de mandats présidentiels, ni d'allonger la durée du mandat du chef de l'Etat, ni de durcir les conditions d'éligibilité à la magistrature suprême, ni d'accorder une immunité au*

---

<sup>125</sup> Article 44 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>126</sup> Article 42 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>127</sup> Les décrets n° 2009-548 du 03 novembre 2009 et n° 2013-255 du 06 juin 2013 portant transmission à l'Assemblée Nationale des projets de loi de révision au Bénin.

<sup>128</sup> Voir supra pages 22 et 23.

*Président en exercice ou aux anciens Présidents, ni d’instaurer un sénat d’inspiration bonapartiste »<sup>129</sup>.*

En 2016, le Président de la République Patrice TALON exprime à son tour par écrit son intention de réviser la Constitution. Il transmet le projet de révision de la Constitution à l’Assemblée Nationale<sup>130</sup>. Ce projet est motivé par le souci de consolider la démocratie, l’Etat de droit et la bonne gouvernance au Bénin. Pour ce faire, il faut procéder principalement à l’attelage institutionnel qui vise un équilibre constructif des pouvoirs, au renforcement du parlement, au renforcement du système partisan, au renforcement des pouvoirs juridictionnels et au renforcement de la responsabilité des gouvernants.

Il convient de rappeler que les motifs de la révision n’ont pas reçu l’assentiment de l’Assemblée Nationale. C’est pourquoi celle-ci a procédé au rejet des projets de loi de révision constitutionnelle.

### **B- Le rejet des projets de révision**

Il n’est pas inutile de rappeler que l’initiative de la révision de la Constitution qui a vu le jour entre 2003 et 2005 n’a pas été exprimée par écrit. D’ailleurs, cette initiative ne venait pas du gouvernement. Par conséquent, aucun projet de loi de révision n’a été adopté par lui pour être transmis à l’Assemblée Nationale. Cette initiative de révision voulue par certains des partisans du Président de la République Mathieu KEREKOU a été étouffée dans l’œuf avec la déclaration de ce dernier qui a refusé d’accéder à leur demande.

Par contre, le gouvernement a adopté expressément des projets de révision de la Constitution qu’il a transmis à l’Assemblée Nationale respectivement en 2009, en 2013 et en 2017. Ces projets de révision de la Constitution ont été adoptés en Conseil des Ministres sur la base des travaux de trois commissions. Il faut noter que deux commissions ont été mises en place par le Président de la République Boni YAYI. Il s’agit de la commission technique ad hoc de relecture de la Constitution du 11 décembre 1990 dite « *commission AHANHANZO GLELE* »<sup>131</sup> et celle chargée de l’élaboration des avant projets de loi dans le cadre des réformes politiques et institutionnelles dite « *commission GNONLONFOUN* »<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> BOLLE (S.), « *Le projet de révision du Président de la République du Bénin* », [www.la-constitution-en-afrique.org/](http://www.la-constitution-en-afrique.org/) consulté le 20 juin 2016.

<sup>130</sup> Voir décret n° 2017-170 du 15 mars 2017 portant transmission à l’Assemblée Nationale du projet de loi portant modification de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>131</sup> Créée par décret n° 2008-052 du 18 février 2008. Ce décret a été modifié et complété par le décret n° 2008- 597 du 22 octobre 2008.

<sup>132</sup> Créée par décret n° 2011-502 du 25 juillet 2011.

Mathias Hounkpè affirme que depuis la fin des élections législatives de 2007, l'opinion publique semble, non seulement d'accord avec l'idée que la Loi Fondamentale a besoin d'être amendée, mais en plus, prête à accompagner toute initiative de révision concertée de la Constitution. En effet, il n'y a presque plus de débats aujourd'hui autour de certaines insuffisances relevées par les experts ou d'autres citoyens quant au fonctionnement des institutions<sup>133</sup>. C'est donc sans surprise que l'annonce faite par Boni YAYI, Président de la République élu en avril 2006, d'initier un processus de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 a été reçue par l'opinion sans contestation<sup>134</sup>. Bien avant la mise en place par le Chef de l'Etat des différentes commissions, certains citoyens avaient déjà entrepris des réflexions dans ce sens dont Gilles Badet en fait cas<sup>135</sup>. En dehors des deux commissions mises en place par Boni YAYI, une commission a été également mise en place par le Président de la République Patrice TALON. Il s'agit de la commission nationale technique chargée des réformes politiques et institutionnelles dite « *commission DJOGBENOU* »<sup>136</sup>.

Il est important de souligner que les conclusions issues des travaux des commissions ne s'imposent pas au Président de la République qui les a commanditées. Elles ne font que des propositions et le Président de la République peut en disposer. Elles ne lient pas le Président de la République. Stéphane Bolle le souligne très bien en ces termes : « *Créature du Président, l'instance d'expertise ne saurait échapper à l'emprise de son créateur : elle suggère ; il dispose de ses conclusions comme bon lui semble pour crédibiliser son entreprise* »<sup>137</sup>.

---

<sup>133</sup> Mathias Hounkpè, cité par BADET (G.), « *La Constitution du Bénin a 19 ans : la longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale* » », op. cit.

<sup>134</sup> Stéphane Bolle, cité par BADET (G.), « *La Constitution du Bénin a 19 ans : la longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale* » », op. cit.

<sup>135</sup> La première initiative est de l'IDH (Institut des Droits de l'Homme et de Promotion de la Démocratie dont le Président est le Professeur Maurice GLELE-AHANHANZO) et de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi, (dont le responsable était à l'époque le Professeur Théodore HOLO) consistant en des « journées de réflexion sur la Constitution » organisées les 7 et 8 août 2006. L'objectif poursuivi était de dégager les tendances lourdes de l'opinion publique pour esquisser les retouches qu'il semble utile d'apporter à la Constitution. Ces journées ont réuni les institutions de la République, les partis politiques, les organisations de la Société civile ainsi que des personnalités politiques et sociales. La deuxième initiative remarquable a été l'œuvre de l'ONG DHPD (Droits de l'Homme, Paix et Développement) à travers un projet, financé par OSIWA, et qui portait sur « Appui pour une meilleure implication de la société civile dans le processus de révision concertée de la Constitution béninoise ». Sa mise en œuvre s'est étalée sur six mois en 2007. L'objectif poursuivi était de donner la parole aux acteurs de la Société civile pour qu'ils contribuent à la révision de la Constitution à travers une consultation nationale faite de sondages d'une part, d'ateliers départementaux d'échanges, d'autre part. Voir BADET (G.), « *La Constitution du Bénin a 19 ans : la longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale* » », op. cit.

<sup>136</sup> Créée par décret n° 2016-272 du 3 mai 2016.

<sup>137</sup> BOLLE (S.), « *Le projet de révision du Président de la République du Bénin* », op. cit.

D'ailleurs, la seule obligation qui pèse sur le Président de la République lors de l'adoption d'un projet de loi de révision est une obligation procédurale : son adoption doit se faire en Conseil des Ministres. C'est ce qui ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin. En effet, le premier projet de loi de révision a été transmis à l'Assemblée Nationale le 3 novembre 2009<sup>138</sup> par le Président de la République Boni YAYI. Ce projet de loi de révision n'ayant pas obtenu une suite favorable à l'Assemblée Nationale, il a procédé à son retrait en 2012<sup>139</sup>. Le 06 juin 2013, il a transmis encore à l'Assemblée Nationale un second projet de loi de révision<sup>140</sup>. Deux citoyens saisissent la Cour constitutionnelle au motif que ledit projet n'est pas accompagné de l'avis motivé de la Cour suprême. Les sages de la Cour tranchent la requête en ces termes : « *Considérant qu'en tant que Charte Fondamentale de l'Etat, la Constitution l'emporte sur toutes les autres règles juridiques adoptées par les organes institués qu'ils soient législatifs ou réglementaires ; que pour marquer sa suprématie sur les autres normes juridiques, la Constitution soumet sa révision à une procédure spéciale, nécessairement différente de celle qui s'applique pour l'adoption et la modification des autres normes juridiques, à savoir, la loi et les règlements ;*

*Considérant que la Constitution du 11 décembre 1990 consacre son Titre IV au pouvoir législatif tandis que le pouvoir constituant dérivé, c'est-à-dire la révision de la Constitution relève du Titre XI de la Constitution ; que si sa jurisprudence constante subordonne l'initiative du Président de la République à l'avis préalable et obligatoire de la Cour Suprême pour la mise en œuvre du pouvoir législatif conformément à l'article 105 de la Constitution, il en va autrement de l'initiative du Président de la République en matière de révision de la Constitution qui relève exclusivement de l'article 154 de la Constitution ; que nulle part, ledit article ne renvoie ni à l'article 105, ni à l'article 132 de la Constitution ; que sa jurisprudence sur l'exercice du pouvoir constituant dérivé découle principalement des Décisions DCC 06-074 du 08 juillet 2006 érigeant en principe à valeur constitutionnelle le consensus pour toute modification de la Constitution et DCC 11-069 du 20 octobre 2011 excluant de toute révision de la Constitution les options fondamentales de la Conférence Nationale des Forces Vives ;*

*Considérant que l'article 154 subordonne la validité de l'initiative du Président de la République en matière de révision de la Constitution à la seule et suffisante délibération*

---

<sup>138</sup> Voir décret n° 2009-548 du 03 novembre 2009.

<sup>139</sup> Voir décret n° 2012-088 du 26 avril 2012.

<sup>140</sup> Voir décret n° 2013-255 du 06 juin 2013.

*du Conseil des Ministres ; que dans le cas d'espèce, il ressort des éléments du dossier, notamment de la réponse du Secrétaire Général du Gouvernement à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction, que le projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin a été délibéré en Conseil des Ministres avant d'être transmis à l'Assemblée Nationale par le Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 ; qu'il s'ensuit que le Décret querellé n'est pas contraire à la Constitution [...] »<sup>141</sup>.*

Affecté à la commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme<sup>142</sup>, le projet de loi de révision rencontre ses premiers déboires. Elle déclare qu'elle n'a pas connaissance de la décision de la Cour constitutionnelle dispensant ce projet de loi de révision de l'avis motivé de la Cour suprême. Le projet de loi portant révision de la Constitution finit sa course dans les tiroirs de ladite commission. Cette situation refroidit les ardeurs du gouvernement en particulier et tous les révisionnistes en général. Ainsi, le Président de la République Boni YAYI arrive au bout de ses deux mandats sans pouvoir réviser la Constitution.

Le 15 mars 2017, un projet de loi de révision est transmis à l'Assemblée Nationale par le Président de la République Patrice TALON. Déclaré recevable par la commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme<sup>143</sup>, ce projet n'a pas été pris en considération<sup>144</sup>. Il faut souligner que c'est le seul projet qui a été rejeté explicitement par l'Assemblée Nationale contrairement à ses prédécesseurs qui l'ont été tacitement.

Ainsi, aucun Président de la République n'a pu obtenir pour le moment le trophée de la révision constitutionnelle tant convoité également par le pouvoir législatif.

## **Paragraphe II : L'initiative du législatif**

Le pouvoir législatif n'a pas eu les « *mains tremblantes* »<sup>145</sup> pour toucher à la Constitution. Les motifs de la révision (A) l'ont convaincu. Il a marqué son accord en procédant à l'adoption de la proposition de loi de révision qui a été désapprouvée par la Cour constitutionnelle (B).

---

<sup>141</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 13-124 du 12 septembre 2013.

<sup>142</sup> Cette commission était présidée par Maître Hélène AHOLOU KEKE. Elue lors des législatives de 2011 sous la bannière des F.C.B.E. qui étaient un regroupement de partis politiques soutenant les actions du Président de la République Boni YAYI, elle n'était plus en odeur de sainteté avec ce dernier au moment où le projet de loi de révision était envoyé à l'Assemblée Nationale. Ceci pourrait expliquer le rejet du projet de loi de révision du Président de la République.

<sup>143</sup> Le rapport de sa recevabilité a été adopté le 30 mars 2017 par 17 voix pour et une voix contre.

<sup>144</sup> Ce projet de loi de révision a été rejeté par l'Assemblée Nationale lors de la plénière du 4 avril 2017 par 60 voix pour, 22 voix contre et une abstention.

<sup>145</sup> Expression empruntée à Charles de Montesquieu, voir supra page 5.

## A- Les motifs de la révision

L'exposé des motifs<sup>146</sup> qui accompagne la proposition de loi de révision s'appuie sur deux éléments à savoir : coupler les élections législatives et communales afin de minimiser les coûts d'organisation des élections et disposer du temps nécessaire pour rendre disponible la Liste Electorale Permanente Informatisée (L.E.P.I.) avant les prochaines élections. Cet exposé des motifs fait apparaître en effet que l'application de la Constitution et des lois électorales en vigueur au Bénin, impose au Gouvernement, l'organisation respectivement en 2007 et 2008, des élections législatives et des élections communales et municipales. Ces opérations entraîneront pour les finances publiques des dépenses énormes, alors que l'Etat rencontre visiblement des difficultés pour honorer ses engagements financiers, notamment le paiement régulier et à bonne date des salaires, ainsi que des factures de biens et services. C'est cette situation qui a failli compromettre la bonne organisation de l'élection présidentielle de 2006 ; et la Commission Electorale Nationale Autonome (C.E.N.A.) traîne encore des dettes que le nouveau pouvoir devra rembourser. Si la pression populaire a favorisé la non contestation des résultats des scrutins des 05 et 19 mars 2006, c'est parce que tout le monde voulait d'un changement à la tête du pays, il n'est pas certain que les choses se passent de la même manière pour les prochaines échéances électorales. En effet, la (L.E.P.I.) tant souhaitée pour servir de base à des élections transparentes, justes et crédibles n'a pas été réalisée et le Recensement Electoral National Approfondi (R.E.N.A.), la dernière trouvaille pour apaiser les uns et les autres a connu le même sort, faute de ressources financières. Pour remédier à cette situation, les députés signataires estiment qu'il serait plus sage de cumuler les prochaines législatives avec les prochaines communales et municipales. Ainsi, il apparaît que le couplage des élections législatives et celles municipales, communales et locales dans le but de faire des économies à l'Etat était le souci des députés.

Les motifs de couplage des élections ne sont pas évoqués au Bénin seul. Ils le sont également par exemple au Burkina Faso<sup>147</sup> et au Sénégal<sup>148</sup> pour proroger le mandat des députés. Au Sénégal, « *la volonté de préservation du pouvoir se manifeste encore avec*

---

<sup>146</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

<sup>147</sup> Conseil constitutionnel du Burkina Faso, Décision n° 2012-008/CC du 26 avril 2012.

<sup>148</sup> Voir par exemple, la loi constitutionnelle n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001 et la loi constitutionnelle n° 2007-21 du 19 février 2007 modifiant la loi n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001, in FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit., p. 36.

*éclat dans la décision de prorogation du mandat des députés. En effet, la révision déconsolidante majeure promue par WADE fut la double prorogation du mandat des députés et les reports consécutifs de la tenue des législatives sous le prétexte d'arguments spécieux »<sup>149</sup>.*

Il faut rappeler qu'au Bénin, les motifs contenus dans les différents projets de loi portant modification de la Constitution du 11 décembre 1990 n'ont pas convaincu l'Assemblée Nationale. Contrairement à ces motifs, ceux contenus dans la proposition de loi de révision ont reçu son accord. C'est pour cette raison qu'elle a procédé à l'adoption de la proposition de loi de révision qui a été censurée par la Cour constitutionnelle.

### **B- La censure de l'adoption de la proposition de révision**

Les différents projets de loi de révision n'ont pas eu la même chance que la proposition de loi de révision par laquelle la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 a connu une révision explicite en 2006 qui a été censurée par la Cour constitutionnelle.

En effet, par la loi constitutionnelle n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 votée par l'Assemblée Nationale le 23 juin 2006, les députés soulèvent le trophée de la révision. Proposée par 70 députés, cette loi constitutionnelle a été adoptée par 71 députés sur 83. En effet, l'article 80 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 dispose que « *les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée du mandat est de quatre ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul* ». Cette modification visait à proroger le mandat des députés de quatre à cinq ans avec effet rétroactif. En effet, l'article 2 de la loi constitutionnelle disposait que « *le mandat de la législature en cours qui a démarré le 22 avril 2003 prend fin le 21 avril 2008* ».

Adoptée par la voie parlementaire, cette proposition de loi de révision a suscité un tollé au sein du peuple. Le débat se déplace vers le juge constitutionnel. Vingt-quatre (24)<sup>150</sup> recours sont formés. Il faut rappeler que depuis le Renouveau démocratique amorcé en 1990, c'est pour la première fois que le juge constitutionnel est saisi du contrôle de conformité à la Constitution d'une loi constitutionnelle. Pour les uns, les députés ont exercé leur droit dans le respect de la Constitution et pour les autres, ils l'ont fait en la

---

<sup>149</sup> FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit., p. 36.

<sup>150</sup> Parmi les recours, un seul était en faveur de la validation de la loi constitutionnelle. Le reste des recours était en défaveur de sa validation.

violant. Seul le juge constitutionnel doit départager les deux camps. Par décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, il déclare non conforme à la Constitution cette loi constitutionnelle. Outre le consensus national<sup>151</sup> que cette loi n'a pas respecté, d'autres irrégularités sont constatées à savoir :

- *Elle a été adoptée en violation du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale et « partant de la Constitution ».*
- *Le texte adopté par l'Assemblée n'a pas été transmis dans les délais constitutionnels prévus au Président de la République aux fins de promulgation.*
- *La loi constitutionnelle adoptée n'a pas respecté les deux phases prévues par la Constitution en matière de révision à savoir l'adoption à la majorité des trois quarts d'abord et ensuite l'approbation par référendum ou par les députés à la majorité des quatre cinquièmes.*
- *Le Président de l'Assemblée Nationale aurait dû déclarer irrecevable la proposition de révision au motif qu'elle viole l'interdiction constitutionnelle faite aux députés de ne diminuer les ressources publiques ou d'aggraver les charges sans proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes<sup>152</sup>.*

Ces tentatives de révision de la Constitution initiées par les pouvoirs exécutif et législatif n'ont pas atteint les résultats escomptés parce qu'elles ont rencontré des blocages sur leur chemin.

## **SECTION II : LES BLOCAGES DE REVISION**

La révision de la Constitution au Bénin rencontre une farouche résistance. Celui qui veut en prendre l'initiative doit avoir des « *os de fer et [des] nerfs d'acier* »<sup>153</sup>. Ainsi, sur le chemin des tentatives de révision se sont dressés comme le Mur de Berlin<sup>154</sup> des blocages sociopolitiques (paragraphe I) et juridiques (paragraphe II).

### **Paragraphe I : Les blocages sociopolitiques**

---

<sup>151</sup> Voir supra pages 20 et 21.

<sup>152</sup> AÏDARA (M. M.), « *Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>, consulté le 15 juillet 2016.

<sup>153</sup> Expression empruntée à Mao ZEDONG. Voir MEYER (E.), *Bon chat chinois prend la souris*, éditions du Seuil, Paris, 2008, p. 217.

<sup>154</sup> Ce Mur a connu sa chute le 08 novembre 1989.

Les blocages sociopolitiques qui ont réussi à atténuer les ardeurs des auteurs des tentatives de révision sont de deux ordres. Les acteurs de la société civile ont joué un rôle très important (A) qui n'exclut pas celui joué par les acteurs politiques (B).

### **A- L'opposition de la société civile**

La société civile a joué un rôle très important dans la lutte contre la révision opportuniste de la Constitution au Bénin.

En effet, lorsque certains partisans du Président de la République Mathieu KEREKOU ont enclenché le débat sur la révision de la Constitution entre 2003 et 2005<sup>155</sup>, elle s'est opposée énergiquement. Cette révision projetée n'a pas reçu un écho favorable au sein de la société civile de façon générale<sup>156</sup>. L'Organisation Non Gouvernementale « Elan » donne l'alerte. Elle a déclenché, en juillet 2003, une vaste campagne de sensibilisation dénommée « Touche pas à ma Constitution », avec des affiches géantes apposées dans les grandes villes du Bénin. Cette opération a été suivie d'intenses débats dans les médias pour dénoncer l'inopportunité de la révision. Pour contrer avec efficacité cette initiative de révision, trente-trois (33) associations et réseaux d'associations de défense des droits humains, de lutte contre la corruption, de prévention de conflits, de promotion de paix et d'éducation civique ainsi que des personnalités civiles et universitaires rejoignent l'Organisation Non Gouvernementale « Elan » pour créer, en janvier 2005, le Front des organisations de la société civile pour les élections transparentes et démocratiques (Fors présidentielle 2006). Cette coalition d'organisations a maintenu la pression sur les « révisionnistes » et a poussé finalement à l'abandon, non seulement de la tentative de la révision de la Constitution, mais aussi de toutes les manœuvres tendant à ne pas organiser la présidentielle de 2006 qui marquait la fin des deux mandats du Président Mathieu KEREKOU. Pendant deux ans et demi, l'alliance des organisations non gouvernementales animatrices de la contestation, des mouvements de syndicats, de la Commission électorale et des médias qui, combinée avec les actions et comportements des partenaires techniques et financiers dont l'Union européenne, tous hostiles à la révision de

---

<sup>155</sup> Le Président Mathieu KEREKOU, en répondant à une question sur les déclarations de certains de ses partisans, a eu à dire que « [...] tous ceux qui parlent en mon nom, ce n'est pas moi qui parle ». In *Le Matinal*, Rencontre du Chef de l'Etat avec le collectif des enseignants de l'Ouémé et du Plateau, Kérékou dit non à la révision, op. cit., p. 27.

<sup>156</sup> Voir ADJOVI (V. E.), « *Mobilisations citoyennes et démonopolisation du travail politique au Bénin* », *Perspective Afrique*, vol. 1, n° 3, 2006, pp. 187-223, [www.perspaf.org](http://www.perspaf.org), consulté le 20 juillet 2016. Voir aussi BADET (G.), « *La Constitution du Bénin a 19 ans : la longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale* » », op. cit.

la Constitution ont fait reculer le pouvoir du Président KEREKOU. En définitive, le débat autour de la révision de la Constitution a pris fin en juillet 2005, suite à la déclaration du Président Mathieu KEREKOU qui s'est engagé à ne pas modifier la Constitution pour rester au pouvoir en 2006<sup>157</sup>. L'élection présidentielle est finalement organisée en 2006.

La société civile n'a pas eu le temps de savourer sa victoire. Car, trois mois environ après cette élection, l'Assemblée Nationale procède à la révision de la Constitution<sup>158</sup>. Cette révision avait pour objectif de proroger le mandat des députés de quatre ans à cinq ans, soit un an de plus avec effet rétroactif. Elle provoque un tollé au sein de la majorité du peuple. Plusieurs citoyens saisissent la Cour constitutionnelle en vue de déclarer cette révision contraire à la Constitution. Ce que fit la Cour constitutionnelle à la satisfaction générale du peuple. Après cette nouvelle victoire remportée, la société civile sera encore sollicitée pour aller au front à partir de 2008.

En effet, le Président de la République Boni YAYI élu en 2006 exprime son intention de réviser la Constitution. Le projet de loi portant révision de la Constitution transmis à l'Assemblée Nationale en 2009 et retransmis en 2013 est fortement controversé. La société civile portée par l'Organisation Non Gouvernementale « Alternative Citoyenne »<sup>159</sup>, jouera sa partition. La lutte a pris plusieurs formes : émissions sur les différentes chaînes de radios et de télévisions, le port de vêtements de couleur rouge chaque mercredi<sup>160</sup>, conférences publiques<sup>161</sup>, publication d'articles dans la presse écrite<sup>162</sup> pour ne citer que ces exemples. Il est reproché plusieurs griefs audit projet de loi de révision<sup>163</sup>. Mais, le reproche fondamental est que si cette révision aboutissait, elle entraînerait une nouvelle République<sup>164</sup>. La lutte de la société civile a été intensifiée parce

---

<sup>157</sup> Il a fait cette déclaration le 11 juillet 2005 à la salle d'attente appelée salle des Ambassadeurs sise à la présidence. In *Le Matinal*, Rencontre du Chef de l'Etat avec le collectif des enseignants de l'Ouémé et du Plateau, Kérékou dit non à la révision, op. cit.

<sup>158</sup> En effet, le 23 juin 2006, elle adopte la loi constitutionnelle n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>159</sup> Il faut signaler qu'en janvier 2014, Alternative Citoyenne est devenue un parti politique.

<sup>160</sup> Opération baptisée Mercredi rouge.

<sup>161</sup> Par exemple, NOUDJENOUME (Ph.), « *Critique du projet de révision de la Constitution du 11 décembre 1990, grave recul des libertés, de la démocratie et de la gouvernance au Bénin* », conférence publique, CODIAM, Cotonou, le 9 octobre 2013, in [actualites.visages-du-benin.com](http://actualites.visages-du-benin.com), consulté le 20 juillet 2016.

<sup>162</sup> Par exemple, DJOGBENOU (J.), « *L'idée de réforme de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Entre progrès et regrets* », <http://www.lacroixdubenin.com/987constitution.html>, « *Arguments techniques contre la révision de la Constitution* », in *L'hebdomadaire La Croix*, n° 1205 du 19 juillet 2013.

<sup>163</sup> Par exemple, DJOGBENOU (J.) (dir.), *La gouvernance par l'exemple, Contribution programmatique sur l'Etat de droit et la justice*, t. 1, Alternative Citoyenne, Cotonou, 2014, pp. 101-111.

<sup>164</sup> Par exemple, DJOGBENOU (J.), « *En quête d'un autre mandat, en route vers une nouvelle République ! Quelques observations élémentaires à propos de la révision de la Constitution* », <http://credij.org>, consulté le 23 juin 2016.

que certains partisans du Président de la République Boni YAYI ont fait des déclarations<sup>165</sup> au sujet de la révision de la Constitution qui ont provoqué des suspicions légitimes. Finalement, ce projet de loi de révision n'a pu être examiné par l'Assemblée Nationale.

Par ailleurs, il faut signaler que le même combat a été engagé par la société civile contre le projet de loi de révision transmis à l'Assemblée Nationale par le Président de la République Patrice TALON le 15 mars 2017. Plusieurs personnalités et associations professionnelles s'attaquent à ce projet qu'elles jugent dangereux pour l'Etat de droit<sup>166</sup>. La presse est mise à contribution dans ce combat. Des marches<sup>167</sup> ont été organisées pour appeler l'Assemblée Nationale à le rejeter. Le 4 avril 2017, l'Assemblée Nationale accède à cette requête de la société civile.

Au regard de ce qui précède, il peut être affirmé que la société civile a été un véritable contre-pouvoir qui a contribué à la non révision de la Constitution. Par contre-pouvoirs, il faut entendre « *tous les centres organisés de décisions, de contrôle, d'intérêts ou d'influence qui, par leur seule existence ou par leur action, quel que soit l'objectif poursuivi, ont pour effet de limiter la puissance de l'appareil dirigeant de l'Etat* »<sup>168</sup>.

Il convient de signaler que la lutte contre la révision opportuniste de la Constitution n'a pas été menée uniquement que par la société civile. L'opposition politique représentée à l'Assemblée Nationale a joué également sa partition en se jetant dans la bataille.

## **B- L'opposition de l'opposition politique**

---

<sup>165</sup> En effet, le 20 juillet 2014, au cours de l'émission « Zone Franche » de la télévision privée Canal 3 Bénin, Fatouma AMADOU DJIBRIL, ministre de l'Agriculture, de l'élevage et de la Pêche se prononce sur un probable troisième mandat de Boni YAYI. Lorsque le journaliste lui demande : vous êtes pour un troisième mandat du Chef de l'Etat ? sa réponse a été la suivante : « [...] Je crois que le peuple va décider. [...] Le Président ROOSEVELT en Amérique, c'était le Président le plus populaire de l'Amérique [...]. Si le peuple veut que le Président Boni YAYI fasse un troisième mandat, pourquoi pas ? [...] C'est le peuple qui décide et c'est le peuple qui vote pour son chef. C'est ça la vraie démocratie [...] ». Ses propos ont été déclarés contraires à la Constitution par la décision DCC 14-156 du 19 août 2014 de la Cour constitutionnelle du Bénin. Un autre partisan du Président de la République Boni YAYI, Latifou DABOUTOU, lui demande à travers une lettre ouverte de tout faire pour procéder à la révision de la Constitution. Il écrit que cette révision entrainerait une nouvelle République qui permettra à Boni YAYI d'être à nouveau candidat. Ses propos ont été également censurés par la Cour constitutionnelle du Bénin à travers sa décision DCC 14-199 du 20 novembre 2014.

<sup>166</sup> Lire par exemple le contenu de la conférence de presse de l'Union Nationale des Magistrats du Bénin du 22 mars 2017, in quotidien Fraternité du 23 mars 2017.

<sup>167</sup> Par exemple celles organisées par l'Union Nationale des Magistrats du Bénin sur l'Assemblée Nationale le 27 mars 2017 et par le Front pour le Sursaut patriotique composé entre autres de partis politiques et des organisations syndicales le 30 mars 2017 à Cotonou.

<sup>168</sup> PACTET (P.), *Institutions politiques-Droit constitutionnel*, 21<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, Paris, 2002, p. 18.

Au « [...] Bénin [,] l'adoption d'un projet de révision du Président de la République suppose le franchissement d'une course d'obstacles, juridiques et politiques. Une gageure, un modèle du genre, en matière de constitutionnalisme libéral ! »<sup>169</sup>. La pertinence de cette affirmation de Stéphane Bolle n'est plus à démontrer. Il ajoute que « dans l'incapacité politique de compter sur une très large majorité à l'Assemblée Nationale, comme ses homologues de la région, le Président de la République écarte d'emblée la voie exclusivement parlementaire, qui avait échoué en 2006 sur la prorogation de la législature. Il devra batailler et composer avec les parlementaires pour que son projet de loi constitutionnelle soit inscrit à l'ordre du jour, discuté, voté à la majorité des  $\frac{3}{4}$  des députés, sans être dénaturé »<sup>170</sup>. Il poursuit qu'il se trouvera dans une position comparable à celle du Président des Etats-Unis : « l'absence de majorité présidentielle et de discipline partisane le contraignent ... à négocier, cajoler, persuader, le cas échéant menacer pour obtenir les votes dont il a besoin »<sup>171</sup>. Le parlement béninois a été toujours composé des députés issus des partis politiques d'opposition et ceux de la mouvance. Lorsque l'opposition n'a pas la majorité, elle a au moins une minorité de blocage qui peut lui permettre de faire échec au projet de loi de révision. Théodore Holo affirme qu'au Bénin, « le principal organe de contre-pouvoir est le Parlement attributaire de la fonction législative, même si elle partage l'initiative des lois avec le Président de la République. D'abord, son mandat étant de quatre ans contre cinq ans pour le Chef de l'Etat et les députés étant élus au scrutin proportionnel, l'histoire politique du Bénin depuis 1990 montre que le Parlement est loin d'être, comme ailleurs, une simple chambre d'enregistrement de la volonté du Président de la République. Souvent dominé par l'opposition dont le statut est légalisé, le Parlement devient le lieu par excellence du débat démocratique, du contrôle de l'action gouvernementale, organe avec lequel l'exécutif est contraint de négocier pour obtenir les moyens légaux et financiers nécessaires à la mise en œuvre de son programme d'actions »<sup>172</sup>.

Par contre, les Etats dans lesquels l'opposition ne pèse pas grand-chose à l'Assemblée Nationale, les projets de révision du gouvernement passent comme une lettre à la poste. C'est le cas par exemple au Sénégal. Ismaïla Madior Fall le souligne très bien en

<sup>169</sup> BOLLE (S.), « Le projet de révision du Président de la République du Bénin », op. cit.

<sup>170</sup> Id.

<sup>171</sup> Marie-France Toinet, citée par BOLLE (S.), « Le projet de révision du Président de la République du Bénin », op. cit.

<sup>172</sup> HOLO (Th.), « Les idées constitutionnelles du Professeur AHANHANZO GLELE », communication au colloque sur la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, Cotonou, les 8, 9 et 10 août 2012.

ces termes : « *en définitive, le parti au pouvoir dispose jusque-là toujours de la majorité qualifiée nécessaire pour promouvoir les changements voulus. Ce qui fait que l'adoption des textes portant modification de la Constitution ne soulève pas de difficulté particulière. L'Exécutif n'éprouve aucune inquiétude procédurale pour l'acceptation de ses projets de révision par le Parlement* »<sup>173</sup>. L'existence de l'opposition en Afrique est donc nécessaire et souhaitée. Pour Georges Burdeau, « *l'opposition n'y est pas une force simplement négative, poids mort qui gênerait l'action gouvernementale* »<sup>174</sup>. Il apparaît donc qu'une opposition politique organisée et pouvant s'exprimer librement est un impératif catégorique en démocratie<sup>175</sup>. Le Bénin a adopté une loi portant statut de l'opposition<sup>176</sup> et son décret d'application<sup>177</sup> a été pris.

En dehors des blocages sociopolitiques, les blocages juridiques ont joué un rôle très important pour empêcher la révision opportuniste de la Constitution.

## **Paragraphe II : Les blocages juridiques**

Les blocages sociopolitiques ont affaibli les ardeurs des initiateurs de la révision constitutionnelle. Quant aux blocages juridiques, ils ont anéanti leurs ardeurs. En effet, l'audace du juge constitutionnel (B) est venue en rescousse à la rigidité de la Constitution (A) pour mettre en déroute toutes velléités de révision de la Constitution.

### **A- La rigidité de la Constitution**

La plupart des Etats ont adopté des Constitutions formelles ou rigides au détriment des Constitutions matérielles ou souples. Le but d'une Constitution rigide est de la protéger contre les révisions fantaisistes. Ainsi, les conditions de sa révision sont corsées. Selon Jean-Louis Atangana Amougou, « *si le concept de rigidité est dû à Dicey et Bryce, Adhémar Esmein est le premier à la théoriser en systématisant les techniques de*

---

<sup>173</sup> FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit. p. 15.

<sup>174</sup> BURDEAU (G.), *La démocratie*, Editions du seuil, Paris, 1966, pp. 149-150.

<sup>175</sup> Voir par exemple, HOLO (Th.), « *Le statut de l'opposition* », in *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 351-366 ; MBODJ (E. H.), « *Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique* », in [democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.386.pdf](http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.386.pdf). ; SOHOUENOU (E.), « *Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines* », in *Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA)*, n° 25, 2011, pp. 246-275 et BADET (G.), « *Le statut de l'opposition* », communication à la conférence sur le fonctionnement des partis politiques au Bénin et le dialogue inter-partis, Cotonou, les 22 et 23 octobre 2013, [www.awepa.org/](http://www.awepa.org/).

<sup>176</sup> Loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition.

<sup>177</sup> Décret n° 2008-649 du 20 novembre 2008 portant modalités d'application de la loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition.

*préservation de la stabilité des Constitutions* »<sup>178</sup>. La rigidité de la Constitution procède de perceptions nuancées. Ainsi, « [James] Bryce attribue pour l'essentiel, la rigidité de la Constitution au fait que les normes constitutionnelles se trouvent hors de portée des Parlements et que leur modification soit dévolue à un organe ad hoc. Quant à [Albert Venn] Dicey, il assimile la rigidité aux spécificités procédurales du processus de révision constitutionnelle »<sup>179</sup>. Il convient de préciser que « même si la rigidité de la Constitution apparaît en Afrique dès l'adoption des premières Constitutions au moment de l'accession à l'indépendance, c'est véritablement avec les dernières Constitutions adoptées à la faveur des mouvements socio-politiques des années 1990 que l'on assiste à l'émergence de cette rigidification grâce à l'adoption de Constitutions écrites et en vigueur dans tous les Etats »<sup>180</sup>. Le pouvoir constituant originaire béninois a opté pour une Constitution rigide le 02 décembre 1990. Il y a inscrit des conditions difficiles à réunir dans le cadre de sa révision. Ainsi, la concrétisation de la révision est soumise au respect rigoureux de deux phases distinctes. L'initiative de la révision de la Constitution émanant du Président de la République, après décision prise en Conseil des Ministres ou provenant des membres de l'Assemblée Nationale doit être prise en considération<sup>181</sup> avant d'être approuvée<sup>182</sup>. La prise en considération de l'initiative se fait à travers le vote des trois quarts des membres composant l'Assemblée Nationale. Après cette étape, vient celle de l'approbation de l'initiative qui est opérée par deux voies : la voie référendaire et la voie parlementaire. La procédure proprement dite de révision peut maintenant démarrer. Dans le premier cas, la révision est acquise si la majorité des électeurs l'approuve. Dans le second cas, la révision ne sera considérée comme acquise que si elle est approuvée par une majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée Nationale. Les pouvoirs constituants originaires du Togo<sup>183</sup>, du Sénégal<sup>184</sup>, de la France<sup>185</sup> et du Mali<sup>186</sup> par exemple ont également opté pour la rigidité de leurs Constitutions respectives. Mais, « il faut signaler qu'avec le fait majoritaire, cette rigidité est devenue de plus en plus inopérante dans plusieurs Etats. Il est vrai qu'au Bénin, il a été toujours difficile pour un Président de la

<sup>178</sup> ATANGANA AMOUGOU (J.-L.), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », op. cit., p. 7.

<sup>179</sup> Voir FALL (I. M.), « La révision de la Constitution au Sénégal », op. cit., pp. 4-5.

<sup>180</sup> ATANGANA AMOUGOU (J.-L.), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », op. cit., p. 7.

<sup>181</sup> Voir article 154 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>182</sup> Voir article 155 de la constitution béninoise précitée.

<sup>183</sup> Voir article 144 de la Constitution togolaise précitée.

<sup>184</sup> Voir article 103 de la Constitution sénégalaise précitée.

<sup>185</sup> Voir article 89 de la Constitution française précitée.

<sup>186</sup> Voir article 118 de la Constitution malienne précitée.

*République d'obtenir d'une façon permanente la majorité nécessaire à l'Assemblée Nationale pour mener à bout une révision constitutionnelle »<sup>187</sup>.*

La rigidité de la Constitution n'étant plus un rempart suffisant contre les révisions opportunistes de la Constitution, seule l'audace du juge constitutionnel peut la sauver de ce récurrent fléau qui sévit dans plusieurs Etats africains.

### **B- L'audace du juge constitutionnel**

Le juge constitutionnel béninois s'est opposé à la révision de la Constitution en 2006. Il a considéré, malgré un vote écrasant, le 23 juin 2006, de 71 voix sur 83 au Parlement en faveur d'une révision constitutionnelle portant la prorogation du mandat des députés de quatre à cinq ans que la révision ainsi intervenue est contraire à la Constitution. Sans soulever la question de sa compétence<sup>188</sup> pour connaître des lois constitutionnelles, il déclare l'inconstitutionnalité de la loi portant révision en ces termes : *« Considérant que le mandat de quatre ans, qui est une situation constitutionnellement établie, est le résultat du consensus national, dégagé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du peuple béninois à la confiscation du pouvoir ; que si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnel [...] »<sup>189</sup>.*

Le juge à travers cette décision s'appuie sur une norme non inscrite expressément dans la Constitution pour censurer la loi constitutionnelle. Il est vrai que cette loi constitutionnelle ne respectait pas certaines règles de forme et de fond contenues dans la Constitution. Mais, l'évocation du consensus national ne permet plus à l'Assemblée Nationale de reprendre facilement le vote de cette loi. Dandi Gnamou affirme qu' *« ainsi, même si les députés avaient à ce moment respecté en tout point la procédure de révision et veillé au respect de l'article 156, même s'ils avaient respecté strictement la Constitution telle qu'elle est encore aujourd'hui, le juge constitutionnel aurait déclaré la loi*

---

<sup>187</sup> BADET (G.), *« La Constitution du Bénin a 19 ans : la longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale » »*, op. cit.

<sup>188</sup> Voir infra. Paragraphe II, de la section I, du chapitre II de la seconde partie.

<sup>189</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, dernier considérant de la Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

*constitutionnelle inconstitutionnelle, pour non-respect d'un principe dont les députés ne pouvaient de toutes façons avoir connaissance* »<sup>190</sup>. Désormais, la révision de la Constitution dépend de l'appréciation du juge. Seul le juge peut dire quand le consensus national est effectif. La doctrine s'accorde sur cette audace du juge. Par exemple, Ibrahim Salami constate que le consensus national est « *un verrou jurisprudentiel insurmontable* »<sup>191</sup> qui est dressé sur la voie du pouvoir de révision. Pour Abdoulaye Soma, le juge a fait preuve d'une triple audace dans son raisonnement : « *d'une part, il est audacieux parce qu'il consacre l'émergence d'une nouvelle norme dont on ne trouve expressément aucune trace matérielle dans la Constitution et qu'on ne peut que déduire non point de dispositions du corps du texte constitutionnel, mais de l'esprit des considérants du préambule. D'autre part, il est audacieux, parce que la nouvelle norme est immédiatement dotée de la puissance juridique suprême et sert de fondement décisif d'invalidation immédiate d'une loi de révision constitutionnelle antérieurement adoptée à une majorité écrasante des représentants du peuple à l'Assemblée nationale. Il est enfin audacieux parce qu'il permet la censure d'une loi constitutionnelle* »<sup>192</sup>. Quant à Mouhamadou Moustapha Aïdara, il déclare qu'« [...] en affirmant que toute révision constitutionnelle doit tenir compte du consensus national présenté comme principe à valeur constitutionnelle on peut se demander si en rendant un tel considérant le juge constitutionnel béninois n'a pas cessé de se considérer comme une juridiction pour se présenter comme un organe investi d'un pouvoir constituant »<sup>193</sup>.

L'affirmation de Mouhamadou Moustapha Aïdara est pleine de pertinence. Car, il est constaté que le juge constitutionnel béninois s'est auto-érigé en un pouvoir constituant qui lui a permis d'opérer une modification implicite de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

---

<sup>190</sup> GNAMOU (D.), « *La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ?* », in Aïvo (F. J.) (dir.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, l'Harmattan, Paris, 2014, p. 712. Lire aussi la même auteure sur le même sujet dans la *Revue Béninoise des Sciences juridiques et Administratives (RBSJA)*, n° spécial, 2013, pp. 9-41.

<sup>191</sup> SALAMI (I. D.), « *Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise* », op. cit.

<sup>192</sup> SOMA (A.), « *Le contrôle de constitutionnalité des normes supra législatives. Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006* », in ABJC, *Revue de contentieux constitutionnel*, I- 2013, pp. 124-125.

<sup>193</sup> AÏDARA (M. M.), « *Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat* », op. cit.

**SECONDE PARTIE :**  
**UNE MODIFICATION IMPLICITE CONSTATEE**

La modification implicite de la Constitution du 11 décembre 1990 du Bénin est opérée par le juge constitutionnel à travers son pouvoir interprétatif. Ainsi, le juge constitutionnel qui est originellement un pouvoir constitué (chapitre I) est devenu au fil du temps un pouvoir constituant (chapitre II).

## **CHAPITRE I : L'ERECTION D'UN POUVOIR CONSTITUE**

Le juge constitutionnel est un pouvoir constitué. En tant que créature, il est tenu de jouer son rôle selon les conditions définies par son créateur. Dès lors, le pouvoir constituant originaire l'a chargé d'une fonction (section I) et lui a donné les outils de son accomplissement (section II).

### **SECTION I : UNE FONCTION ASSIGNEE**

La fonction assignée au juge constitutionnel est de faire régner le « *gouvernement de la Constitution* »<sup>194</sup>. Il est chargé d'assurer la protection juridique de la Constitution à côté de la protection politique de la Constitution assurée par le Président de la République et les citoyens<sup>195</sup>. Il le fait à travers le contrôle de constitutionnalité (paragraphe I) et la protection de la Constitution sociopolitique (paragraphe II).

#### **Paragraphe I : Le contrôle de constitutionnalité**

Le contrôle de constitutionnalité est la « *technique permettant au juge constitutionnel de vérifier la conformité d'une norme juridique à la Constitution* »<sup>196</sup>. Le juge exerce un tel contrôle sur les normes nationales (A) et sur les traités internationaux (B).

##### **A- Le contrôle des normes nationales**

Le juge constitutionnel exerce le contrôle de constitutionnalité sur les normes nationales<sup>197</sup>. En effet, au Bénin, « *la Cour Constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation ; les Règlements Intérieurs de l'Assemblée Nationale, de la Haute Autorité de l'Audio-Visuel et*

---

<sup>194</sup> Georges Vedel, cité par GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p.172.

<sup>195</sup> Voir par exemple, les articles 34 ; 53 ; 66 et 67 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>196</sup> AKEREKORO (H.), « *Lexique de contentieux constitutionnel* », in ABJC, *Revue de contentieux constitutionnel*, I-2013, p. 729.

<sup>197</sup> Voir par exemple KPODAR (A.), « *Réflexions sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme africain : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo* », in *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA)*, n° 16, Année 2006, pp. 104-146.

*de la Communication et du Conseil Economique et Social avant leur mise en application, quant à leur conformité à la Constitution ; la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques [...] »<sup>198</sup>. En sus, la Cour constitutionnelle a le droit d'opérer un contrôle de constitutionnalité sur « tout acte administratif »<sup>199</sup> contraire à la Constitution. Il ressort que le juge constitutionnel effectue un contrôle de constitutionnalité sur les lois organiques, les lois en général, les Règlements Intérieurs, les actes réglementaires et les actes administratifs. En dehors de la Constitution du Bénin, celles du Togo, de la France, du Sénégal, du Mali et du Burkina Faso par exemple prévoient le contrôle de constitutionnalité.*

Au Togo<sup>200</sup>, la Cour constitutionnelle est le juge de la constitutionnalité des lois. Elle est également le juge des lois organiques, des règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale, du Sénat, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et du Conseil Economique et Social. En France<sup>201</sup>, le Conseil constitutionnel est le juge de la constitutionnalité des lois, des lois organiques et des règlements des assemblées parlementaires. Au Sénégal<sup>202</sup>, le Conseil constitutionnel connaît de la constitutionnalité des lois et du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. Au Mali<sup>203</sup>, la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et lois avant leur promulgation ; les règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale, du Haut Conseil des Collectivités et du Conseil Economique, Social et Culturel avant leur mise en application quant à leur conformité à la Constitution. Au Burkina Faso<sup>204</sup>, le Conseil Constitutionnel est chargé de statuer sur la constitutionnalité des lois, des ordonnances, des lois organiques et des règlements de l'Assemblée Nationale et ceux de la Chambre des Représentants.

Il apparaît des exemples sus-cités que seule la Cour constitutionnelle du Bénin a la compétence pour connaître de la constitutionnalité des actes administratifs. Selon Adama Kpodar, « *c'est un peu là une exception béninoise. [...]. Les raisons d'une telle orientation résident dans la relative célérité de la justice constitutionnelle, la simplicité de l'action en*

---

<sup>198</sup> Article 117 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>199</sup> Article 3 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>200</sup> Article 104 de la Constitution togolaise précitée.

<sup>201</sup> Article 61 de la Constitution française précitée.

<sup>202</sup> Article 92 de la Constitution sénégalaise précitée.

<sup>203</sup> Article 86 de la Constitution malienne précitée.

<sup>204</sup> Articles 152 et 155 de la Constitution burkinabé précitée.

*inconstitutionnalité et les contraintes procédurales qui pèsent sur le recours pour excès de pouvoir. Cependant, la Cour Constitutionnelle statue, comme elle l'a affirmé en l'espèce, en constitutionnalité et non point en légalité »<sup>205</sup>. Il poursuit que « le raisonnement tenu par la Cour en l'espèce semble être le bienvenu. Il traduit sa volonté de clarifier mais aussi de délimiter ses compétences, afin de remettre en orbite un juge : le juge de la légalité. Juge mis hors-jeu pour l'essentiel du contentieux des actes administratifs, il se retrouve mis en orbite, stratégiquement, par le juge constitutionnel. Le juge constitutionnel redonne au juge administratif une partie de ce que le constituant lui avait pris, permettant d'y voir plus clair dans le contentieux des actes administratifs »<sup>206</sup>.*

Il convient de signaler que ce ne sont pas seulement sur les normes nationales que le juge constitutionnel exerce un contrôle de constitutionnalité, il l'exerce aussi sur les traités internationaux.

## **B- Le contrôle des traités internationaux**

Le contrôle de constitutionnalité des traités internationaux par le juge constitutionnel<sup>207</sup> est consacré par la Constitution. Au Bénin, « *les traités de paix, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les lois internes de l'Etat, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi* »<sup>208</sup>. Le juge constitutionnel est chargé d'en assurer le contrôle. En effet, « *si la Cour Constitutionnelle saisie par le Président de la République ou par le Président de l'Assemblée Nationale a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution* »<sup>209</sup>. Le juge constitutionnel opère donc un contrôle de constitutionnalité a priori sur non seulement la loi de ratification mais aussi par extension sur l'engagement international lui-même. Si l'engagement international est contraire à la Constitution, deux solutions sont possibles. La première solution est la révision de la

---

<sup>205</sup> KPODAR (A.), « *Le contrôle de constitutionnalité des normes infra législatives et des autres « actes »*. Décision DCC 01-111 du 19 décembre 2001 », in ABJC, Revue de contentieux constitutionnel, I- 2013, p. 183.

<sup>206</sup> Id., p. 186.

<sup>207</sup> Voir GARBA (S. W.), *Les engagements internationaux et la Cour constitutionnelle*, mémoire pour l'obtention du DEA en Droit Public Fondamental, Faculté de Droit et de Science Politique, Ecole doctorale, Université d'Abomey-Calavi, 2013, 103 p.

<sup>208</sup> Article 145 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>209</sup> Article 146 de la Constitution béninoise précitée.

Constitution et la seconde solution est la non ratification de l'engagement international. Il n'est pas superfétatoire de rappeler qu'au Bénin, le contrôle a posteriori est possible. Dès lors, lorsque le contrôle a priori n'arrivait pas à relever toutes les incompatibilités entre l'engagement international et la Constitution, le contrôle a posteriori est mis à contribution après la promulgation de la loi de ratification à cette fin. Mais, quid des engagements internationaux en forme simplifiée et les actes unilatéraux des organisations internationales secrétant un droit dérivé qui sont directement applicables sans loi de ratification ? A ce niveau, aucun contrôle a priori n'est possible, seul le contrôle a posteriori est mis en œuvre. Cette hypothèse est confirmée par la jurisprudence du juge constitutionnel. En effet, le Gouvernement de la République du Bénin et l'Association Mondiale de l'Appel à l'Islam ont signé un accord le 08 mai 2007 pour l'hôpital EL-FATEH de Porto Novo. Monsieur Kowiyou YESSOUFOU forme un recours en inconstitutionnalité contre l'article 17 de cet accord. Le juge constitutionnel tranche en jugeant « [...] qu'en aucun cas, un accord en forme simplifiée comme c'est le cas de l'espèce ne saurait contredire une disposition constitutionnelle ; qu'au cas où un traité comporterait une disposition contraire à une prescription constitutionnelle, ledit traité ne pourra être ratifié qu'après amendement de la disposition constitutionnelle concernée ; qu'en tout état de cause, l'accord simplifié intervenu entre l'Association Mondiale de l'Appel à l'Islam et la République du Bénin ne saurait éclipser les engagements internationaux régulièrement pris par la République du Bénin dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail [...] ; qu'il s'ensuit que sont contraires à la Constitution l'article 17 de l'Accord querellé [...] »<sup>210</sup>. Il faut signaler que depuis le Renouveau démocratique au Bénin, aucune ratification d'un engagement international n'a entraîné la révision de la Constitution<sup>211</sup>. Le contrôle de constitutionnalité des traités internationaux est également prévu par exemple par la Constitution française.

En France, « les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés »<sup>212</sup>. Le Conseil constitutionnel est chargé d'assurer le contrôle de

---

<sup>210</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 09-066 du 28 mai 2009.

<sup>211</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, voir par exemple les Décisions DCC 19-94 du 30 juin 1994 et DCC 00-33 du 28 juin 2000.

<sup>212</sup> Article 53 de la Constitution française précitée.

constitutionnalité des traités susvisés<sup>213</sup>. Ainsi, « *si le Conseil constitutionnel, saisi par le président de la République, par le premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international ne peut intervenir qu'après la révision de la constitution* »<sup>214</sup>. Le juge constitutionnel est donc compétent pour opérer un contrôle de constitutionnalité a priori sur les traités internationaux. Cependant, il refuse d'opérer un contrôle de constitutionnalité a posteriori sur les traités internationaux. Il faut noter qu'en France, la Constitution a été révisée<sup>215</sup> dans le but de ratifier un traité international<sup>216</sup>.

En résumé, le juge constitutionnel béninois opère à la fois un contrôle de constitutionnalité a priori et a posteriori alors que celui français opère uniquement un contrôle a priori sur les traités internationaux.

Le juge constitutionnel assure la protection juridique de la Constitution non pas seulement par le contrôle de constitutionnalité mais aussi par la protection de la Constitution sociale et celle politique.

## **Paragraphe II : La protection de la Constitution sociopolitique**

Le juge constitutionnel est tenu de protéger la Constitution sociale (A) et celle politique (B)<sup>217</sup>.

### **A- La protection de la Constitution sociale**

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 accorde aux gouvernés une flopée de droits fondamentaux et de libertés publiques. Selon Alexis Essono-Ovono, les « *droits fondamentaux se distinguent des libertés publiques sur plusieurs points. Alors que ces dernières sont des facultés d'agir de rang législatif, les droits fondamentaux, quant à eux, sont consacrés par une norme constitutionnelle (ou une norme internationale). Alors que les libertés publiques s'imposent au pouvoir exécutif dans ses rapports avec les*

---

<sup>213</sup> Voir par exemple MAUGÜE (Ch.), « *Le Conseil constitutionnel et le droit supranational* », Pouvoirs, n°105, 2003, pp. 53-71, [www.revue-pouvoirs.fr](http://www.revue-pouvoirs.fr), consulté le 30 juillet 2016.

<sup>214</sup> Article 54 de la Constitution française précitée.

<sup>215</sup> Par exemple, la révision de la Constitution intervenue en 1992. Voir à cet effet, la loi constitutionnelle du 25 juin 1992.

<sup>216</sup> Il s'agit par exemple de la ratification du traité de Maastricht sur l'Union Européenne.

<sup>217</sup> C'est à Maurice Hauriou que revient la paternité de la théorie des deux Constitutions. Il s'agit de la Constitution sociale qui est le statut des gouvernés et la Constitution politique qui est le statut des gouvernants. Voir GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 94.

*particuliers, les droits fondamentaux concernent, à la verticale, les relations entre les pouvoirs publics (exécutif, législatif voire juridictionnel) et les particuliers, mais aussi, à la horizontale, les relations des individus entre eux. Enfin, alors que les libertés publiques sont protégées par le juge ordinaire, les droits fondamentaux, quant à eux, sont garantis par un juge constitutionnel, c'est-à-dire, par une juridiction dont le statut est défini par la Constitution »<sup>218</sup>. Ainsi, la Cour constitutionnelle béninoise est instituée comme un rempart efficace contre la violation des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine. A cet effet, elle « [...] garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. [...] »<sup>219</sup>. Elle « statue obligatoirement sur [...] la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques et en général, sur la violation des droits de la personne humaine [...] »<sup>220</sup>. Selon Patrick Wachsmann, « on n'aurait rien fait si l'on s'était contenté de déclarer, de proclamer les droits de l'homme : c'est évidemment leur réalisation qui importe et celle-ci suppose la mise en place de garanties qui soient effectivement au service et à la disposition des titulaires de ces droits »<sup>221</sup>. C'est pourquoi un mécanisme a été mis en place à travers l'article 120 de la Constitution qui dispose que « la Cour Constitutionnelle doit 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. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. [...] ». Les violations des droits fondamentaux et des libertés publiques soumises au juge constitutionnel sont du fait des personnes morales de droit public ou de droit privé et des particuliers<sup>222</sup>. Il faut retenir qu'« en clair, en intensifiant et en systématisant la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux, l'article 120 de la Constitution a ouvert devant le juge constitutionnel, un procès, celui des droits fondamentaux. Dans l'absolu, les vertus de ce procès sont incontestables et il n'est pas exagéré de soutenir que « la plainte » de l'article 120 est un puissant moyen d'approfondissement des droits humains »<sup>223</sup>. Plusieurs décisions sont*

---

<sup>218</sup> ESSONO-OVONO (A.), « Les droits fondamentaux devant la Cour constitutionnelle, Libertés publiques. Décision DCC- 03-140 du 25 septembre 2003 », in ABJC, Revue de contentieux constitutionnel, I- 2013, p. 544.

<sup>219</sup> Article 114 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>220</sup> Article 117 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>221</sup> Patrick Wachsmann, cité par HOLO (Th.), « Les droits et devoirs de la personne dans le constitutionnalisme africain », in Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA), n° 18, 2007, p. 09.

<sup>222</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, voir par exemple la Décision DCC 02-014 du 19 février 2002.

<sup>223</sup> AÏVO (F. J.), « La Cour constitutionnelle du Bénin », étude, in ABJC, Revue de contentieux constitutionnel, I-2013, p. 46.

rendues en matière de violation des droits fondamentaux et des libertés publiques. Mieux, le juge constitutionnel ne s'est pas seulement contenté de constater simplement leur violation, il est allé plus loin en ordonnant la réparation du préjudice né de leur violation tout en se déclarant incompétent pour statuer sur la demande de dommages-intérêts<sup>224</sup>. Ce comportement a été apprécié diversement au sein de la doctrine. La question fondamentale qui se pose est la détermination du mécanisme de réparation du préjudice. Pour certains<sup>225</sup>, l'affaire doit passer à nouveau dans ses différents aspects, devant le juge judiciaire et par ce fait même remettre en cause le premier critère de l'autorité de la chose jugée à savoir, ce qui a été jugé ne peut l'être à nouveau. Il est amer de constater donc que s'il est une autorité attachée aux décisions de la Cour constitutionnelle, celles-ci sont tributaires de la bienveillance du juge judiciaire. Pour d'autres<sup>226</sup>, tout en étant d'accord avec ce constat, il y a moyen de nuancer en ce que, ce dont le juge judiciaire va connaître, ce ne devrait plus être l'affaire dans sa totalité, de sorte que sa marge de manœuvre est limitée. Il y a en effet "autorité de la chose jugée au constitutionnel sur le civil ou sur l'administratif", comme il y a, en d'autres matières, « autorité de la chose jugée au pénal sur le civil ». Le juge judiciaire ou administratif statuant sur la base d'une décision de la Cour constitutionnelle constatant qu'une violation ouvre droit à dommages-intérêts, devrait se contenter d'octroyer les dommages- intérêts. Le juge constitutionnel béninois n'est pas le seul à qui incombe la responsabilité de protéger la Constitution sociale. Son homologue français par exemple l'est également.

En France, le juge constitutionnel n'est devenu le protecteur des droits fondamentaux de la personne humaine qu'en 1971 à travers sa décision n° 71-44 DC du 16 juillet qui a érigé la liberté d'association en Principe Fondamental Reconnu par les Lois de la République<sup>227</sup>. C'est par cette décision que la valeur constitutionnelle a été reconnue au préambule de la Constitution du 4 octobre 1958.

A la protection de la Constitution sociale par le juge constitutionnel, s'ajoute celle de la Constitution politique.

---

<sup>224</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, voir par exemple la Décision DCC 02-052 du 31 mai 2002.

<sup>225</sup> Voir KOKOROKO (D. K.), « *L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo* », in *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA)*, n° 18, 2007, pp. 85-128.

<sup>226</sup> Voir BADET (G.), « *Les droits fondamentaux devant la Cour constitutionnelle, sûreté et torture. Décision DCC- 02-052 du 31 mai 2002* », in *ABJC, Revue de contentieux constitutionnel*, I- 2013, p. 497.

<sup>227</sup> Voir GNAMOU (D.), « *La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ?* », in Aïvo (F. J.) (dir.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 698.

## B- La protection de la Constitution politique

La Cour constitutionnelle est l'arbitre de la vie politique au Bénin. En effet, elle « [...] veille à la régularité de l'élection du Président de la République ; examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même relever et proclame les résultats du scrutin ; statue sur la régularité du référendum et en proclame les résultats ; statue en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives [...] »<sup>228</sup>. En plus, elle est « [...] l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics »<sup>229</sup> et elle « statue obligatoirement sur [...] les conflits d'attributions entre les institutions de l'Etat [...] »<sup>230</sup>. Il n'y a pas que la Cour constitutionnelle du Bénin seule qui assure la protection de la Constitution politique, ses homologues de la France, du Togo et du Mali par exemple l'assurent également.

En France, « le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin »<sup>231</sup>. Il « [...] statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs »<sup>232</sup> et « [...] veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats »<sup>233</sup>. Le Conseil constitutionnel n'est pas investi du pouvoir de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics<sup>234</sup>. Au Togo, « la Cour Constitutionnelle juge de la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Elle statue sur le contentieux de ces consultations et élections »<sup>235</sup>. Tout comme le Conseil constitutionnel français, la Cour constitutionnelle togolaise ne peut pas réguler le fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Au Mali, « la Cour Constitutionnelle statue obligatoirement sur [...] la régularité des élections présidentielles, législatives et des opérations de référendum dont elle proclame les résultats »<sup>236</sup>. Elle est « [...] l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des Pouvoirs Publics »<sup>237</sup> et

---

<sup>228</sup> Article 117 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>229</sup> Article 114 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>230</sup> Article 117 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>231</sup> Article 58 de la Constitution française précitée.

<sup>232</sup> Article 59 de la Constitution française précitée.

<sup>233</sup> Article 60 de la Constitution française précitée.

<sup>234</sup> Il faut rappeler qu'en 1962, il s'était octroyé ce droit avant de l'abandonner en 1992. Voir ses décisions n° 62-20 DC du 6 novembre 1962 et n° 92-313 DC du 23 septembre 1992.

<sup>235</sup> Article 104 de la Constitution togolaise précitée.

<sup>236</sup> Article 86 de la Constitution malienne précitée.

<sup>237</sup> Article 85 de la Constitution malienne précitée.

elle « statue obligatoirement sur [...] les conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat »<sup>238</sup>.

Il apparaît que les Cours constitutionnelles du Mali et du Bénin sont dotées du pouvoir de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Il faut noter que « [...] nombre de bons esprits, spécialistes du contentieux constitutionnel consentent à l'idée que, des fonctions classiques des juridictions constitutionnelles, la régulation est sûrement la plus sensible et la plus délicate. C'est probablement ce type de contentieux qui expose davantage le juge constitutionnel aux critiques les plus acerbes. Et pour cause, le contentieux de l'exercice du pouvoir politique donne l'occasion au juge constitutionnel de prendre place en politique tout en étant paré de sa toge »<sup>239</sup>. Cette fonction de régulation est sujette à controverse. Robert Dossou affirme que la Cour constitutionnelle peut se fonder sur cette fonction de régulation pour donner des injonctions aux pouvoirs publics et Théodore Holo affirme le contraire. Robert Dossou déclare qu'« en effet, la Constitution a donné aux Pouvoirs Exécutif et Législatif, le privilège de nommer les membres des Institutions telles que la Cour Constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, le Conseil Economique et Social...et à la Cour Constitutionnelle, le pouvoir de réguler le fonctionnement des autres Institutions. Dans l'exercice de cette compétence, la Haute Juridiction s'oblige à donner des injonctions aux Pouvoirs Publics »<sup>240</sup>. Quant à Théodore Holo, il déclare qu'« en effet, le principe de la séparation des pouvoirs, fondement essentiel de la démocratie béninoise, et la culture juridique héritée de la France interdisent au juge, investi de la fonction juridictionnelle, de s'immiscer dans le domaine de l'exécutif en adressant des injonctions à l'administration qui relève du pouvoir exécutif »<sup>241</sup>.

Le juge constitutionnel accomplit sa fonction grâce à une compétence attribuée par le pouvoir constituant originaire.

## **SECTION II : UNE COMPETENCE ATTRIBUEE**

---

<sup>238</sup> Article 86 de la Constitution malienne précitée.

<sup>239</sup> AÏVO (F. J.), « La Cour constitutionnelle du Bénin », op. cit., p. 54.

<sup>240</sup> DOSSOU (R.), « La Cour constitutionnelle du Bénin : l'influence de sa jurisprudence sur le constitutionnalisme et les droits de l'homme », communication à la Conférence Mondiale sur la Justice Constitutionnelle en Afrique du Sud du 23 au 24 janvier 2009, p. 7, [www.cour-constitutionnelle-benin.org/](http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/), consulté le 7 juin 2016.

<sup>241</sup> HOLO (Th.), « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit.

Dans le cadre de sa fonction, le juge constitutionnel bénéficie d'une double compétence. Il assure la protection juridique de la Constitution à travers une compétence contentieuse (paragraphe I) et une compétence consultative (paragraphe II).

### **Paragraphe I : La compétence contentieuse**

La compétence contentieuse du juge est mise en œuvre par le truchement d'un contentieux objectif (A) et d'un contentieux subjectif (B).

#### **A- Le contentieux objectif**

Le contentieux objectif ou abstrait est en vigueur au Bénin. En effet, ce contentieux s'opère a priori et a posteriori. S'agissant du contrôle a priori « [...] qui permet d'attaquer la loi avant même qu'elle ait accédé à la vie juridique »<sup>242</sup>, il faut signaler que ce sont les autorités politiques seules qui ont le droit de saisir le juge constitutionnel. Il s'agit du Président de la République et de tout membre de l'Assemblée Nationale<sup>243</sup>. Cependant, il faut préciser que, seul le Président de la République a compétence pour saisir le juge constitutionnel sur le contrôle de constitutionnalité des lois organiques<sup>244</sup>. Cet état de choses a poussé Abdoulaye Soma à « [...] se demander si cette restriction drastique, partant de tout le monde peut pour aboutir à un seul peut, est conforme à la Constitution. On peut en douter. Ce problème est tout à fait récurrent dans les attelages juridiques entre la Constitution et la loi organique sur la juridiction constitutionnelle en Afrique »<sup>245</sup>. En dehors des autorités politiques, le juge constitutionnel « se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques »<sup>246</sup>. Concernant le contrôle a posteriori, la Constitution accorde le droit aux citoyens de saisir la Cour constitutionnelle après la promulgation de la loi. Parmi les voies de saisine qui s'offrent aux citoyens, il y a la voie d'action directe<sup>247</sup>. Par la voie d'action directe, les citoyens saisissent le juge constitutionnel en l'absence de tout litige. En dehors du Bénin, le contentieux objectif est également en vigueur par exemple en France.

---

<sup>242</sup> AÏVO (F. J.), « La Cour constitutionnelle du Bénin », op. cit. p. 49.

<sup>243</sup> Article 121 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>244</sup> Article 19 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle du Bénin.

<sup>245</sup> SOMA (A.), « Le contrôle de constitutionnalité des normes supra législatives. Décision DCC 95-020 du 22 mars 1995 », in ABJC, Revue de contentieux constitutionnel, I-2013, p. 147.

<sup>246</sup> Article 121 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>247</sup> Article 122 de la Constitution béninoise précitée.

En France, « *le contentieux objectif se ramène à un procès fait à la loi en tant que norme par des autorités politiques, en principe, selon la démarche initiée par l'Autriche. Il s'opère a priori, c'est-à-dire avant la naissance de la loi, par voie d'action, soit l'attaque frontale, selon la terminologie militaire* »<sup>248</sup>. Les autorités politiques qui ont le droit de saisir le Conseil constitutionnel contre une loi inconstitutionnelle avant sa promulgation sont nommées à l'article 54 de la Constitution. Il s'agit du Président de la République, du premier ministre, du Président de l'Assemblée Nationale, du Président du Sénat, de soixante députés et de soixante sénateurs.

Hormis le contentieux objectif, il est le contentieux subjectif.

## **B- Le contentieux subjectif**

Le contentieux subjectif ou concret s'opère uniquement a posteriori en présence d'un litige. Au Bénin, la Cour constitutionnelle peut être saisie par tout citoyen à travers l'exception d'inconstitutionnalité. Pour Frédéric Joël Aïvo, l'exception d'inconstitutionnalité instituée par le constituant béninois en 1990 est « [...] *un mécanisme original, et alors pionnier en Afrique [...]* »<sup>249</sup>. En accordant ce droit aux citoyens, la Constitution reconnaît implicitement qu'une loi inconstitutionnelle peut être promulguée<sup>250</sup>. En effet, « *tout citoyen peut saisir la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois [...] par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour Constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours* »<sup>251</sup>. L'exception d'inconstitutionnalité<sup>252</sup> a ses avantages et ses inconvénients. C'est pourquoi Hilaire Akérékoro invite à faire « *la distinction entre l'utile et le dilatoire dans la*

---

<sup>248</sup> GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 179.

<sup>249</sup> AÏVO (F. J.), « *La Cour constitutionnelle du Bénin* », op. cit., p. 50.

<sup>250</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, voir par exemple la Décision DCC 11-019 du 21 avril 2011.

<sup>251</sup> Article 122 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>252</sup> Il convient de souligner que l'expression « exception d'inconstitutionnalité », utilisée dans le langage courant, est une expression générique qui couvre des réalités différentes. En effet, lorsque la question de constitutionnalité est soulevée au cours d'un procès, le juge ordinaire peut être autorisé à la trancher, c'est-à-dire à laisser inappliquée la disposition inconstitutionnelle : c'est l'exception d'inconstitutionnalité au sens strict (que l'on retrouve dans le modèle américain de justice constitutionnelle). Il peut lui être également, fait obligation de surseoir à statuer et de renvoyer à la Juridiction constitutionnelle, la question soulevée : c'est la question préjudicielle de constitutionnalité (ce qui correspond au cas béninois). Sur la distinction entre « exception d'inconstitutionnalité au sens strict » et « question préjudicielle de constitutionnalité », voir F. X. Millet, cité par ADELOUI (A. J.), « *L'Assemblée Nationale devant la Cour constitutionnelle* ». *Décision DCC 01-012 du 22 janvier 2001* », in ABJC, *Revue de contentieux constitutionnel*, I-2013, p. 364.

*procédure de l'exception d'inconstitutionnalité* »<sup>253</sup>. Ce n'est pas au Bénin seul que le contentieux subjectif est en vigueur. Il l'est également par exemple aux Etats-Unis d'Amérique et en France.

En effet, le contentieux subjectif est le système américain. Il est « [...] un moyen de défense imaginé par un plaideur à l'occasion d'un litige. [...]. Autrement dit, un justiciable conteste l'application d'une loi invoquée par son adversaire en soulevant une exception d'inconstitutionnalité. Cet incident de procédure, procès dans le procès, met ainsi en cause a posteriori une loi qui, par définition, est déjà entrée en vigueur »<sup>254</sup>. En France, la révision constitutionnelle intervenue le 23 juillet 2008<sup>255</sup> et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010 a consacré le contrôle a posteriori de la loi. Ainsi, avec l'avènement de la Question Prioritaire de Constitutionnalité, « une double révolution s'opère en effet depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, avec la possibilité d'une remise en cause de la loi à l'initiative du (simple) justiciable, d'une part, et après son entrée en vigueur, d'autre part. Cette justiciabilité pleine et entière de la Constitution française transfigure le constitutionnalisme hexagonal »<sup>256</sup>. Avant cette réforme constitutionnelle, il faut signaler que ce contrôle avait été envisagé par le Conseil constitutionnel. En effet, « [...] le Conseil constitutionnel admet depuis 1985 qu'une exception d'inconstitutionnalité puisse être soulevée devant lui à l'encontre d'une loi- dont, par hypothèse, on suppose qu'il n'a pas eu à connaître- « à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine », c'est à dire de lois ultérieures présentant un rapport avec elle [...]. Mais de telles décisions sont très rares»<sup>257</sup>.

En dehors de la compétence contentieuse, le juge constitutionnel est également doté d'une compétence consultative.

---

<sup>253</sup> Voir AKEREKORO (H.), « La distinction entre l'utile et le dilatoire dans la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité. A propos de la Décision DCC 12-176 du 25 octobre 2012 de la Cour Constitutionnelle du Bénin », in Droit et Lois, Revue Trimestrielle d'Informations Juridiques et Judiciaires, n° 031, août 2013, pp. 57-60. Voir aussi la Décision DCC 13-001 du 15 janvier 2013 à travers laquelle on lit l'agacement du juge constitutionnel par rapport au recours abusif à l'exception d'inconstitutionnalité qui relève du dilatoire.

<sup>254</sup> GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 179.

<sup>255</sup> Elle institue la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC). En effet, l'article 61 alinéa 1 dispose : « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

<sup>256</sup> TUSSEAU (G.), « La fin d'une exception française ? », *Pouvoirs*, n°137, 2011, pp. 5-17, [www.revue-pouvoirs.fr](http://www.revue-pouvoirs.fr), consulté le 30 juillet 2016. D'ailleurs, ce numéro est entièrement consacré à la Question Prioritaire de Constitutionnalité.

<sup>257</sup> Décision n° 85-186 DC du 25 janvier 1985 rendue à l'occasion de l'Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie, in PACTET (P.), *Institutions politiques-Droit constitutionnel*, op. cit., p.607.

## **Paragraphe II : La compétence consultative**

Encore appelée pouvoir consultatif, la compétence consultative du juge entre en jeu dans le cadre de la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels et celui du recours au référendum par le Président de la République (A) au cours desquels le juge émet des avis dont la force probante est discutée au sein de la doctrine (B).

### **A- Les domaines de mise en œuvre du pouvoir consultatif**

Le juge constitutionnel est consulté par le Président de la République dans le cadre de la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels ou des pouvoirs de crise et du recours au référendum au Bénin. Le recours aux pouvoirs exceptionnels est consacré par la Constitution. En effet, « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le Président de la République après consultation du Président de l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Constitutionnelle, prend en conseil des Ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution soient suspendus. [...]* »<sup>258</sup>. Il faut signaler que depuis l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, les pouvoirs exceptionnels ont été mis en œuvre six fois<sup>259</sup>. Le recours au référendum est également consacré par la Constitution. En effet, « *le Président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Constitutionnelle, peut prendre l'initiative du référendum sur toute question relative à la promotion et au renforcement des Droits de l'Homme, à l'intégration sous-régionale ou régionale et à l'organisation des pouvoirs publics* »<sup>260</sup>. Ainsi, « *on voit que non seulement le recours au référendum est prévu dans la Constitution, mais aussi qu'il l'est pour des questions d'une grande importance constitutionnelle* »<sup>261</sup>. Il faut préciser que depuis l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, aucun référendum n'est organisé malgré son importance. Tout comme le juge constitutionnel béninois, celui

---

<sup>258</sup> Article 68 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>259</sup> Une fois en 1994, une fois en 1996, une fois en 2002, une fois en 2008 et deux fois en 2010. Voir DAKO (S.), « *La résolution juridictionnelle des conflits entre le gouvernement et le parlement au Bénin* », in AÏVO (F. J.) (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., pp. 354-355.

<sup>260</sup> Article 58 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>261</sup> SOMA (A.), « *Le contrôle de constitutionnalité des normes supra législatives. Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011* », in ABJC, *Revue de contentieux constitutionnel*, I- 2013, p. 130.

français par exemple est consulté par le Président de la République dans le cadre de la mise en œuvre des pouvoirs de crise et du référendum.

En France, le recours aux pouvoirs exceptionnels et au référendum est consacré par la Constitution. Par rapport aux pouvoirs exceptionnels, elle dispose que « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de 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, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. [...]* »<sup>262</sup>. Il est important de signaler que la France a eu recours aux pouvoirs exceptionnels une seule fois en plus d'un demi-siècle<sup>263</sup>. Quant au référendum, la Constitution dispose que « *le président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. [...]* »<sup>264</sup>. Il convient de préciser que plusieurs référendums ont été organisés en France<sup>265</sup>. Il faut ajouter que le Conseil constitutionnel français est également consulté par le gouvernement en matière de l'organisation de l'élection présidentielle<sup>266</sup>.

Par ailleurs, il convient de signaler que la force probante des avis émis par le juge constitutionnel béninois lors de la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels par le Président de la République ne fait pas l'unanimité au sein de la doctrine.

## **B- La force probante des avis discutée**

---

<sup>262</sup> Article 16 de la Constitution française précitée.

<sup>263</sup> Chevalier (J.), Carcassonne (G.), Duhamel (O.), cités par DAKO (S.), « *La résolution juridictionnelle des conflits entre le gouvernement et le parlement au Bénin* », in AÏVO (F. J.) (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 355.

<sup>264</sup> Article 11 de la Constitution française précitée.

<sup>265</sup> Par exemple, les référendums du 8 janvier 1961 et du 20 septembre 1992.

<sup>266</sup> Article 3.III de la loi du 6 novembre 1962. Voir GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 720.

La doctrine reste divisée sur la question de la force probante des avis émis par le juge constitutionnel dans le cadre de la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels par le Président de la République. La question fondamentale qui se pose est de savoir si l'avis émis par le juge constitutionnel est-il conforme ou facultatif ? Pour les uns, il est conforme et pour les autres, il est facultatif. Pour Adama Kpodar, les avis émis par le juge sont conformes. Il expose son opinion en ces termes : « *mais alors, quelle est la force probante des avis donnés par les Présidents de l'Assemblée nationale et de la Cour constitutionnelle ? Même si la Constitution précise que le Président de la République « consulte », les avis donnés par les deux présidents ne peuvent être consultatifs. Car on voit mal comment le Président de la République pourrait passer outre des avis négatifs de ces deux hautes personnalités de l'Etat. Pour se distraire à des hypothèses d'école, on pourrait se poser la question de savoir, que ferait le Président de la République lorsqu'il serait en face de deux avis contradictoires ? De même comment le Président de la République pourrait-il mettre en œuvre ses pouvoirs exceptionnels si les circonstances sont telles que le Président de l'Assemblée nationale ou le Président de la Cour constitutionnelle ne peut être consulté ou pire encore si les deux ne peuvent être consultés. Là apparaît la difficulté à enfermer dans des limites parfois trop rigides des notions qui par nature ne peuvent être maîtrisées dans toute leur manifestation. Mais, lorsqu'il reçoit les avis favorables de ces deux hautes personnalités, le chef de l'Etat conformément à l'article 68 de la Constitution «... prend en Conseil des Ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances...»<sup>267</sup>. Pour Ismaïla Madior Fall, les avis émis par le juge sont facultatifs. Il expose son opinion en termes suivants : « *La première condition de forme prévue aux articles 68 et 69 de la Constitution est la consultation préalable des présidents de l'Assemblée nationale et de la Cour constitutionnelle et l'obtention de leur avis. [...]. Mais si les avis de ces deux personnalités sont obligatoires, en ce qu'ils doivent être requis et apparaître au visa des ordonnances prises, ils ne sont pas conformes en ce que le Président de la République peut passer outre* »<sup>268</sup>.*

Il convient de préciser que le juge constitutionnel, en tant que pouvoir constitué, bénéficie d'une compétence d'attribution. Mais, le doyen Jean Rivero observait au cours du colloque d'Aix-Marseille que les institutions, à la différence des satellites, restent

---

<sup>267</sup> KPODAR (A.), « *Le contrôle de constitutionnalité des normes infra législatives et des autres « actes »*. Décision DCC 10-129 du 21 octobre 2010 », in ABJC, Revue de contentieux constitutionnel, I- 2013, pp. 204-205.

<sup>268</sup> FALL (I. M.), « *Le Président de la République devant la Cour constitutionnelle* ». Décision DCC 27-94 du 24 août 1994 », in ABJC, Revue de contentieux constitutionnel, I- 2013, p. 219.

rarement sur l'orbite où leurs créateurs avaient entendu les placer<sup>269</sup>. Il ressort de cette observation que le juge constitutionnel a fait sa mue. Le juge actuel n'est pas le même que celui qu'avait voulu le constituant originaire. Il a arboré des « *habits neufs* »<sup>270</sup>. Désormais, le constituant a « *un co-constituant décomplexé* »<sup>271</sup>.

## **CHAPITRE II : L'IRRUPTION D'UN POUVOIR CONSTITUANT**

« A Sieyès qui, sous la Convention, en l'an III, proposait la création d'une jurie constitutionnaire, Thibaudeau répliquait avec force : *Ce pouvoir monstrueux serait tout dans l'Etat et en voulant donner un gardien aux pouvoirs publics, on leur donnerait un maître qui les enchaînerait pour les garder plus facilement* »<sup>272</sup>. Telle une prémonition, le juge constitutionnel s'est arrogé un pouvoir normatif<sup>273</sup> (section I) qui suscite admiration et mépris au sein de la doctrine (section II).

### **SECTION I : UN POUVOIR NORMATIF DU JUGE AVERE**

Le Chief Justice Evan HUGHES a déclaré en 1936 que « *la Constitution des Etats-Unis d'Amérique est aujourd'hui ce que la Cour suprême dit qu'elle est* »<sup>274</sup>. Partant de cette assertion, la Cour constitutionnelle du Bénin met son pouvoir interprétatif en jeu pour modifier la Constitution de façon expresse (paragraphe I) et tacite (paragraphe II).

#### **Paragraphe I : La modification expresse de la Constitution**

Le juge constitutionnel a expressément eu à créer au cours de son office de nouvelles normes (A) et à étendre les normes intangibles (B).

##### **A- La création de nouvelles normes**

« *Aux normes formellement offertes par le constituant au juge constitutionnel béninois, s'ajoutent désormais celles découvertes par le juge lui-même. [...]. En droit*

---

<sup>269</sup> Jean Rivero, cité par KOKOROKO (D. K.), *Cours de Droit constitutionnel, Les habits neufs du juge constitutionnel*, Faculté de Droit et de Science Politique (FADESP), Diplôme d'Etudes Approfondies, Ecole doctorale, Université d'Abomey-Calavi, 2014-2015.

<sup>270</sup> KOKOROKO (D. K.), *Cours de Droit constitutionnel, Les habits neufs du juge constitutionnel*, op. cit.

<sup>271</sup> GNAMOU (D.), « *La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ?* », in AÏVO (F. J.) (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 708.

<sup>272</sup> Propos cités par GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 177.

<sup>273</sup> Voir par exemple Cahiers du Conseil constitutionnel n° 24, « *Le pouvoir normatif du juge constitutionnel* », <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-24/cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-24.5067.html>, consulté le 20 juillet 2016.

<sup>274</sup> Propos rapportés par Charles Cadoux, in FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit., p. 6.

béninois, le bloc constitutionnel est ainsi désormais enrichi des interprétations osées, controversées mais véritablement créatrices du juge, des principes et objectifs à valeur constitutionnelle qui doivent être appliqués et respectés comme si c'était la Constitution »<sup>275</sup>. Ainsi, au Bénin, le bloc de constitutionnalité qui était initialement prolix<sup>276</sup> connaît une extension<sup>277</sup>.

Au nombre des normes créées par le juge constitutionnel béninois, figurent par exemple les principes à valeur constitutionnelle tels que le consensus national, la répartition proportionnelle majorité/minorité, la transparence des élections et la continuité du service public. En 2006, le juge constitutionnel a inventé le « *consensus national* »<sup>278</sup> par lequel il a neutralisé le Parlement constituant<sup>279</sup>. Il faut signaler que « *la création du principe du consensus national constitue un amendement informel de la Constitution* »<sup>280</sup>. Le consensus, « *loin de signifier l'unanimité, est d'abord un processus de choix ou de décision sans passer par le vote ; qu'il permet, sur une question donnée, de dégager par une voie appropriée, la solution satisfaisant le plus grand nombre de personnes* »<sup>281</sup>. Ainsi, le vote qui est l'un des principes sacro-saints de la démocratie a été sacrifié sur l'autel du consensus national qui est le nouveau talisman inventé par le juge en vue de pacifier la vie sociopolitique nationale. Il se situe en-dessous de l'unanimité et au-dessus de la majorité. Il serait alors dans ce cas infra-unanimité et supra-majorité<sup>282</sup>. Il faut donc « [...] craindre à terme, que « *le consensus national* » ne devienne la clé infalsifiable d'une porte blindée fermée à double tour et jetée à la mer »<sup>283</sup> malgré qu'il protège la Constitution contre les révisions opportunistes. Sollicité pour trancher la question relative à la désignation des

---

<sup>275</sup> AÏVO (F.J.), « *La Cour constitutionnelle du Bénin* », op. cit., p. 47.

<sup>276</sup> GNAMOU (D.), « *La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ?* », in AÏVO (F. J.) (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 698.

<sup>277</sup> Voir TONI (E.), *Le bloc de constitutionnalité en droit positif béninois*, mémoire pour l'obtention du DEA en Droit Public Fondamental, Faculté de Droit et de Science Politique, Ecole doctorale, Université d'Abomey-Calavi, 2013, 118 p. Voir aussi MEDE (N.), *Les grandes décisions de la Cour Constitutionnelle du Bénin*, Editions Universitaires Européennes, Saarbrücken, 2012, pp. 133-139 et AKEREKORO (H.), « *La Cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Bénin* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>, consulté le 20 février 2017.

<sup>278</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.

<sup>279</sup> Voir COULIBALEY (B.), « *La neutralisation du Parlement constituant : à propos de la décision n°DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin* », RDP, n°5, 2009, pp. 1493-1515.

<sup>280</sup> SALAMI (I. D.), « *Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise* », op.cit.

<sup>281</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010.

<sup>282</sup> Cette qualification s'inspire de René Chapus qui a déclaré que les principes généraux du droit ont une valeur infra-législative et supra-décrétale. Voir MAURIN (A.), *Droit public*, Dalloz, Paris, 1995, p. 43.

<sup>283</sup> AÏVO (F. J.), « *La fracture constitutionnelle. Critique pure du procès en mimétisme* », in AÏVO (F. J.) (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 43.

membres de l'Assemblée Nationale à la Haute Cour de Justice, il invente en 2009 le principe de la répartition proportionnelle majorité/minorité<sup>284</sup>. En 1994, lors du contrôle de la loi n° 94-013 du 21 novembre 1994 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale, il crée le principe de la transparence des élections<sup>285</sup> qu'il érige en un principe à valeur constitutionnelle en 2001<sup>286</sup>. En 2011, lors du contrôle de constitutionnalité de la loi n° 2011-25 du 26 septembre 2011 portant règles générales applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin, il érige la continuité du service public en un principe à valeur constitutionnelle<sup>287</sup>.

Le juge constitutionnel béninois n'est pas le seul à créer des normes. Son homologue français par exemple a créé des principes à valeur constitutionnelle<sup>288</sup> et des objectifs à valeur constitutionnelle<sup>289</sup>.

La création de nouvelles normes par le juge constitutionnel béninois n'éclipse pas l'extension des clauses d'éternité dont il est l'auteur.

## **B- L'extension des normes intangibles**

Encore appelées clauses d'éternité<sup>290</sup>, les normes intangibles ont connu une extension du fait du juge constitutionnel au Bénin. En effet, au cours de l'examen de la loi organique n° 2011-27 portant conditions de recours au référendum du 30 septembre 2011,

---

<sup>284</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009. Cette décision a été commentée par exemple par KPODAR (A.), « *Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009. Une bonne année à la démocratie pluraliste* », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, BOLLE (S.), « *Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009, le bon grain et l'ivraie* », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, consulté le 10 juin 2016 et ADELOUI (A. J.), « *L'Assemblée Nationale devant la Cour constitutionnelle. Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009* », in ABJC, *Revue de contentieux constitutionnel*, I- 2013, pp. 367-377.

<sup>285</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

<sup>286</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 01-011 du 12 janvier 2001.

<sup>287</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011.

<sup>288</sup> Il y a par exemple, le principe de continuité de l'État et du service public ; le principe de respect de la dignité humaine ; le principe de la liberté d'entreprendre et le principe du droit au respect de la vie privée. Voir [https://fr.wikipedia.org/wiki/principes\\_à\\_valeur\\_constitutionnelle](https://fr.wikipedia.org/wiki/principes_à_valeur_constitutionnelle), consulté le 15 septembre 2016.

<sup>289</sup> Il y a par exemple, la sauvegarde de l'ordre public ; le respect de la liberté d'autrui ; la préservation du pluralisme des courants d'expression socioculturels ; la transparence financière des entreprises de presse ; la protection de la santé publique ; la recherche des auteurs d'infractions ; la lutte contre la fraude fiscale ; la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ; l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi ; l'équilibre financier de la sécurité sociale ; l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives et l'égalité entre les collectivités territoriales. Voir [https://fr.wikipedia.org/wiki/objectifs\\_de\\_valeur\\_constitutionnelle](https://fr.wikipedia.org/wiki/objectifs_de_valeur_constitutionnelle), consulté le 15 septembre 2016.

<sup>290</sup> Cette expression est ciselée par la doctrine allemande (Ewigkeitklausel) pour décrire l'article 79 de la Loi fondamentale. Voir BEAUD (O.), « *Le cas français : l'obstination de la jurisprudence et de la doctrine à refuser toute idée de limitation au pouvoir de révision constitutionnelle* », Master in Istituzioni Parlamentari Europee « Mario Galizia » per Consulenti d'Assemblea Università di Roma « La Sapienza », op. cit.

le juge constitutionnel déclare son article 6 contraire à la Constitution en ces termes :  
« *Considérant que l'examen de la loi fait ressortir que l'article 6 est contraire à la Constitution en ce qu'il ne cite pas toutes les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990 et qui sont reprises par les articles 42, 44 et 54 de la Constitution ; qu'il s'agit du nombre de mandats présidentiels, de la limitation d'âge pour les candidats à l'élection présidentielle et de la nature présidentielle du régime politique dans notre pays ; que l'article 6 doit donc être reformulé comme suit : Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990, à savoir :*

- *la forme républicaine et la laïcité de l'Etat ;*
- *l'atteinte à l'intégrité du territoire national ;*
- *le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ;*
- *la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ;*
- *le type présidentiel du régime politique au Bénin »<sup>291</sup>.*

Cette attitude du juge constitutionnel béninois est qualifiée de « *révision jurisprudentielle* »<sup>292</sup> de la Constitution.

Il convient de signaler que le juge constitutionnel du Bénin n'est pas le seul à se comporter de cette façon. Ses homologues italien, allemand et burkinabé par exemple ont fait pareil. En effet, en Italie, « *l'article 139 de la Constitution n'est pas la seule limite matérielle qui s'impose au pouvoir de révision. Selon la Cour constitutionnelle, celui-ci doit également respecter « les principes qui, bien que n'étant pas mentionnés expressément parmi ceux qui ne peuvent pas être soumis à la procédure de révision constitutionnelle, relèvent de l'essence même des valeurs suprêmes sur lesquelles se fonde la Constitution italienne » (décision n° 1146/1988) »<sup>293</sup>. En Allemagne, « *la Cour fédérale allemande a interprété largement le champ des principes intangibles en considérant que [...] l'article 79, alinéa 3 de la Loi fondamentale désigne comme intangibles « les principes énoncés aux**

---

<sup>291</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011.

<sup>292</sup> AÏVO (F. J.), « *La fracture constitutionnelle. Critique pure du procès en mimétisme* », in AÏVO (F. J.) (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 43.

<sup>293</sup> LE PILLOUER (A.), « *De la révision à l'abrogation de la Constitution* » : les termes du débat », op. cit.

articles 1 et 20 ». Ainsi, par une interprétation extensive des limites matérielles au pouvoir de révision, le juge constitutionnel allemand préserve la permanence d'un régime constitutionnel tout en permettant son adaptation aux changements politiques et sociaux »<sup>294</sup>. Au Burkina Faso, « le Conseil Constitutionnel [a] [...], par décision n° 2012-008/CC du 26 avril 2012, [fait] [...] preuve d'une grande audace : d'une part, en l'absence de texte, il s'est déclaré compétent pour contrôler la constitutionnalité matérielle d'une loi constitutionnelle ; d'autre part, il a complété d'autorité les normes opposables au pouvoir de révision ; enfin, il a déclaré contraire à la Constitution – plus précisément à une norme constitutionnelle non écrite - une loi constitutionnelle allongeant la durée de la législature en cours »<sup>295</sup>. Il s'agit concrètement des « principes généraux de droit sur la nature juridique de la Constitution »<sup>296</sup> qui ont été méconnus par la loi constitutionnelle votée par le Parlement.

En dehors de la modification exprès de la Constitution, il est constaté sa modification tacite.

## **Paragraphe II : La modification tacite de la Constitution**

Le juge constitutionnel béninois a tacitement modifié la Constitution en opérant un contrôle de constitutionnalité sur les lois constitutionnelles (A) et sur les décisions de justice (B).

### **A- Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles**

La question du contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles est un sujet controversé au sein de la doctrine<sup>297</sup>. Certaines juridictions constitutionnelles se déclarent compétentes pour connaître d'un tel contrôle et d'autres se déclarent incompétentes pour en connaître.

---

<sup>294</sup> AÏDARA (M. M.), « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat », op. cit.

<sup>295</sup> BOLLE (S.), « Le Conseil constitutionnel annule une révision dangereuse », [www.la-constitution-en-afrique.org](http://www.la-constitution-en-afrique.org), consulté le 20 juin 2016.

<sup>296</sup> Conseil constitutionnel burkinabé, Décision n° 2012-008/CC du 26 avril 2012.

<sup>297</sup> Voir par exemple SOMA (A.), « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », in *Revue Pratique Juridique Actuelle (PJA)*, Zürich, vol. 20, 2011, n° 5, pp. 619-640 et Cahiers du Conseil constitutionnel n° 27, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles », <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-27/cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-27.42524.html>, consulté le 20 juillet 2016.

Parmi les juridictions qui ont déclaré leur compétence, il y a par exemple celles du Bénin et du Mali. Au Bénin, saisi de plusieurs recours pour d'une part valider et d'autre part invalider la loi constitutionnelle n° 2006-13 du 23 juin 2006 portant révision de l'article 80 de la Constitution, le juge constitutionnel contrôle cette loi sans soulever la question de sa compétence. La question fondamentale qui se pose est de savoir sur quelle base juridique le juge s'est-il fondé pour opérer un tel contrôle ? La question mérite d'être posée parce qu'aucune disposition de la Constitution ne donne cette compétence au juge. Le juge reste également muet sur sa propre compétence. Ainsi, « [...] le juge s'auto-institue, juge de la constitutionnalité des normes constitutionnelles »<sup>298</sup> ; il est « un contrôleur auto habilité »<sup>299</sup> des lois constitutionnelles. Au Mali, une loi portant révision de la Constitution, adoptée le 21 juillet 2001, a été déférée à la Cour constitutionnelle par un groupe de députés. Le juge constitutionnel se déclare compétent pour la contrôler malgré que la Constitution ne lui donne pas cette compétence<sup>300</sup> en se fondant sur les dispositions de l'article 85<sup>301</sup> de la Constitution en ces termes : « *Considérant que le contrôle de constitutionnalité de la loi portant révision de la Constitution consiste à l'analyser pour déterminer si l'autorité qui en a pris l'initiative est habilitée à le faire de par la Constitution, si le quorum indiqué par la Constitution a été atteint lors de son vote par l'Assemblée Nationale, si son vote n'a pas eu lieu alors qu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire et enfin si elle n'a pas révisé les normes qui de par la Constitution ne peuvent faire l'objet d'une révision* »<sup>302</sup>.

Parmi les juridictions qui ont déclaré leur incompétence, il y a par exemple celles de la France et du Sénégal. En France, le juge constitutionnel s'est refusé le contrôle des lois constitutionnelles à plusieurs reprises<sup>303</sup>. D'abord, dans sa décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, le Conseil constitutionnel a dit et jugé qu'« *il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des*

---

<sup>298</sup> GNAMOU (D.), « *La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ?* », in AÏVO (F. J.) (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 708.

<sup>299</sup> SALAMI (I. D.), « *Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise* », op. cit.

<sup>300</sup> Voir les articles 85 à 94 de la Constitution malienne précitée.

<sup>301</sup> Selon cet article, il est « l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des Pouvoirs Publics ».

<sup>302</sup> Cour constitutionnelle du Mali, Arrêt n°01-128 du 12 décembre 2001, [www.la-constitution-en-afrique.org](http://www.la-constitution-en-afrique.org).

<sup>303</sup> Voir BEAUD (O.), « *Le cas français : l'obstination de la jurisprudence et de la doctrine à refuser toute idée de limitation au pouvoir de révision constitutionnelle* », Master in Istituzioni Parlamentari Europee « Mario Galizia » per Consulenti d'Assemblea Università di Roma « La Sapienza », op. cit.

*pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ».* Ensuite, par sa décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, il déclare : « *considérant que sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite ».* Enfin, par sa décision 2003-469 DC du 26 mars 2003, il déclare : « *le Conseil constitutionnel ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89 de la Constitution, ni d'aucune autre disposition, le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ».* Au Sénégal, le juge constitutionnel s'est déclaré incompétent pour contrôler les lois constitutionnelles en s'inspirant de la jurisprudence française. En effet, dans sa décision n° 1/C/2003/du 11 juin 2003, le Conseil constitutionnel relève que « *... la compétence du Conseil constitutionnel est délimitée par la Constitution [...] que le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément fixés par les textes. Que le Conseil constitutionnel ne tient de ces textes ni d'aucune disposition de la Constitution et de la loi organique le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle...* »<sup>304</sup>.

Hormis le contrôle des lois constitutionnelles, le juge constitutionnel béninois a effectué un contrôle sur les décisions de justice.

## **B- Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice**

---

<sup>304</sup> FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit., p. 40. Voir aussi AÏDARA (M. M.), « *Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat* », op. cit.

Selon la Constitution du 11 décembre 1990, la Cour suprême et la Cour constitutionnelle n'entretiennent pas de rapports hiérarchiques<sup>305</sup>. Les deux Cours sont sur un pied d'égalité dans leurs domaines de compétence respectifs.

Mais, le juge constitutionnel a rompu cet équilibre en censurant les décisions de justice. Stéphane Bolle rend compte de ce télescopage entre les deux Cours. Cette partie s'inspire largement donc de son travail<sup>306</sup>. En effet, la Cour constitutionnelle du Bénin a rendu, durant l'été 2009, une remarquable décision de censure confirmant sa suprématie sur le juge ordinaire en matière de droits de l'homme<sup>307</sup>. Par cette décision, la haute juridiction a déclaré contraire à la Constitution l'Arrêt n° 13/CJ-CT du 24 novembre 2006 de la Chambre Judiciaire de la Cour suprême rendu dans l'affaire opposant les consorts ATOYO Alphonse aux consorts Sophie AÏDASSO. Dans un premier temps, nonobstant l'inévitable enchevêtrement des contentieux et les risques de contradictions entre les jurisprudences, la Cour constitutionnelle s'est strictement conformée au principe textuel de l'indépendance mutuelle des deux Cours suprêmes. Dans sa décision n°13 DC du 28 octobre 1992, le Haut Conseil de la République faisant office de Cour constitutionnelle a, ainsi, décliné sa compétence pour, en l'espèce, connaître de l'arrêt d'une cour d'assises et pour, en général, réformer les décisions de justice. Cette position de principe a été réaffirmée, non sans embarras, dans l'affaire Campbell : par décision DCC 11-94 du 11 mai 1994, la Cour constitutionnelle a d'abord jugé que l'article 131 alinéas 3 et 4 de la Constitution de 1990 lui interdisait de statuer sur un arrêt de la Cour suprême, faisant l'objet d'une plainte en violation de droits de la défense, et ce malgré les articles les articles 117 alinéa 4, 120 et 121 alinéa 2 de la Constitution de 1990 qui donnent compétence exclusive à la Cour constitutionnelle pour statuer sur les violations des droits de la personne humaine. La Cour, dans une seconde décision DCC 95-001 du 6 janvier 1995, a ensuite confirmé son incompétence [...] tout en déclarant qu'elle aurait constaté une violation des droits de la défense, si la Constitution le lui avait permis. La Cour suprême gardienne de la Constitution considérait qu'elle ne pouvait, sans en méconnaître le texte, renverser une solution grosse d'incohérences et d'absurdités, préjudiciable au justiciable et à ses droits garantis par la Constitution. Ce sont ces impasses de l'indépendance mutuelle des deux Cours suprêmes, qui apparaissent à la lecture de la

---

<sup>305</sup> Voir les articles 124 et 131 de la Constitution béninoise précitée.

<sup>306</sup> BOLLE (S.), « *Constitution, dis-moi qui est la plus suprême des Cours Suprêmes* », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, consulté le 21 juillet 2016.

<sup>307</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 09-087 du 13 août 2009.

décision DCC 98-021 du 11 mars 1998. Mais, contre toute attente, la Cour constitutionnelle a fini par opérer un revirement de jurisprudence attendu en 2003 : après avoir réaffirmé, dans sa décision DCC 03-79 du 14 mai 2003, l'immunité des décisions de justice, la Cour a averti, par décision DCC 03-166 du 11 novembre 2003, que cette immunité ne couvrait pas les décisions de justice qui, violant les droits de l'homme, devaient être regardés comme des « actes » contestables devant elle par tout citoyen, au sens de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution de 1990. Après s'être autoproclamée la plus suprême des Cours suprêmes en matière de droits de l'homme, la Cour constitutionnelle a conforté son audace interprétative, en sanctionnant la méconnaissance du principe jurisprudentiel de sa suprématie relative. D'abord, à l'occasion de sa décision DCC 04-051 du 18 mai 2004, pour censurer une formation de la Cour d'Appel de Cotonou siégeant en matière civile traditionnelle, auteur d' « une fraude au droit de la défense ». Ensuite, à l'occasion de sa décision DCC 09-087 du 13 août 2009, pour censurer la Cour suprême. Cette dernière décision est une nouvelle manifestation de la modernisation du droit par le juge constitutionnel, car, la Cour constitutionnelle y condamne, avec fermeté, l'obstination du juge judiciaire à se référer au Coutumier du Dahomey, déclaré sans force exécutoire par décision DCC 96-063 du 26 septembre 1996, en l'occurrence la « rébellion » de l'une des parties et de la Cour suprême à l'égard de sa décision DCC 06-076 du 27 juillet 2006. La Cour constitutionnelle a été vertement critiquée<sup>308</sup> pour son interprétation, voire sa réécriture, de la Constitution.

En agissant ainsi, le juge constitutionnel béninois s'est adjugé un pouvoir normatif qui est controversé au sein de la doctrine.

## **SECTION II : UN POUVOIR NORMATIF DU JUGE CONTROVERSE**

La controverse au sein de la doctrine à propos du pouvoir normatif du juge constitutionnel est patente. Elle reste divisée sur la modification de la Constitution (paragraphe I) et sur la limitation du pouvoir de révision (paragraphe II).

### **Paragraphe I : La modification de la Constitution débattue**

La modification de la Constitution par le juge constitutionnel béninois est approuvée par certains (A) et désapprouvée par d'autres (B).

---

<sup>308</sup> Voir par exemple DJOGBENOU (J.), « *Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une fantaisie de plus ?* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>, 27 p., consulté le 20 juillet 2016.

## A- Une modification légitime

La modification de la Constitution par le juge constitutionnel est approuvée par une partie de la doctrine. Ainsi, la valorisation jurisprudentielle du droit constitutionnel est applaudie par elle. En effet, le juge constitutionnel « *n'est pas chargé de freiner les élans de la volonté populaire au nom d'une interprétation peut-être périmée de textes souvent vieillis. Il n'est pas le champion du conservatisme contre le progrès. Il est -au nom du droit- le guide nécessaire et vigilant de l'inéluctable évolution des sociétés. Les accompagner dans le respect du droit, telle est sa mission ; il faut que le juge constitutionnel marche avec son temps* »<sup>309</sup>. Cette partie de la doctrine est représentée par deux courants dont l'un est porté par les jusnaturalistes et l'autre par Charles Eisenmann.

Pour les partisans du jusnaturalisme, « *le juge n'est pas soumis à la Constitution ou à la seule Constitution mais plutôt à des principes métajuridiques, formant une légalité constitutionnelle placée au-dessus de la Constitution et à laquelle celle-ci devrait se conformer* »<sup>310</sup>. Ce courant défend l'existence des principes supraconstitutionnels, des principes tirés de l'esprit de la Constitution et la hiérarchie entre les normes constitutionnelles<sup>311</sup>. Ainsi, la Constitution n'est plus la seule norme de référence du juge constitutionnel. Désormais, il peut faire appel à des normes extraconstitutionnelles dans son office lorsque les circonstances l'exigent.

Pour les partisans du courant doctrinal dirigé par Charles Eisenmann<sup>312</sup>, « *le juge en interprétant crée* »<sup>313</sup> la norme.

---

<sup>309</sup> J. Robert cité par D. Rousseau, in AÏDARA (M. M.), « *Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat* », op. cit.

<sup>310</sup> AÏDARA (M. M.), « *Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat* », op. cit.

<sup>311</sup> Voir infra page 69.

<sup>312</sup> C'est à ce courant qu'appartiennent par exemple Ismaïla Madior FALL, Adama KPODAR et Patrick WAFEU TOKO. Pour le premier, le juge constitutionnel est, dans son office d'interprétation, toujours une certaine instance de création du droit, un relatif siège de pouvoir normatif pouvant compléter le droit constitutionnel textuel. Voir « *La révision de la Constitution au Sénégal* » op. cit. Pour le deuxième, la création de principes à valeur constitutionnelle et l'extension des normes intangibles ne constituent pas un tsunami constitutionnel. Voir « *La controverse doctrinale à propos de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle du Bénin* », in ABJC, Revue de contentieux constitutionnel, I- 2013, pp. 703-716. Le troisième va dans le même sens que le deuxième. Voir « *Le juge qui crée le droit est-il un juge qui gouverne ?* », in Les Cahiers de droit, vol. 54, n° 1, 2013, p. 145-174, <http://id.erudit.org/iderudit/1014287ar>, consulté le 25 juillet 2016.

<sup>313</sup> Charles Eisenmann, cité par FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* » op. cit., p. 43. Voir aussi AÏDARA (M. M.), « *Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat* », op. cit.

Il ressort que les normes de contrôle utilisées par le juge constitutionnel ne se limitent pas seulement aux normes expressément inscrites dans la Constitution. Au-delà de ces normes, il a la possibilité d'en créer. Au Bénin, « *le véritable constituant n'est pas l'auteur de la Constitution initiale, mais la Cour constitutionnelle : la Constitution n'est pas simplement le texte en lui-même, elle est aussi et surtout le texte lu par la Cour. La Cour détient ainsi un pouvoir considérable dont elle peut user. Elle n'en a pas abusé en ce sens qu'elle interprète les textes de manière constructive et protectrice de l'Etat de droit démocratique* »<sup>314</sup>. En effet, un juge constitutionnel mal intentionné « *est moins dangereux pour la démocratie que le pouvoir politique mal intentionné, ne serait-ce que parce que le premier ne peut se prévaloir d'aucune légitimité et n'est pas armé* »<sup>315</sup>.

Mais, il convient de rappeler que la modification de la Constitution n'a pas que des partisans, elle a également des adversaires.

### **B- Une modification illégitime**

La modification de la Constitution par le juge constitutionnel est désapprouvée par la doctrine positiviste.

En effet, selon les partisans de la doctrine positiviste et notamment leur chef de file Hans Kelsen<sup>316</sup>, le juge constitutionnel est soumis à la Constitution. Le fondement de la soumission est à situer dans la nature, pas très apparente, de l'organe. En effet, selon Kelsen, le juge constitutionnel est un « organe législatif partiel » en ce sens que quand il annule un acte, l'annulation s'analyse comme l'édiction d'un acte contraire. Le juge constitutionnel fait donc un acte de fonction législative. Mais, il s'agit d'un organe partiel parce que la loi, pour entrer en vigueur, doit avoir le consentement et du législateur et du juge. Dans cette approche, le juge est soumis à la Constitution : qu'il soit considéré comme organe législatif partiel ou organe juridictionnel constitué, il tient son pouvoir de la Constitution. La Constitution demeure la norme suprême dans l'ordre juridique interne et qu'il serait dangereux de laisser à un juge inventer, de façon discrétionnaire, des normes de référence du contrôle de constitutionnalité. Ainsi, pour Georges Vedel, si on donne au juge constitutionnel le pouvoir d'inventer les normes de référence du contrôle de

---

<sup>314</sup> SALAMI (I. D.), « *Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise* », op. cit.

<sup>315</sup> Ismaïla Madior Fall, cité par SALAMI (I. D.), « *Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise* », op. cit.

<sup>316</sup> Voir AÏDARA (M. M.), « *Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat* », op. cit.

constitutionnalité, « *le juge se ferait source primaire du droit, puissance normative initiale, usurpateur de souveraineté* »<sup>317</sup>. Il ajoute que le champ des règles applicables par le juge constitutionnel se résume à « *la Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution, voilà la norme de référence* »<sup>318</sup>. Il faut signaler que la doctrine positiviste publiciste française a été fortement influencée par le doyen Vedel. En définitive, Pierre Pactet affirme que si les règles constitutionnelles « *ne sont pas satisfaisantes, il faut les réviser mais il n'appartient pas à des juges, même au plus haut niveau de la hiérarchie, d'y procéder* »<sup>319</sup>. C'est ce qu'affirme une fois encore le doyen Vedel en ces termes : « *que l'on ne vienne pas davantage faire valoir qu'un recours à la supraconstitutionnalité permettrait de combler des lacunes constitutionnelles. Une Constitution n'est jamais lacunaire quand, comme la nôtre, elle investit d'un pouvoir normatif des autorités déterminées. La prétendue lacune dénoncée dans le silence de la Constitution sur un point déterminé est tout simplement un renvoi, selon le cas, au pouvoir législatif ou au pouvoir réglementaire pour traiter la question en cause* »<sup>320</sup>.

La controverse autour de la modification de la Constitution n'exclut pas celle autour de la limitation du pouvoir de révision.

## **Paragraphe II : La limitation du pouvoir de révision discutée**

La limitation du pouvoir de révision<sup>321</sup> par le pouvoir constituant originaire et par le juge constitutionnel béninois connaît le même sort que la modification de la Constitution. Ainsi, elle a ses partisans (A) et ses adversaires (B).

### **A- Une limitation défendue**

Il y a principalement deux façons de fonder la limitation du pouvoir de révision constitutionnelle : le fondement positiviste et le fondement jusnaturaliste.

Selon le fondement positiviste, les limites inscrites dans la Constitution s'imposent à l'exercice du pouvoir de révision, car elles sont posées par le pouvoir constituant

---

<sup>317</sup> Georges Vedel, cité par FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit., p. 43.

<sup>318</sup> Georges Vedel, cité par DELPEREE (F.), « *Le Conseil constitutionnel : état des lieux* », Pouvoirs, n° 105, 2003, pp. 5-16, [www.revue-pouvoirs.fr](http://www.revue-pouvoirs.fr), consulté le 30 juillet 2016.

<sup>319</sup> Pierre Pactet, cité par AÏDARA (M. M.), « *Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat* », op. cit.

<sup>320</sup> VEDEL (G.), « *Souveraineté et supraconstitutionnalité* », Pouvoirs, n° 67, 1993, pp. 79-97.

<sup>321</sup> Cette partie s'inspire largement du travail de kemal GÖZLER. Voir sa thèse intitulée *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit.

originaires. Il faut noter que c'est Adhémar Esmein<sup>322</sup> qui a, pour la première fois, défendu la thèse de la valeur juridique des limites à la révision constitutionnelle, sous la III<sup>e</sup> République, à propos de l'intangibilité de la forme républicaine du gouvernement (le paragraphe 3 de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, ajoutée par l'article 2 de la loi constitutionnelle du 14 août 1884). Selon Esmein, « *il ne faudrait pas, d'ailleurs, dire et croire que l'Assemblée Nationale de révision soit souveraine. Elle exerce, il est vrai, le pouvoir constituant, mais seulement dans la mesure et aux conditions déterminées par les lois constitutionnelles elles-mêmes. En dehors de cette sorte de délégation constitutionnelle, elle est sans titre et sans autorité. Elle ne peut même pas invoquer, pour s'affranchir de ces limitations, un prétendu mandat qu'elle aurait reçu du corps électoral représentant la souveraineté nationale, puisqu'elle n'a pas été spécialement élue en vue de la révision* ». Il faut noter que Maurice Hauriou<sup>323</sup>, lui aussi, accorde une valeur juridique à l'interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement prévue par la loi constitutionnelle du 14 août 1884. Selon lui, « *il faudrait bien conclure logiquement de ce texte (de 1884) qu'une révision de la constitution modifiant la forme républicaine du gouvernement serait inconstitutionnelle* ». Ainsi, Marie-Françoise Rigaux conclut que l'objectif de telles dispositions intangibles est d'« *assurer la pérennité de l'ordre (démocratique) de l'Etat contre un mouvement 'révolutionnaire' latent qui, sans déchaînement de violence, suivrait les règles prévues pour la révision de la Constitution, mais bouleverserait l'ordonnement constitutionnel estimé fondamental* »<sup>324</sup>. Les dispositions intangibles n'interdisent pas les révolutions, mais elles évitent les phénomènes révolutionnaires latents qui, sous une apparence de légalité, bouleverseraient l'ordre des institutions. En d'autres termes, les auteurs de la Constitution veulent que ces dispositions ne soient pas remises en cause sans sortir de la Constitution<sup>325</sup>. D'une façon générale, ces arguments consistent à dire que les limites à la révision constitutionnelle s'imposent à l'exercice du pouvoir de révision, car, elles sont posées par le pouvoir constituant originaires. Certaines des limites à la révision constitutionnelle sont peut-être des ordonnancements maladroits, mais non pas anti-juridiques.

---

<sup>322</sup> Adhémar Esmein, cité par GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 193.

<sup>323</sup> Maurice Hauriou, cité par GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 193-194.

<sup>324</sup> Marie-Françoise Rigaux, citée par GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 192.

<sup>325</sup> Il est fait allusion au paradoxe de Ross. En effet, Selon le paradoxe de Ross, il y aurait une impossibilité logique à procéder à la révision de la procédure de révision. Mais, il faut préciser cependant que l'intention d'Alf Ross n'est pas de montrer que la révision de la révision est effectivement impossible en droit (ce qui serait factuellement indéfendable), mais qu'en procédant ainsi, l'on sort du système juridique (en d'autres termes, que l'on en fonde un nouveau). Voir LE PILLOUER (A.), « *De la révision à l'abrogation de la Constitution* » : *les termes du débat* », op. cit.

Selon le fondement jusnaturaliste, la limitation du pouvoir de révision constitutionnelle par les limites non inscrites dans la Constitution est fondée. En effet, quand il s'agit de la limitation du pouvoir de révision constitutionnelle, certains auteurs ne se contentent pas d'énumérer les limites à la révision constitutionnelle prévues expressément par la Constitution. En allant encore plus loin, ils cherchent d'autres limites susceptibles de s'imposer à l'exercice de ce pouvoir. Parmi ces auteurs, certains prétendent qu'il y a des principes supraconstitutionnels<sup>326</sup> qui s'imposent à l'exercice du pouvoir de révision constitutionnelle. D'autres pensent qu'il y a une hiérarchie entre les normes constitutionnelles<sup>327</sup>, et par conséquent les normes constitutionnelles de rang supérieur dans la hiérarchie constituent des limites à la révision constitutionnelle. Encore, certains auteurs déduisent des limites à l'exercice du pouvoir de révision constitutionnelle de l'esprit de la Constitution<sup>328</sup>. Ainsi ces auteurs croient pouvoir découvrir l'existence des limites qui ne figurent pas dans les textes constitutionnels et qui s'imposent cependant à l'exercice du pouvoir de révision constitutionnelle. Ces limites sont donc inventées par la doctrine. A titre d'exemple, la doctrine de Carl Schmitt sera citée. Selon lui<sup>329</sup>, le pouvoir de révision constitutionnelle « *est un pouvoir extraordinaire. Il n'est pas pour autant quasi illimité ; il reste un pouvoir attribué par des lois constitutionnelles, il est limité comme tout pouvoir octroyé par ces lois, et dans ce sens c'est une vraie compétence. Dans le cadre d'une réglementation légiconstitutionnelle, il ne peut pas y avoir de pouvoirs illimités, et toute compétence est limitée* ». En d'autres termes, selon le célèbre constitutionnaliste du III<sup>e</sup> Reich, « *la compétence des lois constitutionnelles (par ex. l'art.76 RV) est, comme tout pouvoir découlant de lois constitutionnelles, une compétence réglée par la loi, c'est-à-dire limitée par principe. Elle ne peut pas sortir du cadre fourni par la réglementation légiconstitutionnelle, sur laquelle elle repose* ». Jusqu'ici, la théorie de Carl Schmitt n'est pas différente de la théorie positiviste. Cependant, quant à la question de savoir par quelles limites le pouvoir de révision constitutionnelle est lié, la réponse de Carl Schmitt n'est pas du tout positiviste. Car, les limites qu'il propose ne trouvent pas leur fondement dans le

---

<sup>326</sup> Par exemple, Serge Arné et Stéphane Rials, in GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 290-293.

<sup>327</sup> Par exemple, Bruno Genevois et Dominique Turpin, in GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 320-321.

<sup>328</sup> Par exemple, Pierre Wigny, Marcel Bridel et Pierre Moor, in GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 354-357. Voir aussi KPODAR (A.), « *La controverse doctrinale à propos de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle du Bénin* », op. cit.

<sup>329</sup> Carl Schmitt, cité par GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 101-102. Par exemple, Olivier Beaud s'inscrit dans le même sens que Carl Schmitt. Voir GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 102-103.

texte constitutionnel. En effet, Carl Schmitt déduit ces limites directement de sa distinction entre le pouvoir constituant [originaire] et le pouvoir de révision constitutionnelle. Il définit le pouvoir de révision constitutionnelle comme le pouvoir de réviser les « lois constitutionnelles », et non pas la « Constitution », c'est-à-dire les « décisions politiques fondamentales ». Par conséquent, les dispositions de la Constitution exprimant « les décisions politiques fondamentales » sont intangibles à l'égard du pouvoir de révision constitutionnelle, autrement dit, elles constituent des limites à l'exercice de ce pouvoir. Or, l'intangibilité de ces dispositions n'est pas prévue par la Constitution elle-même. En d'autres termes, cette intangibilité ne découle pas des textes constitutionnels, mais de la doctrine de Carl Schmitt. D'ailleurs, il l'exprime d'une façon assez claire : « les limites du pouvoir de révision constitutionnelle découlent de la notion bien comprise de révision constitutionnelle »<sup>330</sup>, c'est-à-dire, non pas du « texte de la Constitution ».

La limitation du pouvoir de révision n'a pas que des partisans, elle a aussi des adversaires.

## **B- Une limitation pourfendue**

Deux courants de la doctrine réfutent la limitation du pouvoir de révision pour des raisons diverses.

L'un défend la thèse de la permanence exclusive du pouvoir constituant<sup>331</sup>. Il refuse la distinction entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé<sup>332</sup>.

---

<sup>330</sup> La notion bien comprise de révision constitutionnelle est « un pouvoir de 'réviser la Constitution' attribué par une normation des lois constitutionnelles [qui] signifie qu'une ou plusieurs dispositions légiconstitutionnelles peuvent être remplacées par d'autres, mais seulement à la condition que l'identité et la continuité de la Constitution dans son ensemble soient préservées. Le pouvoir de révision constitutionnelle ne contient donc que le pouvoir d'apporter à des dispositions légiconstitutionnelles des modifications, additions, compléments, suppressions, etc., mais pas le pouvoir de donner une nouvelle Constitution, et pas davantage le pouvoir de modifier le fondement de sa propre compétence de révision constitutionnelle, de l'élargir ou de le remplacer par un autre ». In GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 101-102.

<sup>331</sup> Cette thèse a été défendue pour la première fois par l'abbé Emmanuel Joseph Sieyès. En effet, la doctrine s'accorde dans sa majorité à lui accorder la paternité de la découverte du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués. Il faut signaler qu'il a défendu la permanence exclusive du pouvoir constituant dans un premier temps avant de changer d'avis dans un second temps. In GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 7-8 et 60-63. Tout récemment, cette thèse a été défendue par Dodzi KOKOROKO, voir « *La controverse doctrinale à propos de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle du Bénin* », op. cit.

<sup>332</sup> Cette distinction a été opérée pour la première fois par Roger Bonnard. In GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., pp. 12-15. Voir aussi LE PILLOUER (A.), « *Pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé : à propos de l'émergence d'une distinction conceptuelle* », <http://www.academia.edu/>, consulté le 26 juillet 2016 ; BEDARRIDES (E.), *Réviser la Constitution. Une histoire constitutionnelle française*, thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Bourgogne, Droit Public, 2014, <http://www.theses.fr/2014DIJOD009.pdf>, p. 15, consulté le 27 juillet 2016.

Pour lui, il n'y a qu'un pouvoir constituant qui établit et révisé la Constitution. A ce titre, il ne peut être limité. Mais, il convient de signaler que cette thèse est démentie par le droit positif, car, plusieurs Constitutions, en réglementant leur révision, organisent un pouvoir de révision. Il existe donc un pouvoir de révision constitutionnelle.

L'autre nie la valeur juridique des limites à la révision constitutionnelle. Ce courant est très répandu dans la doctrine publiciste française grâce à Georges Vedel<sup>333</sup>. Selon ce courant, les limites à la révision constitutionnelle inscrites dans le texte constitutionnel sont privées de toute valeur juridique. En d'autres termes, les dispositions de la Constitution qui prévoient des limites à la révision constitutionnelle ne sont pas perçues comme des normes juridiques pleinement obligatoires, mais comme des « idées », ou des « souhaits politiques ». Bref, elles ne sont que des « barrières de papier »<sup>334</sup>. Par conséquent, elles ne s'imposent pas à l'exercice du pouvoir de révision constitutionnelle. Il évoque plusieurs arguments pour justifier son opinion. Mais, parmi ces arguments, il y en a deux qui restent pertinents. Ce sont celui de la possibilité de surmonter ces limites par les révisions successives et celui de l'absence de sanction en cas de transgression de ces limites. S'agissant du premier argument qui consacre la possibilité de surmonter les limites à la révision par les révisions successives, il faut retenir que si le pouvoir constituant originaire n'a pas interdit la révision de la norme prévoyant une interdiction de réviser la Constitution par une règle auto-référentielle, par exemple, « cet article est lui-même exclu de toute révision », le pouvoir de révision constitutionnelle a toujours la possibilité de surmonter les interdictions de réviser la Constitution en deux temps : en abrogeant d'abord la norme interdisant la modification, et puis, en révisant la norme dont la révision est interdite. Mais, cela ne signifie pas que les dispositions de la Constitution qui prévoient des limites à la révision constitutionnelle sont dénuées de toute valeur juridique. En d'autres termes, il est vrai qu'elles n'ont pas de valeur juridique absolue, mais elles ont quand même une valeur juridique relative : tant que le pouvoir de révision n'a pas abrogé préalablement la norme interdisant la modification, la norme dont la révision est interdite ne peut pas être révisée. En effet, c'est Léon Duguit<sup>335</sup> qui a été le premier à nier la valeur juridique de la loi

---

<sup>333</sup> En effet, le doyen Georges Vedel est qualifié de « pape de la doctrine publiciste française ». Voir BEAUD (O.), « *Le cas français : l'obstination de la jurisprudence et de la doctrine à refuser toute idée de limitation au pouvoir de révision constitutionnelle* », in Master in Istituzioni Parlamentari Europee « Mario Galizia » per Consulenti d'Assemblea Università di Roma « La Sapienza », op. cit.

<sup>334</sup> Joseph Barthélemy et Paul Duez, cités par GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 182. Voir aussi BEAUD (O.), « *Le cas français : l'obstination de la jurisprudence et de la doctrine à refuser toute idée de limitation au pouvoir de révision constitutionnelle* », Master in Istituzioni Parlamentari Europee « Mario Galizia » per Consulenti d'Assemblea Università di Roma « La Sapienza », op. cit.

<sup>335</sup> Léon Duguit, cité par GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 198.

constitutionnelle de 1884 qui interdisait de réviser « *la forme républicaine du Gouvernement* ». Il défendait que l'Assemblée nationale de révision peut même changer la forme républicaine du gouvernement. L'un de ses arguments consistait à dire que « *cette disposition a été votée par une assemblée nationale de révision et... par conséquent elle peut être modifiée ou abrogée par une autre assemblée de révision..., par conséquent, si tant que ce texte existe l'Assemblée nationale ne peut pas changer la forme du gouvernement, elle n'a qu'à l'abroger, et la chose faite, elle pourra très constitutionnellement changer la forme républicaine du gouvernement* ». Ensuite, sous la IV<sup>e</sup> République, Georges Vedel<sup>336</sup> nie à son tour la valeur juridique de l'article 95 de la Constitution de 1946 prévoyant la même interdiction. Selon Vedel, l'obstacle de l'article 95 peut être levé de la façon suivante : « *Il suffit de faire abroger par voie de révision l'article 95 précité ; après quoi l'obstacle étant ainsi levé, une seconde révision peut porter sur la forme républicaine du gouvernement* ». Depuis Léon Duguit et Georges Vedel, cet argument est devenu classique. Concernant le second argument qui consacre l'absence de sanction, il est aussi difficilement réfutable. En effet, les Etats dans lesquels il existe un contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, la transgression des limites à la révision constitutionnelle sera sanctionnée. Par contre, les Etats dans lesquels un tel contrôle n'existe pas, la transgression de ces limites ne sera pas sanctionnée. Il convient de préciser que le courant de la doctrine qui nie la valeur juridique des limites de fond imposées au pouvoir de révision accepte la valeur juridique des conditions de forme imposées au même pouvoir. Ainsi, le pouvoir de révision n'est pas lié par les limites de fond mais, il est lié par les conditions de forme. Alors, ce courant n'est pas à l'abri de critiques. En effet, entre les limites de fond et les conditions de forme, il ne peut y avoir aucune différence de valeur juridique car, les deux sont prévues par la même Constitution. Si le pouvoir de révision constitutionnelle est lié par les unes, il est lié aussi par les autres parce que dans la conception formelle de la Constitution, il n'y a aucune différence de nature juridique entre les dispositions de la Constitution.

---

<sup>336</sup> Georges Vedel, cité par GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op. cit., p. 198.

## Conclusion

Le Renouveau démocratique amorcé en 1990 dans la plupart des Etats africains a conduit à l'adoption de nouvelles Constitutions. Ces Constitutions ont prévu leur mode de modification. C'est ainsi que les politiques ont procédé dans plusieurs Etats africains à leur modification tous azimuts. Cette situation fait dire à Jean-Marie Denquin que la Constitution est « *un chantier jamais clos, la cause de tous les maux et le réservoir de toutes les espérances. La Constitution en vigueur [est] exécration, mais une autre, agencée finement, [sera] la thérapeutique nécessaire et suffisante. Idée fort peu naturelle, issue d'une vision largement magique du monde, mais consolante par son volontarisme ingénu: une bonne Constitution permettra une bonne politique, dans laquelle toutes les tragédies, problèmes et embêtements seront solubles* »<sup>337</sup>.

Mais, il convient de signaler que les modifications constitutionnelles opérées en Afrique ont été plus opportunistes qu'opportunes. Cette tendance qui est devenue presque la mode a épargné le Bénin. La Constitution du 11 décembre 1990 est donc restée « [...] vierge de toute révision, malgré des tentations, et une tentative avortée de révision »<sup>338</sup> grâce au combat de la société civile, de l'opposition politique, à la rigidité de la Constitution et surtout à l'audace du juge constitutionnel. En effet, devant les appétits voraces des politiques qui ont maintes fois initié des processus de révision de la Constitution, le juge constitutionnel a refusé d'être « *un juge spectateur* »<sup>339</sup>. Mais, par quelle alchimie, a-t-il réussi à faire échec aux politiques dans leur volonté de modifier la Constitution ? La réponse est qu'il a fait appel à son ingéniosité. Son pouvoir normatif qu'il tient en tant que l'interprète de la Constitution a été d'une importance capitale. Car, c'est grâce à lui qu'il a inventé le « *consensus national* »<sup>340</sup> par lequel il a neutralisé le Parlement constituant. De plus, par l'extension des normes intangibles opérée par le juge à travers les « *options fondamentales de la conférence nationale* »<sup>341</sup>, il limite le peuple dans son pouvoir de révision. S'il n'est pratiquement rien reproché aux modifications constitutionnelles intervenues en Afrique sur la forme, il leur est reproché beaucoup de choses sur le fond. La forme est utilisée pour tuer le fond. La lettre de la Constitution est

---

<sup>337</sup> Jean-Marie Denquin, cité par BOLLE (S.), « *Changer la ou de Constitution : des mots et des maux* », op. cit., consulté le 15 avril 2017.

<sup>338</sup> AÏVO (F. J.), *La Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les records en Afrique*, op. cit., pp. 47-48.

<sup>339</sup> Luc Sindjoun, cité par FALL (I. M.), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », op. cit., p. 44.

<sup>340</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.

<sup>341</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011.

utilisée pour altérer son esprit. La particularité du Bénin est que le juge constitutionnel a réussi à protéger la Constitution en utilisant son esprit contre sa lettre. Il a refusé que le politique ouvre la boîte de pandore. En agissant ainsi, le juge constitutionnel a procédé à une modification implicite de la Constitution en privant aux politiques d'opérer une modification explicite de celle-ci à travers le pouvoir constituant dérivé. Il ressort que la Constitution actuelle n'est pas la même que celle originelle. Elle a subi une métamorphose du fait du juge. Stéphane Bolle remarque bien ce pouvoir créateur du juge en affirmant que « *la Constitution réelle est de plus en plus celle que produit au fil de sa jurisprudence chaque Cour constitutionnelle africaine* »<sup>342</sup>. Cette audace du juge béninois a provoqué une controverse vive au sein de la doctrine.

Pour les pourfendeurs du juge constitutionnel, son pouvoir créateur n'est pas le bienvenu. En effet, selon Dodzi Kokoroko, il fait montre d'une « [...] *usurpation regrettable des prérogatives constituantes. Le juge constitutionnel est un pouvoir constitué. A ce titre, il reçoit nécessairement sa compétence de la Constitution. Il est nécessairement un juge d'attribution et doit, de ce fait, agir dans les limites de la compétence juridique qui lui est dévolue par le constituant, son créateur, c'est-à-dire le peuple en démocratie* »<sup>343</sup>. Mais, il convient de préciser qu'il a évolué dans son opinion en ayant une dent moins dure contre le juge constitutionnel en déclarant que « *la fonction législative et coconstituante du juge constitutionnel est en phase avec la modernité constitutionnelle au-delà des critiques observées, lesquelles sont d'ailleurs de plus en plus rares. On invitera toutefois le juge à la mesure car, ne n'oublions pas, il vit toujours le rapport du créateur et de la créature* »<sup>344</sup>.

Pour les défenseurs du juge constitutionnel, son pouvoir créateur est le bienvenu. En effet, pour Adama Kpodar, « *tous les éléments sont réunis pour nous permettre de nous positionner en faveur de la possibilité juridique pour le juge constitutionnel de contrôler et de limiter le pouvoir de révision fût-il référendaire par des principes non expressément rangés dans la catégorie écrite des limites au pouvoir de révision. La seule condition est l'existence de liens entre ces limites et celles écrites, ou que les premières préservent des*

---

<sup>342</sup> BOLLE (S.), « *Des Constitutions « made in » Afrique* », <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/BOLLE.pdf>, consulté le 27 juillet 2016.

<sup>343</sup> KOKOROKO (D. K.), « *La controverse doctrinale à propos de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle du Bénin* », op. cit. Voir aussi, GNAMOU (D.), « *La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ?* », in *Revue Béninoise des Sciences juridiques et Administratives (RBSJA)*, numéro spécial, 2013, pp. 9-41.

<sup>344</sup> KOKOROKO (D. K.), *Cours de Droit constitutionnel, Les habits neufs du juge constitutionnel*, op. cit.

*principes qui sont au fondement de l'idée de droit contenue dans la Constitution »<sup>345</sup>. Ismaïla Madior Fall<sup>346</sup> constate qu'un « dispositif textuel est, si sophistiqué soit-il, insuffisant pour garantir la stabilité constitutionnelle, il faut aussi d'autres facteurs y contribuant comme la vigilance du juge ». En effet, dans les pays en gestation démocratique où les lois deviennent « de moins en moins l'expression de la volonté générale » et « plutôt de circonstance et de complaisance »<sup>347</sup>, le juge constitutionnel doit, à certains moments critiques, par la mise en branle de son pouvoir d'interprétation inhérent à l'office de juger, faire montre de hardiesse et d'ingéniosité pour limiter le pouvoir politique lorsque ce dernier est tenté d'utiliser la Constitution pour pervertir les principes du constitutionnalisme. C'est aussi à ce prix qu'il pourra, dans ce continent, qui « oscille entre une marche chaotique vers la démocratie et les régressions chaotiques en proie aux conflits »<sup>348</sup>, jouer son rôle de pédagogue<sup>349</sup> de la démocratie, de garde-fou des institutions et, en définitive de juge de la paix<sup>350</sup>. Le juge constitutionnel ne doit, sous aucune pression, opérer un revirement jurisprudentiel préjudiciable à l'Etat de droit. Car, « lorsque les Cours se déclarent compétentes pour apprécier la constitutionnalité des révisions constitutionnelles, [...], elles sont conduites à énoncer expressément les principes constitutionnels supérieurs qui forment la base de leur contrôle, créant ainsi, à côté des « clauses d'éternité », un ensemble de décisions qu'on pourrait, par analogie, appeler des « jurisprudences d'éternité » et par lesquelles ont été établi[s] des principes supérieurs qui servent de références pour le contrôle des révisions constitutionnelles »<sup>351</sup>.*

Avant de mettre fin à ce travail, une question apparaît : entre la dictature d'un politique véreux et celle d'un juge vertueux, laquelle choisir ? Autrement dit, entre le « droit de l'Etat et l'Etat de droit »<sup>352</sup>, quelle est la voie du paradis ?

---

<sup>345</sup> KPODAR (A.), « La controverse doctrinale à propos de la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle du Bénin », op. cit. Voir aussi SALAMI (I. D.), « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise », op. cit.

<sup>346</sup> FALL (I. M.), « La révision de la Constitution au Sénégal », op. cit., p. 46.

<sup>347</sup> Babacar Kanté, cité par FALL (I. M.), « La révision de la Constitution au Sénégal », op. cit., p. 46.

<sup>348</sup> Daniel Bourmaud, cité par Fall (I. M.), « La révision de la Constitution au Sénégal », op. cit., p. 46.

<sup>349</sup> Gérard Conac, cité par FALL (I. M.), « La révision de la Constitution au Sénégal », op. cit., p. 46.

<sup>350</sup> Id. p. 46.

<sup>351</sup> BARANGER (D.), « Un chantier qui ne prend jamais fin. Le juge, les révisions, et les autres formes de changement constitutionnel dans la France contemporaine », in Jus Politicum n° 18 « Cours constitutionnelles et révisions de la constitution », p.46, disponible à Jus Politicum, n° 18, [<http://juspoliticum.com/article/Numero-18-Ebook-1185.html>], consulté le 25 juillet 2017.

<sup>352</sup> Expression empruntée à Gérard Conac, in KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », op. cit.

## **Références bibliographiques**

### **I- Ouvrages généraux**

**BURDEAU** (Georges), *La démocratie*, Editions du seuil, Paris, 1966, 185 pages.

**CORNU** (Gérard) (dir.) :

- *Vocabulaire juridique*, 8<sup>e</sup> édition, PUF/Quadrige, Paris, 2009, 986 p.
- *Vocabulaire juridique*, 9<sup>e</sup> édition, PUF/Quadrige, Paris, 2011, 1095 p.

**DJOGBENOU** (Joseph) (dir.), *La gouvernance par l'exemple, Contribution programmatique sur l'Etat de droit et la justice*, t. 1, Alternative Citoyenne, Cotonou, 2014, 222 p.

**FERENCZI** (Thomas), (dir.), *La politique en France, dictionnaire historique de 1870 à nos jours*, Larousse / S.E.J.E.R, Paris, 2004, 479 p.

**GICQUEL** (Jean), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, E.J.A, Paris, 1999, 763 p.

**GUINCHARD** (Serge) et Montagnier (Gabriel), (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 14<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2003, 619 p.

**Le Petit Larousse**, *Dictionnaire*, édition Larousse, Paris, 2008, 1812 p.

**MAURIN** (André), *Droit public*, Dalloz, Paris, 1995, 198 p.

**MEYER** (Eric), *Bon chat chinois prend la souris*, éditions du Seuil, Paris, 2008, 236p.

**PACTET** (Pierre), *Institutions politiques-Droit constitutionnel*, 21<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, Paris, 2002, 647 p.

**TOINET** (Marie-France), *Le système politique des Etats-Unis*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987, 629 p.

### **II- Ouvrages spécifiques**

**AÏVO** (Frédéric Joël), *La Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les records en Afrique*, 2<sup>ème</sup> édition, ONIP, Cotonou, 2013, 254 p.

**AÏVO** (Frédéric Joël) (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, l'Harmattan, Paris, 2014, 804 p.

**Annuaire Béninois de Justice Constitutionnelle**, *Revue de contentieux constitutionnel*, I-2013, 735 p.

**Fondation Konrad ADENAUER**, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions*, Editions COPEF, Cotonou, 2009, 320 p.

**MEDE** (Nicaise), *Les grandes décisions de la Cour Constitutionnelle du Bénin*, Editions Universitaires Européennes, Saarbrücken, 2012, 468p.

### **III- Articles scientifiques, communications et conférence**

**ADJOVI** (Vidjinnagni Emmanuel), « *Mobilisations citoyennes et démonopolisation du travail politique au Bénin* », *Perspective Afrique*, vol. 1, n° 3, 2006, pp. 187-223, [www.perspaf.org](http://www.perspaf.org).

**AÏDARA** (Mouhamadou Moustapha), « *Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>.

**AÏVO** (Frédéric Joël), « *La crise de normativité de la Constitution en Afrique* », *RDP*, n° 1, 2012, pp. 141-180.

**AKEREKORO** (Hilaire) :

- « *La Cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Bénin* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>.
- « *La distinction entre l'utile et le dilatoire dans la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité. A propos de la Décision DCC 12-176 du 25 octobre 2012 de la Cour Constitutionnelle du Bénin* », in *Droit et Lois, Revue Trimestrielle d'Informations Juridiques et Judiciaires*, n° 031, août 2013, pp. 57-60.

**ATANGANA AMOUGOU** (Jean-Louis), « *Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain* », <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/ATANGANA.pdf>.

**BADET** (Gilles) :

- « *La Constitution béninoise a 19 ans : longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa « loi fondamentale »* », <http://www.constitution-en-afrique.org/>.
- « *Le statut de l'opposition* », communication à la conférence sur le « fonctionnement des partis politiques au Bénin et le dialogue inter-partis », Cotonou, les 22 et 23 octobre 2013, [www.awepa.org/](http://www.awepa.org/).

**BARANGER** (Denis), « *Un chantier qui ne prend jamais fin. Le juge, les révisions, et les autres formes de changement constitutionnel dans la France contemporaine* », in Jus Politicum n° 18 « *Cours constitutionnelles et révisions de la Constitution* », pp.45-91 disponible à Jus Politicum, n° 18, [<http://juspoliticum.com/article/Numero-18-Ebook-1185.html>], 683 p.

**BEAUD** (Olivier), « *Le cas français : l'obstination de la jurisprudence et de la doctrine à refuser toute idée de limitation au pouvoir de révision constitutionnelle* », Master in Istituzioni Parlamentari Europee « Mario Galizia » per Consulenti d'Assemblea Università di Roma « La Sapienza », [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it). et dans la revue de droit politique Jus Politicum

**BOLLE** (Stéphane) :

- « *Constitution, dis-moi qui est la plus suprême des Cours Suprêmes* », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>.
- « *Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009, le bon grain et l'ivraie* », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>.
- « *Le Conseil constitutionnel annule une révision dangereuse* », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>.
- « *Des Constitutions « made in » Afrique* », <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/BOLLE.pdf>.
- « *Changer la ou de Constitution : des mots et des maux* », [www.la-constitution-en-afrique.org/](http://www.la-constitution-en-afrique.org/).

**COULIBALEY** (Babakane), « *La neutralisation du Parlement constituant : à propos de la décision n°DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin* », RDP, n°5, 2009, pp. 1493-1515.

**DELPÉREE** (Francis), « *Le Conseil constitutionnel : état des lieux* », *Pouvoirs*, n°105, 2003, pp. 5-16, [www.revue-pouvoirs.fr](http://www.revue-pouvoirs.fr).

**DIALLO** (Ibrahima), « *Pour un examen minutieux de la question des révisions de la Constitution dans les Etats africains francophones* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>.

**DJOGBÉNOU** (Joseph) :

- « *Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une fantaisie de plus ?* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>.
- « *L'idée de réforme de la Constitution du 11 décembre : entre progrès et regrets* », <http://www.lacroixdubenin.com/987constitution.html>.
- « *Arguments techniques contre la révision de la Constitution* », in *L'hebdomadaire La Croix*, n° 1205 du 19 juillet 2013.
- « *En quête d'un autre mandat, en route vers une nouvelle République ! Quelques observations élémentaires à propos de la révision de la Constitution* », <http://credij.org>.

**DOSSOU** (Robert), « *La Cour constitutionnelle du Bénin : l'influence de sa jurisprudence sur le constitutionnalisme et les droits de l'homme* », communication à la Conférence Mondiale sur la Justice Constitutionnelle en Afrique du Sud du 23 au 24 janvier 2009, [www.cour-constitutionnelle-benin.org/](http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/).

**FALL** (Ismâïla Madior), « *La révision de la Constitution au Sénégal* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>.

**FAU-NOUGARET** (Matthieu), « *Manipulations constitutionnelles et coup d'Etat constitutionnel en Afrique francophone* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>.

**FERRETI** (Raymond), « *Le retour du 49.3* », <http://www.rajf.org/>.

**GNAMOÛ** (Dandi), « *La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ?* », in *Revue Béninoise des Sciences juridiques et Administratives (RBSJA)*, n° spécial, 2013, pp. 9-41.

**GUEYE** (Babacar), « *La démocratie en Afrique : succès et résistances* », *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, pp. 5-26.

**HOLO** (Théodore) :

- « *Les droits et devoirs de la personne dans le constitutionnalisme africain* », in Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA), n° 18, 2007, pp. 05-24.
- « *Le statut de l'opposition* », in Démocratie et élections dans l'espace francophone, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 351-366.
- « *Emergence de la justice constitutionnelle* », Pouvoirs 2009/2, n° 129, pp. 101-114.
- « *Les idées constitutionnelles du Professeur AHANHANZO GLELE* », communication au colloque sur la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, Cotonou, les 8, 9 et 10 août 2012.

**KOKOROKO** (Dodzi Komlan) :

- « *L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo* », in Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA), n° 18, Année 2007, pp. 85-128.
- « *L'idée d'une Constitution en Afrique* », in Afrique contemporaine, 2012/2 (n° 242), p. 117-117.

**KPODAR** (Adama) :

- « *Bilan d'un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>.
- « *Réflexions sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme africain : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo* », in Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA), n° 16, Année 2006, pp. 104-146.
- « *Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009. Une bonne année à la démocratie pluraliste* », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>.

**LE PILLOUER** (Arnaud) :

- « *Pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé : à propos de l'émergence d'une distinction conceptuelle* », <http://www.academia.edu/>.
- « *« De la révision à l'abrogation de la Constitution » : les termes du débat* », [juspolicum.com/uploads/pdf/JP3\\_lepillouer.pdf](http://juspolicum.com/uploads/pdf/JP3_lepillouer.pdf).

**LIET VEAUX** (Georges), « *La fraude à la Constitution : essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France* », RDP, 1943, pp. 116-150.

**MAUGÛE** (Christine), « *Le Conseil constitutionnel et le droit supranational* », Pouvoirs, n°105, 2003, pp. 53-71, [www.revue-pouvoirs.fr](http://www.revue-pouvoirs.fr).

**MBODJ** (El Hadj), « *Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique* », in [democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.386.pdf](http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.386.pdf).

**MELEDJE** (Djedjro Francisco), « *Faire, défaire et refaire la Constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique* », <http://www.ancl-radc.org.za/>.

**NAREY** (Oumarou), « *La protection de la Constitution par le citoyen : cas de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990* », communication au colloque sur la constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, Cotonou, les 8, 9 et 10 août 2012.

**NOUDJENOUME** (Philippe), « *Critique du projet de révision de la Constitution du 11 décembre 1990, grave recul des libertés, de la démocratie et de la gouvernance au Bénin* », conférence publique, CODIAM, Cotonou, le 9 octobre 2013, in [actualites.visages-du-benin.com](http://actualites.visages-du-benin.com).

**SALAMI** (Ibrahim David) :

- « *Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise* », in Revue Togolaise des Sciences Juridiques (RTSJ), n° 0000, 2010, pp. 44-74.
- « *La ligne rouge constitutionnelle. Analyse d'un projet de révision constitutionnelle mort-né* », [www.cedatuac.org](http://www.cedatuac.org).

**SOHOUENOU** (Epihane), « *Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines* », in Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA), n° 25, 2011, pp. 246-275.

**SOMA** (Abdoulaye), « *Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone* », in Revue Pratique Juridique Actuelle (PJA), Zürich, vol. 20, 2011, n° 5, pp. 619-640.

**TRIMUA** (Eninam Christian), « *L'idée républicaine de la Constitution en Afrique francophone* », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>.

**TUSSEAU** (Guillaume), « *La fin d'une exception française ?* », *Pouvoirs*, n°137, 2011, pp. 5-17, [www.revue-pouvoirs.fr](http://www.revue-pouvoirs.fr).

**VEDEL** (Georges), « *Souveraineté et supraconstitutionnalité* », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 79-97.

**WAFEU TOKO** (Patrick), « *Le juge qui crée le droit est-il un juge qui gouverne ?* », in *Les Cahiers de droit*, vol. 54, n° 1, 2013, p. 145-174, <http://id.erudit.org/iderudit/1014287ar>.

#### **IV- Thèses, mémoires et cours**

**BEDARRIDES** (Edouard), *Réviser la Constitution. Une histoire constitutionnelle française*, thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Bourgogne, Droit Public, 2014, 658 p. <http://www.theses.fr/2014DIJOD009.pdf>.

**GARBA** (Sam Wadis), *Les engagements internationaux et la Cour constitutionnelle*, mémoire pour l'obtention du DEA en Droit Public Fondamental, Faculté de Droit et de Science Politique, Ecole doctorale, Université d'Abomey-Calavi, 2013, 103 p.

**GÖZLER** (Kemal), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, thèse pour le doctorat en droit, Directeur de recherches : Prof. Dmitri Georges LAVROFF, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Faculté de droit, des sciences sociales et politiques, 1995, 774 p. ([www.anayasa.gen.tr/pcr.htm](http://www.anayasa.gen.tr/pcr.htm)).

**KOKOROKO** (Dodzi Komlan), *Cours de Droit constitutionnel, Les habits neufs du juge constitutionnel*, Faculté de Droit et de Science Politique, Diplôme d'Etudes Approfondies, Droit Public Fondamental, Ecole doctorale, Université d'Abomey-Calavi, 2014-2015.

**OUEDRAOGO** (Séni Mahamadou), *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique noire francophone*, Doctorat en Droit, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2011, 449 p, <http://www.theses.fr/2011BOR40008/abes>.

**TONI** (Errol), *Le bloc de constitutionnalité en droit positif béninois*, mémoire pour l'obtention du DEA en Droit Public Fondamental, Faculté de Droit et de Science Politique, Ecole doctorale, Université d'Abomey-Calavi, 2013, 118 p.

## **V- Revue**

**Cahiers du Conseil constitutionnel** n° 24, « *Le pouvoir normatif du juge constitutionnel* », <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-24/cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-24.5067.html>.

**Cahiers du Conseil constitutionnel** n° 27, « *Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles* », <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-27/cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-27.42524.html>.

## **VI- Documents officiels**

La Constitution du 11 décembre 1990 du Bénin.

La Constitution du 14 octobre 1992 du Togo.

La Constitution du 25 février 1992 du Mali.

La Constitution du 25 novembre 2010 du Niger.

La Constitution du 11 juin 1991 du Burkina-Faso.

La Constitution du 04 octobre 1958 de la France.

La Constitution du 22 janvier 2001 du Sénégal.

La Constitution du Cameroun du 02 juin 1972.

La Constitution du Congo du 6 novembre 2015.

La Constitution du 17 septembre 1787 des Etats-Unis d'Amérique.

La Constitution du 2 avril 1976 du Portugal.

La Constitution du 27 décembre 1978 de l'Espagne.

La Constitution du 18 avril 1999 de la Suisse.

## **VII- Lois**

Loi n° 91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle du Bénin modifiée par la loi du 31 mai 2001.

Loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition en République du Bénin.

### **VIII- Décrets**

Décret n° 2008-052 du 18 février 2008 portant création de la Commission technique ad hoc de relecture de la constitution du 11 décembre 1990 modifié et complété par décret n° 2008- 597 du 22 octobre 2008.

Décret n° 2009-548 du 03 novembre 2009 portant transmission à l'Assemblée Nationale béninoise du projet de loi de révision retiré par décret n° 2012-088 du 26 avril 2012.

Décret n° 2011-502 du 25 juillet 2011 portant création de la Commission chargée de l'élaboration des avant projets de loi dans le cadre des réformes politiques et institutionnelles.

Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 portant transmission à l'Assemblée Nationale béninoise du projet de révision.

Décret n° 2016-272 du 3 mai 2016 portant création de la Commission nationale technique chargée des réformes politiques et institutionnelles.

Décret n° 2017-170 du 15 mars 2017 portant transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant modification de la Constitution du 11 décembre 1990.

Décret n° 2008-649 du 20 novembre 2008 portant modalités d'application de la loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition

### **IX- Jurisprudence**

#### **➤ Décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin**

- Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.
- Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011.
- Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010.
- Décision DCC 09-066 du 28 mai 2009.
- Décision DCC 14-199 du 20 novembre 2014.
- Décision DCC 13-124 du 12 septembre 2013.
- Décision DCC 14-156 du 19 août 2014.
- Décision DCC 09-087 du 13 août 2009.
- Décision DCC 11-94 du 11 mai 1994.

- Décision DCC 95-001 du 06 janvier 1995.
- Décision DCC 98-021 du 11 mars 1998.
- Décision DCC 03-79 du 14 mai 2003.
- Décision DCC 03-166 du 11 novembre 2003.
- Décision DCC 04-051 du 18 mai 2004.
- Décision DCC 96-063 du 26 septembre 1996.
- Décision DCC 06-076 du 27 juillet 2006.
- **Les décisions du Conseil constitutionnel de la France**
  - Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.
  - Décision 62-20 DC du 6 novembre 1962.
  - Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992.
  - Décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992.
  - Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003.
- **La décision du Conseil constitutionnel du Burkina Faso**
  - Décision n° 2012-008/CC du 26 avril 2012.
- **La décision du Conseil constitutionnel du Sénégal**
  - Décision n° 1/C/2003/ du 11 juin 2003.
- **La décision de la Cour constitutionnelle du Mali**
  - Arrêt n°01-128 du 12 décembre 2001.

#### **X- Journaux**

<http://www.levenementprecis.com/>.

<http://www.lacroixdubenin.com/>.

Quotidien Fraternité.

Le Matinal, Rencontre du Chef de l'Etat avec le collectif des enseignants de l'Ouémé et du Plateau, Kérékou dit non à la révision, Cotonou, 2005, 66 pages.

#### **XI- Sites internet**

[www.cour-constitutionnelle-benin.org/](http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/).

[www.conseil-constitutionnel.gov.bf](http://www.conseil-constitutionnel.gov.bf).

[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

[www.gouv.sn](http://www.gouv.sn), hébergé par [accpuf.org/senegal/conseil-constitutionnel](http://accpuf.org/senegal/conseil-constitutionnel).

[www.cc.insti.ml](http://www.cc.insti.ml), hébergé par [www.accpuf.org/mali](http://www.accpuf.org/mali).

[www.credij.org](http://www.credij.org).

[www.kas.de](http://www.kas.de).

<https://fr.wikipedia.org/>.

## **XII- Rapports**

Rapport de la « *commission AHANHANZO GLELE* ».

Rapport de la « *commission GNONLONFOUN* ».

Rapport de la « *commission DJOGBENOU* ».

## Table des matières

Avertissement.....	i
Dédicace.....	ii
Remerciements.....	iii
Sommaire.....	iv
Sigles et abréviations.....	v
Introduction.....	1
<b>PREMIERE PARTIE :</b> .....	8
<b>UNE MODIFICATION EXPLICITE INEXISTANTE</b> .....	8
<b>CHAPITRE I : LA CONSECRATION DU PRINCIPE DE LA REVISION</b> .....	9
<b>SECTION I : UNE PROCEDURE PRESCRITE AU POUVOIR DE REVISION</b> .....	9
<b>Paragraphe I : L’initiative de la révision</b> .....	9
<b>A-L’initiative accordée au Président de la République</b> .....	9
<b>B-L’initiative accordée à l’Assemblée Nationale</b> .....	11
<b>Paragraphe II : La concrétisation de la révision</b> .....	12
<b>A-La prise en considération de la révision</b> .....	12
<b>B-L’approbation de la révision</b> .....	14
<b>SECTION II : UNE LIMITATION IMPOSEE AU POUVOIR DE REVISION</b> .....	16
<b>Paragraphe I : Les limites inscrites dans la Constitution</b> .....	16
<b>A-Les limites matérielles</b> .....	16
<b>B-Les limites temporelles</b> .....	19
<b>Paragraphe II : Les limites jurisprudentielles</b> .....	21
<b>A-Le consensus national</b> .....	21
<b>B-Les options fondamentales de la conférence nationale</b> .....	22
<b>CHAPITRE II : LA MISE EN ŒUVRE DIFFICILE DE LA REVISION</b> .....	24
<b>SECTION I : LES TENTATIVES DE REVISION</b> .....	24
<b>Paragraphe I : L’initiative de l’exécutif</b> .....	24
<b>A-Les motifs de la révision</b> .....	24
<b>B-Le rejet des projets de révision</b> .....	26
<b>Paragraphe II : L’initiative du législatif</b> .....	29
<b>A-Les motifs de la révision</b> .....	30
<b>B-La censure de l’adoption de la proposition de révision</b> .....	31
<b>SECTION II : LES BLOCAGES DE REVISION</b> .....	32

<b>Paragraphe I : Les blocages sociopolitiques</b> .....	32
<b>A-L'opposition de la société civile</b> .....	33
<b>B-L'opposition de l'opposition politique</b> .....	35
<b>Paragraphe II : Les blocages juridiques</b> .....	37
<b>A-La rigidité de la Constitution</b> .....	37
<b>B-L'audace du juge constitutionnel</b> .....	39
<b>SECONDE PARTIE :</b> .....	41
<b>UNE MODIFICATION IMPLICITE CONSTATEE</b> .....	41
<b>CHAPITRE I : L'ERECTION D'UN POUVOIR CONSTITUE</b> .....	42
<b>SECTION I : UNE FONCTION ASSIGNEE</b> .....	42
<b>Paragraphe I : Le contrôle de constitutionnalité</b> .....	42
<b>A-Le contrôle des normes nationales</b> .....	42
<b>B-Le contrôle des traités internationaux</b> .....	44
<b>Paragraphe II : La protection de la Constitution sociopolitique</b> .....	46
<b>A-La protection de la Constitution sociale</b> .....	46
<b>B-La protection de la Constitution politique</b> .....	49
<b>SECTION II : UNE COMPETENCE ATTRIBUEE</b> .....	50
<b>Paragraphe I : La compétence contentieuse</b> .....	51
<b>A-Le contentieux objectif</b> .....	51
<b>B-Le contentieux subjectif</b> .....	52
<b>Paragraphe II : La compétence consultative</b> .....	54
<b>A-Les domaines de mise en œuvre du pouvoir consultatif</b> .....	54
<b>B-La force probante des avis discutée</b> .....	55
<b>CHAPITRE II : L'IRRUPTION D'UN POUVOIR CONSTITUANT</b> .....	57
<b>SECTION I : UN POUVOIR NORMATIF DU JUGE AVERE</b> .....	57
<b>Paragraphe I : La modification exprès de la Constitution</b> .....	57
<b>A-La création de nouvelles normes</b> .....	57
<b>B-L'extension des normes intangibles</b> .....	59
<b>Paragraphe II : La modification tacite de la Constitution</b> .....	61
<b>A-Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles</b> .....	61
<b>B-Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice</b> .....	63
<b>SECTION II : UN POUVOIR NORMATIF DU JUGE CONTROVERSE</b> .....	65
<b>Paragraphe I : La modification de la Constitution débattue</b> .....	65
<b>A-Une modification légitime</b> .....	66

<b>B-Une modification illégitime</b> .....	67
<b>Paragraphe II : La limitation du pouvoir de révision discutée</b> .....	68
<b>A-Une limitation défendue</b> .....	68
<b>B-Une limitation pourfendue</b> .....	71
<b>Conclusion</b> .....	74
<b>Table des matières</b> .....	88