

La résolution juridictionnelle des conflits entre le gouvernement et le parlement au Bénin

Par Simon DAKO

Docteur en Droit Public, Enseignant-Chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi (UAC)

(Article publié en 2014 dans : **La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè. Etudes coordonnées par Frédéric Joël AÏVO et publiées chez L'HARMATTAN, pp.327-366).**

Introduction

Après vingt-cinq ans (1965 et 1990) de pratique du présidentielisme négro-africain¹, les Etats du continent noir ont renoué avec la démocratie libérale en 1990. Mais la plupart des acteurs de ce nouveau système étant encore sans véritable culture démocratique, le pluralisme politique se présente comme un défi à relever². Le système est confronté à des conflits divers³. Au nombre de ceux qui frappent les jeunes démocraties africaines, on en retrouve qui opposent le gouvernement et le parlement.

A la différence des conflits armés, les conflits entre le gouvernement et le parlement consistent en des antagonismes qui naissent de l'attitude des acteurs politiques qui, profitant

¹ L'expression est de J. Buchman qui, dans une réflexion menée sur l'Afrique indépendante parue en 1962, désignait ainsi les systèmes qui combinent les régimes présidentiel et parlementaire au bénéfice exclusif du pouvoir exécutif. En effet, le régime présidentiel entretient avec le régime parlementaire des relations pathologiques consistant en une consécration de l'hégémonie du président et l'abaissement corrélatif du parlement ayant pour effet de rompre l'équilibre des pouvoirs. Cette hégémonie se manifeste par un déplacement de la fonction représentative du législatif vers l'exécutif dont le chef est élu, tout comme les députés, au suffrage universel. Voir J. Buchman, *L'Afrique noire indépendante*, Paris, LGDJ, 1962, 434p. Pour avoir une idée de l'évolution de la notion, voir Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, Paris, PUF, 2002, 137p.; J. Gicquel, « Le présidentielisme négro-africain. L'exemple camerounais », in *Le pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp.701-725 ; A. D. Olinga, « Cameroun : vers un présidentielisme démocratique. Réflexions sur la révision constitutionnelle du 23 avril 1991 », *RJPIC*, 1992, pp.419-429 ; S. Bolle, *La constitution du 20 janvier 2002 du Congo-Brazzaville : un cache-sexe du présidentielisme*, www.la-constitution-en-afrique.org

²T. Holo, « Démocratie émasculée ou démocratie revitalisée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *R.B.S.J.A*, n°16, 2006, pp.17- 41; K. Ahadzi, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : cas des Etats d'Afrique noire francophone », in *Afrique Juridique et Politique*, vol.1, n°2, juillet-décembre 2002, p. 36 ; D.F. Meledje, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, 129, 2009, p.14 ; I. Fall, « Esquisse d'une théorie de la transition : du monopartisme au multipartisme en Afrique », in G. Conac (Sous la direction de), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, pp.43-53 ; A. Loada, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », in *Afrilex*, Revue électronique, n°3, 2003, p.148 ; S. Diop, « La transition démocratique : l'exemple du Sénégal », in G. Conac (Sous la direction de), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, pp.378-385 ; L. Sindjoun, « Cameroun : le système politique face aux enjeux de la transition démocratique (1990-1993) », in *L'Afrique politique*, 1994, pp.143-165 ; E. C. Lekene Donfack, « La candidature indépendante et la liberté de suffrage en droit camerounais », *R. A. S. J.*, vol.1, n°1, 2000, p.24 ; J. du Bois de Gaudusson, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, pp.609-627.

³ B. Kanté, « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique », in *Constitutionnalism in Africa, a quest of autochthonous principles*, Sanders institut, 1996, p.42 ; B. Gueye, « Les transformations de l'Etat en Afrique : l'exemple du Sénégal », *EDJA*, n°54, 2002, pp.7-48

de l'ambiguïté des termes de la constitution, font un usage atypique de leurs prérogatives ou des mécanismes constitutionnels⁴. Ce sont des controverses politiques qui résultent des empiètements caractérisés de l'un de ces organes sur les compétences de l'autre⁵. Ainsi, contrairement aux conflits des normes⁶, les conflits entre le gouvernement et le parlement donnent lieu à des contentieux subjectifs ayant pour objet leurs attributions constitutionnelles⁷. Leur particularité réside dans le fait que les protagonistes s'efforcent d'étayer leurs raisonnements par des arguments juridiques tirés d'une lecture de la lettre constitutionnelle, chaque camp accusant l'autre d'une mauvaise interprétation ou d'une violation de ses dispositions⁸. En définitive, il s'agit de conflits politiques saisis par le droit.

C'est pourquoi leur résolution a été envisagée au plan aussi bien politique que juridictionnel⁹. Deux thèses, à savoir, le décisionnisme et le normativisme s'affrontent à cet égard. Elles s'opposent en ce qui concerne l'organe habilité à interpréter la constitution. Selon les défenseurs de la thèse décisionniste, les conflits entre les pouvoirs publics sur leurs champs d'action respectifs ne peuvent trouver de solution que sur le terrain politique. L'interprétation de la constitution est une activité éminemment politique¹⁰. Pour Carl Schmitt, seul un organe politique assez haut placé, tel le chef de l'Etat, est apte à assurer la garde de la constitution face à ses adversaires politiques¹¹. Mais contrairement à cette thèse qui prône la dictature du chef de l'Etat, le normativisme soutient celle de la résolution juridictionnelle¹². Il

⁴ J. Hummel, « Les conflits constitutionnels. Définition(s) d'un objet d'étude », in J. Hummel (Sous la direction de), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, PUR, 2010, p.26

⁵ J.-E. Gicquel, « Les conflits constitutionnels sous la V^e République », in J. Hummel (Sous la direction de), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, PUR, 2010, pp.147-149

⁶ Dans ce cas, on parle de contentieux constitutionnel objectif. Voir S. Schmitt, « La nature objective du contentieux constitutionnel des normes : les exemples français et italien », in *RFDC*, n°72, 2007/4, p.719-747.

⁷ Le contentieux constitutionnel subjectif peut se définir comme le procès d'un acte ou d'un fait juridique dont la régularité est litigieuse au regard du droit constitutionnel subjectif. S. Schmitt, « La nature objective du contentieux constitutionnel des normes : les exemples français et italien », op.cit. On y retrouve en plus du contentieux des attributions constitutionnelles des pouvoirs publics et constitutionnels, le contentieux des droits fondamentaux des citoyens.

⁸ Idem, p.10

⁹ Voir J.-Ch. Le Coustumer, « La norme et l'exception. Réflexions sur les rapports du droit avec la réalité », *CRDF*, n°6, 2008, p.20

¹⁰ B. Constant, *De la liberté chez les modernes. Ecrits politiques. Textes choisis, présentés et annotés par M. Gauchet*, LGF, « Le livre de poche », 1980, pp.83 et ss.

¹¹ C. Schmitt, « La dictature du président du Reich d'après l'article 48 de la constitution de Weimar », in M. Troper et I. Jaume (Dir.), *1789 et l'invention de la Constitution*, Paris-Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 1994, pp. 144-145

¹² Envisagée par Jean-Jacques Rousseau et Sieyes, la thèse de la résolution juridictionnelle de ces conflits a surtout été défendue par Michoud, Jellinek et Hans Kelsen. J. J. Rousseau, *Du contrat social*, Genève, éd. Du Cheval ailé, 1947, Livre IV, Chapitre V, p.199 ; P. Bastid, *Les discours de Sieyes dans les débats constitutionnels de l'an III (2 et 18 thermidor)*, Paris, Hachette, 1939 ; L. Michoud, « Des actes de

recommande de confier à «un tribunal assez haut placé dans l'opinion publique et assez éloigné des luttes de partis pour trancher, avec toute l'autorité qui appartient à un juge impartial et éclairé, les conflits de droits constitutionnels qui peuvent surgir entre les différents pouvoirs»¹³. Pour Hans Kelsen, il est opportun de faire du tribunal constitutionnel, le cas échéant, « un Tribunal des conflits central »¹⁴.

Comme on peut le constater, à la différence de la résolution politique, la résolution juridictionnelle fait appel à une procédure contentieuse. Elle implique, outre les parties, le juge constitutionnel. Sur saisine du demandeur, le juge procède au contrôle de la constitutionnalité des actes ou des comportements dommageables du défendeur¹⁵. Toutefois, à la différence du juge de l'excès de pouvoir administratif¹⁶, le pouvoir du juge constitutionnel se limite à une déclaration d'inconstitutionnalité. La résolution juridictionnelle passe par le contrôle de constitutionnalité qui peut se solder, au fond, par une décision de constitutionnalité ou d'inconstitutionnalité des actes ou des faits juridiques en cause. Cela implique des méthodes juridictionnelles. Plusieurs définitions existent sur la notion dans la doctrine. Mais elles convergent toutes vers les cheminements de la pensée qui conduisent le juge à adopter une solution¹⁷. La méthode est « le processus grâce auquel le juriste en général, et le juge en particulier, élabore ses décisions »¹⁸. On y distingue la procédure et la décision sanctionnant le contentieux.

Réfléchir sur « la résolution juridictionnelle des conflits entre le gouvernement et le parlement au Bénin » revient alors à analyser les raisonnements, c'est-à-dire les arguments et la cohérence entre les arguments et les conclusions¹⁹ du gardien béninois de la séparation des pouvoirs. La limitation de la réflexion à l'expérience du renouveau démocratique béninoise se

gouvernement », Paris, Larose, 1889, cité par Bremond, « Des actes de gouvernement », *RDP*, 1896, vol. I, pp. 45-46

¹³ L. Michoud, « Des actes de gouvernement », Paris, Larose, 1889, cité par Bremond, « Des actes de gouvernement », *RDP*, 1896, vol. I, pp. 45-46 ; G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit (Deuxième partie). Théorie juridique de l'Etat*, Paris, M. Giard et E. Brière Librairies-éditeurs, collection « Bibliothèque internationale de droit public », 1913, p.574

¹⁴ H. Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », *RDP*, 1928, p.234

¹⁵ L. Favoreu, A. Pena-Gaïa (dir), *La justice constitutionnelle II. Belgique-Espagne-Italie-Allemagne*, documents d'études, n°1.16, 1998, p.37

¹⁶ Celui-ci jouit d'un pouvoir d'annulation des actes administratifs illégaux. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 12^e édition, 2006 ; M. Leroy, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 4^e édition, 2008, pp.175-815

¹⁷ M. Deguegue, *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, Thèse, Paris I, 1991, p.4

¹⁸ N. M. F. Diagne, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit présentée et soutenue publiquement le 29 juillet 1995 à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, p.5

¹⁹ M. Troper, « L'interprétation constitutionnelle », in F. Mélin-Soucramanien (Sous de la direction de), *L'interprétation constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, p.

justifie par des raisons aussi bien théoriques que pratiques. Il ne fait l'ombre d'un doute qu'à l'instar des vieilles démocraties²⁰, l'événement majeur du droit constitutionnel du 20^e siècle²¹ qu'est la résolution juridictionnelle des conflits entre les pouvoirs publics, est entré dans le paysage institutionnel des Etats d'Afrique noire francophone depuis « *l'effondrement des régimes autoritaires qui avaient fleuri au lendemain de la décolonisation* »²². Les constitutions des jeunes démocraties africaines créent des juridictions constitutionnelles autonomes²³ et en font les « *chiens de garde* »²⁴ des rapports entre l'exécutif et le législatif²⁵. Cependant, il semble que la problématique de la résolution juridictionnelle des conflits entre le gouvernement et le parlement intéresse particulièrement les régimes présidentiels²⁶. Les fonctions législative et exécutive²⁷ étant confiées à la majorité dans les régimes parlementaires²⁸, la concordance d'orientation entre le gouvernement et le parlement est la

²⁰ C'est le cas par exemple de l'Allemagne (article 93 de la loi fondamentale du 23 mai 1949), de l'Italie (article 134-2 de la constitution du 22 décembre 1947) et de l'Espagne (article 59-1 de la loi organique sur le tribunal constitutionnel). J.-E. Gicquel, « Les conflits constitutionnels sous la V^e République », op.cit., pp.149-150

²¹ A. Essono Ovono, « Les normes et techniques de contrôle de constitutionnalité au Gabon », *Afrique Juridique et Politique, La Revue du CERDIP*, vol.2, n°2, juillet-décembre 2006, p.159

²² T. Holo, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, 129, 2009, p.101

²³ En effet, la création de juridictions constitutionnelles en Afrique ne date pas des années 1990. Elles existaient avant cette date sous forme de chambres constitutionnelles dans les Cours suprêmes. Sur l'évolution de ces juridictions en Afrique, on peut lire avec intérêt A. Soma, « Le statut du juge constitutionnel africain », Communication présentée lors du Colloque International de Cotonou des 8, 9 et 10 août 2012 sur le thème : « La constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? », document inédit, pp.4-5

²⁴ Nous empruntons cette expression au Professeur Dodzi Kokoroko. Voir D. Kokoroko, « Les élections disputées : réussites et échecs », in *Pouvoirs*, 129, 2009, p.122

²⁵ D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2006, pp.287-327 ; J.-Ch. Le Coustumer, « La norme et l'exception. Réflexions sur les rapports du droit avec la réalité », *CRDF*, n°6, 2008, p.20

²⁶ L'expression régime présidentiel est entrée dans la littérature en 1949 dans le Manuel de droit constitutionnel de Georges Vedel pour qualifier le régime inventé et expérimenté par les Etats-Unis. Elle a succédé à l'expression "gouvernement présidentiel" que la doctrine attribue au journaliste anglais Walter Bagehot qui s'en est servi pour la première fois en 1867 pour distinguer le système constitutionnel des Etats-Unis de celui de l'Angleterre. Tout en ne rejetant pas la qualification "gouvernement présidentiel" que ses prédécesseurs Adhémar Esmein, Léon Duguit et Maurice Hauriou ont utilisé jusque là, Georges Vedel préfère l'expression "régime présidentiel" en ce qui concerne les Etats-Unis où à l'instar des parlementaires, le chef de l'exécutif est aussi élu au suffrage universel. Voir O. Duhamel et Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.889 ; H. Vuye, « A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif », in *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 1999(1), pp.39-56 ; M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1971, tome 1, p.195 ; F. Hourquebie, « Le contre-pouvoir, enfin connu. Pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en terme de contre-pouvoirs », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation. Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p.107

²⁷ L'Etat exerce sur son territoire trois fonctions : légiférer, exécuter et juger. R. Carré De Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Réédition présentée par Eric Maulin, Paris, Dalloz, 2004, pp.259-816.

²⁸ Le régime parlementaire construit le système d'organisation du pouvoir sur une légitimité représentative unique et exclusive, celle du parlement. Il est caractérisé par une séparation souple des pouvoirs qui entraîne la responsabilité du gouvernement devant le parlement. P. Lauvaux, « Le droit de dissolution. Quelques aspects constitutionnels de l'exercice et des effets du droit de dissolution au cours de crises politiques récentes », *A.P.T.*, 1979-1980, pp.246 et s.

règle et les conflits, l'exception²⁹. De plus, en cas de blocage, le système prévoit la dissolution comme un mécanisme naturel de sortie de crise³⁰. En revanche, dans les régimes présidentiels où l'élection du président de la République se fait au suffrage universel et de façon séparée de celle des parlementaires, le système manque souvent de concordance d'orientation entre l'exécutif et le législatif et souffre de fréquents conflits³¹. Par ailleurs, l'inexistence d'actions réciproques entre les deux institutions³² fait de la résolution juridictionnelle des conflits la solution la plus indiquée.

Or, le Bénin est le seul pays pratiquant le régime présidentiel³³ en Afrique noire francophone³⁴. De plus, il adopte l'élection des députés au scrutin proportionnel qui a la réputation de fragmenter la représentation nationale et de rendre difficile la réunion d'une majorité parlementaire stable³⁵. Par ailleurs, contrairement aux Etats-Unis d'Amérique, seul régime présidentiel authentique existant dans le monde³⁶, il accorde d'importantes prérogatives législatives au président de la République. Celui-ci partage l'initiative des lois avec les députés (article 57 et 105) et peut légiférer par ordonnances, après une habilitation parlementaire (article 102), en utilisant des pouvoirs exceptionnels (article 68) ou lorsque l'assemblée nationale ne s'est pas prononcée sur le projet de loi de finances de l'année alors que le gouvernement l'a déposé dans le délai constitutionnel (article 110). En cas de recours

²⁹ L'exemple de l'Espagne, de l'Italie et de l'Allemagne prouve bien cette assertion. Voir L. Favoreu, A. Pena-Gaia (dir), *La justice constitutionnelle II. Belgique-Espagne-Italie-Allemagne, documents d'études*, n°1.16, 1998, 59 p.

³⁰ Selon René Capitant, « l'institution essentielle qui permet de distinguer l'esprit des régimes, c'est la dissolution. La dissolution est étrangère au régime représentatif pur... Elle est par contre un trait fondamental du régime semi-représentatif, donc du régime parlementaire ». R. Capitant, *Démocratie et participation publique*, Paris, Bordas, 1972, p.52 ; P. Lauvaux, « Le droit de dissolution. Quelques aspects constitutionnels de l'exercice et des effets du droit de dissolution au cours de crises politiques récentes », op.cit.

³¹ En témoigne l'expérience des Etats-Unis d'Amérique. J. Boudon, « Les impasses constitutionnelles aux Etats-Unis. L'exemple du conflit budgétaire en 1995-1996 », in J. Hummel, op. cit., pp.79-98

³² Ceci est dû à l'irresponsabilité politique du gouvernement devant le parlement. P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 28^e édition à jour août 2009, pp.145-146 ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 23^e édition à jour août 2006, pp.98-116

³³ Le choix du régime présidentiel au Bénin a été réaffirmé par la Cour constitutionnelle dans sa décision DCC 96-020 du 26 avril 1996. Voir Cour constitutionnelle, *Recueil des décisions et avis*, 1996, pp.101-105 ; aussi L. Sindjoun, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et Politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruylant, 2009, p.567.

³⁴ Le Professeur Ahadzi remarque la préférence des Etats africains pour la séparation souple des pouvoirs et une option limitée pour la séparation rigide. K. Ahadzi, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : cas des Etats d'Afrique noire francophone », op.cit. pp.72-79

³⁵ Voir à titre illustratif, « Proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 28 mars 1995 », in Cour constitutionnelle, *Recueil des décisions. Elections législatives*, 1^{er} volume, 1995, pp.67-74 ; « Proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 30 mars 1999 », in Cour constitutionnelle, *Recueil des décisions. Elections législatives*, 1^{er} volume, 1999, pp.47-53 ; « Proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 30 mars 2003 », in Cour constitutionnelle, *Recueil des décisions (Elections législatives)*, 2003, pp.49-56 ; Proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 31 mars 2007 ; Proclamation des résultats définitifs des élections législatives d'avril 2011

³⁶ A. Loada, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op.cit, p.140

aux pouvoirs exceptionnels, la constitution reconnaît au parlement le pouvoir de fixer le délai au terme duquel le président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles (article 69). En organisant ainsi les rapports entre le gouvernement et le parlement, la constitution béninoise du 11 décembre 1990 crée des sources de conflits entre les deux institutions car, les institutions ne valent que par les hommes chargés de leur animation. Effectivement, cette organisation a donné lieu à des conflits entre les deux organes. En vingt-deux ans de pratique, le système a généré des conflits aussi bien par interférence³⁷ que "sub specie legis"³⁸. L'exercice du pouvoir législatif par le parlement et la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels par le président de la République ont fait l'objet de recours en inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle.

Ces recours soulèvent fondamentalement deux problèmes : quelle est l'étendue du pouvoir législatif des députés et quelle est la portée des pouvoirs exceptionnels du président de la République ? Pour y répondre, la Cour met en œuvre son pouvoir d'interprétation car, contrairement à la logique qui voudrait que le texte constitutionnel soit « bref, clair, précis, général, pratique et concret »³⁹, le pouvoir constituant recourt quelquefois à des formulations d'un « niveau élevé d'abstraction et d'indétermination »⁴⁰, à des notions à contenu variable, voire à des dispositions ambiguës, contradictoires ou énigmatiques⁴¹ qui l'obligent le juge à rechercher leur sens caché. De ce fait, on déduit que la résolution juridictionnelle des conflits entre le gouvernement et le parlement met en jeu trois interprétations qui s'affrontent au sujet de la même norme : les interprétations du requérant et du défendeur qui s'opposent et celle du juge qui tranche. La Cour dispose du pouvoir de choisir ses interprétations et de les appliquer aux litiges pour en déduire ses conclusions qui, aux termes de l'article 124 de la constitution,

³⁷A la différence des conflits par invasion qui naissent d'une usurpation de compétence, les conflits par interférence résultent du mauvais exercice ou du refus d'exercer qui rendent imparfaites la mise en œuvre des compétences constitutionnelles. E. Carpentier, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, Paris, Fondation Varenne/LGDJ, 2006, p.189

³⁸ C'est-à-dire de conflits qui portent sur des « actes normatifs qui tout en étant pas adoptés par les organes du pouvoir législatif, possèdent la même puissance que les lois formelles, du fait qu'ils sont susceptibles d'innover dans la mesure et avec les mêmes effets que celles-ci ». V. Crisafulli, « Le contrôle de constitutionnalité des lois en Italie », *RDP*, 1968, p.90 ; E. Carpentier, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, Paris, Fondation Varenne/LGDJ, 2006, p.237

³⁹ Voir V. Lasserre-Kiesow, cité par F. Delpérée, « L'interprétation de la constitution », in *La Constitution aujourd'hui, Académie internationale de droit constitutionnel, Recueil des cours, XXIe session 7-24 juillet 2005*, vol.XV, Tunis, 2006, p.131

⁴⁰ Voir K.P. Sommermann, « Normativité », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XVII, 2001, Paris, Economica, Aix-en Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2002, p.371

⁴¹ Voir H. Dumont, « Les spécificités de l'interprétation constitutionnelle au seuil du XXIe siècle », *Itinéraires d'un constitutionnaliste. En hommage à Francis Delpérée*, ...p.479

« s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles ».

Tout homme disposant du pouvoir étant porté à en abuser⁴², il importe à cet égard de s'interroger sur ces arguments. Cela est d'autant plus important que si la doctrine admet unanimement l'interprétation comme une prérogative du juge, elle est néanmoins divisée sur le sens à donner au travail de l'interprète. Alors que l'école de l'interprétation-découverte ne reconnaît aucun pouvoir de création au juge, celle de l'interprétation-crédation estime que, interpréter, c'est pour le juge, choisir, inventer, créer le sens du texte⁴³. Notre travail vise donc à apprécier les interprétations de la Cour constitutionnelle et leur application à la résolution des conflits entre le gouvernement et le parlement béninois, afin de voir sa participation à la consolidation de l'Etat de droit dont le principe est consacré par le peuple béninois dans le préambule de la constitution du 11 décembre 1990. Quand bien même dans le contentieux constitutionnel, celui de la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics vient en troisième position derrière le contentieux des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques et celui de la constitutionnalité des lois, il s'agit tout de même d'un contentieux très important au regard de son impact sur le fonctionnement de l'Etat. Il vise le maintien de chaque organe constitutionnel dans son domaine de compétence.

Sur les quinze décisions que nous avons recensées en cette matière⁴⁴, trois traitent du pouvoir législatif des députés⁴⁵. Elles abordent des questions spécifiques liées à leurs pouvoirs d'initiative et de vote des lois. Il en ressort une canalisation du pouvoir d'initiative et un endiguement du pouvoir de vote du parlement par la Cour constitutionnelle. Le reste des décisions⁴⁶ est relatif aux pouvoirs exceptionnels du président la République. On y relève fondamentalement la consécration de l'immunité juridictionnelle du recours du chef de l'Etat à ces pouvoirs et un contrôle limité de la constitutionnalité des ordonnances qui en résultent.

⁴² Ch. De Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, Livre XI, Chapitre IV (éd. J. de Bonnot, Paris, 2 tomes, 1999)

⁴³ D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, op.cit., pp.145-147

⁴⁴ Voir les décisions DCC 27-94 du 24 août 1994 ; DCC 29-94 du 9 septembre 1994 ; DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994 ; DCC 31-94 du 1^{er} octobre 1994 ; DCC 32-94 du 24 novembre 1994 ; DCC 34-94 du 23 décembre 1994 ; DCC 36-94 du 29 décembre 1994 ; DCC 96-023 du 26 avril 1996 ; DCC 02-009 du 7 février 2002 ; DCC 02-099 du 14 août 2002 ; DCC 08-170 du 21 novembre 2008 ; DCC 08-171 du 4 décembre 2008 ; DCC 10-061 du 30 juin 2010 ; DCC 10-129 du 21 décembre 2010 ; DCC 10-144 du 14 décembre 2010.

⁴⁵ Voir les décisions DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994 ; DCC 34-94 du 23 décembre 1994 ; DCC 10-144 du 14 décembre 2010.

⁴⁶ Voir les décisions DCC 27-94 du 24 août 1994 ; DCC 29-94 du 9 septembre 1994 ; DCC 31-94 du 1^{er} octobre 1994 ; DCC 32-94 du 24 novembre 1994 ; DCC 36-94 du 29 décembre 1994 ; DCC 96-023 du 26 avril 1996 ; DCC 02-009 du 7 février 2002 ; DCC 02-099 du 14 août 2002 ; DCC 08-170 du 21 novembre 2008 ; DCC 08-171 du 4 décembre 2008 ; DCC 10-061 du 30 juin 2010 ; DCC 10-129 du 21 décembre 2010.

Au regard des normes de référence, l'ensemble de ces décisions laisse apparaître une clarification de la puissance législative du parlement (I) et un renforcement des pouvoirs exceptionnels du président de la République (II).

I- La clarification de la puissance législative du parlement

La puissance législative consiste dans le pouvoir juridique, attribué par la constitution à certains organes, d'imprimer à une prescription ou disposition le caractère et la force impérative propres à la loi⁴⁷. Au Bénin, comme dans la plupart des démocraties représentatives contemporaines⁴⁸, ce pouvoir est reconnu aux députés par la constitution⁴⁹ qui, par ailleurs, règlemente sa mise en œuvre. Cependant, en vingt-deux ans de pratique de la constitution du 11 décembre 1990, l'exercice de ce pouvoir a entraîné des conflits. Le président de la République conteste certains actes et comportements des députés, tout comme ces derniers se plaignent quelquefois de certains actes du gouvernement tendant à violer leur droit. Dans tous les cas, les conflits sont relatifs aux pouvoirs d'initiative et de vote du parlement. Tel un templier, la Cour constitutionnelle a, dans la résolution de ces conflits, veillé au strict respect de la constitution, en délimitant le pouvoir d'initiative (A) et en endiguant le pouvoir de vote (B) du parlement.

A- La délimitation du pouvoir d'initiative du parlement

En tant que mécanisme de présentation d'une proposition ou d'un projet législatif au parlement, l'initiative des lois n'est pas par elle seule un acte de puissance législative⁵⁰. Toutefois, sans elle, il ne peut y avoir de loi. Elle s'exerce généralement dans un domaine définis par la constitution. Au Bénin, ce domaine a son siège dans l'article 98 de la constitution. Croisé avec l'article 96 de la même constitution, on note deux procédures législatives différentes. L'initiative parlementaire s'exerce différemment selon qu'il s'agit de la procédure ordinaire ou de la procédure budgétaire. Mais au regard des conflits qui ont opposé le gouvernement et le parlement béninois, elle soulève des questions relatives au domaine de compétence (1) et à l'autonomie financière (2) du parlement.

1-Le domaine de compétence du parlement

Dans la procédure législative ordinaire, le pouvoir d'initiative du parlement s'exerce directement sous forme de propositions de lois. Mais celles-ci doivent intervenir dans les

⁴⁷ C. De Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, op.cit. première partie, p.378

⁴⁸ En effet, tous les citoyens ne pouvant plus se rassembler à l'ogora pour légiférer, le pouvoir législatif est délégué aux représentants qui votent des lois qui s'imposent à tous. F. Mengue Me Engouang, « Le nouveau parlement gabonais », in *Afrique Juridique et Politique*, vol.1, n°1, janvier-juin 2002, p.5

⁴⁹ En effet, l'article 96 de la constitution du 11 décembre 1990 dispose que « l'Assemblée nationale vote la loi et consent l'impôt ».

⁵⁰ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, op.cit., p.379

matières prévues par l'article 98 de la constitution. Cependant, la mise en œuvre du pouvoir d'initiative du parlement a entraîné des conflits et l'intervention de la Cour constitutionnelle. Grâce à une interprétation finaliste⁵¹ et systémique⁵² de cet article, la haute juridiction constitutionnelle a réussi à clarifier le pouvoir d'initiative des députés. C'est ce qui ressort de la résolution du contentieux de la création de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et celui des amendements du projet de loi de finances qui ont opposé les deux institutions en 1994.

En effet, à la veille de la deuxième vague des élections de l'ère du renouveau démocratique, pour garantir la transparence des consultations électorales futures, les députés ont décidé de créer une autorité administrative indépendante dénommée Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). Ainsi, pour les parlementaires, en disposant que « Sont du domaine de la loi les règles concernant...le régime électoral du Président de la République, des membres de l'Assemblée Nationale et des Assemblées Locales ;...la création et la modification des Circonscriptions administratives ainsi que les découpages électoraux... », l'article 98 de la constitution leur confère le droit de légiférer sur tout le système électoral y compris sur les organes électoraux. Mais le président de la République n'est pas du même avis. Pour lui, en créant une telle autorité, le parlement sort de son domaine de compétence et viole la Constitution. Par conséquent, après une seconde délibération de la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale par les députés, il refuse de la promulguer ; il conteste, dans un recours en date du 30 novembre 1994 adressé à la Cour constitutionnelle, le principe de la création par l'Assemblée nationale, pour chaque élection, d'une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), les attributions de celle-ci et l'extension de la compétence de la Cour constitutionnelle au contrôle a priori de la régularité du scrutin et la proclamation des résultats des élections législatives.

Dans sa décision rendue le 23 décembre 1994, la Cour constitutionnelle s'est prononcée une à une sur les moyens invoqués par le président de la République. Si en ce qui concerne l'extension de la compétence de la Cour constitutionnelle, la haute juridiction rejette la décision du parlement, sur le principe de la création de la CENA et ses attributions, elle

⁵¹ C'est celle par laquelle le juge cherche à interpréter un texte au regard de sa raison d'être (la ratio legis), c'est-à-dire en fonction de l'objectif visé par la création de la règle. M.-A. Cohendet, *Droit public. Méthodes de travail*, Paris, Montchrestien, 1998, p.29

⁵² Elle consiste à prendre en considération d'autres articles d'un texte ou éventuellement d'autres règles de droit pour qu'ils s'éclaircissent les uns les autres. M.-A. Cohendet, *Droit public. Méthodes de travail*, Paris, Montchrestien, 1998, p.31

donne raison à la représentation nationale. Pour y arriver, elle qualifie la CENA d'autorité administrative autonome et indépendante des pouvoirs législatif et exécutif⁵³ et justifie sa création par le renforcement des libertés publiques et de la transparence des élections. En effet, la Cour dit dans sa décision : « *Considérant que la création de la CENA, en tant qu'autorité administrative indépendante, est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'administration d'Etat, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels et au parlement, pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier, des élections honnêtes libres et transparentes* »⁵⁴. Il s'agit d'« *une étape importante de renforcement et de garantie des libertés publiques, et des droits de la personne humaine* » qui permet « *d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la transparence des élections* », et « *de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politiques* »⁵⁵.

Ainsi, la Cour ne s'est pas limitée à la lettre de l'article 98 de la constitution. Cet article ne justifie pas, à lui seul cette décision. Contrairement aux établissements publics, il ne prévoit pas dans le domaine de la loi, les règles relatives aux autorités administratives indépendantes. Le raisonnement du juge intègre la philosophie du régime prévu par le peuple béninois dans sa constitution du 11 décembre 1990. En effet, comme le souligne la décision du juge, il faut noter l'attachement de ce peuple « *aux principes de la démocratie et des droits de l'homme* »⁵⁶ tels qu'ils sont définis par les instruments internationaux ratifiés par le Bénin et qui font partie intégrante de la constitution aux termes du préambule de celle-ci. Par ailleurs, elle analyse l'article 98 sous un angle systémique et finaliste. Le raisonnement déductif adopté par le juge à ce niveau consiste à dire que si, à travers ses article 48 alinéa 1^{er}⁵⁷, 49⁵⁸ et 81⁵⁹, la constitution fait du régime électoral, une matière remise dans sa totalité au législateur, « *l'Assemblée nationale peut, à volonté, en fixant les règles électorales, descendre, aussi loin qu'il lui plaît, dans le détail de l'organisation du processus électoral, ou*

⁵³ Voir Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994, 2^e considérant, in Cour constitutionnelle, *Recueil des décisions et avis*, 1994, pp.159 et s.

⁵⁴ Idem, 3^e considérant

⁵⁵ Idem, 7^e considérant

⁵⁶ Idem, 5^e considérant

⁵⁷ Cet article dispose que « la loi fixe les conditions d'éligibilité, de présentation des candidatures, de déroulement du scrutin, de dépouillement et de proclamation des résultats de l'élection du Président de la République

⁵⁸ Aux termes de cet article, « La Cour constitutionnelle veille à la régularité du scrutin et en constate les résultats ».

⁵⁹ Cet article dispose : « La loi fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, les conditions d'éligibilité, le régimes des incompatibilités... »

laisser au Gouvernement le soin d'en arrêter les mesures d'application »⁶⁰. Il s'ensuit, qu'en créant la CENA, le parlement n'a fait qu'exercer l'une de ses prérogatives constitutionnelles.

Au regard de ce qui précède, en décidant comme elle l'a fait, la Cour constitutionnelle n'a fait que révéler l'une des faces cachées de l'article 98 de la constitution. Et c'est là tout l'intérêt de cette décision. Elle montre que, bien qu'énumérées de façon exhaustive, les matières relevant du domaine de la loi peuvent à tout moment engendrer des conflits entre le gouvernement et le parlement et l'intervention du gardien de la constitution pour trancher et clarifier davantage cet article. Cela est d'autant plus vrai que chacune des vingt-sept matières qui composent le domaine de la loi est susceptible d'interprétations divergentes de la part des députés et du président de la République.

De même que l'interprétation systémique de l'article 98 a permis à la Cour constitutionnelle d'étendre son champ d'application à la création d'autorités administratives indépendantes⁶¹, elle l'a conduite à rejeter l'incursion du parlement dans le domaine réglementaire. Si la fixation des règles relatives au statut de la fonction publique relève de la compétence des députés, cela n'inclut ni la fixation de l'augmentation du point d'indice des traitements des fonctionnaires ni celle du taux des bourses d'études. C'est ce qui ressort de la décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994. Pour en arriver à cette décision qui sanctionne un conflit opposant le gouvernement et le parlement au sujet des amendements apportés par les députés au projet de loi de finances gestion 1994⁶², la Cour invoque, en plus des articles 98 et 100 de la Constitution cités par le requérant, l'article 127 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut des Agents Permanents de l'Etat. De la lecture croisée de ces articles, il ressort que l'Assemblée nationale ne pouvait pas, comme elle l'a fait, « *réévaluer le point d'indice, augmenter le taux des bourses d'études et décider de l'inscription au budget national des crédits devant servir éventuellement à la couverture de la mesure de réintégration des 438 agents "déflatés"* »⁶³. Par conséquent, les amendements querellés sont contraires à la constitution parce qu'ils portent sur une matière qui ne relève pas du domaine de compétence du parlement⁶⁴.

⁶⁰ Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994, 10^e considérant

⁶¹ M. Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 1994, pp.99-148 ; M. Lombard, « Institutions de régulation économique et démocratie politique », *AJDA*, 2005, Chroniques, p.530 et suivantes ; P. Quilichini, « Réguler n'est pas juger », *AJDA*, 2004, p.1060 et suivantes

⁶² Pour les détails sur les faits de l'affaire, voir infra, p.

⁶³ Décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994, 17^e considérant

⁶⁴ Idem

A l'analyse, l'élément déterminant de cette décision est l'article 127 de la n°86-013 du 26 février 1986 portant statut des Agents Permanents de l'Etat. En effet, contrairement au contentieux de la création de la CENA dans lequel la Cour note qu'aucune disposition du droit positif béninois ne s'oppose à cette création par l'Assemblée nationale⁶⁵, il ressort de celui des amendements du projet de loi de finances, que cet article complète les articles 98⁶⁶ et 100⁶⁷ de la constitution et empêche la haute juridiction de mener le même raisonnement. Cela est d'autant plus juste qu'il ressort de cet article 127 du statut des agents permanents de l'Etat que la fixation du «*traitement soumis à retenue pour pension afférent au point d'indice ou salaire*» relève du domaine réglementaire.

En définitive, la Cour constitutionnelle précise davantage le domaine de compétence du parlement. Le même effort est notable en ce qui concerne son autonomie financière.

2-L'autonomie financière du parlement

A la différence de la procédure législative ordinaire, dans la procédure budgétaire, le pouvoir d'initiative du parlement met en exergue son autonomie financière. Il s'exerce exclusivement de façon indirecte par le biais de l'élaboration de son budget⁶⁸ qui est intégré au projet du budget général de l'Etat par le gouvernement. Mais cette intégration est soumise à des conditions que les deux institutions ne comprennent de la même manière. Les contours de l'autonomie financière du parlement ont été précisés à l'occasion de la résolution du conflit né au cours de la préparation du budget de 2011.

En effet, lors de la préparation du budget général de l'Etat gestion 2011, le parlement a élaboré son propre budget sur la base de la loi n°2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'assemblée nationale qui augmente le nombre de députés de 83 à 99. Or, pour n'avoir pas prévu les ressources nécessaires à la couverture du surplus de dépenses qu'engendrerait cette augmentation, cette loi a été déclarée contraire à la constitution⁶⁹. Les députés ont donc violé l'autorité de la chose jugée. Par ailleurs, le contenu de leur budget ne tient pas compte de la lettre de cadrage n°466/PR/CAB/SP du 14 août 2010 par laquelle le gouvernement leur a indiqué l'enveloppe qui revenait à la représentation

⁶⁵ Décision DCC 34-94, op.cit, 11^e considérant

⁶⁶ Aux termes de cet article, les règles relatives au statut général de la fonction publique, au statut des personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés, ainsi que les principes fondamentaux du droit du travail, ...relèvent du domaine de la loi.

⁶⁷ Cet article dispose que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

⁶⁸ Art.144 et 145 du Règlement intérieur de l'assemblée nationale

⁶⁹ Décision DCC 10-117 du 8 septembre 2010

nationale. En réaction à cette double violation, le gouvernement refuse d'intégrer le budget du parlement dans le budget national en l'état. Mais au lieu de le faire modifier par les députés, il porte lui-même les modifications qu'il juge nécessaires avant de transmettre le projet de loi de finances au parlement pour examen et adoption. C'est cette modification unilatérale qui a amené le député Raphaël Akotègnon à saisir, le 11 novembre 2010, la Cour constitutionnelle d'un recours en inconstitutionnalité du projet de loi de finances et son décret de transmission au motif que l'autonomie financière du parlement est violée par le gouvernement.

Dans sa décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, la Cour juge que « *le Gouvernement a méconnu les dispositions des articles 144 et 150 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale* »⁷⁰. Cette décision est une confirmation de la décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994. En effet, après la dévaluation du franc CFA en 1994, le gouvernement a modifié le budget de l'Assemblée nationale avant de l'intégrer au budget général de l'Etat. Mais alors même qu'il n'avait pas reçu de recours contre ce comportement du gouvernement, la Cour, dans le règlement du litige soulevé par le vote du projet de loi de finances de 1994, s'est prononcée sur la question en ces termes : « *en procédant comme elle l'a fait, l'assemblée nationale n'a pas exercé l'une de ses prérogatives et n'a pas ainsi respecté les prescriptions constitutionnelles ; que ce manquement vicie le vote de la loi de finances de 1994* ». En d'autres termes, le gouvernement n'a pas le droit de se substituer aux députés pour élaborer le budget de l'assemblée nationale. La raison en est qu'il s'agit d'un budget propre qui doit être voté par les députés en assemblée plénière⁷¹. En effet, aux termes de l'article 144 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, « *L'Assemblée Nationale établit son budget prévisionnel et le transmet au Ministre des Finances pour intégration au projet de budget de l'Etat* ». Quant à l'article 150, il dispose : « *Le Président de l'Assemblée Nationale fait étudier l'avant-projet du budget par la Commission permanente chargée des finances. En tenant compte des modifications proposées par cette Commission permanente, le Président de l'Assemblée présente le projet de budget devant l'Assemblée plénière qui en délibère et en arrête le projet définitivement à inclure au projet de loi de finances* ».

Mais tout en confirmant sa jurisprudence de 1994, la Cour n'a pas non donné entièrement raison au parlement dans sa décision de 2010. Elle affirme que le pouvoir d'élaboration de son budget reconnu au parlement ne l'autorise pas à fixer librement le

⁷⁰ Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, art.1^{er}

⁷¹ Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, 10^e considérant

montant de ses dépenses⁷². Cette conclusion est la conséquence de la clarification de la notion d'autonomie financière du parlement par la Cour constitutionnelle. Pour y arriver, elle s'appuie sur la doctrine. Pour celle-ci, l'autonomie financière s'entend d'une autonomie de gestion reconnue à des institutions disposant de ressources propres⁷³. Or, aux termes du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, ses ressources sont constituées de dotations budgétaires, de dons, legs et subventions et de ressources extraordinaires telles que les intérêts éventuels des fonds placés dans une institution bancaire installée sur le territoire national⁷⁴. L'assemblée nationale ne dispose donc pas, à la différence des personnes morales de droit public⁷⁵, de ressources propres et donc pas de budget autonome⁷⁶. Son budget s'exécutant essentiellement en dépenses⁷⁷, son autonomie financière ne s'applique qu'à la gestion de ses dépenses. Par conséquent, pour fixer le montant de celles-ci, les députés doivent respecter la lettre de cadrage du gouvernement⁷⁸ qui fixe les montants des dépenses des institutions de l'Etat en fonction des ressources mobilisables. Cette relation s'impose en vertu du sacro-saint principe de l'équilibre budgétaire⁷⁹ prévu par l'article 110 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990. Elevé au rang de principe fondamental⁸⁰, l'équilibre budgétaire impose aussi bien au parlement qu'au gouvernement l'obligation de veiller à l'égalité mathématique entre les ressources et les charges du budget général de l'Etat⁸¹.

Comme on peut le constater, la décision de la Cour n'est que le résultat de la confrontation du comportement du gouvernement aux normes de référence en matière

⁷² Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010

⁷³ P. Lalumière, *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1978, p.153 ; M. Bouvier, « Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales », *RFFP*, n°81, mars 2003, pp.27-41 ; P. Raymond, « L'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil constitutionnel », *RFFP*, n°81, mars 2003, pp.43-72 ; J.-M. Galland, « L'autonomie financière des collectivités locales : l'arlésienne du XXIe siècle ? », *RFFP*, n°81, mars 2003, pp.73-75

⁷⁴ Art. 147 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale

⁷⁵ Comme le souligne Pierre Lalumière, à l'intérieur de l'Etat, l'autonomie financière ou budgétaire s'applique aux collectivités territoriales et aux personnes morales de droit public spécialisées. P. Lalumière, *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1978, p. ; voir aussi J. Mekhantar, *Finances publiques de l'Etat. La LOLF et le nouveau droit budgétaire en France*, Paris, Hachette, 2009, p.

⁷⁶ Le budget autonome est celui des entités juridiques distinctes de l'Etat et fixant elles-mêmes le volume de leurs ressources et de leurs charges.

⁷⁷ Art.153 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale

⁷⁸ Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010

⁷⁹ Voir F. Chouvel, *Finances publiques*, op.cit. ; S. Baziadoly, *Les finances publiques*, op.cit. ; M. Lascombe, X. Vandendriessche, *Finances publiques*, op.cit. ; L. Philip, L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, Documents d'études, n°5.01, *La Documentation française*, 2000

⁸⁰ Voir Cons. Const., 79-110 DC, 24 décembre 1979, in L. Favoreu/ L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 13^e édition, 2005, pp.381-406.

⁸¹ Sur ce principe classique du droit budgétaire, voir J. Mekhantar, *Finances publiques de l'Etat. La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France*, Paris, Hachette, 2009, pp.15-18 ; M. Lascombe, X. Vandendriessche, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 2009, pp.57-62

d'élaboration du budget du parlement. Il y apparaît clairement que l'adoption du budget de l'assemblée relève de la compétence des députés réunis en assemblée plénière. Cette conclusion de la haute juridiction constitutionnelle est tirée de l'autonomie financière du parlement dont le siège est l'article 141 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale⁸². C'est en vertu de ce principe que l'élaboration du budget du parlement est une prérogative des députés. Cette décision présente l'intérêt de clarifier pour l'avenir le sens et la portée de l'autonomie financière du parlement qui prêtait à confusion parce que, le parlement ne disposant pas de la personnalité juridique, il était difficile d'admettre qu'il dispose d'autonomie financière au même titre que les collectivités publiques. Il y apparaît que les déterminants de cette autonomie dont jouit la représentation nationale sont, d'une part, l'adoption de ses dépenses par les députés et, d'autre part, l'exécution de ces dépenses sans le contrôle du gouvernement.

Ainsi, quel que soit son mode d'expression, le pouvoir d'initiative du parlement est balisé. Il en va de même de son pouvoir de vote.

B- L'endiguement du pouvoir de vote du parlement

Contrairement à l'initiative, le vote est un acte de puissance législative. C'est l'acte par lequel le législateur prend la décision qui confère au projet ou à la proposition de loi une valeur impérative en cas d'adoption⁸³. A l'instar de la décision administrative, l'exercice du pouvoir de vote soulève deux questions relatives, la première, à la décision initiale de voter ou de ne pas voter, et la seconde, à l'acte qui en résulte. Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin, on relève la sanction de l'inertie parlementaire (1) et le contrôle de la constitutionnalité interne des lois (2).

1-La sanction de l'inertie parlementaire

La liberté du parlement de voter un projet de loi ou de ne pas le faire n'est pas totale. En effet, contrairement aux projets de lois ordinaires, les députés ont l'obligation de se prononcer sur ceux de lois de finances. C'est ce qui ressort de la décision de la Cour constitutionnelle sur le conflit qui a opposé le gouvernement et le parlement au sujet de l'adoption du projet de loi de finances gestion 2011. En effet, dans la procédure d'adoption du budget général de l'Etat gestion 2011, motif pris de la modification unilatérale du budget du

⁸² Cet article dispose en effet que : « L'Assemblée nationale jouit de l'autonomie financière et établit son budget ».

⁸³ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, op.cit., p.381

parlement par le gouvernement, les députés ont refusé de se prononcer sur le projet de loi de finances. Pour éviter l'impasse que cette situation est susceptible de créer, le président de la République saisit la Cour constitutionnelle et lui demande de sanctionner l'attitude des députés comme étant de l'arbitraire proscrit par le préambule de la constitution⁸⁴.

Ce recours révèle une confrontation entre deux interprétations de la liberté d'action du parlement à la phase du vote des lois. En refusant de se prononcer sur le projet du gouvernement, le parlement interprétait le pouvoir de vote que lui confère la constitution comme un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice ne dépendrait que de la seule volonté des députés. Mais en saisissant la Cour constitutionnelle contre le refus du parlement de se prononcer sur le projet de loi de finances, le gouvernement y voit certainement une compétence liée. La constitution obligerait les députés à se prononcer sur ce projet de loi.

Dans le dernier considérant de sa décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010 relative à cette polémique, le régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics dit « *que les députés, en subordonnant le vote du budget général de l'Etat gestion 2011 à l'intégration préalable de leur budget initial voté le 23 septembre 2010, refusent d'exercer l'une de leurs prérogatives essentielles telle qu'elle découle des articles 109 et 110 de la constitution* ». Ce faisant, ils violent l'article 35 de la constitution aux termes duquel : « *Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun* »⁸⁵.

Par cette décision, la haute juridiction sanctionne l'inertie parlementaire en se fondant sur l'obligation que les articles 109 et 110 de la constitution imputent aux députés. En effet, l'article 109 de la constitution dispose : « l'Assemblée nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi. L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre. ... ». Complétant cette disposition constitutionnelle, l'article 51 in fine de la loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relatives aux lois de finances dispose que les députés ont soixante jours pour se prononcer sur les projets de lois de finances. Comme pour appuyer ces deux articles précédents, le constituant prévoit dans l'article 110 de la constitution que « Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance. ... ». Il ressort de la lecture combinée de ces articles le principe de l'annualité budgétaire. En vertu de ce principe,

⁸⁴ A ce sujet, le préambule de la constitution dit : « Nous, peuple béninois, réaffirmons notre opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice ... ».

⁸⁵ Art.3 de la décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010.

le budget de l'Etat doit être voté tous les ans et pour un an⁸⁶. En conséquence, la liberté d'action des députés est limitée en matière de vote des projets de lois de finances. Ils ont l'obligation d'émettre leur vote au plus tard le 31 décembre. Le non respect de ce délai par le parlement peut entraîner la mise en vigueur du budget par ordonnance. La décision de la Cour constitutionnelle sanctionnant l'inertie parlementaire ne fait donc qu'appliquer strictement les dispositions constitutionnelles.

Cette obligation de statuer se justifie par le souci d'empêcher la paralysie de l'action du gouvernement par le refus des députés de voter le budget. Ce refus peut avoir des conséquences dommageables sur le fonctionnement de l'Etat. L'inexistence de loi de finances empêchant le gouvernement d'encaisser et de dépenser, elle pourrait engendrer le blocage du fonctionnement des institutions de la République. C'est pourquoi, à l'instar de son homologue français de 1958⁸⁷, le constituant béninois de 1990 a prévu ce mécanisme de rationalisation de l'action parlementaire qui consiste à autoriser le gouvernement à mettre en vigueur le budget par voie d'ordonnance en cas d'inertie parlementaire. Précisons tout de même que le fait de se prononcer sur le projet du gouvernement ne signifie pas forcément l'adopter. Le vote peut se solder par le rejet. Ce fût le cas en 2002. Mais une analyse approfondie de la constitution laisse apparaître un vide à ce sujet. Cette hypothèse n'est pas envisagée par le constituant de 1990. Par conséquent, pour sortir le pays de l'impasse liée à cette situation, le chef de l'Etat a recouru aux pouvoirs exceptionnels pour mettre en vigueur le budget par ordonnance⁸⁸.

En décidant que le non respect de cette obligation viole l'article 35 de la constitution, le juge a bien voulu montrer aux délégués des fonctions de l'Etat que le peuple les oblige à

⁸⁶ Voir F. Chouvel, *Finances publiques*, op.cit. ; S. Baziadoly, *Les finances publiques*, op.cit. ; M. Lascombe, X. Vandendriessche, *Finances publiques*, op.cit.

⁸⁷ En effet, tenant compte de l'instabilité connue par la France sous la III^e et la IV^e Républiques caractérisées par une instabilité certaine due à la prépondérance négative du parlement qui faisait et défaisait les gouvernements, le constituant de 1958 a entrepris la rationalisation du parlementarisme français. On remarque notamment que la procédure législative et budgétaire, qui marquait si nettement le caractère de régime d'assemblée de la démocratie française, a subi des modifications profondes. Contrairement aux III^e et IV^e Républiques, la V^e République offre au gouvernement la position de force qu'occupait le parlement en l'affranchissant « des pressions, contraintes et chausse-trapes abusives, voire humiliantes, qui marquaient les débats de naguère ». De façon plus précise, on retiendra que l'initiative de la loi appartient concurrentement au Premier ministre et aux membres du parlement. Ensuite, la discussion des projets déposés par le gouvernement et celle des propositions par lui acceptées figurent par priorité à l'ordre du jour des Assemblées et dans l'ordre que le gouvernement a fixé (art. 48, al.1). De même, la discussion d'un projet porte désormais sur le texte même du gouvernement et en aucun cas sur un contre-projet établi par la Commission compétente. En revanche, le gouvernement dispose du droit d'amendement et du pouvoir d'imposer le vote bloqué. En ce qui concerne particulièrement le projet de budget, si le parlement ne s'est pas prononcé dans un délai global de soixante-dix jours, ses dispositions peuvent être mises en vigueur par ordonnance (art.47). Voir J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *Histoire de la V^e République. 1958-2009*, Paris, Dalloz, 13^e édition, 2009, pp.29-35 ; P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 28^e édition, 2009

⁸⁸ Voir infra, p.29

exercer convenablement et de façon patriotique les attributions qu'il leur a dévolues. La liberté dont ils jouissent dans l'exercice de leurs attributions constitutionnelles peut être limitée par la constitution. C'est en vertu de ce principe général que la Cour constitutionnelle a jugé que la décision initiale qu'implique nécessairement l'exercice du pouvoir de voter les lois ne confère pas aux députés une totale liberté. Dans la procédure budgétaire, ils ont l'obligation de se prononcer, dans un délai déterminé, sur les projets de lois de finances.

En revanche, il semble bien que le parlement recouvre toute sa liberté d'appréciation de l'opportunité d'agir ou de ne pas agir dans la procédure législative ordinaire. Le bilan de l'exercice du pouvoir législatif permet de conclure en ce sens. En effet, lorsqu'on examine l'état d'élaboration des lois d'application prévues par la constitution du 11 décembre 1990⁸⁹, on peut en déduire que le pouvoir de vote des lois confère aux députés une certaine liberté d'action. A titre illustratif, sur huit lois organiques prévues par la constitution, seules cinq sont élaborées à ce jour⁹⁰. De même, sur vingt lois ordinaires d'application prévues, seules onze ont été adoptées par les députés et promulguées par le chef de l'Etat⁹¹. Les lois d'application non encore adoptées concernent aussi bien le domaine ordinaire que le domaine financier. Dans le domaine financier, l'élaboration de la loi organique relative aux lois de finances prévue par l'article 112 de la constitution est toujours attendue alors même que son adoption est devenue une nécessité absolue depuis l'amorce de la réforme consistant à passer de la gestion axée sur les moyens à la gestion axée sur les résultats⁹². En effet, amorcée en 2000 avec l'adoption du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000, portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat, cette réforme semble bloquée depuis la prise du décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CAR-GBAR). Mais l'adoption de ce décret bascule le droit budgétaire béninois dans un hybridisme caractérisé par la coexistence dans l'ordre juridique de la logique de performances véhiculée par ce décret et celle des moyens qui est le socle de la loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relatives aux lois de finances. Il était donc devenu impérieux d'adopter la loi organique prévue par l'article 112 de

⁸⁹ CAPAN, L'état de réalisation des lois d'application prévues par la constitution. Les risques de vide juridique dans le système démocratique béninois, Porto Novo, 2009, 139 p.

⁹⁰ Idem, p.24

⁹¹ Idem, p.32

⁹² Contrairement à la gestion axée sur les moyens, la gestion axée sur les résultats « postule que le préalable à toute amélioration des performances est la définition précise et la hiérarchisation des résultats en fonction des objectifs poursuivis et des attentes des usagers bénéficiaires de ces résultats. L. B. Ngouo, *La réforme administrative dans les services publics en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.111.

la constitution du 11 décembre 1990 pour sortir le pays de cet hybridisme qui caractérise son droit budgétaire. Cependant, cette loi organique est toujours attendue.

De même, une analyse des rapports d'activités du parlement accrédite la thèse de la liberté d'exercice du pouvoir de vote des lois par les députés. Il arrive que ceux-ci enclenchent la procédure d'adoption d'une loi et la bloquent après la distribution, aux députés, des rapports qui devraient conduire au vote⁹³ sans que cette suspension n'entraîne la saisine du juge constitutionnel et ne débouche sur une sanction.

Par ailleurs, lorsque le parlement décide d'agir, c'est à lui que revient le pouvoir de déterminer la manière appropriée et le contenu de la loi. Toutefois, cette liberté s'exerce sous le contrôle du juge constitutionnel.

2-Le contrôle de la constitutionnalité interne des lois

Toutes les lois que le parlement adopte peuvent être soumises au contrôle de constitutionnalité. En principe, la constitutionnalité d'une loi tient à des conditions aussi bien internes qu'externes. Les conditions externes de constitutionnalité sont celles qui touchent la compétence et les vices de procédure. S'agissant des conditions internes, elles englobent la violation de la constitution et le détournement de pouvoir⁹⁴. Mais, ce qui a surtout opposé le gouvernement et le parlement béninois au cours de ces vingt-deux dernières années, c'est la fixation du contenu des lois par le parlement. Elle pose le problème de la violation de la constitution. Par conséquent, les décisions de la Cour constitutionnelle portent sur la portée du pouvoir législatif du parlement en ce qui concerne la détermination du contenu de la loi en général et plus spécifiquement sur le droit d'amendement des députés. La problématique de la détermination du contenu de la loi s'est posé en 1994 et en 2008.

En 1994, sur le fondement de l'article 107 de la constitution relatif au droit d'amendement des députés et suite à la dévaluation du franc CFA, le parlement a décidé, lors de l'étude des projets de loi de finances et d'investissements publics du gouvernement, de porter l'augmentation de la valeur du point d'indice des salaires, de 10 à 15% et celle du taux des bourses d'études de 15 à 25%⁹⁵. Réagissant à ces amendements, le chef de l'Etat saisit, le 12 septembre 1994, la Cour constitutionnelle d'un recours en inconstitutionnalité des lois n°94-010 et 94-011 du 28 juillet 1994 portant respectivement loi de finances et Programme

⁹³ Voir Service des commissions, des réunions du bureau et de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale, Répertoire des dossiers en cours d'étude ou en instance, Porto Novo, 9 janvier 2009, document inédit

⁹⁴ D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, op.cit, pp.101-145

⁹⁵ Décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994, 15^e considérant

d'investissements publics, en invoquant les articles 98, 100, 54 et 147 de la constitution et l'article 8 de la loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relatives aux lois de finances. Le président de la République reproche à l'Assemblée nationale « *d'avoir amendé le projet de budget et dégagé des économies réalisées sur différents chapitres et rubriques en réévaluant des recettes, en diminuant et en supprimant des crédits* ». Plus concrètement, il reproche au parlement son intervention dans un domaine qui n'est pas le sien et une mauvaise application du droit d'amendement qui ne tiendrait pas compte des engagements internationaux de l'Etat. Mais, convaincu que le parlement n'a pas outrepassé ses compétences, le président de l'Assemblée nationale demande à la Cour de déclarer la loi exécutoire⁹⁶. Les deux institutions ne conçoivent donc pas de la même manière le droit d'amendement des députés régi par l'article 107 de la constitution.

Leurs conceptions sont également divergentes sur d'autres aspects du pouvoir de fixation du contenu de la loi par les députés. En effet, toujours en 1994, suite à la prise des ordonnances n° 94-001 et 94-002 du 1^{er} août 1994 portant respectivement loi de finances et programme d'investissements publics pour la gestion 1994, les députés se réunissent en session extraordinaire à partir du 2 août et adoptent, le 4 août, la loi n°94-012 qui fixe, conformément à l'article 69 de la constitution⁹⁷, au 4 août à minuit, le délai au terme duquel le président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles. Mais le 12 août 1994, par lettre n°187-C/PR/CAB, le président de la République demande à la haute juridiction de contrôler la constitutionnalité de ladite loi après une demande de seconde délibération, en invoquant la violation notamment des articles 88⁹⁸ et 57 alinéa 5⁹⁹ de la constitution. De son côté, par lettre n°481/AN/PT/SP du 24 août 1994, le président de l'assemblée nationale introduit, sur le fondement de l'article 57 alinéa 6¹⁰⁰, un recours aux fins de déclarer la loi exécutoire.

⁹⁶ Décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994, op.cit.

⁹⁷ Cet article dispose, en effet, que « ...L'Assemblée nationale fixe le délai au terme duquel le président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles ».

⁹⁸ Aux termes de cet article, « L'Assemblée nationale est convoquée en session extraordinaire par son président, sur un ordre du jour déterminé, à la demande du président de la République ou à la majorité des députés. La durée d'une session extraordinaire ne peut excéder quinze jours. L'Assemblée nationale se sépare sitôt l'ordre du jour épuisé ».

⁹⁹ L'alinéa 5 de l'article 57 de la constitution précise que « si l'Assemblée nationale est en fin de session, cette seconde délibération a lieu d'office lors de la session ordinaire suivante ».

¹⁰⁰ L'article 57 dispose en son alinéa 6 : « le vote de cette seconde délibération est acquis à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Si après ce dernier vote, le président de la République refuse de promulguer la loi, la Cour constitutionnelle, saisie par le président de l'Assemblée nationale, déclare la loi exécutoire si elle est conforme à la constitution ».

La même situation a été observée en 2008. Parce que l'article 2 de la loi n°2008-08 adoptée par l'assemblée nationale le 6 novembre 2008, et portant fixation du délai au terme duquel le président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles, dispose que « *la présente loi sera promulguée en procédure d'urgence et exécutée comme loi de l'Etat* », le président de la République, estimant que le parlement n'a pas le droit de lui imposer une promulgation en procédure d'urgence, saisit la haute juridiction pour contrôle de sa conformité à la constitution.

Ces différents recours posent concrètement le problème du pouvoir du parlement en matière de détermination du contenu de la loi, soit directement à partir de ses propositions, soit indirectement par l'exercice du droit d'amendement.

Pour départager ces deux protagonistes, la Cour constitutionnelle répond à chacune de ces questions. Ce qui est remarquable dans la démarche du juge, c'est qu'il présente les contenus et les exceptions des principes qui doivent s'appliquer en cette matière.

S'agissant de la détermination du contenu des propositions parlementaires, l'assemblée nationale qui vote une loi a, en principe, le pouvoir d'en fixer le contenu. Ce pouvoir couvre la date d'effet des lois¹⁰¹, en dépit de la prérogative de la Présidence de la République de promulguer la loi dans un délai déterminé¹⁰². Il s'applique également à la détermination de la durée de l'exercice des pouvoirs exceptionnels¹⁰³. Alors que le chef de l'Etat pensait disposer d'un pouvoir discrétionnaire sans limites, la Cour indique, conformément à la constitution, qu'il revient aux députés de limiter l'utilisation des pouvoirs exceptionnels. Elle précise utilement dans sa décision de 2008 que cette limitation s'applique plutôt à la mise en œuvre qu'aux pouvoirs exceptionnels eux-mêmes. En effet, alors que la décision de 1994 se contente de dire « *ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles de l'article 68 de la constitution* », celle de 2008 précise « *...le délai au-delà duquel le président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles de l'article 68 de la constitution, au titre de sa mise en œuvre du 05 novembre 2008...* »¹⁰⁴. Cette précision est importante dans la mesure où la première formulation du juge tendait à limiter le recours aux pouvoirs exceptionnels à une seule utilisation par mandat.

Abordant la question relative au droit d'amendement des députés, la Cour explique d'abord son contenu : « *Considérant que l'article 107 de la constitution donne une large*

¹⁰¹ DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994 ; DCC 08-171 du 4 décembre 2008

¹⁰² Décision DCC 31-94 du 1^{er} octobre 1994

¹⁰³ Décision DCC 31-94 du 1^{er} octobre 1994 ; DCC 08-170 du 21 novembre 2008

¹⁰⁴ Décision DCC 08-170 du 21 novembre 2008

*compétence aux députés pour amender les propositions contenues dans le budget ; qu'ils peuvent créer ou aggraver les charges publiques à conditions toutefois qu'ils proposent une augmentation de recettes ou des économies équivalentes ;...*¹⁰⁵. Le droit d'amendement s'entend donc au sens large. Mais il s'applique différemment selon qu'il s'agit des recettes ou des dépenses. Il autorise les députés « à créer ou aggraver les charges publiques... ». Par charges publiques, il faut comprendre toutes les obligations financières publiques ; elles englobent les charges de l'Etat et celles des autres personnes publiques qui incombent aux autorités centrales¹⁰⁶. Dans la nouvelle conception des finances publiques caractérisées par la gestion axée sur les résultats¹⁰⁷, elles rassemblent les crédits alloués aux missions qui se déclinent en des programmes auxquels des objectifs spécifiques sont associés¹⁰⁸. L'aggravation des charges publiques pourrait alors se réaliser lorsque, par exemple, l'initiative parlementaire consisterait à accorder une subvention, une prestation ou imposerait à un service public une tâche administrative entraînant un coût en personnel, locaux, matériaux ou études¹⁰⁹.

La constitution n'interdit pas une telle proposition. Elle impose seulement au législateur l'obligation de prévoir les ressources nécessaires pour les couvrir. C'est en cela que le droit d'amendement touche les recettes. Les députés doivent accompagner l'aggravation des charges « ...d'une augmentation des recettes ou d'économies équivalentes ». En réalité, l'augmentation des recettes exclut la création de nouvelles recettes. Le droit d'amendement donne seulement aux députés la possibilité de diminuer certaines recettes et de majorer d'autres¹¹⁰ sans réduire l'ensemble des recettes prévues par le gouvernement¹¹¹. S'agissant des économies équivalentes, pour éviter des interprétations tendancieuses de sa décision, la Cour en donne une définition assez claire : « *par économies équivalentes, ils faut entendre les crédits dégagés qui, à eux seuls, suffisent à compenser les charges publiques sans qu'il soit nécessaire de recourir à la création de recettes nouvelles* ».

¹⁰⁵ Décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994, 11^e considérant

¹⁰⁶ Ceci est l'explication tirée d'une décision du Conseil constitutionnel du 30 janvier 1961. Voir S. Baziadoly, op.cit.

¹⁰⁷ Voir J. Bernard, « La LOLF : d'une administration de moyens vers une administration de résultats », J. Serba et P. Le Jeune, La fonction publique face à la culture du résultat, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp.27-36 ; G. Le Poder, « La culture de performance », J. Serba et P. Le Jeune, La fonction publique face à la culture du résultat, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp.109-118

¹⁰⁸ M. Lascombe, X. Vandendriessche, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 2009, p.121

¹⁰⁹ Idem, pp.120-121

¹¹⁰ Une décision du Conseil constitutionnel français du 2 juin 1976 donne également cette explication des restrictions du droit d'amendement en matière de recettes. Voir S. Baziadoly, *Les finances publiques*, op.cit., p.70

¹¹¹ M. Lascombe, X. Vandendriessche, *Finances publiques*, op.cit., p.120

Il s'agit donc pour les députés de faire des économies sur certaines dépenses et de les consacrer à d'autres. Toutefois, si le texte en discussion entraîne lui-même une aggravation des charges ou une diminution des ressources, la logique voudrait que les amendements parlementaires qui les rendent moins onéreux soient déclarées recevables, même si, par rapport au droit existant, ils augmentent les charges ou diminuent les ressources¹¹².

Ainsi, le droit d'amendement des députés se présente comme un instrument d'équilibrage des pouvoirs en matière d'initiative des lois¹¹³, le domaine budgétaire étant le seul où ils ne jouissent pas directement de cette prérogative.

Toutefois, comme l'a souligné le juge constitutionnel, il doit « *s'exercer dans le respect des autres prescriptions constitutionnelles* »¹¹⁴. Il s'agit, à ce sujet, de l'obligation faite au parlement de tenir compte des engagements internationaux de l'Etat. La Cour précise à cet égard les conditions dans lesquelles le respect de cette obligation s'impose aux députés. D'abord, seuls les « *traités et accords régulièrement ratifiés* » s'imposent aux députés. La régularité de la ratification implique, selon la constitution, l'autorisation parlementaire. Ainsi, les Accords internationaux qui engagent l'Etat par la seule signature de son représentant, sans recours à d'autres procédures internes¹¹⁵ ne s'imposent pas aux députés. C'est le cas de l'Accord qui était l'objet du conflit entre le gouvernement et le parlement en 1994 : « *Considérant, dit la Cour, à ce sujet, que le Tableau des Opérations consolidées de l'Etat 1993-95 (TOFE) inclut des repères financiers et constitue des annexes à un " Accord en forme simplifiée" signé entre le gouvernement de la République du Bénin et les Institutions de Bretton Woods ; qu'un tel accord ne saurait être assimilé aux traités et accords prévus par l'article 147 de la constitution ; que dès lors, cet Accord, et encore moins ces Annexes, ne sauraient être opposés à l'Assemblée nationale* »¹¹⁶. Ensuite, cette obligation ne s'impose qu'en cas de respect de la clause de réciprocité¹¹⁷. Si la Cour n'a pas la preuve de l'application de l'Accord concerné par l'autre partie, elle ne peut pas l'imposer aux parlementaires. C'est le cas de l'Accord de Crédit n°2283/BEN relatif au deuxième Programme d'Ajustement Structurel, signé entre le Bénin et l'Association International de

¹¹² Idem

¹¹³ M.-A. Granger, « La rénovation du droit d'amendement », in RFDC, 75, 2008, pp.585-599

¹¹⁴ Décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994, op.cit., 12^e considérant

¹¹⁵ Ceci est la définition des accords en forme simplifiée. J. Salmon (Sous la direction de), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.15

¹¹⁶ Décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994, op.cit., 24^e considérant

¹¹⁷ La clause de réciprocité est une disposition conventionnelle visant à assurer l'effectivité de la réciprocité formellement stipulée quant aux engagements pris. Voir J. Salmon (Sous la direction de), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p.180

Développement le 12 janvier 1991. Le gouvernement n'ayant pas pu apporter la preuve que celle-ci a appliqué cet accord, la haute juridiction constitutionnelle a décidé que son "autorité" « *ne peut être supérieure à celle des lois internes* »¹¹⁸ malgré sa ratification et sa publication au Journal Officiel de la République du Bénin. Ces deux exemples montrent les deux conditions que doivent remplir les traités et accords internationaux pour bénéficier de la place que leur réserve la constitution béninoise.

Au total, la Cour constitutionnelle a procédé à une clarification bénéfique de la puissance législative du parlement pour la construction de l'Etat de droit en cours au Bénin depuis 1990. Telle n'est pas exactement le cas en ce qui concerne les pouvoirs exceptionnels du président de la République. La haute juridiction constitutionnelle les a malencontreusement renforcés au détriment de la protection de l'Etat de droit.

II-Le renforcement des pouvoirs exceptionnels du président de la République

Dans un Etat de droit, il est admis que devant les situations exceptionnelles, les acteurs politiques et la communauté nationale prennent les mesures appropriées pour faire face aux dangers qui les menacent¹¹⁹. A cet effet, la constitution béninoise du 11 décembre 1990 reconnaît au président de la République des pouvoirs exceptionnels¹²⁰. Depuis 1994, l'exercice de ces pouvoirs débouche sur la prise d'ordonnances¹²¹ dans le domaine législatif. Mais les députés ne partageant pas le point de vue du président de la République sur la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels, elle a donné lieu à des conflits "sub specie legis" : les ordonnances du chef de l'Etat ont fait l'objet de recours en inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle. Ces recours soulèvent essentiellement deux questions relatives, la première, à l'utilisation des pouvoirs exceptionnels, et la seconde, aux mesures exceptionnelles qui en résultent. Répondant à ces deux préoccupations des députés, la Cour décide, à la différence du pouvoir législatif des députés, que le recours aux pouvoirs exceptionnels par le chef de l'Etat

¹¹⁸ Idem, 22^e et 23^e considérants

¹¹⁹ S. Belaïd, « Démocratie représentative » et « Etat de droit » : quelles incompatibilités ? », R. Ben Achour, J. Gicquel, S. Milacic (dir), *La démocratie représentative devant un défi historique, ...*p.70

¹²⁰ Art. 68 de la constitution. L'expression « pouvoirs exceptionnels » a été inspirée en France, dans le courant du 20^e siècle, par l'institution romaine de la dictature selon laquelle le Sénat invitait les consuls à désigner un dictateur investi pour six mois de la totalité du pouvoir, lorsque la République était menacée dans son existence. B. Chantebout, op. cit., p.448. Les pouvoirs exceptionnels sont prévus par l'article 16 de la constitution française du 4 octobre 1958. Ils sont introduits dans les constitutions africaines de l'ère du renouveau démocratique. On les retrouve dans les constitutions burkinabé (art.59), malienne (art.50), nigérienne (art.53), tchadienne (art.87), etc.

¹²¹ Les ordonnances sont « les actes que les autorités exécutives sont exceptionnellement autorisées à prendre dans le domaine législatif ». O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, p.678

est incontrôlable (A). Seules les ordonnances qui en résultent sont soumises à un contrôle limité de constitutionnalité (B).

A- La consécration de l'immunité juridictionnelle du recours aux pouvoirs exceptionnels

Aux termes de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, elle est incompétente pour juger du recours aux pouvoirs exceptionnels (1). Quoique conforme à la constitution, cette décision peut être analysée, au regard de ses conséquences, comme une caution à la dictature du chef de l'Etat (2).

1-L'incompétence de la Cour constitutionnelle

En tant que pouvoirs exorbitants, les pouvoirs exceptionnels ne doivent en principe être utilisés que rarement¹²². Pour éviter les dérives de leurs titulaires¹²³, contrairement à l'ancien droit constitutionnel de l'état de nécessité, ils sont règlementés dans le droit constitutionnel moderne¹²⁴. C'est ainsi que la constitution béninoise du 11 décembre 1990 précise les conditions d'utilisation des pouvoirs exceptionnels. Ces conditions sont au nombre de deux et sont cumulatives : d'une part, une menace grave et immédiate sur les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire national ou l'exercice des engagements internationaux ; d'autre part, une menace ou une interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels¹²⁵.

Cependant, en 1994, après l'adoption, le 28 juillet, des lois n°94-010 et 94-011 portant respectivement loi de finances et programme d'investissements, au motif que les amendements des députés ne tiennent pas compte des repères financiers du programme d'ajustement structurel dont les parlementaires ont autorisé la ratification le 3 octobre 1991, et violent le principe de l'équilibre budgétaire¹²⁶, le chef de l'Etat décide, le 1er août 1994, de prendre des mesures exceptionnelles. En conséquence, il signe les ordonnances n° 94-001 et 94-002 du 1^{er} août 1994 portant respectivement loi de finances et programme d'investissements publics pour la gestion 1994. Saisie, en application des articles 114 et 117

¹²² F. Saint-Bonnet, « L'état d'exception et la qualification juridique », *CRDF*, n°6, 2008, p.29. ; L. Fontaine, *op.cit.*, p.355

¹²³ J.-C. Le Coustumer, « La norme et l'exception. Réflexions sur les rapports du droit avec la réalité », *CRDF*, n°6, 2008, p.19 ; B. Lime, « Le système constitutionnel roumain », *RDP*, 1994, p.355

¹²⁴ L. Fontaine, « Pouvoirs exceptionnels vs Garantie des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », in *RDP*, 2009, n°2, p.372

¹²⁵ Voir art.68 de la constitution

¹²⁶ Voir Message du chef de l'Etat à la nation publié par le journal La Nation dans sa parution du 2 août 1994, p.8

de la constitution et de l'article 23 de la loi organique n°91-009 du 4 mars 1991 sur la Cour constitutionnelle, la haute juridiction s'est prononcée sur le recours en inconstitutionnalité des ordonnances déposé par le président de l'Assemblée nationale le 5 août 1994.

Dans sa décision DCC 27-94 du 24 août 1994, la Cour dit que « *l'article 68 attribue au président de la République le pouvoir de prendre des mesures exceptionnelles ; que cette compétence implique nécessairement une décision initiale qui serve de fondement à ces mesures* »¹²⁷. Ensuite, elle poursuit : « *cette décision initiale de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels est un pouvoir discrétionnaire*¹²⁸ du président de la République »¹²⁹. Enfin, la haute juridiction énonce : « *le recours à l'article 68, dès lors qu'il est exercé dans les conditions prescrites par la constitution, est un acte de gouvernement qui n'est pas susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle* »¹³⁰. Par conséquent, « la Cour constitutionnelle est incompétente pour connaître de la mise en œuvre de l'article 68 de la constitution »¹³¹.

Ainsi, le recours à l'article 68 de la constitution est un pouvoir discrétionnaire qui permet au président de la République de prendre des actes de gouvernement¹³² qui rendent la Cour constitutionnelle incompétente. Il jouit alors d'une liberté totale de recourir aux pouvoirs exceptionnels et de concentrer entre ses mains, en plus de son pouvoir réglementaire, les pouvoirs législatif et juridictionnel. Cette décision a probablement été inspirée par la jurisprudence française. En effet, l'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement issus de la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels est une création du Conseil d'Etat français¹³³

¹²⁷ DCC 27-94 du 24 août 1994, 10^e considérant

¹²⁸ Par opposition à la compétence liée, « le pouvoir discrétionnaire correspond à la marge de liberté d'appréciation laissée par la réglementation à une autorité administrative lorsqu'elle prend une décision ». D. Sy, Droit administratif, Dakar, CREDILA, p.63

¹²⁹ DCC 27-94 du 24 août 1994, 11^e considérant

¹³⁰ DCC 27-94 du 24 août 1994, 12^e considérant

¹³¹ DCC 27-94 du 24 août 1994, article 1er

¹³² C.E, 28 juin 1918, GAJA, n°35, p.191 ; C.E, 28 février 1919, GAJA, n°37, p.205. De façon concrète, les actes de gouvernement sont nés au 19^e siècle du refus des juridictions administratives de contrôler certains actes l'autorité administrative qu'elles considèrent comme des actes touchant à la « haute politique ». C'est le cas par exemple d'une décision du ministre des finances au motif que, intéressant le statut de la famille de Bonaparte, elle touche à une question relevant exclusivement du Gouvernement (CE, 1/05/1822, Laffite). C'est aussi le cas de la saisie d'un livre hostile au régime en place (CE, 9 mai 1867, Duc d'Aumale). R. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Pais, Dalloz, t.I, p.524

¹³³ En effet, c'est dans l'arrêt Ruben de Servens et autres du 2 mars 1962 que le Conseil d'Etat a déclaré que la décision de mettre en application l'article 16 présente le caractère d'un acte de gouvernement dont il ne lui appartient pas d'apprécier la légalité, ni de contrôler la durée d'application ; que la mise en application de l'article 16 a pour effet d'habiliter le président de la République à exercer le pouvoir législatif dans les matières énumérées à l'article 34 de la constitution et le pouvoir réglementaire dans les matières prévues à l'article 37. Il en résulte que seules les décisions intervenues dans les matières réglementaires peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Quant à celles qui portent sur le domaine législatif, elles échappent totalement au contrôle

que le Conseil constitutionnel a adoptée¹³⁴. Saluée par les décisionnistes¹³⁵, cette décision a été critiquée par les normativistes. En effet, Carl Schmitt présente les pouvoirs exceptionnels comme des pouvoirs illégaux mais souverains, totalement indépendants de la règle et notamment de la règle constitutionnelle, parce que relevant toujours, quoiqu'il arrive, de la volonté du pouvoir exécutif. Pour lui, ils sont incontrôlés et incontrôlables¹³⁶. Les décisionnistes expliquent cette injusticiabilité par le fait que les actes de gouvernement qui en découlent sont de pures décisions que l'autorité de contrôle ne peut contrôler sans se substituer à l'autorité contrôlée¹³⁷. Mais pour le Professeur Louis Favoreu et les défenseurs du normativisme, l'immunité juridictionnelle dont bénéficiaient ces actes de gouvernement pouvait se justifier par le fait que le contentieux qu'ils génèrent fait partie du contentieux constitutionnel¹³⁸. Le Conseil d'Etat a été formel dans son arrêt « Rubin de Servens et autres » : seules les décisions intervenues dans les matières législatives échappent totalement au contrôle du juge administratif¹³⁹. La constitution disposant aujourd'hui de son propre gardien, « *les explications classiques de l'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement sont périmées* »¹⁴⁰. Le contrôle qui échappe au juge administratif peut être exercé par le juge constitutionnel. Mieux, on peut noter l'évolution de l'office du juge constitutionnel vers un contrôle de l'opportunité¹⁴¹. Le juge constitutionnel béninois devrait alors pouvoir veiller au respect des conditions de recours aux pouvoirs exceptionnels par le chef de l'Etat. Cependant, il maintient sa position. Sa jurisprudence relatives à la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels n'a connu ni variations ni modifications¹⁴².

du juge administratif. Voir Conclusions du Commissaire du gouvernement sur l'arrêt Rubin de Servens et autres du 2 mars 1962, *RDP*, 1962, p.294 et suivantes

¹³⁴ H. Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, 6^e éd., Paris, Dalloz, 2008, p.87 ; P. Terneyre, *Le droit constitutionnel au juge*, Petites affiches, 4 décembre 1991, pp.4-14 ; T.S. « La constitutionnalisation du droit au juge en France », in *Le droit au juge dans l'Union européenne*,...pp.109-118

¹³⁵ Voir C Schmitt, *Les trois types de pensée juridique*, Paris, PUF, 1995, 115 p. Voir également O. Beaud, *Carl Schmitt ou le juriste engagé*, préface à Carl Schmitt, *Théorie de la constitution*, Paris, Puf, 1993, pp.5-113 ; J. P. Camby, *Chronique Arrêt Bâ*,...p.1582

¹³⁶ C. Schmitt, « La dictature du président du Reich d'après l'article 48 de la constitution de Weimar », in M. Troper et I. Jaume (Dir.), *1789 et l'invention de la Constitution*, Paris-Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 1994, pp. 144-145

¹³⁷ Voir B. Constant, *De la liberté chez les modernes*. *Ecrits politiques*. Textes choisis, présentés et annotés par M. Gauchet, LGF, « Le livre de poche », 1980, pp.83 et ss.

¹³⁸ L. Favoreu, Note intitulée « L'acte de gouvernement, acte provisoirement et accidentellement injusticiable » sous CE, 25 mars 1987, Goujon, *RFDA*, 1987, pp.544-547.

¹³⁹ Voir Conclusions du Commissaire du gouvernement, *op.cit.*

¹⁴⁰ *Idem*

¹⁴¹ D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op.cit.*, pp.151-154

¹⁴² Voir décisions DCC 02-099 du 14 août 2002 ; DCC 10-061 du 30 juin 2010 ; DCC 10-129 du 21 octobre 2010

Cette jurisprudence pourrait se justifier par le fait que, contrairement aux mesures exceptionnelles, rien dans la constitution et plus précisément dans son article 68 n'autorise expressément la haute juridiction constitutionnelle à contrôler le recours aux pouvoirs exceptionnels. Ce faisant, elle n'a fait que se conformer à la constitution. Elle pose un acte de connaissance en découvrant le sens de l'article 68 de la constitution qui dispose : « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national 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 ...* ».

Mais cet article n'interdit pas non plus formellement et expressément le contrôle de la réalisation des deux conditions cumulatives pouvant justifier le recours aux pouvoirs exceptionnels. Par conséquent, la Cour aurait pu, en adoptant une interprétation-création de cette disposition, exploiter ce silence du constituant en se reconnaissant compétente. Le cas échéant, les conditions de recours aux pouvoirs exceptionnels n'étant pas réunies selon les deux avis émis par la haute juridiction, elle-même, le 14 septembre 1994¹⁴³, la Cour aurait pu déclarer la décision initiale de recours aux pouvoirs exceptionnels contraire à la constitution. En effet, celle-ci s'oppose, dans son préambule, à la dictature, et son article 35 dispose que « *Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun* ». L'expérience ayant montré que les pouvoirs publics et constitutionnels finissent toujours par se conformer aux décisions de la Cour constitutionnelle même s'ils les critiquent vertement, on peut penser que le président de la République se serait rangé à la décision de la Cour, surtout que les douzièmes provisoires permettaient au pays de fonctionner et qu'il existait des possibilités de négociations avec les députés pour trouver un terrain d'entente sur leurs différends. Ceux-ci portaient sur les amendements du parlement consistant à « *réévaluer le point d'indice, augmenter le taux des bourses d'études et décider de l'inscription au budget national des crédits devant servir éventuellement à la couverture de la mesure de réintégration des 438 agents "déflatés"* »¹⁴⁴. Cette lecture de l'article 68 de la constitution trouve aujourd'hui une forte justification dans la jurisprudence ultérieure de la

¹⁴³ Voir les avis CC-001/94, CC-002/94 du 14 septembre 1994 et Avis n°005-C/CC/PT/SP du 30 janvier 1996.

¹⁴⁴ Décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994, 17^e considérant

Cour. Alors que rien dans la constitution ne l'autorise à contrôler la constitutionnalité d'une loi constitutionnelle, elle s'est déclarée compétente pour juger de la constitutionnalité de la loi constitutionnelle n°2006-13 portant révision de l'article 80 de la constitution du 11 décembre 1990 votée par le parlement le 23 juin 2006¹⁴⁵.

Il semble bien que la haute juridiction ait raté, en 1994, l'occasion de baliser le champ d'application des pouvoirs exceptionnels. Pour n'avoir pas pris le risque de faire de l'interprétation un acte de volonté qui lui aurait permis de canaliser le président de la République comme elle l'a fait en ce qui concerne le parlement, la Cour a involontairement cautionné la dictature du chef de l'Etat.

2- Une caution à la dictature du chef de l'Etat

En se déclarant incompétente pour juger de l'opportunité du recours aux pouvoirs exceptionnels, la Cour constitutionnelle n'entendait certainement pas donner un blanc seing au chef de l'Etat pour l'application des pouvoirs exceptionnels à la résolution des conflits qui l'oppose au parlement. Mais c'est probablement l'interprétation que l'exécutif en a faite. Il semble que la proclamation de l'incompétence de la Cour constitutionnelle et de l'immunité juridictionnelle des pouvoirs exceptionnels en 1994 ait été assimilée par les différents présidents qui se sont succédé à la tête de l'Etat béninois à un entérinement d'une sorte de détournement des pouvoirs exceptionnels. En effet, en vingt-deux ans de pratique de la constitution du 11 décembre 1990, ils ont été utilisés six fois¹⁴⁶. S'il est établi que l'usage de

¹⁴⁵ Décision DCC 06-74 du 8 juillet 2006

¹⁴⁶ Le premier quinquennat de l'ère du renouveau démocratique (1991-1996) en a enregistré deux. Après l'expérience de 1994, la deuxième application de l'article 68 est intervenue en 1996. En effet, suite à l'ajournement de l'autorisation du troisième programme d'ajustement structurel, de la loi de finances et du programme d'investissements publics gestion 1996, par les députés, le chef de l'Etat décide à nouveau de les mettre en vigueur par ordonnance (l'ordonnance n°96-01 du 31 janvier 1996 qui ratifie par ordonnance l'Accord de crédit n°2727/BEN relatif au Programme d'Ajustement Structurel (PAS III) , l'ordonnance n°96-02 et l'ordonnance n°96-03 du 31 janvier 1996 qui mettent en vigueur la loi de finances et celle portant programme d'investissement public et l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 qui met en vigueur le code des marchés publics. Les deux quinquennats suivants (1996 – 2006) en ont enregistré une utilisation. Mais en plus de la loi de finances (Ordonnance 2002-001 du 31 janvier 2002), elle a aussi servi à l'adoption des principes fondamentaux du régime des télécommunications (Ordonnance 2002-002 du 31 janvier 2002). La raison de ce recours aux pouvoirs exceptionnels est le rejet, le 7 janvier 2002, du budget général de l'Etat gestion 2002 par l'assemblée nationale. Le quatrième quinquennat (2006 – 2011) a enregistré trois applications de l'article 68 de la constitution. En 2008, réagissant au report sine die par l'Assemblée nationale de l'étude des projets de lois portant ratification de trois accords prêts, le président de la République a décidé de ratifier lesdits accords par ordonnances (Ordonnances n°s 2008-01, 2008-02, 2008-03 et 2008-04 du 28 juillet 2008). Le chef de l'Etat en a aussi profité pour modifier les articles 11 et 33 de la loi n°90-002 du 9 mai 1990 portant code des investissements et instituant le régime « D » relatif aux investissements lourds dans le pays. L'année 2010 a battu le record par deux recours du chef de l'Etat aux pouvoirs de crise. Le premier, intervenu en janvier, est relatif à la loi de finances de 2010 (ordonnance n°2010-01 du 1^{er} janvier 2010 portant loi de finances pour la gestion 2010). Quant au deuxième, il est intervenu en juin et porte sur des accords de prêt (Ordonnances n°2010-

ces pouvoirs est une pratique courante des jeunes démocraties¹⁴⁷, il semble bien qu'aucun autre Etat ne les ait autant utilisés en si peu de temps. Parmi les vieilles démocraties, la France qui est le seul pays à en avoir fait usage avant la naissance du terrorisme, n'y a recouru qu'une seule fois en plus d'un demi-siècle¹⁴⁸. De même, il apparaît qu'ils n'ont servi qu'au dénouement de conflits opposant le gouvernement et le parlement dans le domaine budgétaire. Certes, ils sont utilisés, pour l'instant, comme un mécanisme de résolution des conflits budgétaires entre le gouvernement et le parlement. Mais l'expérience nigérienne montre que les pouvoirs exceptionnels peuvent servir à dissoudre le parlement et la Cour constitutionnelle¹⁴⁹. La constitution béninoise n'excluant pas, comme l'ont expressément fait certaines constitutions européennes¹⁵⁰, les révisions constitutionnelles de leur champ d'application, une utilisation de l'article 68 à cette fin ne manquerait pas de justification¹⁵¹. On note donc une extension du domaine d'application des pouvoirs exceptionnels.

Cette interprétation de la décision de la Cour constitutionnelle par l'exécutif pourrait s'expliquer à l'aide de certaines techniques d'interprétations constitutionnelles. Une interprétation systémique permet d'y arriver. En effet, en dehors des pouvoirs exceptionnels de l'article 68, la constitution béninoise du 11 décembre 1990 prévoit en son article 101, l'état d'urgence et l'état de siège. Il importe de distinguer « l'état d'urgence », qui ne délie l'autorité administrative que du respect des garanties procédurales susceptibles de ralentir le cours de l'action publique, de « l'état d'exception », qui implique un véritable bouleversement de la légalité¹⁵². En d'autres termes, contrairement à l'état d'urgence, l'état d'exception s'applique en cas de recours aux pouvoirs exceptionnels ou de proclamation de l'état de siège. Or, l'état de siège déjà prévu par l'article 101 de la constitution se rapporte à la guerre qui, à

01, 2010-02 et 2010-04 du 25 juin 2010). Ces deux recours aux pouvoirs exceptionnels ont été provoqués par le rejet du projet de loi de finances 2010 et des projets de lois portant autorisation de ratification d'accords de prêts.

¹⁴⁷ L. Fontaine, « Pouvoirs exceptionnels vs Garanties des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », RDP, 2-2009, p.363

¹⁴⁸ Sur le déroulement de cette mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels en France, voir J. Chevalier, G. Carcassonne, O. Duhamel, Histoire de la Ve République (1958-2009), Paris, Dalloz, 2009, pp.65-67

¹⁴⁹ Voir 2009 au Niger-wikipedia.org

¹⁵⁰ C'est le cas des constitutions lituanienne (art.147 al.2), albanaise (art.170-5) et estonienne (art.117)

¹⁵¹ On peut éviter la dictature républicaine et le détournement des pouvoirs exceptionnels en confiant, à l'occasion d'une révision constitutionnelle, la qualification de l'état d'exception à la Cour constitutionnelle ou en mentionnant clairement les situations spécifiques, d'une part, et en édictant les pouvoirs qui relèvent précisément de la compétence du président de la République. Pour avoir une idée de la tendance générale sur cette dernière préoccupation, on peut lire avec intérêt L. Fontaine, « La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? L'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX^e siècle », in CRDF, n°6, 2007, pp.39-60

¹⁵² G. Lebreton « Les atteintes aux droits fondamentaux par l'état de siège et l'état d'urgence », in CRDF, n°6, 2007, pp.71-80

l'instar du terrorisme, peut engendrer une situation exceptionnelle qui dure longtemps¹⁵³. En donnant le pouvoir au parlement de limiter le délai au terme duquel le président de la République ne peut plus prendre des ordonnances, le constituant béninois a bien voulu appliquer les pouvoirs exceptionnels à des situations de péril temporaires. S'il en est ainsi, on peut situer les pouvoirs exceptionnels entre l'état d'urgence et l'état de siège qui est le paroxysme des situations exceptionnelles¹⁵⁴. Il s'ensuit que l'état de guerre est exclu du champ d'application de l'article 68 de la constitution. Il entre dans le champ d'application de l'état de siège de l'article 101. S'il en est ainsi, on peut se demander à quel genre de situations, les pouvoirs exceptionnels s'appliqueraient. On pourrait penser à des situations moins graves que les guerres. Cette interprétation aurait pu permettre à ceux qui se sont succédé à la tête de l'Etat d'étendre les pouvoirs exceptionnels aux risques de blocage du fonctionnement de l'Etat liés au mauvais fonctionnement des rapports entre les pouvoirs publics. L'adoption d'une interprétation téléologique de l'article 68 est aussi en mesure de justifier son extension. En effet, si la *ratio legis*, c'est-à-dire l'objectif des pouvoirs exceptionnels est de préserver le fonctionnement permanent des institutions de la République, tout conflit susceptible de bloquer le fonctionnement de l'Etat tomberait alors dans leur champ d'application.

Mais il importe de rechercher le sens originel de l'article 68 de la constitution pour mieux appréhender les conséquences de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Selon le Professeur Maurice Ahanhanzo-Glèlè, président de la commission constitutionnelle qui a rédigé l'avant-projet de la constitution béninoise du 11 décembre 1990, les pouvoirs exceptionnels ne sont pas prévus pour la résolution des conflits budgétaires entre le gouvernement et le parlement¹⁵⁵. Ce sont des pouvoirs destinés à la résolution des situations exceptionnelles. Or, l'expression « situations exceptionnelles » s'entend d'« *un moment pendant lequel les règles de droit prévues pour des périodes de calme sont transgressées, suspendues ou écartées pour faire face à un péril* »¹⁵⁶. Ce qui caractérise alors les situations exceptionnelles, c'est le péril, c'est-à-dire, le besoin plus ou moins impérieux, devant lequel on est, à des degrés divers, dépourvu de capacité de choisir¹⁵⁷. Et, pour qu'il ne soit pas

¹⁵³ W. Mastor, « L'état d'exception aux Etats-Unis : le USA PATRIOT Act et les autres violations « en règle » de la Constitution », in *CRDF*, n°6, 2007, pp.61-70

¹⁵⁴ *Idem*

¹⁵⁵ Déclaration faite lors du Colloque international tenu à Cotonou les 8, 9 et 10 août 2012 sur : La constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ?

¹⁵⁶ F. Saint-Bonnet, « L'état d'exception et la qualification juridique », in *CRDF*, n°6, 2007, p.29

¹⁵⁷ *Idem*, p.30

regardé comme un prétexte, ce péril doit être grave et évident, autrement dit apparaître à l'esprit sans qu'il soit besoin de délibérer, d'argumenter, d'administrer des preuves rationnelles de son existence¹⁵⁸. Ensuite, elles renvoient au provisoire et au temporaire. Comme l'a si merveilleusement souligné François Saint-Bonnet, l'état d'exception est par définition un moment fugace, temporaire¹⁵⁹. Par ailleurs, il ressort d'entretiens tenus entre les représentants de la presse et certains membres du groupe de travail ayant participé aux côtés du garde des sceaux (Michel Debré), à la préparation du texte constitutionnel, que les pouvoirs exceptionnels conférés au président de la République par l'article 16 visent les situations insurrectionnelles, de lutte subversive, d'occupations du territoire, de calamités naturelles, etc.¹⁶⁰. Or, la similitude qui existe entre le texte de l'article 16 de la constitution française et celui de l'article 68 de la constitution béninoise ne laisse aucun doute sur le fait que le second tire son inspiration du premier. Il n'y a donc pas de raison pour que les situations auxquelles pensaient les rédacteurs de l'article 68 de la constitution béninoise soient différentes de celles qui ont guidé leurs homologues français.

Ainsi, il faudrait une grande mauvaise foi pour soutenir que les conflits inter-organiques rentrent dans les situations exceptionnelles pouvant justifier le recours aux pouvoirs exceptionnels. Pour deux grands auteurs français, si le président de la cinquième République peut se servir de l'article 16 pour briser une « grève des ministres »¹⁶¹, le recours aux pouvoirs exceptionnels doit être écarté en cas de conflits entre lui et la majorité parlementaire¹⁶². Le Conseil constitutionnel et l'ensemble de la doctrine avaient unanimement estimé que les conditions prévues par l'article 16 pour justifier sa mise en œuvre étaient réunies lors de la seule utilisation des pouvoirs exceptionnels en France en 1961, parce qu'il y avait effectivement interruption du fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels. Une partie du territoire, en l'occurrence, les départements algériens, avait été soustraite à l'autorité légale. En effet, suite à un putsch des généraux, les plus hautes autorités civiles et militaires sont arrêtées et mises hors d'état de remplir leurs fonctions. Mieux, un ministre de la République a été arrêté et jeté en prison¹⁶³. Contrairement à l'expérience béninoise, il y avait

¹⁵⁸ Idem

¹⁵⁹ Idem

¹⁶⁰ F. Hamon, « L'article 16 de la constitution de 1958 », *documents d'études*, n°1.07, 1994, p.2 et 9

¹⁶¹ M. Duverger, *Le système politique français*, Paris, PUF, 1985, p.566

¹⁶² R. Capitant, « Une erreur monstrueuse », *Notre République*, 25 novembre 1966

¹⁶³ J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *Histoire de la V^e République. 1958-2009*, Paris, Dalloz, 2009, pp.65-67 ; F. Hamon, « L'article 16 de la constitution de 1958 », op.cit. ; M. Duverger, « L'article 16 et ses limites », *Le Monde* du 5 mai 1961

donc une véritable situation catastrophique, une rébellion pouvant justifier la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels par le Général de Gaulle.

Au regard de ce qui précède, nous pouvons conclure à un détournement des pouvoirs exceptionnels au Bénin. Cela est d'autant plus vrai que chaque recours aux pouvoirs exceptionnels sert au-delà de l'acte du parlement qui en est la cause. En effet, ce sont généralement les amendements ou les rejets des projets de lois de finances qui conduisent les titulaires des pouvoirs exceptionnels à y recourir. Mais l'on peut constater qu'en plus de la mise en vigueur des projets de lois de finances par ordonnances, ils en profitent toujours pour légiférer dans d'autres domaines de la loi. C'est ainsi par exemple qu'en 1994, le code des marchés publics a été adopté à l'occasion de la mise en œuvre du projet de loi de finances par ordonnances¹⁶⁴. Il en va de même pour les principes fondamentaux du régime des télécommunications en 2002¹⁶⁵. Les pouvoirs exceptionnels y sont devenus des pouvoirs à dimension exponentielle et à géométrie variable¹⁶⁶. Il s'agit là d'une fraude à la constitution, d'une violation constitutive de parjure susceptible de conduire leurs auteurs devant la Haute Cour de Justice. En effet, avant son entrée en fonction, le chef de l'Etat élu prête un serment dont le contenu est fixé par l'article 53 de la constitution. Or, aux termes de cet article, il jure solennellement « *de respecter et de défendre la Constitution que le peuple béninois s'est librement donnée* » et prend l'engagement de subir les rigueurs de la loi en cas de parjure. Ainsi, en utilisant, contrairement à la constitution, les pouvoirs exceptionnels à des fins autres que celles qui sont les leurs, tous les différents présidents qui se sont succédé à la tête de l'Etat sont donc passibles de la Haute Cour de Justice pour violation de leur serment et de la constitution.

Ce détournement résulte probablement de la consécration de l'incompétence de la Cour constitutionnelle et de l'immunité juridictionnelle du recours aux pouvoirs exceptionnels par la Cour constitutionnelle. Comme nous l'avons souligné plus haut¹⁶⁷, une interprétation-création de l'article 68 aurait pu permettre à la haute juridiction constitutionnelle d'éviter cette violation de la constitution qui s'observe depuis 1994. Mais à y voir de près, la cause principale de tout cela réside dans la généralité et l'imprécision de l'article 68. En se gardant d'identifier le champ d'application des pouvoirs exceptionnels, le constituant a laissé dans la

¹⁶⁴ Ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996

¹⁶⁵ Ordonnance n°2002-002 du 31 janvier 2002

¹⁶⁶ G. Armand, « Régimes légaux en période exceptionnelle et régimes exceptionnels en période normale », in *CRDF*, n°6, 2007, pp.115-118

¹⁶⁷ Voir supra, p.29

rédaction de cet article une lacune qu'il va falloir combler à l'occasion d'une révision constitutionnelle. On pourrait alors préciser que les pouvoirs exceptionnels ne s'appliquent pas aux conflits de compétences entre les pouvoirs publics et constitutionnels. Le constituant pourra aussi choisir d'autoriser la Cour constitutionnelle à veiller au respect du domaine d'application des pouvoirs exceptionnels en tenant compte de l'esprit de l'article 68 de la constitution. Ces réformes ne visent que le renforcement de l'Etat de droit dont les trois piliers fondamentaux sont aujourd'hui la division verticale et horizontale, l'encadrement juridique, et le contrôle du pouvoir par la juridiction constitutionnelle¹⁶⁸.

Mais en attendant cette révision, on retiendra que l'utilisation des pouvoirs exceptionnels instaure au Bénin une dictature temporaire analogue à celle de la République romaine primitive¹⁶⁹. On parlera néanmoins de dictature républicaine¹⁷⁰ dans un Etat de droit démocratique. Au soutien de cette thèse, on peut rappeler le pouvoir reconnu au parlement de limiter la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels. En effet, selon la haute juridiction constitutionnelle, lorsque le président de la République met en œuvre les pouvoirs exceptionnels, « *l'assemblée nationale se réunit de plein droit en session extraordinaire ... et a compétence pour déterminer la durée de l'exercice de ces pouvoirs exceptionnels* »¹⁷¹. Milite également en faveur de cette thèse, le rappel des conditions de validité¹⁷² des ordonnances par la Cour constitutionnelle. Quoique limité, les ordonnances du chef de l'Etat sont soumises au contrôle de constitutionnalité.

B- Le contrôle limité de la constitutionnalité des ordonnances

A la différence de la décision initiale de recours aux pouvoirs exceptionnels, les mesures exceptionnelles sont soumises au contrôle du juge constitutionnel. Elles le sont parce qu'elles sont normalement limitées. C'est ce qui ressort, à l'instar d'une ordonnance du Conseil d'Etat français¹⁷³, de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin. Selon les décisions de la haute juridiction, les conditions de validité des mesures exceptionnelles sont

¹⁶⁸ Voir L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 9^e éd.2006, pp.29-472 ; J. CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 2^e éd.1994 ; R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Dalloz, 2004

¹⁶⁹ M. Duverger, « L'article 16 et ses limites », *Le Monde* du 5 mai 1961

¹⁷⁰ E. Decaux, « Propos introductifs », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux*, CRDF, n°6, 2007, p.12

¹⁷¹ Décision DCC 31-94 du 1^{er} octobre 1994, op.cit., p.145

¹⁷² F. Saint-Bonnet, « L'état d'exception et la qualification juridique », op.cit.

¹⁷³ Cette ordonnance note que « dans un Etat de droit, il est en effet de la nature même d'un « régime de pouvoirs d'exception » d'être limité, non seulement dans l'espace mais aussi et surtout dans le temps ». CE, Ord. Réf., 9 décembre 2005, Mme Allouache et autres, Rec, p.499

de deux ordres. Les unes sont relatives à la procédure d'adoption des ordonnances (1) et les autres à leur contenu (2).

1-Le contrôle de la procédure d'adoption des ordonnances

La liberté dont jouit le chef de l'Etat dans la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels ne l'affranchit pas du respect des règles de procédure. En témoigne le contentieux des ordonnances n°94-001 du 1^{er} août 1994 portant loi de finances pour la gestion 1994 et n°94-002 du 1^{er} août 1994 portant loi de programme d'investissements pour la gestion 1994. Ces ordonnances ayant été signées et portées à la connaissance du peuple sans la consultation de la Cour constitutionnelle, dans sa décision DCC 27-94 du 24 août 1994, la haute juridiction constitutionnelle déclare : « *considérant en revanche, que les mesures exceptionnelles de l'article 68 sont prises en Conseil des ministres...* »¹⁷⁴. Ensuite, elle dit qu' « *en l'espèce, les ordonnances en cause ne contiennent aucun visa de la consultation préalable de la Cour constitutionnelle, que le président de la République a pris ces ordonnances sans aviser la Cour constitutionnelle, qu'il s'ensuit qu'il y a vice de procédure* »¹⁷⁵. Enfin, elle tire logiquement la conclusion que « *les ordonnances n°s 94-001 du 1^{er} août 1994 portant Loi de Finances pour la Gestion 1994 et 94-002 du 1^{er} août 1994 portant Loi de programme d'Investissements Publics pour la Gestion 1994 et constituant des mesures exceptionnelles sont déclarées non conformes à la Constitution pour vice de procédure* »¹⁷⁶.

Il ressort de cette décision que la prise des mesures exceptionnelles est l'aboutissement d'une procédure constitutionnelle. Les ordonnances doivent être prises en Conseil des ministres. En conséquence, une ordonnance signée par le chef de l'Etat sans la réunion du Conseil des ministres est contraire à la constitution. De même, comme le montre la décision DCC 27-94, le défaut de consultation du président de la Cour constitutionnelle est une cause d'inconstitutionnalité.

En rendant une telle décision, la Cour n'a fait qu'appliquer l'article 68 de la constitution. En effet, aux termes de cet article, la constitutionnalité externe des ordonnances dépend de trois conditions de procédure : les ordonnances doivent être prises en Conseil des ministres, après consultation du président de l'assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle, et doivent être portées à la connaissance du peuple par message à la nation. Il faut donc s'attendre à la même sentence de la part de haute juridiction en cas d'absence de

¹⁷⁴ DCC 27-94 du 24 août 1994, 13^e considérant

¹⁷⁵ Idem, 19^e considérant

¹⁷⁶ Idem, art.2

visa relatif à l'avis du président de l'assemblée nationale. Ainsi, les conditions de validité externe des mesures exceptionnelles s'apprécient aussi bien avant qu'après leur adoption.

S'agissant du message à la nation, la Cour a eu l'occasion d'apporter les précisions nécessaires. Mentionnons toutefois que ces précisions ont été faites sur requête d'un citoyen ordinaire. En effet, suite au rejet, le 7 janvier 2002, du projet de loi de finances de l'Etat gestion 2002 et à l'échec des négociations gouvernement-parlement qui s'en sont suivies, le chef de l'Etat décide le 30 janvier de recourir à l'article 68. Mais les ordonnances qui en résultèrent¹⁷⁷ ont fait l'objet de deux recours en inconstitutionnalité dont celui du sieur Latif Ladjouan qui développe que « le président de la République ne peut faire usage des pouvoirs exceptionnels, ni avant l'ouverture de l'état d'exception, ni après la clôture de celle-ci ». Pour lui, « l'état d'exception commence...sitôt que le Président de la République en a informé la Nation par message ». Il poursuit que « les ordonnances litigieuses ont été prises avant que le Président de la République ait informé la Nation...de sa décision de recourir aux mesures exceptionnelles de l'article 68 de la constitution » et qu'elles « ne portent pas de visa vu le message à la Nation ». Il ressort de cette requête que pour le requérant, le message à la nation précède la prise des ordonnances.

Mais la haute juridiction constitutionnelle affirme le contraire. Dans sa décision DCC 02-099 du 14 août 2002, elle précise que « le message à la nation est postérieur à la prise des mesures exceptionnelles »¹⁷⁸. Le recours de monsieur Latif Ladjouan a été déclaré recevable au regard de la nature « sub specie legis » du conflit. La prise des ordonnances concerne aussi bien les rapports entre le gouvernement et le parlement que les relations qui unissent l'exécutif aux citoyens¹⁷⁹. Il aurait été déclaré irrecevable s'il l'avait introduit dans le cadre des conflits par interférence abordés dans la première partie de cette réflexion car, ceux-ci exigent des requérants, la qualité de protagonistes du conflit.

Ces décisions montrent l'attachement de la Cour au respect de la constitution que l'Etat de droit démocratique impose aussi bien aux gouvernés qu'aux gouvernants. L'article 68 ne délivre pas le titulaire des pouvoirs exceptionnels de toutes les exigences de constitutionnalité. Même si les avis requis ne sont que consultatifs, les demander est une

¹⁷⁷ Il s'agit des ordonnances n°S 2002-001, 2002-002 et 2002-003 du 31 janvier 2002 portant respectivement loi de finances pour la gestion 2002, principes fondamentaux du régime des Télécommunications en République du Bénin, création et attributions de l'Autorité de régulation des Télécommunications en République du Bénin. Voir DCC 02-099 du 14 août 2002, in Cour constitutionnelle, Recueil des décisions et avis, 2002, pp.409-414

¹⁷⁸ DCC 02-099 du 14 août 2002, in Cour constitutionnelle, Recueil des décisions et avis, 2002, pp.409-414

¹⁷⁹ En témoigne la limitation des mesures exceptionnelles par les droits et libertés fondamentaux des citoyens. Voir infra, pp.37-40

obligation pour le chef de l'Etat. Cette violation de la procédure n'aurait pas été sanctionnée que le président de la République l'aurait peut-être considérée comme facultative et l'ignorer. Parce que cette sanction a été appliquée par le juge, les ordonnances ultérieures ont été précédées par les avis requis par l'article 68 de la constitution¹⁸⁰. Cette obligation constitutionnelle est renforcée par l'article 77 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle qui dispose que « le président de la République avise la Cour constitutionnelle des mesures qu'il se propose de prendre.... ». L'utilisation du verbe "aviser" qui signifie "avertir" ou "informer" permet de comprendre le caractère consultatif des avis requis par l'article 68 de la constitution.

Mais, ces avis n'étant que consultatifs, l'opposition du président de l'assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle n'empêche pas le président de la République de se servir des pouvoirs exceptionnels¹⁸¹. De même, de tous les vices qui peuvent entacher un acte administratif, le vice de procédure est celui qui se prête le mieux à la régularisation. Dans le cas d'espèce, il a fallu une simple reprise de la procédure pour une nouvelle signature des mêmes ordonnances le 16 septembre de la même année. Il n'en demeure pas moins que c'est une obligation constitutionnelle pour le chef de l'Etat. C'est aussi le cas pour le contenu des ordonnances. Les mesures exceptionnelles ne doivent en aucune manière porter atteinte aux droits et libertés des citoyens proclamés par la constitution.

2- Le rappel de la limitation des mesures exceptionnelles par les droits fondamentaux des citoyens

A l'instar de l'obligation de respecter la procédure constitutionnelle, la liberté du chef de l'Etat ne l'affranchit pas du respect des règles de fond en ce qui concerne la prise des mesures exceptionnelles. Le contenu de ces dernières doit être conforme aux exigences constitutionnelles, en l'occurrence, à celles des articles 68 et 69 de la loi fondamentale.

C'est pourquoi, dans sa décision DCC 27-94 du 24 août 1994, la Cour constitutionnelle dit : « *considérant en revanche,..., que, quel que soit leur objet ou le domaine dans lequel elles interviennent, ces mesures exceptionnelles ont pour limites la sauvegarde des droits des citoyens garantis par la constitution ainsi que la volonté d'assurer*

¹⁸⁰ Avis CC-001/94 et Avis CC-002/94 du 14 septembre 1994, in Cour constitutionnelle, Recueil des décisions et avis, 1994, pp.129-134 ; Avis n°005-C/CC/PT/SP du 30 janvier 1996, in Cour constitutionnelle, Recueil des décisions et avis, 1996, pp.65-66

¹⁸¹ En témoignent les cas de 1994 et 1996. Voir Avis CC-001/94 et Avis CC-002/94 du 14 septembre 1994, in Cour constitutionnelle, Recueil des décisions et avis, 1994, pp.129-134 ; Avis n°005-C/CC/PT/SP du 30 janvier 1996, in Cour constitutionnelle, Recueil des décisions et avis, 1996, pp.65-66

*aux pouvoirs publics et constitutionnels dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission ; ... »*¹⁸². Cette décision sera confirmée en 1996¹⁸³ et en 2010¹⁸⁴. Ainsi, il est acquis que « *les droits des citoyens garantis par la constitution* » constituent une limite pour les mesures exceptionnelles du président de la République.

Par cette décision fondée sur l'article 68 de la constitution, la Cour constitutionnelle renforce et concrétise la volonté proclamée par le peuple béninois dans le préambule de la constitution, celle de construire un Etat de droit¹⁸⁵ dans lequel non seulement n'est possible que ce qui est conforme aux règles constitutionnelles¹⁸⁶ mais aussi dans lequel aucune prérogative des pouvoirs constitués n'est au-dessus des droits fondamentaux des citoyens¹⁸⁷. Par rapport à la doctrine, on peut affirmer que la Cour constitutionnelle béninoise est bien en phase avec le constitutionnalisme moderne dans la mesure où la cohabitation constitutionnelle entre le renforcement de l'exécutif au détriment du législatif et la protection des droits des citoyens¹⁸⁸ est une caractéristique bien partagée par les constitutions modernes. Cela traduit l'évolution du droit constitutionnel. La constitutionnalisation des droits et des libertés des citoyens¹⁸⁹ les a élevés au rang des valeurs juridiques fondamentales¹⁹⁰ qui garantissent en

¹⁸² Décision DCC 27-94 du 24 août 1994, 12^e considérant

¹⁸³ Décision DCC 96-023 du 26 avril 1996, 8^e et 9^e considérants

¹⁸⁴ Décision DCC 10-129 du 21 octobre 2010

¹⁸⁵ L'Etat de droit « C'est l'Etat dont on sait qu'il est le producteur du droit, c'est-à-dire exerçant le pouvoir d'enjoindre ou d'interdire mais en même temps censé lui être assujéti, l'Etat soumis au respect des libertés fondamentales et contraint de ne pas violer les règles, de procédure ou de fond qu'il a lui-même édictées, l'Etat dans lequel des procédures juridictionnelles permettent de garantir l'efficacité du droit ». D. F. Meledje, « L'Etat de droit, nouveau nom du constitutionnalisme en Afrique ? Réflexions autour des voyages d'un concept symbolique », Communication présentée lors du Colloque International de Cotonou des 8, 9 et 10 août 2012, document inédit, p.2

¹⁸⁶ K. Ahadzi, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : cas des Etats d'Afrique noire francophone », in *Afrique Juridique et Politique. La Revue du CERDIP*, vol.1, n°2, juillet-décembre 2002, p.40 ; A. Kpodar, « Réflexions sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », in *R.B.S.J.A*, n°16, 2006, p.118 ; K. D. Kokoroko, « 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 *R.B.S.J.A*, n°18, juin 2007, pp.85-128 ; J-L. Atangana Amougou, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », in *Politeia*, n°7, printemps 2005, p.588

¹⁸⁷ Cette conception du pouvoir est développée par Georges Burdeau et d'autres auteurs. Voir G. Burdeau, *Libertés publiques*, Paris, LGDJ, 2^e édition, 1961, p.55 ; J. Ferejohn et P. Pasquino, « The law of exception : a typology of emergency powers », in *International journal of constitutional law*, n°2, p.211

¹⁸⁸ A la différence des droits de l'homme qui sont des droits naturels que la doctrine définit aujourd'hui comme « des prérogatives gouvernées par des règles que la personne détient en propre dans ses relations avec les particuliers et le pouvoir », les droits fondamentaux sont ceux qui sont reconnus par la constitution. La prise en compte des droits de l'homme par le droit positif s'explique par le fait qu'il ne saurait exister en dehors de l'Etat, seul habilité et capable, en raison du monopole de la violence légitime dont il est attributaire, d'en sanctionner les transgressions. Y. Madiot, *Droits de l'homme*, Paris, Masson, 2^e éd. 1991, p.26 ; T. Holo, « Les droits et devoirs de la personne dans le constitutionnalisme africain », *RBSJA*, n°18, juin 2007, p.7

¹⁸⁹ Voir L. Favoreu et al, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 1^{ère} édition, 2000, p.76 ; Sy Mouhamadou Mounirou, *La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique : l'exemple du*

faveur des citoyens des possibilités et des protections politiques, économiques, sociales, intellectuelles et morales¹⁹¹. Le normativisme¹⁹² qui est à la base de cette évolution ne tolérant pas de droits au-dessus de ceux du souverain, la Cour constitutionnelle s'est conformée à la constitution qui, avant de s'intéresser aux pouvoirs constitués, dresse d'abord la liste des droits et devoirs du citoyen¹⁹³. En définitive, à la différence de l'article 16 de la constitution française¹⁹⁴, les articles 68 et 69 de la constitution béninoise considèrent les mesures exceptionnelles comme un « *mode d'édiction de normes juridiques* »¹⁹⁵ parmi tant d'autres et prévoient le contrôle de leur constitutionnalité par la Cour constitutionnelle¹⁹⁶.

Toutefois, contrairement aux actes législatifs des députés, le contrôle de la constitutionnalité des mesures exceptionnelles est limité aux obligations que les articles 68 et 69 de la constitution font au président de la République. Cette limitation est affirmée et confirmée par la Cour constitutionnelle¹⁹⁷. Tout recours en inconstitutionnalité des ordonnances fondé sur d'autres dispositions de la constitution est déclaré irrecevable par la haute juridiction. C'est ce qui ressort de la décision DCC 10-061 du 30 juin 2010. En effet, suite au rejet par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour la gestion 2010, le président de la République prend, sur le fondement de l'article 68 de la constitution, des mesures exceptionnelles. Le 19 février 2010, monsieur Razaki Amouda Issifou forme un recours en inconstitutionnalité de l'ordonnance n°2010-01 du 1^{er} janvier 2010 portant loi de finances pour la gestion 2010 dans lequel il demande à la Cour de la déclarer contraire aux articles 107, 109 et 110 de la constitution. Mais dans sa décision, la Cour répond : « *Considérant que dans le cas d'espèce, la requête de Monsieur Razaki Amouda Issifou tend à solliciter le contrôle de conformité de l'ordonnance querellée aux articles 107, 109 et 110 de la Constitution ; quelle doit par conséquent être déclarée irrecevable* »¹⁹⁸. Il ressort de ce qui précède que l'irrecevabilité de la requête du requérant découle de son fondement

Sénégal, Thèse de Doctorat en droit public présentée et soutenue publiquement le 15 avril 2005 à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, p.12

¹⁹⁰ A. Adam, Sur les valeurs juridiques fondamentales, op.cit. p.32

¹⁹¹ L. Garlicki, « Le catalogue et le champ d'application des droits fondamentaux. Les conditions des restrictions autorisées et leur impact sur l'ordre juridique », L'Etat de droit d'Est en Ouest, *Mélanges offerts au Professeur Michel Lessage*, Paris, Société de législation comparée, 2006, pp.129-148

¹⁹² Voir J.-C Le Coustumer, « La norme et l'exception. Réflexions sur les rapports du droit avec la réalité », *CRDF*, n°6, 2008, pp.19-28

¹⁹³ Titre II, III et IV de la constitution.

¹⁹⁴ Les pouvoirs exceptionnels du chef de l'Etat français sont sans contrôle et sans contrepoids. E. Decaux, « Propos introductifs », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux*, *CRDF*, n°6, 2007, p.12

¹⁹⁵ C. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, Tome 2, Paris, LGDJ, 1983, p.351

¹⁹⁶ DCC 27-94 du 24 août 1994, op.cit.

¹⁹⁷ Décisions DCC 02-099 du 14 août 2002 ; DCC 10-061 du 30 juin 2010 ; DCC 10-129 du 21 octobre 2010

¹⁹⁸ Décision DCC 10-061 du 30 juin 2010, 4^e considérant

juridique. C'est pour avoir visé d'autres dispositions de la constitution qu'elle a été prononcée. En revanche, lorsque la requête est fondée sur les articles 68 et 69 de la constitution, elle est déclarée recevable, ce qui amène le juge à se prononcer sur la question de fond. On peut citer à l'appui de ce constat la décision DCC 02-099 du 14 août 2002¹⁹⁹.

Le contrôle de la constitutionnalité interne des ordonnances se fait alors exclusivement par rapport aux droits et libertés des citoyens proclamés par le titre 2 de la constitution et au rapport devant exister entre les mesures et l'objectif visé par le chef de l'Etat. Les mesures doivent être guidées par « *la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission* ».

En somme, les décisions de la Cour constitutionnelle révèlent que la réglementation des pouvoirs exceptionnels permet au président de la République de modifier la répartition constitutionnelle des compétences entre le gouvernement et le parlement²⁰⁰, mais préserve les droits et libertés fondamentaux des citoyens que de nombreux auteurs considèrent comme l'« *un des piliers fondamentaux de l'Etat de droit* »²⁰¹. Elles montrent par ailleurs que cette réglementation empêche d'assimiler l'article 68 de la constitution à un « article scélérat », renvoyant au fameux "diktatur paragraph" de la constitution de Weimar²⁰² ou à « une anomalie choquante (...), un paradoxe (...), un archaïsme (...), une lacune, une tache dans la légalité »²⁰³. Mais on peut tout de même, en paraphrasant le Professeur Bernard Chantebout, en conclure qu'il s'agit d'une autre constitution qui se substitue à la constitution normale²⁰⁴.

¹⁹⁹ Cour constitutionnelle, Recueil des décisions et avis, 2002, pp.409-414

²⁰⁰ G. Tusseau, « L'urgence en droit constitutionnel », RFDC, numéro spécial, Le temps et le droit constitutionnel, 2009

²⁰¹ K. Ahadzi, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : cas des Etats d'Afrique noire francophone », op.cit, p.40. L'Etat de droit est celui dans lequel la protection de la constitution et des droits qu'elle proclame relève de la compétence du pouvoir judiciaire. J. Chevallier, *Etat de droit*, op.cit. ; H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Traduit par Charles Eisenmann, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 1999 ; L. Aguiar De Luque, Le contrôle de constitutionnalité des normes dans le « modèle européen de justice constitutionnelle », in La Constitution et les valeurs, Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges LAVROFF, Paris, Dalloz, 2005, pp.3-28 ; L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, op.cit. pp.213-216 ; R. Grote, « L'Etat de droit dans les constitutions et la jurisprudence constitutionnelle des pays d'Europe centrale et de l'Europe de l'Est. Un premier bilan », *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 1999 (4), pp.371-389 ; J. Rideau, « Communauté de droit et Etats de droit », *Humanité et Droit International. Mélanges René-Jean Dupuy*, Paris, Pedone, 1991, pp.249-269 ; C. Goyard, « Etat de droit et démocratie », *Droit Administratif. Mélanges René Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, pp.299-314

²⁰² H. Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, 6^e édition, Paris, Dalloz, 2008, p.162

²⁰³ A. de Laubadère, *Traité du droit administratif*, Paris, LGDJ, 1953, n°414

²⁰⁴ B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, 23^e édition, Paris, Sirey, 2006, p.450

Conclusion

De façon générale, le rôle du juge dans la résolution des conflits entre les organes constitutionnels est de protéger la sphère de compétence de chaque organe²⁰⁵. De la résolution juridictionnelle des conflits entre le gouvernement et le parlement béninois, on retiendra qu'à l'instar du contentieux des normes et de celui de la protection des droits fondamentaux de la personne²⁰⁶, la Cour constitutionnelle s'est montrée globalement efficace²⁰⁷ et peut se targuer de figurer parmi les acteurs de la stabilité politique et constitutionnel²⁰⁸ de l'ex enfant malade de l'Afrique²⁰⁹. Grâce à une application intelligente du syllogisme juridictionnel²¹⁰ et à un respect strict de la constitution, elle a rendu des décisions qui permettent aujourd'hui d'identifier plus facilement les bornes du pouvoir législatif du parlement et d'affirmer que tout comme le constituant dahoméen de 1968²¹¹, celui béninois de 1990 a préféré un pouvoir fort mais tempéré par les droits et libertés fondamentaux des citoyens, autrement dit, « *un système à dominante de séparation des pouvoirs* »²¹². Toutefois, il importe de remarquer qu'elle a raté l'occasion d'éviter la banalisation et surtout le détournement des pouvoirs exceptionnels susceptible de conduire les différents citoyens qui se sont succédé à la tête de l'Etat devant la Haute Cour de Justice pour répondre de leur parjure.

²⁰⁵ L. Donfack Sokeng, « L'Etat de droit en Afrique », *Afrique Juridique et Politique. La revue du CERDIP*, vol.1, n°2, juillet-décembre 2002, p.87 ; P. Pactet, « Brèves remarques sur le pouvoir de dernier mot en droit constitutionnel », *De la Constitution. Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert, Helbing et Lichtenhahn*, 1996, pp.77-86 ; A. Iorgovan, « Le rôle de la Cour constitutionnelle dans l'interprétation de la constitution », *Revue Roumaine des Sciences Juridiques*, VI (XXXXIX), 2, 1995, cité par K. D. Kokoroko, « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », op.cit., p.97 ; G. Knaub, « Le Conseil constitutionnel et la régulation entre les organes de l'Etat », *RDP*, 1983, cité par K. D. Kokoroko, « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », op.cit., pp.97-98

²⁰⁶ Voir T. Holo, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, 129, 2009, pp.101-114

²⁰⁷ M. Ahanhanzo-Glèlè, « La constitution ou loi fondamentale », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Les Nouvelles Editions Africaines, pp.21-51 ; P. Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 17^e édition, 1998, pp.65-68 ; L. Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, 9^e éd. Paris, Dalloz, 2006, pp.51-92 ; D. Rousseau, « Une résurrection : la constitution », *RDP*, 1990, n°1, p.6

²⁰⁸ Voir F. J. Aïvo, *Le juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique. L'exemple du modèle béninois*, Paris, L'Harmattan, 2006, p.112

²⁰⁹ Sur l'instabilité politique et constitutionnelle du Bénin, voir CAPAN, 50 ans de vie parlementaire au Bénin. L'histoire du pouvoir législatif, des indépendances à nos jours. Actes du Colloque Parlementaire du Cinquantenaire, Porto Novo, juin 2011, 346 p.

²¹⁰ H. Dumont, « Les spécificités de l'interprétation constitutionnelle au seuil du XXI^e siècle », *Itinéraires d'un constitutionnaliste. En hommage à Francis Delpérée*, op.cit, p.479 ; D. Baranger, « Quand et pourquoi peut-on raisonner en termes de conflit constitutionnel ? », in J. Hummel (Sous la direction de), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'époque de l'histoire et du politique*, Rennes, PUR, 2010, p.169 ; J. Hummel, op.cit., p.10 ; B. Frydman, *Le sens des lois*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J, 2005, p.666 ; M.-A. Cohendet, *Méthodes de travail. Droit public*, Paris, Montchrestien, 1998, pp.27-32

²¹¹ M. Glèlè- Ahanhanzo, « La République du Dahomey », in *Encyclopédie politique et constitutionnelle*, Série Afrique, Edition Berger- Levrault, 1969, p.29

²¹² B. Jeanneau, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Dalloz, 1978, p.90.