RCC

REVUE
CONSTITUTION ET CONSOLIDATION
DE L'ETAT DE DROIT DE LA DEMOCRATIE ET DES LIBERTES FONDAMENTALES EN AFRIQUE

EDITORIAL

DOCTRINE

« **La Cour constitutionnelle et les normes d'origine externe** »
Joël ADELOUI, Agrégé des facultés de droit, UAC (BENIN). *(Page 9)*

« **Les figures de la Constitution matérielle en Afrique** »
ABANE ENGOLO Patrick Edgard, Agrégé des facultés de droit,
Université de Yaoundé II (CAMEROUN). *(Page 39)*

« **Le nouveau Conseil constitutionnel camerounais : La grande désillusion** »
NGONGO YOUMBI Eric, Docteur en droit public,
Université de Maroua (CAMEROUN). *(Page 73)*

CHRONIQUES

Décisions relatives aux Finances publiques et au droit publique économique (période du 1er janvier au 31 decembre 2018)
Dr Erol TONI, Docteur en droit public,
Université d'Abomey-Calavi, (BENIN). *(Page 133)*

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

- **Contrôle *a priori* facultatif plutôt qu'obligatoire (DCC 18-131du 21 juin 2018).** *(Page 155)*
- **Décision Consensus impératif constitutionnel (DCC 18-126 du 21 juin 2018).** *(Page 159)*
- **Décision grève (DCC 18-141du 28 juin 2018)** *(Page 161)*
- **Décision Audiences Publiques et nouvelle procédure contradictoire (DCC 18-262 du 06 Décembre 2018)** *(Page 169)*

ACTUALITE DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES. *(Page 173)*

2019 N° 000 / SEMESTRIELSTRIEL

BENIN
COUR CONSTITUTIONNELLE

République du Bénin

Cour Constitutionnelle

REVUE
RCC CONSTITUTION ET CONSOLIDATION
ET L'ÉTAT DE DROIT, DE LA DÉMOCRATIE ET
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN AFRIQUE

Cour constitutionnelle

DOCTRINE
CHRONIQUES
JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE
ACTUALITÉ DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

2019 N° 000 / Semestriel

Copyright : Cour Constitutionnelle du Bénin

Mise en pages et impression
BEDI CONSUTING
00229 96 47 40 21
Cotonou - Bénin

ISSN : 978-99919-842-6
Dépot légal : n° 7211 du 28 avril 2014
2ème trimestre Bibliothèque Nationale

Distribution : 00229 95 85 82 57

Droit de reprosition, de traduction, d'adaptation réservés pour tout pays.
(Loi n° 2005-30 relative à la protection du droit d'auteur et des droits voisins en Republique du Benin)

EDITORIAL

Toute juridiction constitutionnelle apparaît, non seulement comme la matrice de la protection mais encore celle de la conscience de la Constitution qui fonde le droit dans un Etat et, en ce qui concerne la République du Bénin, la lumière qui éclaire la réalisation des droits fondamentaux.

Elle ne pouvait donc se contenter de ***décider*** c'est-à-dire de ***dire*** de la Constitution ce qu'elle est.

Elle doit, au-delà, œuvrer inlassablement à la conscience de cette Constitution et des droits dont elle assure la garantie et la protection. Au demeurant, la loi organique sur la Cour constitutionnelle lui assigne, fort logiquement, cette mission de diffusion des droits fondamentaux et de contribution scientifique à cette conscience autour du droit et de la Constitution qui est tout aussi une culture de l'Etat de droit.

A la vérité, ***décider*** n'a de signification axiologique que dans la connaissance par le plus grand nombre de ce qui est décidé, dans sa mise en perspective par la critique, dont on sait qu'elle est l'épreuve de la connaissance elle-même.

La revue que vous avez entre vos mains est la traduction de ce nécessaire ***jugement*** du juge constitutionnel par la collectivité des sachants.

Son intitulé, sans fantaisie, rappelle que la Loi fondamentale dont la juridiction constitutionnelle assure la protection, est tout aussi

constitution d'un ordre juridique dont elle est la source essentielle que construction d'un Etat de droit dont elle est la rampe.

Elle vise, avec les recueils de la Cour constitutionnelle, les colloques et les études, la diffusion du savoir dans les domaines de l'Etat de droit, de la démocratie, du droit public et des sciences politiques, au cœur desquels se placent les juridictions constitutionnelles.

Contribution doctrinale au service de la science et de la pratique constitutionnelles et des droits fondamentaux, la revue qui vous est proposée est ouverte à tous et, dans le cadre de sa « raison sociale » s'intéressera à toute question de préoccupation autour du droit et de la justice constitutionnels. La périodicité semestrielle donne le temps à l'animation de ses rubriques et le ton à son rayonnement international.

La publication du présent numéro est le mérite légitime des contributeurs sous la veille scientifique du président d'honneur ainsi que des membres du comité scientifique que le cœur ne suffira pas à étreindre mais que la raison n'arrêtera pas de solliciter.

Pr. Joseph DJOGBENOU
Président de la Cour.
Directeur de publication.

DOCTRINE

LA COUR CONSTITUTIONNELLE ET LES NORMES D'ORIGINE EXTERNE

(Droit international, droit communautaire et droit comparé)

Arsène-Joël ADELOUI
Agrégé des facultés de droit
Directeur de l'Ecole doctorale
FADESP/Université d'Abomey-Calavi

L'office du juge constitutionnel béninois peut-il se faire sans ou avec la prise en compte des normes d'origine étrangères ? Telle semble être la question principale au cœur de cette réflexion. D'emblée, la question a trait à la rencontre de la cour constitutionnelle avec le droit supranational, qu'il soit international ou communautaire.

En effet, l'articulation entre les rapports de système entre différents ordres juridiques (interne et international ou interne et communautaire) est une question classique pendant longtemps débattue[1] dont l'actualité est toujours renouvelée[2]. S'il en est ainsi c'est parce que les différents acteurs concernés répondent à des logiques et sont soumis à des contraintes juridiques diverses, qui évoluent dans le temps[3]. Ce qui signifie que le rapprochement des

[1]- Il est important de rappeler les écrits des auteurs comme Hans Kelsen, « les rapports de système entre le droit interne et le droit international », RCADI., 1926, volume 14, tome IV ; E.VAN BOGAERT, « Les antinomies entre le droit international et le droit interne », RGDIP., 1968,pp.346-360 ; K.MAREK, « Les rapports entre le droit international et le droit interne à la lumière de la jurisprudence de la C.P.JI., « RGDIP., 1962, pp.260-298 et Michel Virally, « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes », Mélanges Rolin, 1964, pp.488 -505

[2]- Voir notamment R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI,« Droit international et droits internes. Développements récents », Colloque des 16-17 et 18 avril 1998, Paris, Pédone, 1998, 318p

[3]- P. DAILLIER, « Monisme et dualisme : un débat dépassé ? », in R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), Droit international et droits internes, développements récents, précité, p.9.

ordres juridiques n'est pas aisé à appréhender comme on pourrait l'envisager. D'ailleurs, « *Il n'appartient pas au droit international d'imposer aux Etats une technique déterminée d'introduction des traités dans leur ordre juridique interne, pas plus qu'il ne lui appartient de décider que le traité, une fois intégré dans l'ordre interne, y revêtira une autorité supérieure* »[4]. Cette observation liminaire du Professeur P.de Visscher insinue que l'adhésion des Etats à la force obligatoire du droit international est avant tout un acte de volonté puisqu'en règle générale, le droit international n'impose pas aux Etats une organisation particulière de la place des traités dans l'ordre interne[5].

Cependant, le droit international voire communautaire semble ″mettre au pas″ le droit interne en le soumettant à des contraintes, en modifiant ou en affectant ses règles. Cette suprématie du droit d'origine externe est largement confirmée dans le contexte africain dans la mesure où la quasi-totalité de ces Etats proclament leur volonté de se conformer aux normes externes, agissent ou prétendent agir conformément à ces règles[6]. Au surplus, ces Etats africains prévoient, dans leurs Constitutions nationales, des dispositions relatives à l'insertion ou à l'introduction des normes internationales dans l'ordre juridique interne.

---

[4]- P. De Visscher, « Les tendances internationales des Constitutions modernes », R.C.A.D.I., Vol.80, 1, 1952, p.555.

[5]- A.D.Olinga, « Considérations sur les traités dans l'ordre juridique camerounais », R.A.D.I.C., Tome 08, n°2, juin 1998, p.284. Il est important de rappeler que l'Etat dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour intégrer le droit international dans l'ordre interne. C'est le principe consacré par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Cf.S.Bastid, Les traités dans la vie internationale, Paris, Economica, 1985, p.119

[6]- P.F.Gonidec, « Droit international et droit interne en Afrique », Recueil PENANT, N°106, 1996, p.252.

La tendance internationale des Constitutions africaines de type moderne[7] en même temps qu'elle favorise leur ouverture sur la scène internationale, soulève la récurrente question de la place des normes internationales dans la hiérarchie interne[8]. Le juge constitutionnel a-t-il un rôle à jouer dans le processus d'articulation ou d'harmonisation des normes externes avec le droit interne?

Bien entendu, ce débat est ancien mais la doctrine africaine semble y avoir consacré peu d'études[9]. C'est ce qui suscite sans doute son intérêt renouvelé au regard de l'emprise croissante des normes étrangères sur le droit interne des Etats africains.

Le droit international et le droit interne africain peuvent ainsi avoir plusieurs occasions de rencontres[10] dont deux paraissent importantes, le moment de l'incorporation des normes de droit international et la phase de l'application desdites normes en droit interne des Etats. Ces occasions de rencontres, qui se traduisent

---

[7-] Les tendances internationales des constitutions modernes font penser à l'émergence de l'expression « droit constitutionnel international » qui serait utilisée pour la première fois dans les années 1920 par le Professeur B. Mirkine-Guetzevitch pour parler du phénomène de rapprochement et d'harmonisation progressive entre le droit constitutionnel et le droit international. Ce thème désignait alors « un ensemble des règles constitutionnelles nationales ayant, de par leur contenu, une signification, une efficacité internationale ». Cf. B. Mirkine-Guetzevitch, « Les tendances internationales des nouvelles constitutions », R.G.D.I.P., n°52, 1948, p.375. Mais le thème est aujourd'hui différemment utilisé. Pour L.Favoreu, il désigne « les dispositions consacrées aux relations internationales et au droit international par les constitutions ». Cf. L.Favoreu, Le droit international, in L'écriture de la Constitution, Colloque Aix-en-Provence, septembre 1998, cité par J.Rideau, « Constitution et droit international dans les Etats membres des communautés européennes. Réflexions générales et situation française », R.F.D.C., n°2, 1990, p.260. Parfois, l'expression est assimilée au concept d'internationalisation qui peut se définir comme « la soumission au droit international d'un rapport ou d'une situation juridique auparavant régi par le droit interne ». Cf. L.Delbez, « Le concept d'internationalisation », R.G.D.I.P.,

[8-] Il existe une fortune doctrinale sur la question que mentionnent notamment la plupart des manuels et ouvrages du droit international public.

[9-] Les rares travaux sur la question sont ceux de : P.F.Gonidec, « Note sur le droit des conventions internationales en Afrique », A.F.D.I., 1965, pp.866 et ss ; A.Kontchou Kouomegni, « Les Constitutions africaines et le droit international », in G.Conac,(dir.), Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache, Paris, Economica, 1979, pp.233-238 ; P.F.Gonidec, « Droit international et droit interne en Afrique », Revue Penant, n°106, 1996, pp.252 et ss ; A.Sall, « Le droit international dans les nouvelles constitutions africaines », R.J.P.I.C., n°3, sept-déc.1997, pp.339-352 ; N. Mouelle Kombi, « Les dispositions relatives aux conventions internationales dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone », R.J.P.I.C., n°1, Jan-mars 2003, pp.5-38.

[10-] J.F.Lachaume, « Droit international et Conseil constitutionnel », Encyclopédie juridique, 2ème éd., Tome 1, Paris, Dalloz, 1998, p.2.

le plus souvent par une sorte de confrontation[11] entre les normes supranationales et les normes internes, offrent l'occasion aux autorités exécutives et législatives habilitées à engager l'Etat au plan international de manifester leur adhésion aux principes du droit international en procédant, soit à une limitation, soit à un transfert de la souveraineté de leur Etat.

Dans ce processus, l'incorporation dans le droit interne des normes externes requiert l'attention du juge constitutionnel qui est appelé à vérifier leur compatibilité avec la Constitution. L'articulation de la norme constitutionnelle avec la norme internationale ou de la norme communautaire ne se détermine donc qu'au regard de l'interprétation qu'en fait le juge, lequel peut conduire à conclure à la primauté d'une norme sur une autre selon qu'il entend rester dans une perspective moniste ou dualiste des rapports entre les deux normes[12]. Théoriquement, la tâche du juge constitutionnel semble être facilitée au regard de l'option déjà adoptée par le constituant ; mais en pratique, cela peut poser des problèmes au niveau de l'applicabilité directe de la norme considérée[13].

Le cas des Etats africains (qu'ils soient francophones, anglophones ou lusophones) est indissociable de leur passé colonial.

---

[11]- Ch.Mauguë, « Le Conseil constitutionnel et le droit supranational », Revue Pouvoirs, n°105, 2003, p.53.

[12]- Les tenants de la théorie moniste, qu'ils soient de tendance sociologique(Georges Scelle) ou juridique(H. Kelsen), s'accordent à soutenir que le droit international et le droit interne sont de même nature. Ce qui signifie qu'il existe au sein des deux ordres juridiques une unité de principe qui induit les mécanismes d'introduction, voire d'application des engagements internationaux. Cf.G.Scelle, Précis du droit des gens, Tome I, Paris, 1932, pp.27-342 ; H.Kelsen, Souveränität, p.104 cité par L.Kopelmanas, « Du conflit entre le traité international et la loi interne. Quelques remarques au sujet des rapports du droit interne et du droit international », R.D.I.L.C., 3ème série, Tome XVIII, n°1, 1937, p.336. En revanche, pour la conception dualiste formulée pour la première fois par Heinrich Triepel et adoptée par Anzilotti, les deux ordres juridiques concernés sont juxtaposés et évoluent de façon séparée et indépendante. Cf.H.Triepel, « Les rapports entre le droit international et le droit interne », R.C.A.D.I., 1923, vol.1, pp.77 et ss. ; M.Anzilotti, Cours de droit international, trad.franç.par G.Gidel, Paris, 1929, tome 1,pp.50 et ss.

[13]- Lire au besoin F.Melleray, « De quelques distinctions à opérer à propos de la notion d'applicabilité directe des normes constitutionnelles », Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp.185-192.

Malgré cette distinction de la place conférée au droit international/ droit communautaire et au droit interne par les Etats africains, force est de constater que la tendance dominante des Constitutions africaines est à la primauté du droit international sur le droit interne. C'est l'option choisie par le Bénin qui s'aligne ainsi sur le modèle moniste hérité de la constitution française du 4 octobre 1958.

Désormais, il existe une forte propension des nouvelles constitutions africaines à consacrer des dispositions spécifiques aux traités et accords internationaux[14]. La conclusion de ces accords implique à la fois l'intervention des autorités politiques (exécutives et législatives) et juridictionnelles (constitutionnelles et ordinaires).

Particulièrement, l'œuvre des juges constitutionnel et ordinaire africains se distingue de celle des juges français. Alors que le juge constitutionnel français a toujours décliné sa compétence en matière de contrôle de conformité des lois aux engagements internationaux au profit des juges ordinaires[15], le juge constitutionnel africain et particulièrement béninois semble interpréter sa compétence de façon exclusive. Profitant du silence de la Constitution qui n'habilite aucune juridiction à exercer un tel contrôle, le juge constitutionnel béninois apparaît à titre principal comme le seul juge de la régularité de l'insertion des engagements internationaux. En effet, de manière systématique, la plupart des recours relatifs à la contrariété des engagements

[14]- N.Mouelle Kombi, « Les dispositions relatives aux conventions internationales dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone », R.J.P.I.C, n°1, 2003, p.6.

[15]- Depuis sa décision du 15 janvier 1975 sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse, le Conseil constitutionnel considère qu'« Il ne lui appartient pas, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international », in Conseil constitutionnel français, Décision n°74-54 DC du 15 janvier 1975, in L.Favoreu et L.Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 15ème édition, Paris, Dalloz, 2009, pp.251-252.

internationaux par rapport au droit interne sont interprétés comme relevant de sa compétence.

L'objectif principal de cette réflexion est bien à ce niveau : apprécier l'office de la cour constitutionnelle béninoise devant les normes étrangères qu'elles soient internationales ou communautaires. Cet objectif peut se réaliser au regard de l'approche de la technique juridique. Par cette méthode, on entend déterminer le contenu de l'état du droit existant pour voir son impact sur les expériences vécues[16]. Précisément, l'étude s'est faite à partir des dispositions constitutionnelles et de la jurisprudence disponible. Une tentative de réponse sera donc apportée à la marge de manœuvre dont dispose le juge constitutionnel béninois face aux normes d'origine étrangères qui peuvent perturber son office. En d'autres termes, le juge constitutionnel béninois est-il tenu ou non par le droit étranger ?

Cette question revêt un double intérêt théorique et pratique. L'intérêt théorique est une contribution à la réflexion sur l'éventualité d'une spécificité béninoise en matière d'articulation du droit international avec le droit interne. Au plan pratique, l'étude s'intéresse à l'attitude qu'adopte habituellement la Cour constitutionnelle béninoise face aux cas qui lui sont soumis et lesquels appellent une incorporation de la norme étrangère.

L'ouverture de la constitution béninoise aux normes étrangères est une évidence qui néanmoins peut se présenter à un double point de vue : elle est utile lorsqu'elle permet au pays de s'ouvrir aux réalités du monde extérieur avec les valeurs et principes qui

[16]- La technique juridique vise à déterminer le contenu d'une règle à partir de la prise en compte des sources formelles du droit international positif. Elle est assimilée à la dogmatique juridique qui est un « domaine de la science du droit consacré à l'interprétation et à la systématisation des normes juridiques ». Voir *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, L.G.D.J., Bruxelles, Bruylant, 1988, p.106

sont ceux des Etats modernes : démocratie, droits de l'homme, Etat de droit , lutte contre la corruption, bonne gouvernance, paix et sécurité, développement, etc. Mais cette ouverture devient délicate lorsqu'elle fait appel au rôle du juge constitutionnel à qui incombe principalement d'apprécier voire de vérifier la compatibilité des normes étrangères avec la constitution. L'office du juge constitutionnel permettra de garantir la sécurité des relations juridiques internationales et surtout de prévenir les conflits éventuels de normes. Le contrôle juridictionnel des engagements internationaux est une innovation du constituant de 1958 qui a attribué au Conseil constitutionnel compétence pour exercer un contrôle de compatibilité avec la constitution des engagements internationaux[17]. Ce contrôle, qui se différencie du contrôle de constitutionnalité des lois[18], a été intégré de façon plus ou moins identique dans les constitutions des Etats africains d'inspiration française. A l'inverse de la pratique française, les juges ordinaires africains ne jouent qu'un rôle résiduel, voire effacé. Le juge constitutionnel africain est saisi toutes les fois qu'il y a contrariété des clauses d'un traité ou d'un accord avec les dispositions constitutionnelles entre le moment de la signature et celui de l'adoption de la loi qui en autorise

[17]- J.Rideau, « Constitution et droit international dans les Etats membres des Communautés européennes. Réflexions générales et situation française », R.F.D.C., 1990, 2, p.268.

[18]- Le contrôle exercé sur les engagements internationaux est un contrôle de conventionnalité qui est né à la faveur du refus du conseil constitutionnel d'exercer un contrôle de la conformité des lois aux traités internationaux dans le cadre du contrôle de constitutionnalité. Le contrôle de conventionnalité, qui requiert la compétence des juridictions administratives et judiciaires, est de même nature qu'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception. En effet, il intervient, à la différence du contrôle de constitutionnalité qui est un contrôle a priori et abstrait, à l'initiative d'un justiciable qui conteste devant un juge l'application qui lui est faite d'une loi en soutenant que celle-ci est incompatible avec une convention internationale : c'est un contrôle a posteriori et concret. Cf. O.Dutheilet de Lamothe, « Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité », Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, Paris, Dalloz, 2007, pp.315-327.

la ratification ou l'approbation[19]. En d'autres termes, le juge constitutionnel n'intervient que pour les accords solennels et son « *contrôle n'est ni automatique ni systématique* »[20]. L'habilitation du juge constitutionnel porte à la fois sur les dispositions constitutionnelles de nature extrinsèque encore appelées contrôle de régularité formelle(I) et sur les règles de fond, c'est-à-dire intrinsèques ou contrôle de régularité matérielle des engagements internationaux(II).

I- Un contrôle de régularité formelle

Le contrôle de régularité formelle porte sur les règles de procédure de la conclusion des engagements internationaux. C'est le contrôle exercé sur les conditions d'introduction en droit interne des engagements internationaux qui sont : la régularité de la ratification ou de l'approbation, la publication et la réciprocité. Ce contrôle peut intervenir avant ou après l'entrée en vigueur de l'engagement international, c'est-à-dire de façon préventive ou a priori(A) et a posteriori(B).

A- Un contrôle préventif

Prévu dans la plupart des constitutions africaines, le contrôle préventif est un contrôle de vérification des règles de procédure inhérentes à la conclusion des engagements internationaux. Ce contrôle peut porter soit sur la régularité des actes qui émanent

[19]- Cf. Décision du Conseil constitutionnel français N°92-312 du 02 septembre 1992 cité par J.F. Lachaume, « Droit international et Conseil constitutionnel », op.cit., p.7.

[20]- N.Mouelle Kombi,op.cit.,pp.35-36. L'auteur parle même de contrôle « aléatoire et symptomatique » et s'étonne que, dans le cas de la ratification du traité sur l'OHADA, un pays comme le Cameroun n'ait pas procédé à un contrôle préalable de constitutionnalité alors que des dispositions pertinentes affectaient le droit interne de ce pays. Par ailleurs, même si le principe largement retenu est celui d'un contrôle facultatif de constitutionnalité des engagements internationaux, le Gabon a particulièrement opté pour le contrôle obligatoire des engagements internationaux avant leur insertion en droit interne. Aux termes de l'article 87 de la constitution gabonaise du 26 mars 1991 : « les engagements internationaux doivent être déférés avant leur ratification à la Cour constitutionnelle ».

des autorités politiques habilitées dans ce processus, soit sur la compatibilité de l'engagement avec la constitution.

Dans l'hypothèse du contrôle des actes des autorités compétentes, c'est le Président de la République, en raison de l'exclusivité de ses pouvoirs en ce domaine, qui est plus porté au non-respect des règles constitutionnelles. Ainsi, il est au cœur des « *ratifications imparfaites »*[21] toutes les fois qu'il refuse de saisir le parlement pour l'autorisation de ratification de certaines catégories de traités et accords qui exigent cette compétence préalable. En effet, l'article 144 de la constitution béninoise du 11 décembre1990 donne la compétence primordiale au Président de la république de négocier et de ratifier les traités et accords internationaux. Bien que la négociation et la ratification soient sous l'emprise du chef de l'Etat, il ne peut néanmoins passer outre l'autorisation parlementaire pour ratifier.

En outre, l'article 145 de la même constitution énumère le domaine des autorisations législatives en ces termes : « *Les traités de paix, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les lois internes de l'Etat, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi* ». Ce qui signifie que le Chef de l'Etat ne peut passer outre l'autorisation parlementaire pour la ratification de ces traités qui ne peuvent être conclus sous forme simplifiée.

---

[21]- La doctrine était divisée sur la question de savoir si l'absence d'une autorisation parlementaire viciait ou non le traité ratifié. Mais la tendance dominante semble admettre la nullité du traité irrégulièrement ratifié sur le fondement de l'article 46 de la Convention de Vienne de 1969 en ces termes : « le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale». On peut utilement se reporter au commentaire fait par J.Hostert, « Droit international et droit interne dans la convention de Vienne sur le droit des traités », A.F.D.I., 1969, pp.92-121.

Cette nomenclature constitutionnelle des catégories de traités qui sont soumises pour leur ratification à l'autorisation préalable du parlement, « *repose sur un principe constant qui est d'ordre plus technique que politique* »[22]. En effet, c'est par souci d'éviter que le pouvoir exécutif ne dispose par le biais de ses compétences internationales d'une faculté quasi-illimitée d'initier des projets de lois en dehors du cadre restrictif défini par la constitution[23] qu'une telle énumération a été faite. Le juge constitutionnel intervient donc toutes les fois qu'un engagement international n'a pas obéi à cette exigence. Et son action va consister à déclarer contraire à la constitution l'entrée en vigueur de la convention qui a méconnu cette procédure. Le non-respect de cette prescription par l'autorité exécutive habilitée est une irrégularité formelle que le juge constitutionnel peut sanctionner.

Ainsi, le Mémorandum de Badagry signé le 14 août 2003 entre le Bénin et le Nigeria pour lutter contre le banditisme frontalier entre les deux pays était assimilé à un accord qui requérait une autorisation législative. Ce texte, bien que relatif à une question de l'intégrité du territoire, domaine par excellence de compétence législative, a été d'une application automatique avec l'entrée immédiate sur le territoire béninois des forces de sécurité nigériane aux fins de contrôle, de patrouille et de recherche de criminels présumés. Non seulement ce texte n'a pas eu l'autorisation du parlement, mais les actes qu'il a occasionnés sont interprétés comme une violation de la souveraineté nationale[24].

---

[22]- P.Rambaud, « Le parlement et les engagements internationaux de la France sous la Vè République », R.G.D.I.P., 81-2, 1977, p.621.

[23]- P.Rambaud, op.cit., p.622.

[24]- Cette situation n'a cependant pas fait l'objet d'une saisine quelconque et a abouti tout simplement à un mécontentement des magistrats béninois. Cf. I.Salami, La protection de l'Etat de droit par les Cours constitutionnelles africaines. Analyse comparative des cas béninois, ivoirien, sénégalais et togolais, Thèse de Droit Public, Université François -Rabelais de Tours, 29 janvier 2005, pp.77 et ss.

Sur un autre plan, un engagement international signé et ratifié ne peut entrer en vigueur s'il n'est pas publié. La publication, qui s'apprécie au double plan interne et international[25], requiert la compétence du chef de l'Etat lequel instruit ses structures compétentes pour sa réalisation. Bien souvent, le retard ou la non-publication des engagements internationaux régulièrement ratifiés sont dus au manque de diligence des autorités compétentes. Le défaut de publication est un obstacle à l'insertion et à la validité d'un engagement international dans l'ordonnancement juridique interne des Etats et peut même constituer une source de préjudice pour les personnes bénéficiaires. Le juge constitutionnel refuse ainsi d'appliquer un traité non publié au risque de voir s'engager la responsabilité internationale de son pays[26].

La position de la Cour constitutionnelle béninoise est ferme sur la question. Pour elle, une convention régulièrement ratifiée et non publiée ne saurait s'appliquer dans l'ordre juridique interne béninois. C'est ce qui ressort, d'une part, de la décision DCC 02-050 du 30 mai 2002 par laquelle la Cour a décidé que « *la ratification et la publication sont deux conditions indispensables*

---

[25]- Au plan international, le fondement juridique de la publication des instruments conventionnels figure dans des dispositions des articles 102 de la Charte des Nations Unies et 80 de la Convention de Vienne de 1969. Au plan interne, il varie selon les Etats. En particulier, au Bénin, la publication des engagements internationaux est assurée par le biais du Ministère des affaires étrangères aux termes de l'article 1er du Décret N°558 bis/PR/MAE/MFT du 26 décembre 1962 relatif à la publication des engagements internationaux souscrits par la République du Dahomey. L'arrêté du Ministre qui doit fixer les modalités d'application aux termes de l'article 4 du décret n'est pas pris à ce jour. Cf. B.Codjovi, « Communication de la Cour Suprême du Bénin », in Actes du colloque international de Ouagadougou sur l'application du droit international dans l'ordre juridique interne des États africains francophones, 24-26 juin 2003, Les Cahiers de l'A0A-HJF, p. 142.

[26]- M.Waelbroeck, Traités internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché commun, Bruxelles et Paris, 1969, p.139 ;V.Lunda-Bululu, « Les juridictions congolaises et l'application des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme », in Droit du pouvoir, pouvoir du droit, Mélanges offerts à Jean Salmon, Bruxelles, Bruylant, 2007,p.996.

et indissociables à l'insertion des traités dans l'ordonnancement juridique béninois ; que la Convention n° 87 de l'OIT ratifiée par le Bénin n'a jamais été publiée ; qu'elle n'est donc pas applicable » et, d'autre part, de la décision DCC 03-009 en date du 19 février 2003 dans laquelle elle conclut que « *la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 a été ratifiée par le Bénin le 30 août 1990 mais n'a jamais été publiée et n'entre donc pas dans le droit positif béninois ; qu'en conséquence le moyen tiré de la violation de ladite convention est inopérant*».

A contrario, en France, le contrôle de la régularité procédurale de la conclusion des engagements internationaux est désormais exercé à titre principal par les juridictions administrative et judiciaire, qui ne sont plus réservées à considérer le domaine diplomatique comme exclusif aux actes de gouvernement[27]. Dans un arrêt d'Assemblée en date du 18 décembre 1998, le Conseil d'Etat s'est reconnu le droit de vérifier non seulement la régularité de la ratification ou de l'approbation des traités et accords invoqués devant lui mais aussi d'en contrôler la publication[28].

Par ailleurs, le Parlement qui s'octroie un droit d'amendement modifiant l'intégrité d'un engagement international ou qui refuse de statuer sur une demande d'autorisation peut également voir son acte annulé par le juge constitutionnel. La raison réside dans

[27]- P.Pactet et F.Melin-Soucramanien, Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2010, 29ème édition, pp.570-571. Cette réserve s'explique par le fait que jadis, selon D.Carreau, « Il craint(le juge), en appréciant la régularité de la ratification ou de l'approbation d'un traité international, de violer la séparation des pouvoirs. Il répugne également à empiéter sur les prérogatives du gouvernement en matière de conduite des relations internationales », in Droit international public, 10ème édition, Paris, Pédone, 2009, p.514.

[28]- Conseil d'Etat, Ass.,18 déc. 1998, S.A.R.L., du Parc d'activités de Blotzheim et S.C.L. Haselaecker. Soulignons que la doctrine considère la publication comme l'acte principal du juge ordinaire qui permet surtout de vérifier la place des engagements internationaux par rapport aux sources du droit interne. Cf. P.Reuter, le droit international et la place du juge français dans l'ordre constitutionnel national, Colloque SFDI : L'application du droit international par le juge français, A.colin, 1972, p.33.

le fait que l'exercice du droit d'amendement ne relève pas en ce domaine de sa compétence ; et il ne peut non plus prendre argument sur des raisons politiques ou autres pour refuser de statuer sur des catégories d'engagements internationaux qui entrent dans ses prérogatives pendant que son vote positif ou négatif, voire son ajournement du projet gouvernemental, est simplement attendu.

S'agissant du contrôle de compatibilité de la constitution avec l'engagement international[29], il permet au juge constitutionnel de déterminer les dispositions constitutionnelles incompatibles avec les obligations internationales découlant de l'engagement international. Ce contrôle, qui intervient entre la signature et la ratification, est déclenché sur saisine des autorités politiques[30]. La doctrine estime qu'en cas d'incompatibilité entre la constitution et l'engagement international, les autorités politiques internes ont le choix entre trois possibilités : soit elles refusent de ratifier le traité ; soit elles formulent une réserve au moment de la ratification ; ou, elles peuvent engager la procédure de révision de la constitution en relation avec les dispositions incompatibles[31]. Les Etats africains se retrouvent dans cette dernière solution qui n'est pas pour autant courante dans la mesure où les révisions constitutionnelles opérées au lendemain des processus de démocratisation ne l'ont pas été du fait de la contrariété des engagements internationaux mais plutôt en raison des conditions d'éligibilité des Présidents candidats[32].

[29]- M.Fromont, « Le traité sur l'Union Européenne et le juge constitutionnel en France et en Allemagne », in Mélanges Peisser, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, pp.229-240.

[30]- Ce sont les autorités exécutives et législatives qui peuvent saisir le juge constitutionnel dans les Etats africains. Au Bénin, aux termes de l'article 146 de la constitution, la saisine peut être initiée par le Président de la République ou le Président de l'Assemblée Nationale au Bénin.

[31]-J.VELU, « Contrôle de constitutionnalité et contrôle de compatibilité avec les traités », Journal des Tribunaux, 1992, p.729-741 et 749-761, p.738-739. Cité par H.Tourard, op.cit., p.265.

[32]- La révision des constitutions dans le nouveau constitutionnalisme africain semble se réduire principalement à la suppression du nombre de mandats présidentiels. Le Bénin est l'un des rares Etats en Afrique de l'Ouest qui n'a pas encore succombé à cette tentation de révision opportuniste.

Dans la pratique, les juges africains ont été amenés à se prononcer sur la compatibilité de certains engagements internationaux avec la Constitution de leur Etat.

Il en est ainsi du traité relatif à l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires signé par quatorze Etats africains le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Ile Maurice). A l'instar du Congo et du Sénégal notamment, le Bénin a également saisi le juge constitutionnel aux fins de vérifier la conformité des clauses de ce traité régional. Appelé à connaître si la ratification de ce traité supposait un abandon total ou partiel de souveraineté, le juge constitutionnel béninois dans sa décision DCC 19-94 du 30 juin 1994 trouve qu' « *un abandon partiel de souveraineté dans le cadre d'un traité ne saurait constituer une violation de la constitution dans la mesure où celle-ci, à l'article 144, a prévu que le Président de la République négocie et ratifie les traités et accords internationaux et que ledit traité se justifie, au surplus, par la nécessité de l'intégration régionale ou sous-régionale affirmée par le préambule et l'article 149 de la Constitution* »[33].

La position ainsi adoptée qui vise à ne pas être un frein à l'intégration des souverainetés, n'est cependant pas nouvelle. Elle s'aligne, d'une part, sur une décision rendue le 16 janvier 1923 par la Cour Permanente de Justice Internationale dans l'Arrêt Wimbledon rappelant qu'une certaine limitation de souveraineté est inhérente à la notion même d'engagement international et, d'autre part, sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel français qui a affirmé à propos des accords de Maastricht que « *le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que*

[33]- Cour constitutionnelle béninoise, Décision 19-94 du 30 juin 1994

...la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétence consentis par les Etats membres »[34].

Par ailleurs, et en droit comparé, l'importance que revêt pour le juge constitutionnel la régularité formelle des normes internationales peut néanmoins le conduire à assimiler un acte unilatéral d'une organisation internationale, telle une Résolution du Conseil de sécurité à un engagement international en vue de vérifier la compatibilité avec la Constitution. C'est ce qui se dégage de la décision n°019/GG/SG du 06 décembre 2006 du Conseil constitutionnel ivoirien[35]. En effet, sur saisine du Président de la République de la Côte-d'Ivoire, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité de la Résolution 1721 du 1er novembre 2006 du Conseil de Sécurité des Nations Unies tendant à modifier la répartition des compétences entre le Président de la République et le Premier Ministre au profit de celui-ci et à réaménager les attributions constitutionnelles des institutions de la République. Bien qu'une Résolution du Conseil de Sécurité soit une contrainte internationale qui ne saurait s'analyser comme un traité ou un accord international, elle a été déclarée en plusieurs de ses dispositions contraire à la Constitution de la République de la Côte-d'Ivoire. Cette décision du juge constitutionnel ivoirien est inédite. A cet égard, le Professeur L.Sindjoun fait observer :

[34]- Conseil constitutionnel français, Décision n°92-308 du 09 avril 1992. Pour ce rapprochement des jurisprudences, se référer à l'analyse de J.J Raynal dans l'article précité, pp. 14 et ss.

[35]- Cette décision a été reproduite dans L. Sindjoun, Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp.298-305.

« *…La décision du juge constitutionnel ivoirien est une décision rare en son genre…Qui plus est, le juge ivoirien ne se borne pas à examiner la Résolution 1721(2006) adoptée le 1er novembre 2006 par le Conseil de Sécurité, il choisit aussi d'apprécier la légalité de ladite Résolution à l'égard de la Charte des Nations Unies. En s'auto-instituant interprète de la Charte des Nations Unies, le juge constitutionnel ivoirien estime que l'ONU a outrepassé ses pouvoirs, a commis un excès de pouvoir et a procédé à un détournement de fonction en adoptant la Résolution 1721(2006) qui porte atteinte à la Constitution ivoirienne. Ici, un juge national, d'une part, remet en cause l'immunité de juridiction attachée aux résolutions du Conseil de Sécurité prises dans le cadre du chapitre VII à partir d'un droit national et de la Charte des Nations Unies, d'autre part, sanctionne le dédoublement fonctionnel du Conseil de Sécurité au sens de l'utilisation de sa compétence institutionnelle instituée par la Charte de l'ONU dans un ordre juridique national spécifique. Il en découle la cristallisation entre droit international public et droit national* »[36].

Au demeurant, loin de parler d'une désobéissance à la contrainte internationale par les autorités internes ivoiriennes, l'immixtion du Conseil de sécurité était si évidente qu'une autre Résolution[37] plus souple sera adoptée pour corriger les erreurs de la première qui touchaient aux conditions essentielles de la souveraineté de l'Etat[38]. C'est dire que si la Résolution du Conseil de sécurité n'est pas par nature un engagement international, elle peut

[36]- L.Sindjoun, op.cit., pp.307-308.

[37]- Voir Résolution 1739(2007) du Conseil de Sécurité de l'ONU

[38]- L'expression est du Conseil constitutionnel français faisant allusion au respect des institutions, à la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits du citoyen. Cf. Conseil constitutionnel français, Décision n°85-188DC du 22 mai 1985, Rec. p.15.

néanmoins, dans le processus de son insertion dans l'ordre interne, être interprétée comme telle et conduire à un contrôle de constitutionnalité[39].

Si le contrôle *a priori* vise à n'admettre dans le droit interne que la ratification des engagements internationaux conformes à la constitution, le contrôle *a posteriori,* qui intervient après la ratification, crée une situation d'incertitude pour les partenaires de l'Etat ; les engagements internationaux déclarés contraires à la constitution devant cesser de produire leurs effets dans l'ordre juridique de l'Etat[40].

B- Un contrôle *a posteriori*

Le contrôle *a posteriori* s'exerce lorsque le traité est déjà en vigueur soit à l'encontre de la loi autorisant la ratification, soit à l'encontre du traité lui-même[41]. L'intérêt de ce contrôle réside dans le fait qu'il est opéré à l'encontre des engagements internationaux signés voire déjà ratifiés et dont la conformité avec la Constitution n'est pas forcément établie. Cette possibilité, quoique rare, n'est pas inconnue de la pratique de la Cour constitutionnelle béninoise qui peut remettre en cause un engagement déjà signé ou ratifié.

D'ailleurs, cette Cour a rendu plusieurs décisions confirmant ou infirmant la compatibilité des engagements internationaux ratifiés par le Bénin. En effet, saisie par le Président de la République pour contrôle de constitutionnalité de la loi n° 99-027 du 26 Octobre 1999 portant autorisation de ratification du traité de Pélindaba sur

[39]- On peut lire avec intérêt les observations de Madame Valérie Bore Eveno sur la question, dans « Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de Sécurité : vers un constitutionnalisme international ? », R.G.D.I.P., 2006/4, pp.827-860.
[40]- C. Greweet, H. Ruiz-Fabri, Droits constitutionnels européens, Paris, PUF, 1995, p.129.
[41]- H. Tourard, l'internationalisation des Constitutions nationales, op.cit., p.262.

la zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (ZEAN) signé au Caire le 11 avril 1996, la Cour constitutionnelle a considéré « *qu'il résulte de l'examen de la loi déférée et de l'analyse du traité (...) que leurs dispositions n'ont rien de contraire à la Constitution* »[42]. Elle confirme cette position dans la décision DCC 00-033 du 28 juin 2000 en déclarant que la loi n° 98-031, adoptée par l'Assemblée le 30 juillet 1998 et qui a autorisé la ratification de six conventions internationales adoptées dans le cadre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), est conforme à la Constitution[43].

Par contre, dans la Décision DCC 09-066 du 28 mai 2009, le juge constitutionnel béninois était invité à se prononcer sur la constitutionnalité de l'Accord signé le 08 mai 2007 entre le Gouvernement de la République et l'Association Mondiale de l'Appel à l'Islam(AMAI) pour l'hopital EL –FATEH de Ouando. Alors que ce recours s'apparentait à un contrôle de conventionalité, le juge constitutionnel a quand même procédé au contrôle de conformité de l'accord à la constitution en retenant que « ... qu'au cas où un traité comporterait une disposition contraire à une prescription constitutionnelle, ledit traité ne pourra être ratifié qu'après amendement de la disposition constitutionnelle concernée ; qu'en tout état de cause, l'accord simplifié intervenu entre l'Association Mondi*ale de l'Appel à l'Islam et la R*épublique du Bénin ne saurait éclipser les engagements internationaux régulière*ment pris par la République du B*énin dans le cadre d*e l'organisation Internationale du Travail*… »[44]

[42]- Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 00-021 du 10 mars 2000 relative au Traité de PELINDABA.
[43]- Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 00-033 du 28 juin 2000 relative à plusieurs Conventions et Protocoles sur la CEDEAO.
[44]- Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 09-066 du 28 mai 2009.

Le juge constitutionnel béninois n'est pas que juge des règles de procédure, il est aussi juge des règles de fond, c'est-à-dire de la régularité matérielle des engagements internationaux**.**

II- **Un contrôle de régularité matérielle**

Le juge constitutionnel ne peut éluder la prise en compte des exigences substantielles de la Constitution dans son processus du contrôle de régularité des engagements internationaux. C'est à ce niveau qu'il intervient pour apprécier l'articulation entre le droit international et le droit interne[45]. Même si dans le contexte des Etats africains, la tendance est à la primauté du droit international, plus précisément à la confirmation du monisme, le juge constitutionnel béninois doit procéder à l'agencement des deux normes interne et internationale pour prévenir d'éventuels conflits. Pour y arriver, il a l'obligation de se référer aux normes prévues dans le bloc de constitutionnalité (1) en même temps qu'il est lié par le respect des normes internationales, conséquence de leur supériorité sur les lois internes(2).

A- **La prise en compte du bloc de constitutionnalité**

Comme l'affirme P. Gaïa, « *l'identification des normes de référence applicables dans le mécanisme de contrôle au fond de l'engagement international vis-à-vis de la Constitution, se ramène à la question essentielle de savoir quel est le contenu exact du bloc de constitutionnalité* »[46]. Définie comme un ensemble de normes de valeur constitutionnelle qui servent de référence au juge constitutionnel, la notion de bloc de constitutionnalité a connu une

[45]- H.Kelsen, « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public », RCADI, T.14, 1926, vol. IV, pp.227-331 ; R.Pinto, « La constitutionnalité des dispositions de fond des traités devant la Cour suprême des Etats-Unis », in Au service du droit, Publication de la Sorbonne, 1984, pp.87-105.

[46]- P.Gaïa, Le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux, op.cit., p.264.

évolution depuis son apparition dans les années 1970 en France[47]. On est, comme l'affirme Jean-Michel Blanquer, en présence d'une « *notion étiquette* » qui regroupe sous un même terme des acceptions diverses[48]. Bien que la Constitution française du 04 octobre 1958 ait posé dans son article 55 le principe de l'autorité supérieure des traités (régulièrement ratifiés ou approuvés) sur les lois, les traités ne font pas partie du bloc de constitutionnalité[49] ; le Conseil constitutionnel en a décidé ainsi dans sa décision du 15 janvier 1975 et le respect de l'article 55 est assuré par rapport au contrôle de conventionnalité[50]. Cette conception restrictive des éléments du bloc de constitutionnalité n'est cependant pas l'approche des Constitutions africaines qui considèrent comme faisant partie du bloc les différents instruments internationaux régulièrement ratifiés par les Etats, ce qui sous-entend que les constitutions africaines attribuent une valeur constitutionnelle aux normes internationales. Ainsi, par exemple, en matière des droits humains sont constitutionnalisés la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, les deux pactes internationaux de

---

47- En France, le bloc de constitutionnalité comprend le préambule de la constitution du 4 octobre 1958, la DDHC du 26 août 1789, le préambule de la constitution du 27 octobre 1946, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, les principes particulièrement nécessaires à notre temps. Par la suite, le Conseil constitutionnel l'a élargi en y ajoutant les principes généraux du droit non rattachés à un texte, les objectifs de valeur constitutionnelle., et depuis 2005 la Charte de l'environnement fait partie du bloc de constitutionnalité. En revanche, et de façon constante, certains actes ne font pas partie du bloc : les lois organiques, les normes internationales et communautaires, les règlements des assemblées parlementaires, les lois référendaires intervenant dans le domaine des lois ordinaires. Cf. Ph. Foillard, Dictionnaire de Droit public, Paris, Centre de publications universitaires, 2000, p.50 ; M. de Villiers et A. le Divellec, Dictionnaire du droit constitutionnel, Paris, Sirey, 7ème édition, 2009, pp.27-28.

48- J.M. Blanquer, « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel ? », Mélanges Jacques Robert, Libertés, Paris, Montchrestien/E.JA., 1998, p.228.

49- En Belgique, le débat semble être définitivement réglé puisque le traité international fait partie du bloc de constitutionnalité et il appartient à la Cour d'arbitrage (maintenant cour constitutionnelle depuis la réforme de 2004) d'assurer son respect. Cf. F.Delpérée, « Les rapports de cohérence entre le droit constitutionnel et le droit international public. Développements récents en Belgique », R.F.D.C., n° 36, 1998, p.731-734.

50- M.de Villiers et A. le Divellec, Dictionnaire du droit constitutionnel, op.cit., p.28.

1966, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981 et les divers autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme et régulièrement ratifiés par les Etats. Cette constitutionnalisation[51], qui vise à assurer la suprématie dans l'ordre juridique interne à ces textes internationaux, est confirmée dans la plupart des préambules des Constitutions africaines. A titre illustratif, dans le préambule de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, le peuple béninois réaffirme son « *attachement aux principes de la démocratie et des Droits de l'Homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations-Unies de 1945 et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente constitution et du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne »*

Il est important de relever que la prise en compte des normes prévues dans le bloc de constitutionnalité se justifie d'abord par l'ouverture de la constitution au droit étranger lequel est considéré comme faisant partie intégrante de la constitution. Non seulement la mention préambulaire met l'accent directement sur le droit international conventionnel mais aussi, même si c'est de façon indirecte, sur le droit international coutumier qui n'est pas du tout ignoré. Car, il est aujourd'hui établi que le caractère obligatoire

[51]- « La constitutionnalisation, selon M.Kamto, doit s'interpréter juridiquement comme l'expression de la volonté du constituant d'élever lesdits droits au rang des normes les plus élevées dans l'ordonnancement juridique. Ces droits prennent rang parmi les normes constitutionnelles et échappent de la sorte au législateur comme au juge ordinaire quant à leur énonciation ainsi qu'à leurs garanties juridictionnelles ». Cf. M.Kamto, « Charte Africaine, instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, Constitutions nationales : articulations respectives », in J.F.Flauss et E.Lambert-Abelgawad(dir.), L'application nationale de la Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples, Bruxelles, Bruylant, 2004, p.36.

de la Charte des Nations unies n'est plus uniquement tiré de son caractère conventionnel, mais plutôt du fait que certaines de ses dispositions soient devenues des normes coutumières[52]. Aussi, est-il utile de mentionner l'incorporation de la constitution au droit communautaire dès le préambule lorsque le peuple béninois a affirmé son « *attachement à la cause de l'unité africaine* » et son engagement « à tout mettre en œuvre pour réaliser l'intégration sous régionale et régionale ».

Cela étant, la question qui se pose à ce niveau est celle liée à l'identification des principes visés par le bloc de constitutionnalité et qui peuvent rendre opposables les engagements internationaux.

Au lieu d'une approche énumérative de ces principes qui ne serait pas exhaustive, il semble que le Conseil constitutionnel français a été plus guidé par les termes qui sont inspirés par la nature de l'engagement à lui soumis. Cependant, dans plusieurs de ses décisions relatives à la conformité des engagements internationaux aux éléments du bloc de constitutionnalité, ce Conseil constitutionnel approuve les « *réserves de constitutionnalité* »[53] qui reposent principalement sur la notion de souveraineté. Il s'agit principalement des conditions essentielles de la souveraineté comprenant par exemples les principes de l'indivisibilité de la République, de l'indépendance de l'autorité judiciaire, de l'incompatibilité entre l'exercice des fonctions gouvernementales et l'exercice d'un mandat parlementaire[54], du respect des institutions de la République, de la continuité

[52]- C'est le cas de beaucoup de constitutions africaines. Sur cette question, lire au besoin Ph.CAHIER, « La charte des Nations Unies et les Etats tiers », Current problems of international Law, éd. A.CASSESE, Milan, 1975 ; et D.NGUYEN QUOCK, Droit international, 5ème édition, Paris, LGDJ., 1994, pp.268 et s.

[53]- C.Grewe, « La révision constitutionnelle et le Traité de Masstricht, R.F.D.C., 1992, n°11, pp.422-426 ; C.Grewe et H.Ruiz-Fabri, Droits constitutionnels européens, Paris, PU.F, 1995, p.126

[54]- On peut, entre autres, citer les Décisions n°76-DC des 29-30 décembre 1976, Rec.p15 (relative à l'indivisibilité de la République, à la souveraineté nationale, à l'incompatibilité des fonctions) ; Décision N°80-116 DC du 17 juillet 1980, Rec. p.36

de la vie de la nation et la protection des droits et libertés des citoyens[55]. Par ces réserves dites de constitutionnalité, le juge envisage d'écarter les engagements internationaux qui seraient contraires à la constitution. Ce qui veut dire qu'il dispose d'une liberté d'appréciation de l'identification et du contenu des termes visés et appliqués, l'essentiel étant de vérifier leur conformité à la constitution.

Les juges constitutionnels africains s'inscrivent eux aussi dans cette même dynamique de liberté d'interprétation et une bonne partie de leurs décisions touche aux questions liées à la délégation partielle ou totale de la souveraineté[56]. La démarche est partagée dans la mesure où la conclusion des engagements internationaux doit se faire conformément au principe de la souveraineté nationale qui est même la pierre angulaire du contrôle de fond opéré par le juge constitutionnel sur les engagements internationaux en cours d'insertion dans l'ordre juridique interne[57]. Sans conteste, la compatibilité de ces engagements leur assure une supériorité sur les lois internes.

B- La primauté du droit international sur les lois internes

Sur quoi porte la supériorité du droit international : la constitution ou la loi?

---

[55]- Il s'agit de la Décision n°85-188 DC du 22 mai 1985, rec., p.15. Le contrôle du Conseil constitutionnel est évocateur : « Considérant que cet engagement n'est pas incompatible avec le devoir pour l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et libertés des citoyens ».

[56]- Même en France, le problème de la souveraineté a été, plus ou moins directement, au centre du débat, dans les trois cas dans lesquels le Conseil constitutionnel a été saisi en vertu de l'article 54, soulignant ainsi le jeu d'une réserve de souveraineté dégagée par le Conseil comme ultime limite de non-contrariété des engagements internationaux et dont la définition s'est précisée au fil de la jurisprudence. Cf. J.Rideau, « Constitution et droit international dans les Etats membres des communautés européennes. Réflexions générales et situation française », op.cit., p.280.

[57]- P.Gaïa, op.cit.,p.327.

Rappelons d'abord que les Constitutions africaines, dans leur large majorité, ont adhéré à la thèse moniste marquée par une supériorité du droit international[58]. Cette préférence peut être néanmoins comprise de deux façons qui découlent de l'interprétation de l'article 55 de la Constitution française de 1958. En premier lieu et de façon évidente, l'article affirme le principe général de la place supralégislative des traités internationaux. Etant donc supérieur à la loi, le traité ou l'accord modifie automatiquement ou abroge dès sa publication les lois contraires antérieures (*lex posterior derogat priori*)[59], mais également il ne peut être porté atteinte à un engagement international de quelque manière que ce soit, par une loi postérieure[60]. Ceci signifie donc qu'en aucun cas, les dispositions d'une loi interne ne sauraient prévaloir sur celles d'un traité. Cette tendance n'est pas démentie en France où les juges ordinaires sont exemptés du contrôle de la conformité

[58]- La supériorité des engagements internationaux sur les constitutions nationales africaines semble marquer la fin des querelles entre monisme et dualisme touchant les relations entre le droit international et le droit interne. Ainsi que l'écrivait Michel Virally en 1964 : « L'évolution actuelle des rapports internationaux et de la technique des traités démontre de la façon la plus claire qu'il n'y a plus de domaine dans lequel le droit international ne puisse pénétrer : ce qui demeure aujourd'hui encore réservé au droit interne ne l'est que provisoirement », in « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes », Mélanges offerts à Henri Rollin, Problèmes de droit des gens, Paris, Pédone, 1964, p.491.

[59]- Cette supériorité du droit international sur les lois antérieures a été déjà mise en évidence dans plusieurs décisions rendues par la Cour permanente de Justice Internationale(CPJI). On peut notamment citer l'affaire des intérêts allemands en Haute –Silésie polonaise(arrêt du 25 mai 1926). Dans cette affaire, la CPJI a précisé : «Au regard du droit international et de la Cour qui en est l'organe, les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté des Etats au même titre que les décisions judiciaires ou les mesures administratives… »(Arrêt N°7, Sr.A, p.19). Cette position de supériorité est confirmée dans beaucoup d'autres affaires par la Cour Permanente (Voir Affaire relative aux Questions des communautés gréco-bulgares(Avis consultatif de 1930, Série B, N°17), Affaire des Zones franches de Haute-Savoie et du pays de Gex entre la France et la Suisse(Série A/B, N°46, p.167), etc.

[60]- En cas de contrariété entre un traité et une loi postérieure, le juge ordinaire procède au contrôle de conventionnalité de la loi, c'est-à-dire confronte la loi au traité. Le juge judiciaire a exercé cette compétence (Cass., 24 mai 1975, Soc.Cafés Jacques Vabre, RTDE 1975, p.336). De même, dans l'arrêt Nicolo, le Conseil d'Etat français a admis que les traités régulièrement introduits doivent l'emporter sur les lois incompatibles même si elles leur sont postérieures (Cf. CE, Ass. 20 octobre 1989, Nicolo, GAJA, N°102).

des engagements internationaux à la constitution[61]. Si ce premier sens de l'article 55 de la constitution française ne pose pas de problème particulier d'interprétation, tel n'est pas le cas pour le fait que l'on a également tendance à supposer que la supériorité des normes conventionnelles peut également s'appliquer aux dispositions de nature constitutionnelle[62].

En effet, l'hypothèse selon laquelle une Constitution s'assimile à une loi interne qui entraînerait *ipso facto* la suprématie de la convention internationale est discutable.[63]

Le principe est bien connu: « la suprématie conférée aux engagements internationaux (par l'article 55) ne s'applique pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle »[64]. L'on sait en plus que la supériorité de la norme externe n'est affirmée que par rapport aux lois et non par rapport à la constitution[65]. Le juge constitutionnel français a toujours décliné ainsi sa compétence pour examiner la conformité d'une loi par rapport à un traité international. Son refus résulte d'abord de la différence de nature entre le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionnalité. Aussi, le juge constitutionnel affirme-t-il clairement qu'il n'a pas « un pouvoir général d'appréciation et de

---

[61]- Lire au besoin affaires affaires Koné(CE aass.3 juillet 1996) ; Sarran et Levacher(CE ass., 30 octobre 1998) ou Pauline Fraisse(CC ;ass.2 juin 2000), etc.

[62]- De façon générale, les rapports entre traités, lois et constitution peuvent donner lieu à cinq situations susceptibles d'interrogations : « le traité a une valeur supérieure à la constitution et aux autres normes étatiques, le traité a une valeur égale à la constitution-et par là supérieure aux autres normes étatiques-, le traité a une valeur inférieure à la Constitution mais supérieure aux normes législatives, le traité a une valeur égale à la loi, le traité a une valeur inférieure à la loi ». Cf. M.Melchior, « Considérations sur les rapports entre traités, lois et constitution », Mélanges en hommage à F.Délpérée, op.cit.,2007, p.1017.

[63]- L'approche normativiste s'insurge contre une telle conception. La constitution est au-dessus de la hiérarchie des normes juridiques.

[64]- Voir CE, Ass. 3 juillet 1996, Koné, GAJA, N° 109 ; CE Ass., 30 octobre 1998, Sarran et Lavacher, GAJA, N°113 ; Cass. Ass. 2 juin 2000, Mademoiselle Fraisse, R.D.P., 2000, p.1037).

[65]- Voir par exemple l'article 147 de la constitution béninoise : « les traités …ont une autorité supérieure à celle des lois… ».

décision identique à celui du parlement ».[66] Cette position ferme du Conseil constitutionnel français, plusieurs fois confirmée[67], est encore reprécisée de nos jours[68] pour montrer la nécessité d'une étanchéité des compétences entre juges en ce domaine.

De son côté, le juge constitutionnel béninois ne semble pas encore s'inspirer de cette jurisprudence constante même si l'exceptionnelle décision rendue au Bénin par le Haut Conseil de la République, statuant à titre provisoire comme cour constitutionnelle, pourrait faire penser à une probable inflexion de sa position. En effet, saisi par le Secrétaire Général du Gouvernement aux fins de vérifier la conformité à la constitution d'une modification par décret d'un texte de forme législative, le Haut Conseil de la République exerçant à titre provisoire les attributions dévolues à la Cour constitutionnelle considère que : « *dans le cas d'espèce, les décrets pris en application de l'article 100 de la constitution entrent dans le champ d'application des traités ou accords ratifiés par les Etats signataires ;(…) qu'une loi contraire à un*

66- Conseil constitutionnel français, Décision 74-54DC, Rec.19,RJC I-30.

67- Voir par exemple Décisions n°86-216 du 3 septembre 1986, recueil p.135 ; Décision n°89-268 DC du 29 décembre 1989, recueil p.110. Il est important de souligner que IVG(I)a été confirmée dans sa position originelle par la Décision 446DC du 27 juin 2001 sous le titre IVG(II). Cf.L.Favoreu, et L.Philip, les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 15ème édition, 2009, pp.252-254.

68- La position du Conseil constitutionnel français a été réaffirmée notamment dans la Décision n°2010-605DC du 12 mai 2010 portant sur la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne(Cf. Journal officiel de la République française du 13 mai 2010, p.8897.). Cette décision apporte un éclairage nouveau à la position du Conseil dans son 18ème considérant : « Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence ; que, toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite ; qu'en premier lieu, la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ; qu'en second lieu, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; qu'en conséquence, il ne saurait déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ; qu'en tout état de cause, il appartient aux juridictions administratives et judiciaires d'exercer le contrôle de compatibilité de la loi au regard des engagements européens de la France et, le cas échéant, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel ».

traité ne serait pas pour autant contraire à la Constitution ;(...) qu'ainsi le contrôle du respect du principe énoncé à l'article 147 de la constitution ne saurait s'exercer dans le cadre de l'examen prévu à l'article 117 alinéa 1er en raison de la différence de nature entre les deux contrôles ;(...)de même, il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle est saisie en application de l'article 100 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une modification par décret d'un texte de forme législative aux stipulations d'un traité ou d'un accord international »[69]. La cour constitutionnelle avait ainsi refusé de procéder à un contrôle de conventionnalité. Elle confirme cette même position dans la décision DCC 98-095 du 11 décembre 1998 en décidant clairement « considérant que le requérant affirme que la procédure suivie contre Azongnigbé Fanou AIZOUN méconnaît les dispositions des articles 9.2 et 14.3 a) du Pacte international *relatif aux droits civils et politiques qui font obligation au juge de notifier le chef d'inculpation à toute personne accusée »*

On considère donc que le respect du principe de primauté affirmé dans l'article 55 n'a pas à être assuré dans le cadre du contrôle de la conformité des lois à la constitution. Car « *une loi contraire à un traité ne serait pas pour autant contraire à la constitution* ». Ensuite, « *la supériorité du traité sur la loi a un caractère relatif et contingent, tandis que la supériorité de la constitution sur les lois a un caractère absolu et définitif* »[70]. A ce niveau du raisonnement, la conclusion qui se dégage est que l'on consent à reconnaître la primauté absolue de la constitution par rapport aux conventions internationales antérieures ou postérieures, mais

[69]- Cour constitutionnelle du Bénin, Décision 6DC du 28 avril 1992.
[70]- Conseil constitutionnel français, N°74-54DC du 15 janvier 1975, Interruption Volontaire de grossesse, Rec., p.19.

également l'on admet qu'un engagement international contraire ne peut produire des effets dans l'ordre juridique interne que si le pouvoir constituant en dispose ainsi.

La tendance observée dans la plupart des Etats africains d'influence française se situe dans cette logique. Néanmoins, il est fréquent d'observer que c'est le juge constitutionnel africain qui assure toujours la primauté des engagements internationaux en droit interne même si la compétence du juge ordinaire peut se révéler parfois concurrente.

Dans sa décision DCC 10-049 du 05 avril 2010 relative au contrôle de conformité à la constitution de la loi N°2010-12 portant abrogation de la loi N°2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du Recensement National Approfondi(RENA) et établissement de la Liste Electorale Permanente Informatisée(LEPI), la Cour constitutionnelle béninoise a procédé à un contrôle de conformité qui s'apparente au contrôle de conventionnalité pour déclarer contraire la loi d'abrogation par suite d'une contrariété à l'article 5 du protocole A/SP1/12/01 de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance. Le juge constitutionnel est naturellement compétent pour contrôler la conformité de la loi à la Constitution et sanctionner son éventuelle violation. Il n'est pas courant que le juge constitutionnel béninois parte de l'inconstitutionnalité d'une loi pour décider de la violation d'une convention communautaire postérieure sur le seul motif de l'article 147 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990. En cette matière, il aurait pu se déclarer incompétent pour susciter l'intervention du juge administratif dont l'appréciation aurait été judicieuse.

De façon générale, la primauté doit s'établir toutes les fois que le juge constitutionnel saisi, vérifie la conformité de la procédure

d'introduction automatique des engagements internationaux en droit interne des Etats. Dans une perspective moniste, il est insoutenable que la notion d'inconstitutionnalité d'un traité soit évoquée dans la mesure où l'unité des ordres juridiques interne et international doit supposer la suprématie des règles internationales sur les normes internes et une soumission automatique des dernières aux premières[71]. Toutefois, l'acceptation de la primauté requiert un minimum de règles. C'est à juste titre que Louis Favoreu pense que « *le principe de primauté, principe de droit international est reçu et aménagé dans l'ordre interne, de telle façon que soient réglés les conflits entre la norme internationale et la norme interne : pour la constitution, le conflit ne peut exister car, soit il est tranché préventivement par le Conseil constitutionnel, soit, il y a présomption de compatibilité entre la norme internationale et la norme constitutionnelle ; pour les lois, le conflit peut être résolu, en vertu de l'article 55, par le juge chargé de l'appliquer, sous certaines conditions ; pour les actes administratifs, la solution est donnée traditionnellement depuis des années par le juge administratif, qui assure la prééminence du traité sans référence à la constitution »*[72].

[71]- G. Scelle, « De la prétendue inconstitutionnalité interne des traités (à propos du traité sur la Communauté Européenne de Défense(CED) », R.D.P., 1952, pp.1015-1016.

[72]- L.Favoreu, « Le Conseil constitutionnel et le droit international », A.F.D.I., XXIII, 1977, p.114

CONCLUSION

L'articulation des normes d'origine externes avec les normes internes a permis d'observer que le juge constitutionnel béninois est le premier juge chargé du contrôle de la conformité des engagements internationaux à la constitution. Il procède non seulement à un contrôle de régularité formelle mais aussi à un contrôle de régularité matérielle. Cette suprématie fonctionnelle annihile l'office des juges ordinaires qui devraient participer, dans le cadre du contrôle de conventionnalité, à assurer la primauté des traités sur les lois. Pour éviter un conflit éventuel de compétence en matière des engagements internationaux, il faut clarifier les attributions des juges constitutionnel et ordinaire béninois. Aussi, est-il important d'éviter les contrariétés permanentes entre les deux ordres juridiques, leur articulation doit désormais tendre vers un système juridique cohérent[73]. Pour ce faire, il faudra concilier le respect des règles de droit international et de droit constitutionnel, avec la prise en considération d'éléments de politique étrangère et de politique intérieure[74]. Le constituant béninois a ainsi un rôle déterminant à jouer dans cette réforme qui permettra, *in fine,* un rapprochement harmonieux et moins conflictuel des deux ordres juridiques.

[73]- F. Délpérée, « Les rapports de cohérence entre le droit constitutionnel et le droit international public. Développements récents en Belgique », op.cit., p.727.

[74]- J. Dhommeaux, « La conclusion des engagements internationaux en droit français : dix-sept ans de pratique », A.F.D.I., XXI, 1975,p.858.

LES FIGURES DE LA CONSTITUTION MATÉRIELLE EN AFRIQUE[1]

ABANE ENGOLO Patrick Edgard
Agrégé des facultés de droit
Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches Constitutionnelles, Administratives et Financières (CERCAF) de l'Université de Yaoundé II-Cameroun

Le continent africain est singulier dans le cadre de son rapport au droit. Du point de vue de son émancipation juridique, il peut être considéré comme né probablement après les Amériques, le vieux continent demeurant l'Europe. Dès lors, il a parfois été formulé que l'Afrique coloniale n'avait pas d'Etats. En fait, il existait un certain nombre d'organisations sociales parce que ce continent comportait plusieurs sociétés traditionnelles. Celles-ci sous forme de royaumes, empires et autres chefferies étaient des communautés d'individus régis par des règles et principes coutumiers bien établis.

Les sociétés traditionnelles africaines pouvaient néanmoins être considérées comme des États en miniature, car ces sociétés avaient des principes coutumiers fondamentaux. Leurs organisations, populations et territoires permettaient d'admettre qu'il n'y avait certes pas d'Etats modernes en Afrique précoloniale, mais que le phénomène étatique y était consacré.

[1]- Communication présentée à l'occasion du Séminaire scientifique sur la Constitution organisé par l'Association Nigérienne de Droit Constitutionnel (ANDC), du 24 au 26 Octobre 2018 à Niamey.

Pour autant, c'est avec l'arrivée des occidentaux que s'est implanté l'Etat moderne. Cette dernière catégorie n'est rien d'autre que l'aboutissement de la doctrine contractualiste, et son incarnation est la Révolution française.

L'Etat moderne est d'une part caractérisé par l'essor de la République, c'est-à-dire la forme de regroupement politique où il n'y a ni personnalisation ni appropriationdu pouvoir politique sur un territoire, et d'autre part à partir des évènements de Westphalie par la construction de la souveraineté. Ainsi, un Etat est désormais reconnu comme tel par sa souveraineté et du moment qu'il comporte une population, un territoire et un Gouvernement. Ces tous derniers facteurs autant que le premier sont appréhendés, reconnus et formalisés dans l'acte constitutionnel. On peut donc dire qu'il y a un lien intime entre Constitution et Etat car sous l'ère actuelle, il n'y a point d'Etat sans Constitution[2] et surtout, c'est la Constitution qui orchestre fondamentalement l'organisation et le fonctionnement de l'Etat.

L'Etat moderne d'abord et le phénomène constitutionnel ensuite, surgissent en Afrique avec l'arrivée des occidentaux, sous le

[2]- La prolifération des Gouvernements de transition, la recrudescence des compromis politiques ou la « *valse des arrangements politiques* » selon la formule du Doyen DJEDJRO peut conduire à relativiser une telle thèse. Mais la validité de ces formules de crise demeure discutée en doctrine. Sur cette question, lire :DJEDJRO (F.M.), « Le gouvernement dans la Constitution de Côte d'Ivoire » (2010) 41 in *RID* pp. 167-171. Id., « Principe majoritaire et démocratie en Afrique », in *RID*, n° 39, 2008, p. 12 ; TUEKAM TATCHUM (C.), « Les chartes de transition dans l'ordre constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone : étude à partir des exemples du Burkina Faso et de la République centrafricaine », in *Revue-CAMES*, n°001/2016, p. 30 ; GAUDUSSON (J. du Bois de), « L'accord de Linas Marcoussis, entre droit et politique », in *AC*, n° 206, 2003, p. 42. Id., « Point d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les États africains francophones », in *Mélanges en l'honneur de Patrice GELAR*D, Montchrestien, 1999, p. 341 ; PERLO (N.), « Les constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles », in *AFDC*, 2014, Atelier F « Transitions constitutionnelles », 33p ; MAMBO (P.), « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les États africains : réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », in *Revue de droit de McGill*, vol.57, n°4, 2012, pp. 923-952 ; MANDJEM (P. Y.), « Les gouvernements de transition comme sites d'institutionnalisation de la politique dans les ordres politiques en voie de sortie de crise en Afrique ? », in *RARI*, vol.12, n°1 et 2, pp. 81-182.

prisme principal de la colonisation. Le départ de ces derniers constitue l'ère des indépendances inauguréepar le Libéria en 1847 (fin de l'American colonisation society). La République sud-africaine (RSA) et l'Egypte emboitent le pas en 1910 et 1922et il faut indiquer que la Namibie obtient son indépendance en 1990. Malgré ces disparités et écarts dans les dates, la plupart desindépendances surviennent dans les années 60 et aujourd'hui, le continent africain est constitué de cinquante-cinq (55) Etats tous dotés de constitutions écrites.

En prenant comme base 1960 sans oublier qu'avant et après cette période, d'autres Etats africains accèdent à l'indépendance, onpeut classifier les évolutions constitutionnelles dans ce continent en 4 périodes, âges, ou orientations à savoir :

Les Constitutions fondamentales et des libertés. Elles sont dans chaque Etat le premier texte survenant aux lendemains des indépendances qui organise politiquement l'Etat. Ces textes fondateurs étaient pour la plupart libéraux pour des raisons que, les anciennes métropoless'étaient assurées que leur modèle d'organisation devait être répliqué et dans la mesure où les gouvernements étaient encore en quête de légitimité[3].

Les Constitutions développementalistes. Elles sont malheureusement devenues l'identité de plusieurs Etats africains.

---

[3]- Les systèmes politiques africains, dans leur grande majorité, ne sont pas nés ex nihilo et ne vivent pas en autarcie. Ils sont largement influencés par les systèmes politiques de l'extérieur et parfois sont simplement, pour reprendre la formule du Professeur Luc SINDJOUN une « *invention occidentale* ».V. SINDJOUN (L.), *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris, Karthala, 2002, p. 9. Pour approfondir sur le mimétisme, lire utilement : MENY (Y.) (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1993, 283 p ; MAS (J.-C.), *Le mimétisme constitutionnel en Afrique noire : contrainte ou alternative ? L'exemple des Etats issus de la colonisation française*, Mémoire de DEA, Etudes Africaines, CEAN-IEP-Université de Bordeaux 1, 1995, 70 p ; GAUDUSSON (J. du Bois de), « Les nouvelles Constitutions africaines et le mimétisme », in Dominique DARBON et Jean du Bois de GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 309-316 ; GONIDEC (P. F.), « Constitutionnalisme africain », in *RJPIC,* 1986, n°1, p. 49.

En effet, ce sont ces constitutions qui remplacent rapidement les premières constitutions formelles. Leur dispositif liberticide est très souvent attentatoire aux libertés par l'institution de présidentialismes, voire directement de régimes autoritairesafin de consolider le pouvoir unipersonnel du chef de l'exécutif. Ces constitutions renforcent le pouvoir de l'exécutif et elles sont élaborées à l'aune des fraudes à la Constitution[4].

Les Constitutions libérales. Ce troisième cycle survient au début des années 90. Il correspond à la « *troisième vague de démocratisation* »[5] qui s'est formée dans les années soixante-dix dans les pays d'Europe méridionale, et a déferlé à la fin des années quatre-vingt-dix en Afrique noire francophone[6]. La survenance du vent de l'est et la dislocation du bloc soviétique accompagnée de la chute du mur de Berlin, donnent lieu à de nouvelles perspectives pour le monde et pour l'Afrique. Ainsi, les occidentaux vont suggérer de manière impérative la démocratisation et partant le multipartisme qui deviendront les contreparties des aides au développement. Ceci va donner lieu à de fortschangements généralement sous l'égide de conférences

[4]- Les Etats africains, dès le début des indépendances, se sont assignés une mission de développement. Le pouvoir exécutif, bras séculier de l'Etat, s'est vu renforcer pour promouvoir le développement. Sur l' « *omnifonctionnalité*» de l'exécutif notamment de son chef, lire : CONAC (G.), *Les Institutions constitutionnelles et politiques des Etats d'Afrique noire francophone et de la République malgache* (dir), Economica, 1979, p. 56. OWONA (J.), « Le pouvoir exécutif », in *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, t. I, « l'Etat et le droit », Dakar, Lomé, Abidjan, NEA, 1982, p. 97. PRELOT (M.) et LESCUYER (G.), *Histoire des idées politiques*, Précis Dalloz, 10e éd., 1990, p. 466 et s.

[5]- HUNTINGTON (S.), *Troisième vague : les démocratisations de la fin du vingtième siècle,* Paris, Nouveaux Horizons, 1996. Version française.

[6]- MADIOR FALL (I.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique,* Paris, l'Harmattan, 2008, p. 33.

nationales (souvent souveraines)[7], pour aboutir à des constitutions ouvertes à la démocratie[8].

Les Constitutions néo-libérales. Elles sont modifiées ou élaborées dans une perspective libérale et tendent à asseoir l'Etatde droit, même si plusieurs sont marquées par une consolidation du pouvoir du Chef de l'exécutif. Pour autant, la majeure partie est issue des grands débats et fait suite à des soulèvements populaires. Aussi, ces constitutions néo-libérales sont-elles pour certaines issues des refus populaires de la non alternance. On peut citer, les constitutions révolutionnaires du Maghreb dans les années 2010, avec la révolution de Jasmin en 2011 en Tunisie.

Ces différents cycles constitutionnels ont impacté la plupart des Etats africains parce que les constitutions ont évolué avec des contenus qui les rapprochent de plus en plus, faisant voir qu'il y a une mondialisationdes dispositifs constitutionnels.

A travers la théorie Kelsenniène, le regard est porté sur la *grundnorm* ou loi fondamentale. La Constitution est aujourd'hui acceptée comme étant la loi fondamentale dans la mesure où tout

---

[7]- La conférence nationale est dite souveraine lorsqu'elle a une valeur « exécutoire ». Les Etats concernés par les conférences nationales souveraines sont le Bénin, le Mali, le Niger, le Congo-Brazzaville, le Tchad, le Togo, Madagascar. A l'opposé, la conférence nationale non souveraine n'avait qu'une valeur « *recommandatoire* » pour utiliser une terminologie du droit international. Le pays concerné ici est le Gabon. Mais d'autres Etats s'en rapprochent à l'exemple du Burkina Faso par son « *Forum de réconciliation nationale* » et ses « *Assises nationales sur l'Avant-projet de la Constitution* » qui se sont tenus dans le courant de l'année 1992 et la « *Tripartite camerounaise* » regroupant des représentants du pouvoir, de l'opposition et de la société civile. V. MANDIGUI (Y.), « Les vicissitudes de la transition démocratique tchadienne », in *RJPIC*, n°49, oct-déc. 1995, pp. 304-321 ; AICARDI (M.), « La conférence nationale du Tchad du 15 janvier au 7 avril 1995 », in *AC*, n°167, 1993, pp. 41-44 ; KAMTO (M.), « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des Constitutions », in *La création du droit en Afrique,* DARBON (D.) et DE GAUDISSON (J. du bois) (dir.), Paris, Karthala, 1997, pp. 177-195.

[8]- On peut dire de la conférence nationale qu'elle est « un forum de négociations politiques qui a permis – dans les pays où elle s'est tenue – le passage d'un régime politique autoritaire à un régime politique pluraliste ». V. MONKOTAN (J.P.), « Une nouvelle voie d'accès au pluralisme : la conférence nationale souveraine », in Afrique 2000, n°7, oct-déc. 1991, pp. 41-55.

l'ordonnancement juridique est bâti sur la Constitution qui en est doncle fondement. Il n'est point possible qu'une norme soit positive si elle contredit la Constitution[9]. A défaut, elle est une norme négative, pour ne pas dire non existante. La Constitution est la clé devoûte et plus encore un phare qui indique la route au législateur et aux autres autorités édictant les discours-objets.

Plusieurs appréhensions de la Constitution existent. Certains distinguent la Constitutionsouple de la Constitution rigide.Il s'agit de la déclinaison formaliste parce que la division vient de ce que la Constitution souplepeut être modifiée par des procédures simplifiées, tandis que celle rigide est complexe dans sa révision. La rigidité de la Constitution a pour finalité de faire éviter les modifications au gré des caprices des gouvernants. Toutefois, même les Constitutions souples comportent des dispositions intangibles. Pour les constitutions rigides, on peut citer les exemples suisse et danois où le référendum est obligatoire quand il s'agit de la révision. En Allemagne par contre, la Constitution est souple parce que les chambres réunies votent au 2/3 la révision de la Constitution.

Le phénomène constitutionnel est allé en s'accroissant de sorte que de nos jours on parle de bloc de constitutionalité. En fait, d'autres dispositifs non contradictoires et de consécrations également supérieures complètent la Constitution. Les déclarations des droits fondamentaux en font partie. Les lois organiques permettent d'expliciter et de donner de la vigueur aux

[9]- La Constitution, étant la norme suprême, n'a point d'autre fondement de validité qu'elle-même ; validité qui doit simplement être acceptée. C'est donc « *son inscription dans un ordre juridique qui confère à une norme sa validité, c'est-à-dire son caractère spécifiquement juridique* » souligne BRAMI. V. BRAMI (C.), *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français : essai d'analyse systémique*, Thèse pour le Doctorat en droit public, Université Cergy Pontoise, 2008, p. 1 ; KELSEN (H.), *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Bruxelles-Paris, Bruylant, LGDJ, 1997, p. 55.

orientations fondamentales de la Constitution. La jurisprudence constitutionnelle est également dans ledit bloc.

Une autre distinction oppose Constitution formelle et Constitution matérielle. Elle est formelle par sa procédure d'édiction qui est spéciale. On en conclurait que la Grande Bretagne n'a pas de constitution formelle. La Constitution matérielles'appréhende à partir du contenu, c'est-à-dire des dispositions écrites dans le document qui tient lieu de Constitution. Ces dispositions sont les déclarations des droits et le corpus juridique qui organise les pouvoirs.

A partir de cette dernière acception, le questionnement suivant peut être formulé en Afrique, quelles figures arborent les constitutions matérielles ? A ce titre, nécessité s'impose de ressortir les caractères des Constitutions des espaces étudiés dans leur forme et quant à leur fond. Pour ce faire, on pourrait prolonger l'interrogation centrale en se demandant quels sont les aspects identifiant ces Constitutions dans leur *negotium*, et que formalise ces textes en terme de privilèges accordés ou non à l'un des pouvoirs dans leur *intrumentum* ?

En fait, il n'existe pas de vade-mecum pour la rédaction des textes constitutionnels, et encore moins un domaine qui soit réservé au constituant. Pour le premier cas, les méthodes et les modes de rédactions vont varier en fonction des ordres, et pour le second, certaines dispositions seront de nature constitutionnelle ou de nature législative par exemple, selon le lieu. L'intérêt est alors de constater et d'essayer d'appréhender les différences et les convergences des dispositifs constitutionnels, principalement en Afrique subsaharienne, dans la perspective d'établir un noyau dur lié au domaine de la constitution par assimilation au domaine de

la loi, et déclinant le déséquilibre de la balance entre les pouvoirs constitués et qualifiés de séparés.

A titre préalable, il est impératif de préciser que difficilement, l'on puisse parler de la constitution matérielle en Afrique, parce que les divergences existent entre les différents ordres constitutionnels. Un débat survient justement sur l'existence d'un ordre juridiqueafricain. En fait, le droit dans les Etats de ce continent est marqué par la religion, la culture et l'histoire, tous produisant dans les dispositifs, des divergences entre certaines options juridiques de ces Etats. Pour autant des points de convergence sontdécelés, les similarités provenant des proximités géographiques, linguistiques[10] et historiques[11], ce qui amène à constituer des blocs qui sont eux même de plus en plus convergents du fait de la mondialisation, et donc de l'harmonisation universelle des principes constitutionnels pouvant conduire à déduire de l'existence d'un modèle de Constitution matérielle. L'histoire par la colonisation fait qu'on ait des blocs d'anciennes colonies françaises, anglaises, etc. Cela permet d'avoir aujourd'hui le Maghreb, l'Afrique francophone, l'Afrique anglophone mais aussi les lusophones qui se rapprochent des francophones. Ainsi,

[10]- Sur le plan linguistique, certains Etats africains ont le français comme langue officielle ou comme l'une des langues officielles dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui : « Etats d'Afrique noire francophone ». Les États de cet échantillon sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo Brazzaville, la République Démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, Madagascar, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

[11]- Sur le plan historique, certains Etats africains ont en commun le droit français comme source d'inspiration. Ce dernier demeure la source essentielle d'inspiration ou de référence dans laquelle s'abreuvent la plupart des États africains francophones. À ce propos, étudiant la réception du droit administratif français en Afrique francophone, le Doyen Magloire ONDOA souligne à juste titre que : « la doctrine, la jurisprudence et les textes français comblent les vides supposés ou réels et inondent les allées des études juridiques relatives à l'Afrique. Mieux le droit français, érigé en modèle, fournit la base de la plupart des raisonnements et fonde les rares satisfécits adressés au juge africain concerné ou les fréquentes récriminations dont il fait l'objet ». ONDOA (M.), « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », in RJPIC., n°3, 2002. p. 288.

les Etats par ces blocs constatés et du fait de l'assimilationnisme ont constitué des droits similaires.

Du point de vue contextuel, les Constitutions des Etats africains s'inscrivent dans la mouvance du constitutionalisme qui suppose l'existence d'une Constitution[12], mais aussi que celle-ci corresponde à la prescription de l'article 16 Déclaration française des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) de 1789 « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de Constitution* ». Et les évolutions proviennent aussi des exigences et pressions des partenaires au développement. Au surplus, la Constitution en Afrique exprime aussi une émancipation des peuples africains dont l'un des actes forts est la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP) de 1981.

L'objectif des actes constitutionnels est de répondre aux exigences de l'Etat de droit, par la fécondation d'un dispositif validant la séparation des pouvoirs et sacralisant les droits fondamentaux, de sorte que la Constitution s'apparente à un ordre de valeurs.

Les Constitutions des Etats africains font en général mauvaise presse parce que du point de vue formel, leurs procédures d'élaboration étaient et sont encore critiquables. En effet, des points plus qu'importants de la Constitution, qui impactent l'avenir de la Nation, subissent des révisions par les parlements quiau regard du fait majoritaire, sont acquis à la cause de l'exécutif. Ces parlements quistatuent comme pouvoir constituant

[12]- Francis WODIE considère le constitutionnalisme dans sa signification immédiate, à savoir l'existence, au sens formel, d'une Constitution « *qui sert de support à la vie politique* ». WODIE (F.), « Régimes militaires et constitutionnalisme en Afrique », Penant, n°803, juin-septembre, 1990, p. 197. Lire également BRETON (J.-M.), « Le sacré et le constitutionnalisme. De la légitimation à la disqualification du pouvoir », *Droit et culture*, in *RTAH*, n° 12, 1986, p. 105 et s.

dérivé,viennent alors dans un contexte problématique parfois modifier les bases fondamentales de l'Etat.

Le regard porté aux Constitutions matérielles en Afrique impose alors un échantillonnage. Les Etats comme le Cameroun, la République Centrafricaine,la Guinée Equatoriale ontdes textesconstitutionnels quasi-semblables.Les Etats Togolais, Sénégalais, Béninois peuvent aussi être regroupés sous le prisme des convergences matérielles de leur texte constitutionnel. A titre comparé : le Nigéria, la République Sud-africaine et le Kenya, par leur rapprochement historique, sont également à examiner. Enfin le Maroc et le Congo complètent ces échantillons. Le premier par la spécificité de son régime politique, et le second par son attraction vers les constitutions anglo-saxonnes.

En compulsant ces textes constitutionnels, des tendances liées à leur volume et au renforcement des pouvoirs du chef de l'exécutif émergent. Ceci amène à dire que du point de vue matériel, les Etats africains ont, d'une part des Constitutions inutilement inflationnistes (I) et d'autre part des Constitutions apparemment présidentialistes(II).

I- Des constitutions inutilement inflationnistes

A ce niveau, il faut rester dans la rigueur des dispositions du pouvoir constituant. Dans ce cas, il sied de ne s'attarder que sur la Constitution isolement, en oblitérant ses satellites qui constituent le bloc de constitutionalité. Dès lors, les décisions du juge constitutionnel, les instruments internationaux et lois organiques ne sont pas à examiner à la différence de la Constitution elle-même, stricto sensu, qui pour la plupart des Etats d'Afrique, s'avère inflationniste du fait de l'augmentation des normes dans la Constitution. L'augmentation du volume des Constitutions

correspond à une écriture de ces textes avec plus de dispositions, mais aussi par la quête de précision des normes. On y retrouve alors des dispositions en trop (A). Cette approche donne lieu à une dévalorisation de la Constitution(B).

A- L'appréhension des dispositions en trop

Dans la conception et la rédaction des normes juridiques, il est nécessaire que les dispositions soient succinctes, nécessaires et impératives. Mais alors, l'on recense dans l'espace de cette étude des dispositions constitutionnelles bavardes et équivoques.

1- Les dispositions bavardes

L'examen des textes constitutionnels donne comme résultat la subdivision de la constitution en deux. On retrouve ainsi une constitution sociale et une constitution politique. La constitution sociale est en réalité la déclaration des droits qui peut prendre la forme de préambule. Pour la constitution politique, elle est le second segment de l'article 16 (DDHC). En fait, la constitution sociale consacre les droits, tandis que la constitution politique organise la séparation des pouvoirs en régissant la vie politique. S'agissant de cette dernière, il y a une augmentation mais elle est à relativiser. En fait, l'augmentation dont il s'agit cible une diminution du pouvoir exécutif et une consolidation de l'équilibre du pouvoir par la séparation horizontale et verticale des pouvoirs dont le garant suprême est le juge constitutionnel[13]. La séparation

[13]- Le garant politique de la Constitution dans la plupart des Etats est le président de la République. « *Le président de la République veille au respect de la Constitution* », c'est en substance ce qui ressort de l'article 5 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 révisée le 14 avril 2008. De même au Sénégal, l'article 42 de la Constitution du 13 décembre 2000, texte adopté par référendum du 7 janvier 2001 dispose « *Le Président de la République est le gardien de la Constitution* ». En Côte d'Ivoire, l'article 54 de la Constitution du 9 novembre 2016 dispose « *Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il incarne l'unité nationale. Il veille au respect de la Constitution* ». Dans le même sens, l'article 8 de la Constitution gabonaise du 19 aout 2003 dispose « *Le Président de la République est le Chef de l'État; il veille au respect de la Constitution* ».

verticale est constituée, non seulement des collectivités infra étatiques dont les marques majeures sont les collectivités territoriales décentralisées, mais aussi des administrations singulières désignées comme Autorités administratives indépendantes. Par voie de conséquence, la constitution politique est enrichie par les dispositions qui visent notamment le juge constitutionnel, la décentralisation mais aussi l'intégration dans certains cas de dispositions sur les Autorités administratives indépendantes.

La constitution sociale est le morceau du texteconstitutionnel qui a fortement pris du volume[14]. En fait, cette trajectoire est issue de la progression des droits générationnels. En effet, si au départ le postulat était aux droits civils et politiques[15], l'Etat moderne intègre aujourd'hui les droits de quatrième génération, qui par exemple codifient la manipulation des éléments humains.Il n'y a pas eu disparition de la première génération et les Etats africains se sont arrimés au rajout de droits fondamentaux nouveaux sur d'autres droits fondamentaux anciens.

De manière diachronique, il est intéressant de jeter un regard sur les Constitutions des Etats africains d'expression anglaise. Celles-ci sont particulièrement volumineuses, probablement du fait de leurs origines. En réalité, le legs des colons a été l'assimilationnisme institutionnel. Ceci fait que ces Etats africains, inspirés par la Grande Bretagne, ont fécondé des constitutions formelles

[14]- En fait, il apparait que les constitutions ont pris du volume avec le temps et au gré de leurs révisions et d'établissements de nouvelles constitutions. On peut se dire que ceci est aussi le résultat des combats (permanents) menés pour affranchir les citoyens de l'autoritarisme et que les réformes constitutionnelles ne sont que les répliques protectrices contre l'arbitraire et les exercices liberticides du pouvoir. Dès lors, on peut mieux comprendre *l'inflationnisme* de la constitution sociale, le but étant de constituer et d'ériger un bloc de dispositions consacrant et garantissant da
vantage les droits fondamentaux.

[15]- Droits issus de la DDHC de 1789 et du Pacte International de 1966 relatif aux droits civils et politiques.

qui comportent des règles matérielles inspirées par celles de la Grande Bretagne. Ainsi, la vielle tradition constitutionnelle britannique fort riche et entamée par des actes fondamentaux dès 1215 avec la magna carta et enrichie par l'habeas corpus, le bill of rights et autres pétitions des droits, donnent à cette monarchie une complexe et dense constitution matérielle.A titre d'exemple, la Constitution Sud-africaine comporte jusqu'à 243 articles et 14 chapitres détaillés. La Constitution du Nigéria tient sur 11 Chapitres et 154 articles. Plus encore, la Constitution du Kenya de 18 chapitres comporte 204 articles. On devrait donc, pour ces cas, parler de constitutions inflationnistes.

A l'intérieur des constitutions des Etats africains, on retrouve effectivement des dispositions bavardes. Le point de départ est que la Constitution comporte des normes essentielles et les principes nécessaires à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat. Une logorrhée dans la Constitution peut insinuer des règles constitutionnelles non productives parce qu'étant des normes d'affichage. On tendrait alors vers un droit mou, qui manque d'effectivité. Le droit constitutionnel ne devrait pas faire des déclarations et on doit retrouver dans la Constitution des énoncés et dispositions dont l'écriture s'avérait nécessaire. Dans l'espace africain, certaines dispositions sont bavardes du fait de leur caractère superfétatoire parce que le constituant au lieu de les consacrer,aurait pu les ignorer souvent du fait qu'elles s'imposent d'elles-mêmes.

Dans ce sens, le Benin fait montre d'une exemplarité en recourant plutôt et à titre préalable à une invocation de droits dans la constitution sociale« *les droits et les devoirs proclamés et garantis par la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP) adopté en 1981 par L'OUA…., font partie intégrante*

de la présente Constitution et du droit béninois », ce qui aurait pu suffire.Or par la suite, le constituant de cet Etat énumère lesdits droits fondamentaux. Les Constitutions Anglo-saxonnes auraient pu empreinter à cette technique de l'invocation des droits fondamentaux pour avoir des dispositions succinctes sur ces questions, en faisant simplement référence aux instruments internationaux concernés.

Au Kenya, l'article 46 de la Constitution consacre les droits du consommateur avec le droit d'être réparé de la mauvaise qualité des produits et le droit aux produits de qualité raisonnable. L'article 47 prévoit le droit de solliciter l'administration qui doit réagir dans un délai raisonnable. Ces dispositions sont des détails qui auraient pu ne pas figurer dans le texte constitutionnel.

Le cas spécifique du Cameroun intrigue, parce que sa Constitution du 18 janvier 1996 comporte des articles que le constituant aurait pu ne pas consacrer. D'abord l'article premier dispose, « *La République unie du Cameroun prend, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, la dénomination de République du Cameroun (loi n° 84/1 du 4 février 1984)* »[16].Cette disposition est inutile et superflue dans la mesure où ce n'est pas en 1996, c'est-à-dire lors de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle de 1996 que l'Etat a changé de dénomination, mais le 04 février 1984et le constituant l'a lui-même indiqué par la formule « *voirloi n° 84/1 du 4 février 1984 »*.L'énoncéconforme à notre avis serait « *LaRépublique du Cameroun (loi n° 84/1 du 4 février 1984)… est un Etat unitaire décentralisé »*. Ensuite, le constituant indique clairement que « *La République du Cameroun adopte l'anglais et*

[16]- Cf. Art. 1 al. 1 de la Constitution du 18 janvier 1996 révisée le 14 avril 2008.

le français comme langues officielles d'égale valeur. Elle garantit la promotion du bilinguisme sur toute l'étendue du territoire »[17]. Pourtant l'insertion dans le texte constitutionnel de l'anglais et du français comme langues officielles de l'Etat emporte logiquement leur garantie sur toute l'étendue du territoire. De même, l'énoncé sur la progressivité[18] qui concerne l'entrée en vigueur de la Constitution est une disposition qui aurait pu ne pas être écrite dans la Constitution. En effet, il n'est pas nécessaire de consacrer la progressivité dans la mesure où les nouvelles institutions, de même que les règles nouvelles ne peuvent aucunement entrer en vigueur le jour de la promulgation de la Constitution. De même, consacrer que la déclaration des droits est partie intégrante de la Constitution peut poser problème parce qu'il ne viendrait à l'esprit de personne de contester la valeur constitutionnelle d'un texte qui est incorporé dans la Constitution.

A l'analyse, ces dispositions constitutionnelles sontbavardes parce qu'elles auraient pu être ignorées.

2- Les dispositions équivoques

Les dispositions sont dites équivoques parce que le constituant a utilisé une écriture obscure. En effet, comme toute norme juridique et tel que décidé dans une jurisprudence du Conseil constitutionnel français, la loi quelle qu'elle soit doit être claire (Conseil constitutionnel n°2005-514 DC, 28 avril 2005, Cons.14). Ainsi, du moment que la disposition est équivoque, on peut dire qu'elle peut compromettre la sécurité juridique parce que son interprète pourra l'aborder dans un sens qui se détache de son essence, du fait même de ces significations diverses.

[17]- Cf. Art. 1 al. 3 de la Constitution du 18 janvier 1996 révisée le 14 avril 2008.
[18]- *Idem*., Art. 67.

On peut prendre dans certaines constitutions et à titre d'exemple.

- la Constitution de la Guinée Equatoriale dont l'article 24 dispose que « *l'Etat protège la paternité responsable et l'éducation appropriée pour la promotion de la famille* ». La notion de paternité responsable est fondamentalement équivoque.

- au Bénin, l'article 28 de la Constitution est également critiquable, il y est écrit que : « le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines ou *autres unités industrielles…sont réglementés par la loi ».* Cette disposition semble non importante dans une Constitution. Plus encore et comme pour la RDC, l'article 40 de la Constitution du Bénin dispose que : « l'Etat a le devoir d'assurer la dif*fusion et l'enseignement de la Constitution, de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme (DUDH) de 1948, de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP) de 1981, l'Etat doit intégrer les droits de la personne humaine dans les programmes d'alphabétisation et d'enseignement aux différents cycles scolaires et universitaires…*». On pourrait se poser la question de savoir si ceci est l'exclusivité de l'Etat et sous quelle forme l'enseignement prescrit se déploiera ?

-En RDC, de nombreuses dispositions constitutionnelles sont équivoques. Les articles 35, 43 et 45 disposent dans ce sens. L'article 15 est également équivoque puisqu'il prescrit que : « *les pouvoirs publics veillent à l'élimination des violences sexuelles ».* Le point d'achoppement ici est l'impossibilité de l'élimination des violences sexuelles.

B-<u>L'appréhension de la dévalorisation de la Constitution</u>

La Constitution qui doit demeurer un acte exemplaire devrait être dépourvue de dispositions équivoques ou bavardes. En présence

de telles dispositions, c'est la Constitution même qui se trouve dévalorisée.

1-L'effet sur la fondamentalité

La loi est l'expression de la volonté générale[19]. Mais en fait, parmi les caractères de la loi, il faut recenser l'impersonnalité et la généralité. A travers l'impersonnalité, la loi ne s'adresse à personne et n'en désigne point parce que ses destinataires sont nombreux.

Il est possible d'identifier les actes juridiques de l'Etat qui correspondent aux critères de l'impersonnalité et de la généralité. Dans l'ordre hiérarchique, on y retrouve la Constitution, les lois et règlements. Avec ces trois textes, plus on monte, plus l'échelle de généralité augmente. Dès lors le règlement est général, la loi l'est un peu plus et la Constitution l'est davantage.

Ce prisme oblige à conclure que les textes constitutionnels dans leur rédaction doivent rester dans les généralités. Trop de précisions dans les dispositions constitutionnelles devraient entrainer une dévalorisation de la Constitution. En outre, les règlements et surtout la loi prolongent et rendent applicable l'acte constitutionnel. Il devient alors dangereux pour la Constitution de détailler alors même que cette tache devrait incomber partiellement au législateur dans la loi, et grandement à l'administration par les décrets et arrêtés d'application.

Dans les systèmes anglo-saxons, il est constaté que les Constitutions prescrivent souvent dans le détail. Cette situation normalise le juge constitutionnel alors même que ce dernier

[19]- La loi est réputée, pour utiliser la terminologie de Jean-Jacques ROUSSEAU, être l'expression de la volonté générale. Ce qui explique que « tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants à sa formation ».V. DENIZEAU (C.), « Le Parlement incarne-t-il la souveraineté nationale ? », in *LPA*, 10 juillet 2008, n°188, p. 33.

devrait être un juge spécial. En effet, le juge constitutionnel doit être sollicité pour des cas exceptionnels. Lorsque la Constitution contient presque tout, ce juge devra apprécier les litiges ordinaires. C'est pour cette raison que dans les Etats de la Common Law**,** le système de contrôle par voie d'exception est celui répandu dans le contrôle de constitutionnalité. On pourrait se poser la question de savoir si la Constitution peut tout consacrer et aller dans le détail ? Si l'on répond par l'affirmative, que resterait-il au pouvoir législatif et aux auteurs des règlements.

Plus encore, introduire des détails dans la Constitution peut mettre à mal sa durée dans le temps, parce que le détail change au gré du contexte et donc, la Constitution sera forcément très souvent modifiée. A partir de ceci, l'on peut envisager que « *les constitutions générales* » correspondent aux constitutions rigides, tandis que « *les constitutions peu générales et plus détaillés* » se présentent plus comme des constitutions souples.

La Constitution est pourtant un symbole, et ce caractère sacré devrait s'opposer à ce que s'incrustent les dispositions porteuses de détails dans les textes constitutionnels.

Au Nigéria, les dispositions comme les articles 108 à 113 interpellent. On y retrouve la procédure devant la cour suprême fédérale dont les mécanismes pour interjeter appel. Ceci induit que si la volonté est de changer le mécanisme d'appel qui aurait dû figurer dans une loi qu'on aurait modifiée, il sera impératif de réviserplutôt la Constitution. En RDC les articles 20, 41, 43, 48, et 55 sont problématiques. A l'article 41 par exemple, la majorité est fixée à 18 ans révolus. Aussi dans l'hypothèse du changement de l'âge de la majorité, faudra-t-il modifier la Constitution. L'excès de détails conduit alors à la vulnérabilité de la norme fondamentale.

2- L'effet sur la normativité

C'est un véritable constat d'échec qui montre que « *la Constitution est perçue en Afrique moins dans son aspect normatif que dans ses aspects fonctionnels. Elle n'est pas une barrière juridique, mais l'une des techniques que le pouvoir met au service de ses objectifs. C'est un guide plus qu'un code d'obligations* »[20]. En effet, la facilité avec laquelle dans certains pays, les Constitutions ont été interprétées n'est pas de nature à conférer à la loi constitutionnelle un prestige très supérieur à celui de la loi ordinaire.

La Constitution dans sa rédaction devrait obéir aux exigences de bonne écriture du droit. En effet, une prescription doit être claire, succincte, utile et normative. La Constitution devant être le texte exemplaire est aussi soumise à l'obligation de normativité. Le Conseil constitutionnel français a eu l'occasion de se prononcer sur la normativité de la loi. Sa position impacte sur n'importe quelle disposition normative, parce que la haute juridiction française affirme qu'il est impératif qu'une prescription intime un ordre. A ce niveau, la normativité est tirée des caractères obligatoire et justiciable d'une prescription. Par l'obligatoriété, on recherche les critères de contrainte et de force exécutoire de la norme qui a, selon les cas, autorité de la chose constituée, légiférée, ou décidée. Concernant la justiciabilité, une disposition est normative parce qu'on peut en réclamer la jouissance devant le juge ou toute autre autorité publique. C'est dans ce sens que le

[20] CONAC (G.), « Les Constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité », in *Dynamiques et finalités des droits africains* (dir.) Gérard CONAC, Paris, Economica, 1980, p. 385. Dans le même sens, lire : ALTWEGG-BOUSSAC (M.), *Les changements constitutionnels informels*, édité par l'Institut Universitaire Varenne, diffusé par LGDJ-Lextenso éditions, coll. des thèses (Fondation Varenne), n° 76, 2013, XIII-627p ; PIERRE-CAPS (S.), « Les mutations de la notion de Constitution et le droit constitutionnel », in *Civitas Europa*, mars 2001, n° 6, pp. 39 et s ; AIVO (F.J.), « La crise de la normativité des Constitutions en Afrique », in *RDP,* 2012/1 ; AVRIL (P.), « La Constitution : Lazare ou Janus ? », in *RDP*, 1992, pp. 949-960 ; GAUDUSSON (J. du Bois De), « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », in *Renouveau du droit constitutionnel,* Mélanges Louis FAVOREU, Dalloz, 2007, p. 622 ;DOSSO (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », in *RFDC,* 2012/2 (n° 90).

juge français a estimé que le droit au logement, bien que consacré dans la Constitution, n'est pas un droit ou une prérogative constitutionnelle, mais qu'il s'agitplutôt d'un objectif de valeur constitutionnelle (Décision n°98-403 DC du 29 juillet 1998, Conseil constitutionnel). A la vérité, les constitutions bavardes transposent les textes constitutionnels comme étant des instruments de politique publique, parce qu'on y expose également des orientations et des programmes dont la matérialisation juridique peut être problématique. C'est ainsi que les dispositions à l'utilité équivoque pénètrent les textes constitutionnels et s'y retrouvent comme règles programmatoires ou objectifs constitutionnels. Ces dispositions d'affichage perdent quelque peu leur normativité, parce qu'une disposition constitutionnelle dont on ne peut jouir, est en fait une règle d'affichage, une déclaration de bonne intention sans vertu normative.

Les Constitutions africaines subissent ainsi une écriture avec des dispositions non normatives. On constate même l'anesthésie de certaines normes constitutionnelles par d'autres. Un cas de figure est la laïcité de l'Etat. Le principe est que toute République est laïque. Les Etats africains pour la plupart se réclament justement laïcs. Au Bénin par exemple, l'article 23 de la Constitution consacre la liberté de la religion et de culte, ou encore le respect de la laïcité de l'Etat et le droit au développement des communautés religieuses et philosophiques. Mais alors, il y a une contradiction entre cet article 23 et l'article 53 parce que pour ce dernier, la formule du serment du Président de la République est l'allégeance vis-à-vis de Dieu et les mânes des ancêtres. En République du Togo, les articles 1er et 64 de la Constitution comportent la même contradiction. Par contre au Sénégal, on retrouve une bonne illustration de la laïcité telle qu'elle est proclamée aux articles 1er et 19 de leur Constitution. Et d'ailleurs, à l'article 31 du même texte il est disposé que le Président de la République prête serment devant la Nation, sans plus.

De manière synthétique, des textes constitutionnels examinés,on est autorisé à affirmer que du point de vue matériel, les Constitutions de la plupart des Etats africains souffrent de leur caractère inflationniste. Toutefois il s'avère que cette observation est en réalité une tendance universelle. L'autre spécificité est la lecture des segments de ces textes qui sont apparemment présidentialistes.

II- Des Constitutions apparemmentprésidentialistes

Dans la rigueur méthodologique, le présidentialisme résulte de l'approche institutionnaliste. Cette notion est notamment issue des travaux du doyen VEDEL et de Maurice DUVERGER qui l'ont utilisée pour respectivement qualifier les régimes Sud-américains et africains. L'évolution de cette notion par l'approche institutionnaliste a amené à dire que les présidentialismes sont les acclimatations autoritaires du régime présidentiel.

Sans corroborer l'approche institutionnaliste, il convient de simplement retenir ici que par le présidentialisme, le régime politique donne plus le pouvoir au chef de l'exécutif sur des bases strictement juridiques[21].

L'analyse des Constitutions africaines amène effectivement à voir une supériorité du chef de l'exécutif (A),même si dans la réalité, les constitutions consacrent des dispositions de limitation de cette supériorité(B).

A- La supériorité du chef de l'exécutif

Les Etats africains se sont appropriésla théorie de la séparation des pouvoirs, quoique l'organisation de ces pouvoirs semble donner plus de poids à l'exécutif. Pour sa dénomination, le chef de l'exécutif est dans plusieurs Etats un président de la République[22].

[21]- GICQUEL (J.), « Le présidentialisme négro-africain. L'exemple camerounais », in *Le pouvoir,* Mélanges offert à Georges BURDEAU, Paris, LGDJ, 1977, pp. 701-725.

[22]- A l'exemple du chef de l'exécutif au Cameroun. Cf. Art. 5 al. 1 de la Constitution du 18 janvier 1996 révisée le 14 avril 2008.

Mais au Maroc il est un monarque constitutionnel. Du point de vue culturel, le chef dans les sociétés africaines est très puissant, et il est constaté que les textes constitutionnels ont souvent tendance à donner au Président, en République, des fortifications pour affirmer son autorité.

1- Dans la structuration des pouvoirs

Le président de la République dans les Etats africains est un Chef de l'Etat de type particulier investi au suffrage universel en général direct, et justifiantdepouvoirs étendus au regard de sa place prééminente dans le paysage institutionnel. C'est l'autorité suprême dans l'Etat, l'institutionla plus importante. Cette prééminence de l'institution présidentielle a été diversement perçue par la doctrine. Pour Gérard CONAC, l'institution présidentielle tend à absorber toutes les fonctions de l'Etat[23]. Pour le Professeur Joseph OWONA,c'est le pouvoir tout court[24]. Cette omniprésence de l'institution présidentielle a aussi été perçue par Patrick JUILLARD. Selon l'auteur, l'institution présidentielle se confond avec l'Etat. Dans ces conditions, « *quelle que soit la nature du régime politique, ce qui affecte la personne du chef de l'Etat ne manque pas de retentir sur l'institution exécutive, et ce qui affecte l'institution exécutive ne manque pas de retentir sur le système tout entier* »[25]. Tout se passe comme si une rupture de la continuité de l'institution présidentielle déboucherait sur une rupture de l'ordre étatique.Pour d'autres, le Président de la

[23]- Au lendemain des indépendances, l'exécutif dans les Etats africains s'est assigné une vocation missionnaire de développement. C'est pourquoi l'exécutif concentrait toutes « les ressources juridiques et politiques pour promouvoir le développement, asseoir l'Etat et consolider l'unité nationale ».V.MADIOR FALL (I.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique,* op.cit., p. 10; CONAC (G.), *Les institutions constitutionnelles et politiques des Etats d'Afrique noire francophone et de la République malgache*, Gérard CONAC (dir.), Paris, Economica, 1979, p. 56.

[24]- OWONA (J.), « Le pouvoir exécutif », in *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, t. I, « l'Etat et le droit », Dakar, Lomé, Abidjan, NEA, 1982, p. 97.

[25]- JUILLARD (P.), « La continuité du pouvoir exécutif », in Pouvoir, Mélanges George BURDEAU, Paris, LGDJ, p. 160.

République serait même le souverain par excellence. Pour s'en convaincre, il suffit de recenser par Constitution les dispositions relatives au Président de la République.

Au Cameroun, la Constitution du 18 janvier 1996 révisée le 14 avril 2008 comporte 69 articles, et 32de ces articles sont consacrés au président de la République *;* soit près de la moitié. Au Bénin, la Constitution du 11 décembre 1990 comporte 160 articles et 48 articles sont consacrés au Président de la République. Au Sénégal, la Constitution de 2001 comporte 108 articles et 48 articles sont consacrés au Président de la République. En Côte d'ivoire, sur 184 articles que comporte la Constitution de 2016, 60 sont consacrés au Président de la République. Au Congo Brazzaville, la Constitution de 2015 comporte 246 articles et 65 d'entre eux sont consacrés au Président de la République.Au Tchad, la Constitution de 2004 comporte 239 articles et 49 de ces articles sont consacrés au Président de la République. On peut donc multiplier à souhait les exemples, on se rendra certainement compte de ces attentions constitutionnelles de supériorité du président de la République.

2- Dans l'attribution des fonctions

En l'appelant président de la République, on doit dire que ce dernier, chef de l'exécutif, est également Chef de l'Etat[26]. Ceci lui donne deux (02) attributions majeures et une posture supérieure. En tant que Chef de l'Etat, le président est représentant de l'ensemble de la Nation qu'il engage[27]. Mais aussi, ce statut le

[26]- Tous les Chefs d'Etat ne sont pas des Présidents de la République, mais tous les Présidents de la République sont des Chefs d'Etat.

[27]-Dans la plupart des Etats africains, le président de la République est l'élu de la nation toute entière et incarne l'unité nationale. De là découle le triptyque constitutionnel « *magique* » au sujet de la fonction présidentielle. Ce triptyque se détermine par la formule« *une Nation, un Chef, un Projet, ou si l'on veut, une République, un Président, une Politique* ».Lire utilement : OLINGA (A.D.), *La Constitution de la République du Cameroun*, op. cit., p. 65.

place à la tête de toutes les institutions, lui accordant des pouvoirs non pas que sur l'exécutif seulement, mais aussi sur le judiciaire et le législatif[28] qui sont bien évidement les autres pouvoirs dans l'Etat. La posture du Chef de l'Etat est emblématique parce qu'au-delà de son prestige, il lui revient d'intervenir quand cela est nécessaire, comme arbitre[29] en cas de conflit entre les pouvoirs constitués.

En tant que chef de l'exécutif, le président de la République est à la tête d'un pouvoir et peut créer des institutions sur lesquelles il exerce directement ou indirectement un contrôle.

Les moyens utilisés par le chef de l'exécutif lui donnent de l'emprise sur l'organisation institutionnelle de l'Etat. Certains de ses actes sont d'ailleurs non attaquables à l'exemple des actes de Gouvernement qui sont des actes normatifs relevant exclusivement de la compétence du président de la République. Du reste, il détient le pouvoir réglementaire qu'il exerce à travers les Dahirs au Maroc, les ordonnances et décrets dans les autres

---

[28]- Le président de la République est un chef d'Etat aux pouvoirs étendus. Ces pouvoirs sont, non seulement exercés au sein de l'exécutif, mais aussi en dehors de l'exécutif. V.MBPILLE (E.P.), *Le Président de la République en droit constitutionnel camerounais*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Yaoundé II, 2015, pp. 198-244.

[29]- Pour les professeurs Francis HAMON et Michel TROPER, la notion d'arbitre est assez ambiguë, car elle peut être prise dans un sens faible ou dans un sens fort. Au sens faible, arbitrer « *c'est veiller à la régularité d'une compétition sans y participer soi-même, comme le fait par exemple un arbitre sportif* ». Au sens fort, arbitrer « *c'est user de son autorité pour concilier des intérêts opposés ou même décider souverainement de quelque chose* ».Le Professeur NGUELE ABADA évoque l'idée d'un personnage « *au-dessus de la mêlée parlant au nom des intérêts supérieurs de la nation qui par conséquent tranche de manière souveraine* ». Pour Raymond JANOT, « *on peut concevoir un arbitre comme un personnage passif, une sorte de miroir dans lequel se reflètent les événements de la vie politique. (…). On peut concevoir aussi un arbitre comme quelqu'un qui, dans un certain nombre de cas précis, prend un certain nombre de décisions* ». L'arbitre est « *un être à part, qui ne peut jamais entrer dans la condition commune* ». V. HAMON (F.) et TROPER (M.),*Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 35ed., 2014, p. 534 ; NGUELE ABADA (M.), « 20e anniversaire de la Constitution du 18 janvier 1996 : une intelligence de l'article 5 de notre loi fondamentale *»,* in *Idées, Cameroon Tribune*, 18 janvier 2016, p. 16 ; FERREIRA (O.), « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », in *RFDC*, 2012/1 n° 89, pp. 1-40.

Etats et sans oublier qu'il a le pouvoir d'influencer la procédure législative. De manière concrète et en s'appesantissant sur le cas du Cameroun, on doit affirmer l'effectivité de l'organisation des institutions par le président de la République.

Le Gouvernement par exemple est dans son organisation le produit d'un décret présidentiel. C'est ainsi que le 02 mars 2018 est pris un énième décret portant réorganisation du Gouvernement. Ce pouvoir lui permet de remodeler les institutions publiques en fonction des conjonctures. Dans le même sens, il est de manière critiquable conférer au Président de la République le pouvoir d'organiser la carte juridictionnelle quant aux tribunaux administratifs.La loi portant organisation des Tribunaux administratifs lui confère effectivement le pouvoir de créer un tribunal par région comme celui de fondre plusieurs Tribunaux administratifs en un seul. On n'est pas loin d'un *gerrymandering* dans ce domaine. Dans le même sens, la carte administrative est entre les mains du président de la République qui, outre la création des circonscriptions administratives dans la déconcentration, est compétent au Cameroun pour créer de nouvelles Collectivités territoriales décentralisées (CTD).

Par ailleurs, le chef de l'exécutif crée les services publics à l'exemple des Etablissements publics administratifs. Elément typique au Cameroun, il est observé que dans cet Etat, c'est tout récemment que le Président de la République a mis en place le Conseil constitutionnel. En 2018, il prend effectivement un certain nombre de décrets. Le majeur de ces décrets porte nomination des membres du Conseil constitutionnel à côté du décret qui en désigne le Président. Ce qui est interpélatif est le décret qui porte organisation du Conseil constitutionnel, singulièrement par la création d'un Secrétariat général et de structures rattachées audit

Secrétariat général. Cette organisation de l'administration du Conseil constitutionnel par le Président de la République pourrait souffrir d'inconstitutionnalité parce que le chef de l'exécutif par principe, n'a pas qualité pour s'immiscer dans l'organisation administrative d'une institution indépendante qui plus est se trouve chargée d'atténuer ses pouvoirs exorbitants (organique). En fait, l'organisation administrative du Conseil constitutionnel devrait relever de la loi ou d'un règlement intérieur dudit Conseil. En dehors de cette prérogative d'organiser les institutions, le président de la République bénéficie aussi d'une supériorité sur le fonctionnement des institutions.

Le chef de l'exécutif détient également des pouvoirs relatifs à la bonne marche des institutions publiques. Au Cameroun, uncas singulier est celui du régime de la fonction publique. En France, on retrouve trois fonctions publiques qui sont : hospitalière, locale et d'Etat. Mais, au Cameroun la fonction publique hospitalière est inexistante tandis que celle locale reste attendue. Pour la fonction publique de l'Etat, il est de tradition que ses dispositions statutaires soient des lois. Il serait étrange quel'administration consacre par voie décrétale des principes fondamentaux à l'exemple de ceux relatifs au droit de la défense et à la procédure disciplinaire. C'est dans ce sens que les Constitutions confient le régime général de la fonction publique à la loi. Mais au Cameroun, en dehors du cas spécifique des forces armées régi par la loi, l'article 26 de la Constitution ne fait pas cas de la fonction publique. Ce qui donne lieu à un statut réglementaire de cette institution. Aussi, sont-ce les décrets qui organisent et déterminent le fonctionnement de la fonction publique générale, comme des corps spéciaux à l'exemple de la magistrature.

Au-delà de l'exemple camerounais sur la fonction publique, le Président de la République demeure le régulateur des institutions par son pouvoir de nommer aux très hautes fonctions. Le président est l'horloger qui impulse un rythme aux institutions, notamment en renouvelant les responsables qui sont à leur tête. Effectivement comme aux USA[30], les Présidents, chefs d'exécutifs africains, nomment aux emplois civils et militaires. Pour ces derniers cas, outre la nomination à des postes de responsabilité, c'est souvent au président de la République qu'il revient de sanctionner leur élévation en grade avec une appréciation discrétionnaire à lui reconnue.

Pareillement, les membres du gouvernement sont nommés par le chef de l'exécutif même si selon les régimes, le chef du Gouvernement a la latitude de proposer les membres du Gouvernement[31]. Aussi ambassadeurs, magistrats et autres directeurs générauxet souvent DG sont-ils également nommés par le chef de l'exécutif. Ce dernier détient également la prérogative d'influencer le fonctionnement du Parlement. De manière constante, il peut dissoudre une Assemblée parlementaire[2],

---

[30]- Aux USA, le président nomme et révoque les fonctionnaires. Pour les nominations aux postes les plus importants, l'avis conforme du Sénat est requis. V.CHAMPAGNE (G.), *L'essentiel du droit constitutionnel – Théorie générale du droit constitutionnel*, Paris, Gualino, Lextenso-éditions, 10ème éd, 2011, p. 122.

[31]- La désignation des membres du gouvernement a toujours été pour l'essentiel une affaire du Président de la République dans les régimes politiques africains. Mais, l'émergence d'un premier ministre à part entière conjuguée avec l'effet des textes et du jeu politique pluraliste devrait incliner ce pouvoir de désignation présidentiel à une simple formalité d'approbation. Cette intervention du premier ministre dans la formation du gouvernement, dont l'intensité varie selon les Etats, est de façon générale prévue par les textes constitutionnels. Au Cameroun, la proposition du premier ministériel ne lie pas le Président de la République. En République malgache dans le contexte de la Constitution du 18 septembre 1992, l'approbation du premier ministre liait le président de la République. C'est seulement depuis 1998 que Madagascar rejoint les autres systèmes constitutionnels africains où le premier ministre se contente uniquement de faire des propositions de nomination. V. MADIOR FALL (I.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique,* op. cit., p. 136.

[31]- Au Cameroun par exemple, le « Président de la République peut, en cas de nécessité et après consultation du gouvernement, des bureaux de l'Assemblée Nationale et du Senat, prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale ». Ainsi par cette fonction, le Président de la République peut remédier à une instabilité ministérielle, voire à un conflit qui opposerait le Gouvernement au Parlement. Cf. Art. 8 al. 12 de de la Constitution du 18 janvier 1996 révisée le 14 avril 2008.

voire même les deux chambres quand il y a bicaméralisme. Au Maroc, il est disposé à l'article 5 de la Constitution que le roi peut effectivement dissoudre les deux (02) chambres. Mais il doit au préalable consulter le Conseil constitutionnel[33].

Le président convoque les sessions extraordinaires du parlement[34]et détient le pouvoir d'initier la révision de la Constitution[35]. Dans le travail parlementaire, il détient un véto suspensif par la demande de seconde lecture ou encore la saisine du juge constitutionnel lorsqu'il soupçonne une inconstitutionnalité[36]. Enfin, le président de la Républiquepeut initier des projets de loi comme c'est le cas au Sénégal (article 69). Au Togo par contre (article 83) de même qu'au Cameroun, c'est au Gouvernement qu'il revient d'initier lesdits projets de loi. Cette subdivision autorise à y voir une existence de dispositifs de limitation.

B- La réelle existence des dispositifs de limitation

Le Président est certes fort, mais les constitutions matérielles africaines s'inscrivent résolument dans le constitutionnalisme parce qu'on y retrouve des dispositions qui atténuent la haute supériorité du président. Ceci est visible à travers la consolidation de la séparation des pouvoirs et la formation d'institutions de contrôle alternatif.

---

[33]- Afin de laisser aux rapports entre l'exécutif et le Parlement le temps d'un « rodage » indispensable, la Constitution soumet souvent l'usage du droit de dissolution à des conditions strictes. C'est ainsi que cette fonction exige pour son exercice des consultations préalables. Mais, la Constitution n'apporte pas de précision quant à ce qu'il adviendrait de l'avis défavorable ou des avis défavorables de l'une ou des autorités habilitées à émettre des avis quant au vœu présidentiel de dissoudre le parlement.

[34]- Voir par exemple les articles : 14 al. 3 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 révisée le 14 avril 2008 ; 119 de la Constitution du Congo Brazzaville de 2015 ; 63 de la Constitution sénégalaise de 2001.

[35]- Voir par exemple les articles : 63 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 révisée le 14 avril 2008 ; 223 de la Constitution tchadienne de 2004 ; 240 de la Constitution congolaise de 2015 ; 154 de la Constitution béninoise de 1990 ; 103 de la Constitution sénégalaise de 2001 ; 177 de la Constitution ivoirienne de 2016.

[36]- Voir par exemple les articles : 47 al. 3de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 révisée le 14 avril 2008 ; 133 de la Constitution ivoirienne de 2016, 121 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; 104 de la Constitution togolaise du 31 décembre 2002 ; 131 de la Constitution nigérienne de 1991.

1- La consolidation de la séparation des pouvoirs

Les Constitutions politiques d'Afrique sont quasiment toutes libérales. Elles reprennent en chœur la doctrine de MONTESQUIEU par la consécration de trois (03) pouvoirs qui sont séparés[37]. En effet, le pouvoir exécutif cohabite avec les pouvoirs législatif et judiciaire. Le pouvoir législatif fait les lois et contrôle aussi l'action du Gouvernement. On retrouve ci et là institués des mécanismes de contrôle à travers les commissions d'enquête[38], les questions écrites et orales[39] et parfois les pétitions. Quel que soit le régime, le chef de l'Exécutif peut toujours exercer un droit de véto sur les lois, et si pour les régimes parlementaires en Afrique, il peut dissoudre au moins une Assemblée parlementaire, dans les régimes présidentiels africains le parlement pourra toujours bloquer la nomination des hauts responsables par le Président de la République.Il y a donc un « checks and balance» dans les Constitutions africaines.

---

[37]- Développée par MONTESQUIEU, la théorie de la séparation des pouvoirs suppose que les trois fonctions de l'Etat, exécutive, législative et juridictionnelle soient exercées par trois organes distincts, égaux et complémentaires. La préoccupation de l'auteur est d'éviter que l'exercice du pouvoir ne débouche sur un absolutisme qui porterait atteinte à la liberté, établie pour le bien commun. Pour ce faire, seul le pouvoir peut arrêter le pouvoir, d'où la thèse de la « *séparation* ». MONTESQUIEU (Ch.), *De l'Esprit des Lois*, t. I, Paris, Gallirmand, 1995.

[38]-Les commissions d'enquête parlementaire sont destinées à fournir des informations au sens large du terme aux parlementaires. Elles permettent en effet d'approfondir une question en faisant apparaître des voies de réforme. Les parlementaires peuvent ainsi demander aux ministres de leur communiquer les renseignements dont ils ont besoin pour mener leur mission à bonne fin. Ces commissions, à l'instar de la conférence des présidents, procèdent à l'examen des documents et effectuent des audits. Elles donnent aux parlementaires, non seulement la possibilité d'enquêter sur pièces et sur place, mais aussi de présenter des recommandations qui seront éventuellement reprises dans des projets ou des propositions de loi. V.HAMON (F.) et TROPER (M.),Droit constitutionnel, op. cit., p. 616.

[39]- Les questions écrites et orales sont adressées au Gouvernement pour l'obliger à justifier sa politique, à expliquer pourquoi il a pris telle ou telle décision, ou bien ne l'a pas prise. Les questions écrites apparaissent comme un moyen pour les parlementaires d'obtenir des informations sur des questions techniques, et parce qu'elles sont écrites, elles font l'objet de publication. Les questions orales par contre, sont des interpellations courantes posées aux ministres. Elles se caractérisent par le fait que le ministre dispose d'un temps de parole moins long. Leur régime est fixé par la Constitution et par les règlements intérieurs des assemblées. Ces questions se formulent en principe pendant la session ordinaire des assemblées, même si le règlement de l'Assemblée Nationale prévoit des questions au cours des sessions extraordinaires. V. GUCHET (Y.), Droit parlementaire, Paris, Economica, 1996, pp.175-176.

Pour mettre fin au légicentrisme, les Etats africains ont notamment confiné le domaine de la loi.La compétence du législateur est une compétence d'attribution, c'est-à-dire qu'elle ne peut en principe s'exercer que dans des matières limitativement énumérées par la Constitution. Cette formule générique africaine en ce qui concerne la limitation du domaine de la loi[40] se situe dans un mouvement de mimétisme du constitutionnalisme français. En effet, c'est la Constitution française de 1958 qui a introduit en droit constitutionnel français le principe de la limitation du domaine de la loi, bouleversant ainsi la tradition de la suprématie quasi-absolue de la loi dans les anciens régimes[41]. Puisqu'avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, le pouvoir législatif pouvait intervenir dans n'importe quelle matière et descendre aussi loin dans le détail qu'il le souhaitait. Aucune matière ne lui était interdite, le législateur pouvantalors dans n'importe quelle matière légiférer[42].

Ainsi, outre la Guinée Equatoriale et le Cameroun qui confient la fonction publique au règlement, les autres Etats déterminent un domaine à la loi qui n'est pas très éloigné du champ indiqué à l'article 34 de la Constitution française de 1958.

Pour renforcer la séparation des pouvoirs,le choix des constituants africains est la mise sur pied de juges constitutionnels qui, assurément, devraient garantir l'Etat de droit en limitant l'arbitraire. Par ailleurs, même si le juge constitutionnel qui est statutairement indépendant peut subir dans son fonctionnement,

---

[40]- La compétence législative des députés est pour l'essentiel enfermée dans un domaine déterminé prévu par les Constitutions africaines. Au Cameroun, le domaine de la loi est limité aux matières énumérées à l'article 26 de la Constitution de 1996 révisée le 14 avril 2008. Au Bénin, le Parlement ne peut légiférer que dans le cadre des matières énumérées à l'article 98 de la Constitution de 1990. Au Togo, le domaine de la loi est déterminé à l'article 84 de la Constitution de 2002. Au Sénégal, c'est l'article 67 de la Constitution de 2001 qui fixe les règles concernant la loi.

[41]- HAMON (F.) et TROPER (M.), Droit constitutionnel, op. cit., pp. 661-662.

[42]- EFFAGUE SING (D.), L'exercice de la souveraineté nationale en droit camerounais…, op. cit., p.116.

une forte influence de l'exécutif[43], il faut reconnaitre que certains Etats lui accordent les moyens pour pouvoir accomplir sa mission. Il en est ainsi jusqu'alors au Togo. La Cour Constitutionnelle y est composée de neuf (09) membres. A l'Article 100 de leur Constitution, il est disposé que le président de la République n'en désigne que trois (03). L'Assemblée Nationale désigne trois (03) et le Sénat en désigne aussi trois (03).

On doit aussi remarquer que les constituants ont prévu les situations de crise[44]. Au Cameroun à l'article 8 comme en Guinée Equatoriale à l'Article 42 et au Maroc (Article 74), le contrôle des pouvoirs de crise n'est pas formulé. En dehors de ces exceptions, les autres constitutions vont jusqu'à prévoir qu'en cas d'état de siège ou d'exception, le chef de l'exécutif bénéficie des pouvoirs exacerbés. Mais alors, le parlement va siéger en permanence durant cette période pour par exemple contrôler a postériori l'exécutif (Article 63 Benin ; Article 28 RCA ; Article 47 Sénégal). Au Nigéria par contre, l'Article 65 du texte constitutionnelexclue que les circonstances exceptionnelles soient décrétées. C'est en réalité au parlement qu'il reviendra de voter une loi spéciale sur les circonstances exceptionnelles.

2- La formation d'institutions de contrôle alternatif

Dans les textes constitutionnels contemporains, les constituants traitent du pouvoir administratif. La tendance est alors à une diminution du pouvoir de l'administration d'Etat. L'option qui se généralise est la décentralisation qui dépossède l'administration

[43]- Les présidents des Conseils constitutionnels ou des Cours constitutionnelles sont pour la plupart nommés par le président de la République. Certains auteurs s'appuient justement sur ce fait pour soutenir l'idée d'une anomalie constitutionnelle et au pire d'une excentricité choquante.

[44]- En consacrant de tels pouvoirs, il est clair que l'idée qui a inspiré les constituants africains c'est que si l'Etat se trouvait un jour, comme en France en 1940 dans des circonstances dramatiques (péril grave menaçant l'intégrité du territoire, guerre, invasion étrangère…), il faudrait que le Président de la République dispose des pouvoirs nécessaires et suffisants pour y faire face, sans qu'on ne puisse lui reprocher de sortir de la légalité constitutionnelle.

d'Etat d'une partie de ses compétences transférées aux collectivités publiques décentralisées. Plus encore, on enregistre une forte érection d'Autorités administratives ditesindépendantes. Ces dernières sont généralement créées parles textes constitutionnels. Il s'agit d'institutions qui complexifient la catégorisation des administrations mais aussi qui diminuent les pouvoirs de l'administration d'Etat,en ce sens que les Autoritésadministratives indépendantes (AAI) deviennent des réceptaclesdes poches de compétencesinitialement dévoluesà l'administration d'Etat, ou encore que ces Autorités Administratives indépendantes (AAI) auront pour mission de contrôler et de mettre fin à l'arbitraire administratif.

Le fait d'introduire les Autoritésadministratives indépendantes dans la Constitution protège ces autorités des majorités, parce que le parlement n'aura pas le droit de vie sur elles, mais aussi du fait que ces autorités ne seront ni à la disposition ni à la merci de l'exécutif. Les Autorités administratives indépendantes tirent leur raison d'être de l'Article 16 de la DDHC dont le premier énoncé évoque la consécration des droits. En effet, en filigrane de leur raisond'être on retrouve la quête de plus d'Etat de droit, du fait de leurs missions qui vont généralement dans le sens de permettre la bonne jouissance d'un droit fondamental. De plus, les Autoritésadministratives indépendantes le sont davantageen vertu de leur consécration constitutionnelle.

Pour leur représentation, on peut citer à la lecture des constitutions concernées le Kenya National Humans Rights and Equality Commission (Article 69), ou le Haut Conseil des Collectivités Territoriales au Sénégal (Article 6) de la loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution de 1963).Au Togo, le texte constitutionnel consacre 03 (trois) Autorités administratives indépendantes : La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) ; la Commission

Nationale des Droits de l'Homme et le Médiateur(respectivement Articles 130, 152, 154 de la Constitution du Togo). Au Maroc, on recense une pléthore d'institutions de cette nature, parce que de l'article 161 à l'article 170, le constituant a créé jusqu'à dix (10)Autorités administratives indépendantes qui siphonnent les pouvoirs de l'Administration d'Etat.

Le contrôle alternatif des institutions est également le fait des partis politiques et de l'opposition dont les situations sont de plus en plus constitutionnalisées. Au Cameroun, les partis politiques sont protégés et plus encore au Maroc, les articles 9 et 10 de la Constitution accordent une protection aux partis politiques et un statut à l'opposition.

Ainsi, de manière synthétique, les constitutions matérielles des Etats africains sont des constitutions en droite ligne de l'article 16 DDHC parce qu'en les explorant, on découvre presque partout des options libérales qui marquent la présence d'un constitutionnalisme avéré. Toute forme de critique qui pourrait être portée au droit constitutionnel en Afrique relève davantage d'éléments empirique et socio-politique.

Le regard porté sur la constitution matérielle en Afrique permet donc d'observer que plusieurs d'entre elles intègrent le phénomène de globalisation du constitutionnalisme, leurs longueurs et leurs faveurs aux pouvoirs exécutifs semblant être dans l'ordre des choses, du moment que l'Etat de droit et l'efficacité de l'action des gouvernants sont leurs objectifs. Toutefois, pour le cas de l'inflationnisme, il demeure que les caractères symbolique et essentialiste de la Constitution sont écornés lorsque la constitution devient bavarde.

LE NOUVEAU CONSEIL CONSTITUTIONNEL CAMEROUNAIS : LA GRANDE DESILLUSION

(Etude en l'honneur du Professeur Joseph OWONA[1])

Eric M. NGANGO YOUMBI
Docteur en droit de l'Université de Paris I Panthéon- Sorbonne
Diplômé en droit de l'Union européenne de l'IEE de Bruxelles
Enseignant-Chercheur à l'Université de Maroua – Cameroun –

On nous pardonnera, toute révérence gardée, de ne point partager la ferveur unanimiste de la doctrine constitutionnaliste camerounaise (celle notamment du professeur Emérite Joseph OWONA[2]) et de la classe politique, au sujet de la mise en place du Conseil constitutionnel et des premières décisions rendues.

Par la nomination de ses membres[3], leur prestation de serment ; la nomination de son Secrétaire général[4], et plus tard, celle des responsables au Secrétariat général[5], le très attendu Conseil constitutionnel camerounais est enfin officiellement entré en fonction, après une vingtaine d'années de procrastination.

[1.] Le Professeur Joseph OWONA est Agrégé des facultés françaises de droit depuis 1977. Il a avec d'autres, posé les premiers linéaments du droit public camerounais ; il fut le Président du Comité de Rédaction des Questions Constitutionnelles ayant abouti à la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. Il est membre du RDPC (Parti au pouvoir).

[2.] Intervention au Journal de 20 h 30 (CRTV) du 01/11/2010.

[3.] Décret n°2018/0105 du 07 février 2018 portant nomination des membres du Conseil constitutionnel et Décret n°2018/106 du 07 février 2018 portant nomination du Président du Conseil Constitutionnel.

[4.] Décret n°2018/170 du 23 février 2018 portant nomination du Secrétaire General du Conseil constitutionnel.

[5.] Décret n°2018/445 du 31 juillet 2018 portant nomination des responsables au Secrétariat général du Conseil constitutionnel.

Considéré comme le juge de l'Etat, le nouveau Conseil a été unanimement salué par le monde universitaire et politique comme un instrument de vitalisation de la démocratie et de l'Etat de droit, en tant qu'il compte parmi ses membres, (2) deux constitutionnalistes de renom, dont on ne pourrait *a priori* questionner aussi bien la science que les valeurs morales ; (1) un Anthropologue –, maitre dans son art ; de hauts Magistrats –, spécialistes du contentieux ordinaire, et des Administrateurs de grande expérience.

Aux lendemains de sa mise en place et pendant les différentes audiences tenues à l'occasion du contentieux de l'élection présidentielle du 07 octobre 2018, des professeurs de droit (collègues de l'Université de Yaoundé II en particulier) se sont succédé à la télévision et la radio nationales (CRTV), pour expliquer à l'opinion publique ; soit que l'avènement du Conseil constitutionnel a fait sortir le Cameroun du *jurassic park* des sociétés anachroniques[7] en le faisant entrer dans la modernité juridique ; soit que le dernier-né des institutions camerounaises a par ses récentes décisions, fait d'un coup d'essai, un coup de maitre.

Il nous suffit, pour tempérer ces satisfécits exhalant le désir de plaire au pouvoir de Yaoundé, de rappeler que ledit Conseil commence à fonctionner (22) vingt-deux ans après son institution par la loi constitutionnelle de 1996, ce qui impose d'avoir le triomphe un peu plus modeste.

L'on peut comprendre l'enthousiasme de « la doctrine de Yaoundé », si l'on fait une brève rétrospection dans l'histoire

[6]- SINDJOUN (L), « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale : contribution à une économie internationale des biens politico-constitutionnels », *Etudes internationales,* 26 (2), pp.329-345.

constitutionnelle du Cameroun, pour analyser le mécanisme de contrôle de constitutionnalité en vigueur avant la réforme constitutionnelle de 1996.

La première Constitution du Cameroun indépendant (francophone) du 04 mars 1960 ne comportait en effet aucune référence à la juridiction constitutionnelle, si ce n'est une brève formule, inspirée du reste de l'article 5 de la Constitution française du 04 octobre 1958[7], et selon laquelle « Le Président de la République veille au respect de la Constitution ».

Sous le Cameroun fédéral, l'article 14 de la loi constitutionnelle du 1er septembre 1961, disposait que : « le Président de la République fédérale saisit la Cour fédérale de justice dans les conditions prévues à l'article 34, lorsqu'il estime qu'une loi fédérale est contraire à la présente Constitution ou qu'une loi de l'un des Etats fédérés est prise en violation des dispositions de la Constitution ou d'une loi fédérale ».

L'unification ne changera fondamentalement pas cet état des choses, notamment le privilège présidentiel. La fonction de juge constitutionnel était dans ce contexte exercée par la Cour suprême[8]. L'article 10 de la Constitution du 02 juin 1972 dans sa rédaction originelle reprenait *mutatis mutandis* l'article 14 ci-dessus évoqué : « Le Président de la République saisit la Cour suprême dans les conditions déterminées par la loi à l'article 32, lorsqu'il estime qu'une loi est contraire à la présente Constitution[9]. » Lorsque la Cour Suprême statuait en application

[7]- ATANGANA AMOUGOU (J.-L.), « La constitutionnalisation du droit en Afrique : l'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », *AIJC,* 2004, p. 47.

[8]- OWONA (J), « La nouvelle Constitution camerounaise du 20 mai 1972 : de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire », *RJPIC,* 1973, p. 3 et *sv.*

[9]- *Idem.*

des articles 7, 10 et 27 de la Constitution, et donc entre autres, de contrôle de constitutionnalité, elle devait être complétée par (5) cinq personnalités désignées pour (1) un an par le président de la République en raison de leurs compétences et de leur expérience (article 33 de la Constitution du 02 juin 1972).

Il s'agit à l'évidence d'un schéma qui ne pouvait pas fonctionner, parce qu'éminemment politique ; limité quant à la composition de la Cour suprême, l'autorité de saisine et les actes contrôlés. Sauf à se prévaloir de sa propre turpitude, le président de la République ne pouvait saisir la Cour suprême d'un contrôle de constitutionnalité, vu qu'il fût dans la plupart des cas l'auteur de la loi (les initiatives étant essentiellement d'origine gouvernementale[10], et la législation déléguée étant largement pratiquée[11]). Mêmement, la composition de la Cour suprême statuant comme juge constitutionnel, ne garantissait pas son indépendance. Par ailleurs, son office en matière électorale n'était pas à une critique près[12].

[10]- NTONGA BOMBA (S), « La procédure législative devant l'Assemblée nationale du Cameroun », *Juridis Périodique* n°49, 2002, pp. 57-66.

[11]- OWONA (J), « L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais », *RCD,* n°6, pp. 104-123.

[12]- OLINGA (A.D), « Justice constitutionnelle et contentieux électoral : quelle contribution à la sérénité de la démocratie élective et à l'enracinement de l'Etat de droit : le cas du Cameroun », Communication à la Conférence Panafricaine de Marrakech, 26-28 novembre 2012, *www.unpan1.un.org,* consulté le 06 janvier 2019 ; du même auteur, « La naissance du juge constitutionnel camerounais. La Commission nationale autonome devant la Cour suprême », *R.D.S.P.* n°36, 1998, pp.71-77 ; « l'Afrique en quête d'une technique d'enracinement de la démocratie constitutionnelle », *in* M. KAMTO (dir.), *L'Afrique dans un monde en transition. Dynamique interne/marginalisation internationale ?* Paris, Afrédit, 2010, pp.165-189 ; « Contentieux électoral et Etat de droit au Cameroun », *Juridis Périodique* n°41, édition spéciale, 2000, pp. 35-52.

Ces insuffisances des différents mécanismes mis en place avant 1996 ont été brillamment mises en lumière par quelques auteurs[13].

La révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 en instituant (titre VII) un Conseil constitutionnel, opère donc résolument une certaine rupture par rapport à ses devancières.

Sans attendre sa mise en place effective et ses premières décisions, quelques études ont souligné les limites congénitales de cette institution[14]. Les principales observations portent entre autres sur l'indépendance et l'impartialité de ses membres[15], l'absence de consécration expresse de l'exception d'inconstitutionnalité[16], le défaut d'entrée en vigueur plusieurs années après son institution[17] (cette dernière observation a été rencontrée en 2018).

Les élections sénatoriales et la récente élection présidentielle, ont été l'occasion d'un galop d'essai. Elles remettent au goût du jour, les réflexions sur le Conseil constitutionnel camerounais. La nouveauté de la présente contribution tient précisément à ce qu'elle

---

[13]- KONTCHOU KOUOMEGNI (A), « Vers un nouveau modèle de contrôle de constitutionnalité des lois au Cameroun », in Les Cours suprêmes en Afrique, Economica, 1989, p.46 et sq., MBOME (F.X), « Le contrôle de constitutionnalité des lois au Cameroun », RCD n°13 et 14, 1977, pp.30 sq., MANGA (Ph), « Le contrôle de constitutionnalité des lois au Cameroun : un cliché à corriger », Juridis Périodique n°11, juil/sept. 1992, pp.62 et 63.

[14]- ATANGANA AMOUGOU (J-L), « La constitutionnalisation du droit en Afrique : l'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », op.cit., pp.45-63 ; WANDJI (J.F.), La justice constitutionnelle au Cameroun, éd. Manaibuc, 2015 ; TCHAKOUA (J.M), Introduction générale au droit camerounais, l'Harmattan Paris, p.295 ; MOMO (J.C), « Heurts et malheurs de la justice constitutionnelle au Cameroun », POLITEIA (Revue semestrielle de droit constitutionnel comparé) n°8.2005,pp.23 et 44.

[15]-NGUELE ABADA (M), « L'indépendance des juridictions constitutionnelles dans le constitutionnalisme des Etats francophones post-guerre froide : l'exemple du Conseil constitutionnel camerounais », *Palabres Actuelles (Revue de la Fondation Raponda Walker pour la science et la culture),* n°4, 2010, pp.47-90.

[16]-DONFACK SOKENG (L), « Le contrôle de constitutionnalité des lois hier et aujourd'hui : réflexions sur certains aspects de la réception du constitutionnalisme moderne en droit camerounais », in S. Melone, A. Minkoa She et L. Sindjoun, La reforme constitutionnelle du 18 janvier 1996, aspects juridiques et politiques, Fondation Friedrich-Ebert, Yaoundé, 1996, p.398 sq. ; TCHAKOUA (J.M), Introduction générale au droit camerounais, op.cit., p. 297

[17]- GICQUEL (J), « La mise en place du Conseil constitutionnel camerounais » in Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, pp.253-265.

prend en compte ses premières décisions. Aucun auteur à notre connaissance, ne s'y est jusqu'à présent intéressé[18]. Des études sont certainement en cours, au vu de l'effervescence suscitée par les audiences du 16 au 18 octobre 2018, relatives à l'élection présidentielle du 07 octobre. L'on a noté avec satisfaction au sein de la doctrine juridique camerounaise, un regain d'intérêt pour certains ; une découverte ou une reconversion pour d'autres, au contentieux constitutionnel. Elle prend par ailleurs le contre-pied de l'opinion majoritaire, que nous avons qualifiée ci-avant de « doctrine de Yaoundé », celle de Douala étant plus mesurée[19].

Peut-on en toute objectivité soutenir que l'avènement, la mise en place et les premiers pas du Conseil constitutionnel, ont fait passer le Cameroun de la longue nuit automnale au printemps constitutionnel ?

Là où les esprits simples ont pu apercevoir un grand pas pour la démocratie, le néo-constitutionnaliste ne doit certainement pas se laisser abuser, car en toute objectivité –, et c'est la thèse centrale de la présente contribution, le Conseil constitutionnel camerounais, est bien loin de l'idée de justice constitutionnelle telle qu'elle est conçue et quotidiennement vécue dans les grandes démocraties d'Europe continentale et les nouveaux Etats de droit constitutionnel africains[20]. Le progrès d'une société ne saurait se réduire à une comparaison de son présent à son histoire. Il implique une certaine projection vers l'avenir et une mise en perspective avec d'autres sociétés plus structurées au plan juridique.

[18]- Un bref Commentaire a été publié par M. J.F. WANDJI, « Le juge constitutionnel, juge ordinaire dans le contentieux électoral et non juge spécial », 18 octobre 2018, *Inédit.*

[19]- Idem.

[20]- NGANGO YOUMBI (E), La justice constitutionnelle au Benin –logiques politique et sociale, l'Harmattan, Paris, 2016 ; du même auteur, « Libres propos sur l'Etat de droit constitutionnel en Afrique noire francophone » in M. BADJI, S. N. TALL (dir.), *Les transformations de l'Etat, Mélanges Babacar GUEYE,* (à paraitre).

La haute institution camerounaise, dans sa conception et physionomie actuelles, pourrait au demeurant, parfaitement être comparée à un bébé sur les langes, et ses premières décisions, aux lallations du nouveau-né. Sans doute pourrait-on juger l'analyse et le verdict hâtifs et sévères. Ces appréhensions sont à relativiser pour qui observe depuis quelques années, la vie et la marche des juridictions constitutionnelles dans le Monde et en Afrique en particulier[21].

Sur la sévérité, il faut dire qu'un intellectuel, soucieux du progrès humain et du devenir de sa Nation, doit être sévère et objectif à son égard. Aider le Cameroun à sortir du sous-développement constitutionnel, c'est d'abord et avant tout lui dire la vérité. Rappelons qu'il fallut en France, le courage de Louis FAVOREU[22] à la suite de Léo HAMON, pour commenter et critiquer régulièrement les décisions du Conseil constitutionnel, et de manière générale la conception française de la justice constitutionnelle, en s'appuyant sur le droit étranger.

---

[21] NGANGO YOUMBI (E), « Le juge constitutionnel et la rationalisation du régime politique malgache sous la IVème République », *RDP,* n° 4, juillet 2017, pp. 999-1027 ; « La protection constitutionnelle de l'animal en Afrique du Sud », *RDP*, n°3, 2018, pp.763-779 ;« Les normes non écrites dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », *RDP,* n° 5, 2018, pp.1705-1736 ; « L'apport du juge constitutionnel à la déprésidentialisation des régimes politiques en Afrique noire francophone », *RASPOS,* n°7, 2015 ; « La décision de la Cour constitutionnelle gabonaise n°219/CC du 14 novembre 2018 : stupeur ou splendeur », *POLITEIA* (*(Revue semestrielle de droit constitutionnel comparé)* n° 34, janv. 2019 ; « L'excès de pouvoir législatif en Afrique noire francophone » in Prs K. AHADZI-NOUNOU, D. KOKOROKO et F.J. AIVO (dir.), *La Démocratie en question (s),* (Mélanges en l'honneur du Professeur Théodore HOLO), éditions de l'Université de Toulouse Capitole, 2017 ; « La supraconstitutionnalité –Vue d'Afrique » in M. KAMTO, S. DOUMBE-BILLE et B. M. METOU (dir.), *Regards sur le droit public africain* (Mélanges en l'Honneur du Professeur Joseph-Marie BIPOUN WOUM), édition l'Harmattan, Paris, 2016.

[22] FAVOREU (L), « Le Conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics», *RDP*, 1967, p. 5 ; « Modèle européen et modèle américain de justice constitutionnelle », *AIJC*, 1988, p. 51 ; « Légalité et constitutionnalité », *Cahiers du Conseil Constitutionnel,* 1997, p.73 *sq.,* « Le principe de constitutionnalité » Mélanges Charles Eisenmann, éd. Cujas, 1977, p.33 ; « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC,1990,* p. 25 ; « Constitutionnalité des actes administratifs (contrôle de la), *RDCA,* 1992 ; FAVOREU (L) et RENOUX (T), *Le contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Sirey 1992 ; « La constitutionnalisation du droit pénal et de la procédure pénale, vers un droit constitutionnel pénal » in *Droit pénal contemporain,* Mélanges A. Virtu, Cujas1989, pp.169-208 ; « La légitimité du juge constitutionnel », *RIDC*, 1994 p. 571.

Grace à des analyses résolument iconoclastes, le doyen de Marseille est parvenu à élargir sérieusement les horizons du contentieux constitutionnel français, en bousculant de paisibles ordonnancements et des tranquilles évidences. Le système français a pu ainsi par ces réflexions fécondes, se réinventer et se hisser au rang des « démocraties constitutionnelles » à coté de l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, etc.

–*Sur la hâte,* un nombre déterminant (une quarantaine) des décisions ont été à ce jour, rendues par le Conseil, à l'occasion du contentieux des élections sénatoriales et de l'élection présidentielle. Celles-ci ne traduisent certes pas l'essentiel de l'activité du Conseil (il faut à ce niveau lever la méprise au sein de l'opinion publique qui a tendance à réduire la haute juridiction constitutionnelle à un Conseil électoral), mais elles nous semblent représentatives.

En attendant les décisions qui résulteraient de l'exercice des différentes autres fonctions de la haute juridiction camerounaise, il est loisible au regard de l'arsenal juridique qui l'institue, régit son organisation, son fonctionnement ; des actes de nomination au Conseil et des décisions rendues, de le présenter sous les traits tragiques d'une espérance évanouie.

La grande désillusion qui habite l'observateur, armé d'une lorgnette de néo-constitutionnaliste, résulte aussi bien des limites congénitales, c'est-à-dire celles liées à son essence (I), que des limites acquises, qui s'écrivent au fil de ses décisions, c'est-à-dire celles liées à son existence (II).

I –LES LIMITES LIEES A SON ESSENCE

Les premières limites du nouveau Conseil constitutionnel camerounais résultent de son essence. La structure d'une ruche pourrait parfaitement nous renseigner sur la qualité du miel qui en sortirait[23]. On pourrait donc à l'observation de la conception, la structuration et les compétences du Conseil constitutionnel camerounais, et sans attendre une masse critique de décisions, entonner le refrain aux accents déterministes, du philosophe Baruch SPINOZA : « tout est prédit par avance et [le Conseil constitutionnel camerounais] est une espèce d'automate suivant l'harmonie préétablie *par [le constituant]* ».

Une lecture attentive des textes applicables au Conseil (la Constitution telle que modifiée le 14 avril 2008 ; les lois organiques 2004/004 et 2004/005 portant respectivement organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel et Statut de ses membres ; le Code électoral de 2012[24]) nous conduit à un double constat : la haute juridiction constitutionnelle camerounaise se caractérise par une forte influence du modèle français (A), et une forte emprise présidentielle (B).

A. Une excessive influence mimétique française

Il est généralement admis que le mimétisme juridique pousse les constituants d'Etats africains appartenant à la même matrice géo-historique francophone, à reproduire jusqu'aux omissions du droit français[25]. Disons pour qu'il soit bien clair, que le

[23] Notre Avis, « Présidentielle 2018 », Journal Trihebdomadaire « L'œil du Sahel » n°1133, p.4

[24] Loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant Code électoral au Cameroun.

[25] MEBENGA (M), « Un objet juridique non identifié : l'acte de proclamation des résultats de l'élection présidentielle », *in* M. ONDOA (dir.), *L'Administration publique camerounaise à l'heure des reformes*, l'Harmattan 2011, p. 152.

mimétisme juridique est propre à toutes les civilisations, et l'argument mimétique ne peut à lui seul être considéré comme une défaillance[26]. Ce n'est donc pas l'origine étrangère des règles, principes ou techniques qui nous posent problème, car comme l'a si bien écrit le célèbre jurisconsulte allemand Rudolf Von IHERING : « *La réception d'institutions juridiques n'est pas une question de nationalité mais d'utilité et de besoin (…). [S]eul un fou refuserait la quinine [ce fortifiant et médicament antipaludique] au seul motif qu'elle ne pousse pas dans son jardin*[27]. »

Le problème en revanche est que ces éléments importés sont très généralement dénaturés, et parfois même, en décalage, en ce sens qu'ils accusent du retard par rapport au modèle d'importation en continuelle réinvention[28].

Deux points critiquables sur lesquels le système camerounais reprend le système français de base sont : la conception restrictive des actes soumis à contrôle (1), et la conception restrictive du cercle des requérants (2).

---

[26]- NGANGO YOUMBI (E), *La justice constitutionnelle au Benin –logiques politique et sociale, op. cit.,* p.44 *sq.*

[27]- *Idem*, p. 45.

[28]- Trois moments sont importants dans cette évolution. La décision *Liberté d'association* qui marque le point de départ de la fonction subjectiviste du Conseil constitutionnel ; la révision constitutionnelle de 1974, qui ouvre la saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés et 60 sénateurs, ce qui eut pour effet de multiplier les décisions du Conseil ; et l'institution de la QPC en 2008 qui a eu un effet à la fois sur le nombre des décisions et la protection des libertés fondamentales. Avant cette dernière ouverture, beaucoup d'auteurs français s'étaient engagés sur la voie d'un réquisitoire pour son institution, v° entre autres FRYDMAN (P), conclusions sur CE Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, *RFDA,* 1999, p. 813 ; BRAIBANT (G), « Le contrôle de la constitutionnalité des lois par le Conseil d'Etat », *in* J-C. COLLIARD et Y. JEGOUZO, *Le nouveau constitutionnalisme* (Mélanges en l'honneur de Gérard Conac), Economica, 2001, p. 185 ; GENEVOIS (B), « Le Conseil d'Etat n'est pas le censeur de la loi au regard de la Constitution », *RFDA,* 2000, p. 715 ; « Le Conseil d'Etat et l'application de la Constitution », *in L'application de la Constitution par les cours suprêmes*, Dalloz, 2007, p. 31 ; STAHL (J-H), « La longue marche de l'exception d'inconstitutionnalité », *in Le dialogue des juges* (Mélanges en l'honneur de Bruno Genevois), Dalloz, 2009, p. 993 ; SAUVE (J-M), « Audition par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République », *inédit* 2007.

1. *La conception restrictive des actes soumis à contrôle*

La conception restrictive des actes soumis à contrôle en contentieux constitutionnel camerounais, est largement inspirée de la France. Il faut rappeler en effet avec François LUCHAIRE que « le Conseil constitutionnel *français* a été établi *dans un but essentiel : celui de surveiller le Parlement*[29] ».

C'est assez tardivement que le doyen Louis FAVOREU, à partir d'un Article de Michel FROMONT paru dans les Mélanges EISENMANN[30] et de la décision *liberté d'association*[31], lui découvrira un pan important de compétences –, celui de protéger les droits et libertés fondamentaux, quoique la doctrine française ait quelques récriminations au sujet de cette fonction[32].

Le temps nous manque pour exposer toutes les raisons historiques de cette conception française restrictive, soulignons tout simplement qu'elle s'oppose à la conception extensive allemande, qui conçoit largement[34]–, du moins en ce qui concerne le contrôle du respect des droits fondamentaux, les actes soumis à contrôle de constitutionnalité.

---

[29]- LUCHAIRE (F), *Le Conseil constitutionnel,* 1997, Economica, 2ème éd., p.21.

[30]- FROMONT (M), « Droits fondamentaux dans l'ordre juridique de la RFA » in *Mélanges Eisenmann, op. cit.* p. 49 *sq* ; v° aussi « République Fédérale d'Allemagne, l'Etat de droit », *RDP,* 1984, p.1205 *sq.*

[31]- Deux décisions sont intéressantes à ce propos : *Liberté d'association* (1971) ; *Nouvelle Calédonie* (1985), v° aussi FAVOREU (L), « Le Conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », *op. cit*, p. 5.

[32]- V° LOCHAK (D), « Le Conseil constitutionnel, protecteur des libertés ? », *Pouvoirs,* 1986, n°13, p. 41 ; CHAMPEIL-DESPLATS (V), « Le Conseil constitutionnel, protecteur des libertés ou cerbère de la production législative ? », in *Frontières du droit, critique des droits,* Billets d'humeur en l'honneur de D. Lochak, LGDJ, 2007, pp. 251-254 ; WACHSMANN (P), « Des chameaux et des moustiques. Réflexions critiques sur le Conseil constitutionnel », in *Frontières du droit*, critiques des droits, *op. cit.,* pp. 279-284.

[33]-L'article 93-1-4 de la Loi fondamentale allemande, donne compétence à la Cour constitutionnelle fédérale de contrôler tout acte de puissance publique, c'est-à-dire les normes législatives, les actes administratifs (réglementaires et individuels) et les décisions juridictionnelles.

Le Cameroun reprend donc machinalement la conception française restrictive des actes soumis à contrôle. Ceci transparait à l'article 47 alinéa 1 de la Constitution (article 3 alinéa 1 de la loi organique n°2004/001), qui précise que le Conseil constitutionnel statue souverainement sur :

- *La constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux ;*
- *Les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Senat, avant leur mise en application ;*
- *Les conflits d'attributions : entre les institutions de l'Etat, entre l'Etat et les régions ; entre les régions.*

Deux observations découlent de ces dispositions :

Primo, lorsque l'on exclut les traités et accords internationaux, les actes soumis à contrôle sont essentiellement des lois (les règlements intérieurs des Assemblées étant par principe des lois). Ceci pose problème, car il est difficile de comprendre qu'un seul pouvoir (Législatif), soit soumis au contrôle de constitutionnalité ; alors que, d'une part le faisceau puissant des droits régaliens est délié et reparti entre les (3) trois pouvoirs classiques de l'Etat ; d'autre part la suprématie de la norme constitutionnelle et de la jurisprudence qui en découle sur l'ensemble des pouvoirs publics, est affirmée aussi bien en théorie que par les dispositions énonciatives en la matière.

Il y a à notre avis un vide qui ne se justifie pas. En d'autres écrits, soulignions-nous qu'il est conforme à *l'Etat de droit constitutionnel,* de soumettre aux dispositions de la Constitution

les trois pouvoirs classiques de l'Etat[34]. Ainsi, autant les lois, les règlements autonomes[35], que les décisions de justice (portant atteintes aux droits fondamentaux) doivent à notre avis, être soumis au contrôle de constitutionnalité.

Le développement des Etats d'Europe continentale laisse d'ailleurs apparaitre de telles avancées, à tout le moins en ce qui concerne le contrôle des décisions de justice[36].

Secundo, seuls les textes écrits peuvent être déférés au Conseil constitutionnel camerounais. Il est pourtant désormais admis que la violation de la Constitution peut résulter d'un acte oral, d'un silence ou des agissements[37].

Il faut constater que l'article 46 de la Constitution camerounaise précise que le Conseil constitutionnel est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions. Sous d'autres cieux, c'est au départ de cette fonction que le juge constitutionnel a étendu son office aux actes non écrits, ce qui lui a permis de lever des blocages institutionnels.

---

[34]- NGANGO YOUMBI (E), « Libres propos sur l'Etat de droit constitutionnel en Afrique noire francophone » *in* M. BADJI, S. N. TALL (dir.), *Les transformations de l'Etat, op. cit.*

[35]- On pourrait y ajouter les Ordonnances ratifiées et les actes adoptés par le président de la République dans le domaine du Législatif dans l'hypothèse de l'état d'exception.

[36]- FATIN-ROUGE STEFANINI et SEVERINO (C), *Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une étape après la QPC ?* Actes du Colloque des 22 et 24 juin 2016. Cet ouvrage riche d'enseignements comporte entre autres les Contributions suivantes : FROMONT (M), « Le recours individuel dirigé contre une décision de justice pour violation d'un droit fondamental dans la République fédérale d'Allemagne, p. 141 *sq* ; MATHIEU (B) « Le contrôle des décisions de justice par le Conseil constitutionnel français exercé dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité », p. 233 *sq* ; VERDUSSEN (M), « le contrôle des décisions de justice par la Cour constitutionnelle belge », p. 205 *sq* ; PARDINI (J.J), « Contrôle de constitutionnalité, interprétation conforme et décisions de justice en Italie : vers une nouvelle configuration des rapports entre la Cour constitutionnelle et les juges ordinaires », p. 215 *sq* ; ARRETO (M.C), « Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice en Autriche », p. 177 *sq* ; ALCARAZ (H), « Le recours *d'amparo* contre les décisions juridictionnelles –le cas de l'Espagne », p. 161 *sq.*

[37]- NGANGO YOUMBI (E), « Les normes non écrites dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », *op. cit*. pp. 1725-1735.

En attendant donc une éventuelle extension prétorienne de la forme des actes soumis à contrôle, force est de constater que le dispositif camerounais est en décalage avec la tendance générale, autant qu'il est en ce qui concerne le cercle des requérants pouvant saisir le Conseil constitutionnel.

2. *La conception restrictive du cercle des requérants*

Le Conseil constitutionnel camerounais a certes rappelé que la requête qui le saisit n'est pas soumise à un formalisme rigoureux[38], ce qui est favorable à l'accès au prétoire. Toutefois, en dehors du contentieux électoral national où le prétoire est largement ouvert, il faut dire que le cercle des requérants en droit processuel constitutionnel camerounais, reste très fermé.

- *Le contentieux des* élections nationales (présidentielles, sénatoriales et législatives)

Il faut pour apprécier le droit d'agir, distinguer deux niveaux : le contentieux préélectoral et le contentieux électoral.

* *Le contentieux préélectoral*

Il convient encore de distinguer entre le contentieux préélectoral présidentiel (soumis à un scrutin uninominal) et le contentieux préélectoral législatif et sénatorial (soumis à un scrutin de liste).

Le contentieux préélectoral présidentiel. Les actions peuvent avoir trois objets (la contestation du refus de la candidature

[38] Décision n°14/CE/CC/2018 du 17 aout 2018, *Sieur GABIN MINDANHA Rigobert c/Election Cameroon (ELECAM).* Le requérant avait visé « La Cour constitutionnelle » dans sa requête plutôt que *le « Conseil constitutionnel ».* Aux termes de l'article 130 alinéa 4 du Code électoral, la requête doit être datée et signée du requérant, elle doit être motivée et comporter un exposé sommaire des moyens et des faits qui la fondent, Décision n°002/CE/CC/2018 du 15 mars 2018, *ENGONO Valentin (UCDI) c/Elections Cameroon (ELECAM), Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) et les autres Partis politiques en compétition.*

du requérant par l'organe chargé des élections[39] (ELECAM) ; l'action tendant à contester la candidature d'un autre individu[40] ; et l'action en contestation ou réclamation liée à la couleur, au sigle ou au symbole adopté par un candidat[41].

Ces actions ne sont ouvertes qu'aux *candidats, aux Partis politiques prenant part à l'élection ou toute personne ayant la qualité d'agent du gouvernement*[42].

Le Conseil constitutionnel a ajouté une condition supplémentaire qui a pour effet de restreindre davantage le prétoire. Il souligne dans *l'espèce* n°*11 du 17 aout 2018*, que « le contentieux qui peut être déféré devant *[lui] a pour point de départ la décision d'acceptation ou de rejet d'une candidature par ELECAM, l'institution en charge de l'organisation des élections*[43] ». Ceci signifie que le Conseil constitutionnel a en cette matière une compétence de second et dernier ressort, c'est-à-dire de cassation. Il connait conformément à l'article 125 alinéas 1 et 3 du Code électoral de 2012, des recours contre la décision de rejet d'une candidature ou celle portant publication des candidatures[44]. Quid du contentieux préélectoral législatif et sénatorial ?

Le contentieux préélectoral législatif et sénatorial. Le Conseil constitutionnel est aux termes de l'article 47 de la loi 2004/004, juge de l'éligibilité des candidats à un mandat à l'Assemblée

[39] Article 129 du Code électoral ; v° aussi l'article 43 de la loi n°2004/004 du 21 avril 2004 modifiée par celle n°2012/015 du 21 décembre 2012 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel.
[40] *Idem*.
[41] *Idem*.
[42] Article 129 du Code électoral.
[43] Décision n°11/G/SRCER/CC/2018 du 17 aout 2018, *Sieur ABOUBAKAR KAMALDINE c/Elections Cameroon (ELECAM)*.
[44] Décision n°013/CE/CC/2018 du 17 aout 2018, *Sosthène FOUDA c/Elections Cameroon (ELECAM).* Le Conseil reconnait que pour avoir rempli les conditions susmentionnées, M. Sosthène FOUDA a bien qualité.

Nationale ou au Sénat. Il souligne toutefois dans sa toute première *Décision n°001,* concernant *l'affaire Saki LAMINE*[45] que cette fonction ne l'autorise pas à connaitre des questions d'investitures qui sont internes à un Parti politique et relèvent dès lors de la gestion de celui-ci. Il rappelle par ailleurs, comme il a été souligné pour le cas de l'élection présidentielle, que « *le contentieux qui peut être déféré devant le Conseil constitutionnel a pour point de départ la* décision d'acceptation ou de rejet d'*une candidature par ELECAM, institution en charge de l'organisation des élections*[46] ».

En cette qualité, le Conseil peut en vertu de l'article 129 du Code électoral (qui découle de l'article 48 de la Constitution), être saisi par «*tout candidat, représentant d'un Parti politique ayant pris part à l'élection dans la circonscription concernée ou agent de gouvernement*».

Toute autre personne n'aurait pas qualité pour saisir la juridiction constitutionnelle[47].

* *Le contentieux électoral*

Il convient de distinguer entre le contentieux de l'élection présidentielle et le contentieux des élections législatives et sénatoriales.

---

[45]- Décision n°001/CE/CC/2018 du 15 mars 2018*, Dame Saki LAMINE (RDPC) c/ Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) et Elections Cameroon (ELECAM) ; Décision n°004/CC/CE/2018 du 15 mars 2018, Ahmadou AHIDJO c/ Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) et Elections Cameroon (ELECAM)*. Le Conseil applique par ailleurs dans cette espèce l'article 59 alinéa 1er de la loi organique 2004/004 qui prévoit que « Lorsque la requête est manifestement irrecevable, le Conseil constitutionnel statue par décision motivée sans instruction contradictoire préalable ».

[46]- *Idem.*

[47]- Décision n°003/CE/CC/2018 du 15 mars 2018, *Sieur MGBAMINE MGBAMINE Zacharie c/ Dame Isabelle ASSOUHO DJOLE epse TOKPANOU (RDPC) et Elections Cameroon (ELECAM) ; Décision n°008/CE/CC/2018 du 03 avril 2018, N. NJENJE Valentin Kleber (SDF) vs Election Cameroon (ELECAM) and others.*

Le contentieux électoral présidentiel. Les personnes habilitées à saisir le Conseil constitutionnel dans ce domaine, sont aux termes de l'article 132 du Code électoral (article 48 alinéa 1 de la Constitution) : « *tout candidat, tout Parti politique ayant pris part à l'élection, toute personne ayant la qualité d'agent du gouvernement*».

Pour apprécier la qualité de candidat, le Conseil constitutionnel se réfère aux Résolutions d'ELECAM. Ainsi dans sa *Décision n°025*[48], constatant que la *Résolution* n°019/R/ELECAM/CE du 07 aout 2018 a rejeté la candidature du Sieur Bertin KISOB à l'élection présidentielle pour non conformité aux conditions requises par la loi, il déduit qu'il n'a pas de qualité[49]. Quid de la situation d'un candidat dont la candidature serait acceptée et qui se serait désisté avant l'élection ? Un tel candidat serait à notre avis, dans les mêmes conditions recalé pour défaut de qualité à contester les opérations électorales, car il n'a pas effectivement participé à l'élection.

Le contentieux électoral législatif et sénatorial. Le Conseil constitutionnel a rappelé sur base du Code électoral (articles 132 et 133), que le contentieux électoral s'ouvre à la clôture du scrutin. Il s'en suit qu'une requête tendant à l'annulation de l'élection intervenant avant la date de la clôture du scrutin est prématurée et par voie de conséquence irrecevable[50].

---

[48]- Décision n°025/CE/CC/2018, *KISOB Bertin c/Elections Cameroon (ELECAM) et Rassemblement démocratique du Peuple camerounais (RDPC).*

[49]- V° aussi Décision n°027/G/SRCER/CC/2018 du 16 octobre 2018, Révérend Pasteur GABAN MINDANHA Rigoberta c/ELECAM, RDPC, UDC, FPD, ADD, MCNC, PURS.

[50]- Décision n°23/CE/CC/2018 du 13 septembre 2018, *Sieur KISOB Bertin, op. cit.*

L'article 168 alinéa 2 étend les dispositions des articles 132 à 136 qui concernent le contentieux électoral et l'organisation le cas échéant d'une nouvelle élection présidentielle aux élections des députés. Il en résulte que le droit d'action est reconnu *mutatis mutandis* à la même catégorie de personnes que pour l'élection présidentielle. L'article 239 alinéa 2 procède pareillement pour ce qui est du contentieux des sénatoriales.

* *Le contentieux référendaire*

Les personnes pouvant saisir le Conseil, en cas d'irrégularité de la consultation référendaire sont : *le président de la République, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, 1/3 des députés ou 1/3 des sénateurs* (article 48 alinéa 3 de la Constitution). L'accès au juge constitutionnel semble également assez fermé dans l'hypothèse des conflits d'attributions.

- *Le contentieux des conflits d'attributions*

L'article 31 de la loi organique n°2004/001 dispose que le Conseil est saisi par *le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, 1/3 des députés ou 1/3 des sénateurs, et les présidents des Exécutifs régionaux* lorsque les intérêts de leurs régions sont en cause. Il faut faire une différence entre l'action des autorités (nationales) ci-dessus citées, qui est une action inconditionnée, et l'action des autorités régionales (présidents des Exécutifs régionaux) qui est conditionnée, en ce qu'elle doit tendre à la défense de l'intérêt de leurs régions respectives. Deux constats s'imposent :

Primo, le constituant devait à notre avis donner également un droit d'action à une proportion raisonnable des membres de l'organe régional délibérant (le Conseil régional), pour se prémunir de

l'hypothèse où le président de l'Exécutif régional, seul détenteur du droit d'action pourrait sur base de petits arrangements, rentrer en collusion avec les autorités centrales ou d'autres régions, contre les intérêts de sa propre région.

Secundo, la saisine du Conseil constitutionnel par les Exécutifs régionaux peut concerner la constitutionnalité d'une loi (article 19 de la loi n°2004/001) ou d'un engagement international (article 20 de la même loi). L'on pourrait également penser que les conflits d'attributions ne soient pas exclusivement normatifs, et pourraient survenir dans des cas sans rapport avec le contrôle de constitutionalité.

Les autorités pouvant saisir le Conseil constitutionnel d'un conflit d'attributions sont, si on excepte les Exécutifs régionaux, celles autorisées à agir également dans le cadre du contrôle de constitutionnalité.

- *Le contentieux de la constitutionnalité de lois et des engagements internationaux*

Outre *le président de la république, le président de l'Assemblée Nationale, le président du Sénat, les Exécutifs régionaux* (lorsque les intérêts de leurs régions sont en cause) (article 47 alinéa 2 de la Constitution, et articles 19 et 20 de la loi n°2004/001), le constituant et le législateur organique camerounais, reprennent le nombre 60 comme en France. Il faut donc réunir 60 sur 180 députés, ou sur 100 sénateurs au Cameroun pour saisir le Conseil constitutionnel.

Il s'agit d'un fétichisme saugrenu. Si l'ouverture suite à la reforme giscardienne du Conseil constitutionnel à 60 députés ou 60 sénateurs a décuplé les décisions du Conseil en France,

c'est que cette proportion est facilement réalisable sur un Palais Bourbons qui compte 577 députés, ou un Palais du Luxembourg qui en compte 348[51].

Si le constituant camerounais voulut atteindre la même proportion qu'en France, il devait procéder tout simplement à la règle de (3) trois.

Pour l'Assemble Nationale, on obtient l'opération arithmétique suivante :

$$\frac{180 \text{ députés} \times 60}{577} = 18.71, \text{ soit environ } \textbf{19 députés} ;$$

Pour le Sénat, on obtient l'opération suivante :

$$\frac{100 \text{ sénateurs} \times 60}{348} = 17.24, \text{ soit environ } \textbf{18 sénateurs}.$$

Pour être au même diapason que le modèle français d'inspiration, la saisine du Conseil constitutionnel camerounais, selon la configuration actuelle du Parlement doit être ouverte à 19 députés et 18 sénateurs. La solution est d'autant plus à envisager qu'à l'heure actuelle l'Opposition, même réunie n'atteint pas 60 députés à l'Assemblée Nationale, ni 60 sénateurs au Senat.

Fig n° 1. Tableau de la configuration actuelle (2019) du Parlement camerounais

	ASSEMBLEE NATIONALE	SENAT
RDPC (Parti au pouvoir)	**148** députés	**87** sénateurs

[51] Une baisse du nombre de députés (de 577 à 404) et de sénateurs (348 à 244) est prévue pour 2019. Pour être cohérent, elle doit s'accompagner d'une baisse de la proportion des députés et sénateurs nécessaires pour la saisine du Conseil.

SDF	**15** députés	**07** sénateurs
UNDP	**05** députés	**02** sénateurs
UDC	**04** députés	**00** sénateur
UPC	**03** députés	**01** sénateur
MDR	**01** député	**01** sénateur
MRC	**01** député	**00** sénateur
ANDP	00 député	**01** sénateur
FNSC	00 député	**01** sénateur
TOTAUX	180 députés	100 Sénateurs

Source : Eric Ngango Youmbi (2019)

Un certain nombre de constations s'imposent :

– Pour ce qui est de l'Assemblée Nationale :

- *Elle compte 180 sièges ;*
- *7 formations politiques y sont représentées ;*
- *Le Parti au pouvoir (RDPC) avec 148 députés, a une majorité obèse (soit un peu plus des ¾ du nombre total des députés)* ;
- *Le nombre de députés de l'Opposition est de 29 (un peu moins de la moitié de la proportion nécessaire pour saisir le Conseil constitutionnel) ;*
- *Parmi les Partis de l'Opposition représentés, certains sont des alliés du RDPC, en ce sens qu'ils ont des représentants au gouvernement (UNDP, MDR).*

– Pour ce qui est du Sénat:

- *Il compte 100 sièges ;*
- *7 formations politiques y sont représentées ;*

- *Le Parti au pouvoir (RDPC) avec 87 sénateurs, a une majorité obèse (soit largement au dessus des ¾ du nombre total des s*énateurs*)* ;
- *Le nombre de sénateurs de l'Opposition est de 13 (un peu plus des 1/5 de la proportion nécessaire pour saisir le Conseil constitutionnel).*
- *Parmi les Partis de l'Opposition représentés, certains sont des alliés du RDPC en ce que leurs sénateurs ont été nommés par le président de la République qui est par ailleurs le président national du Parti RDPC au pouvoir (UNDP, MDR, ANDP, FNSC).*

A titre de droit comparé africain, certains pays comme le Sénégal, la Cote d'Ivoire[52], la RDC [53] réservent la saisine de la juridiction constitutionnelle au président de la République, à un nombre de députés ou sénateurs égal au 1/10 de l'Assemblée Nationale (ou du Senat). Proportion infiniment plus facile à réunir qu'au Cameroun ou en France.

Au Togo, cette proportion est de 1/5 des députés de l'Assemblée Nationale[54] ; 1/3 des députés ou sénateurs au Congo Brazzaville. Le Benin est de tous ces Etats, celui qui se montre le plus ouvert–, tout député peut individuellement saisir la Cour constitutionnelle par voie directe. Cette possibilité est ouverte également au citoyen après la promulgation de la loi.

[52]- Articles 77 et 95 alinéa 2 de la loi organique relative au Conseil constitutionnel (Cote d'Ivoire).
[53]- Article 160 alinéa 3 de la Constitution, et article 47 de la loi organique (RDC).
[54]- Article 28 de la loi organique n°20004-004 (Togo).

- *Le contentieux des droits de la personne humaine*

Le Conseil n'a pas été spécialement investi de la compétence de préserver les droits du citoyen ; il ne peut y parvenir qu'indirectement à travers le contrôle de constitutionnalité, or toute violation d'un droit n'a pas sa source dans une loi ou une convention internationale.

Il n'existe par ailleurs pas dans le procès constitutionnel au Cameroun, une action individuelle en défense d'un droit ou d'une liberté constitutionnels, sous forme d'action directe comme en Allemagne *(verfassungsbeschwerde*[55]*),* en Espagne *(recours d'amparo*[56]*)* au Bénin *(recours direct*[57]*)* ; de questions préjudicielles comme en Belgique[58], en Italie[59], en France (où elle

---

[55] Il s'agit du recours individuel pour violation d'un droit fondamental. Du 07 septembre 1951 (date à laquelle la Cour a commencé à siéger) au 31 décembre 2015, 220.353 affaires ont été portées devant la Cour et 216.741 jugées ou réglées autrement, FROMONT (M), « Le recours individuel dirigé contre une décision de justice pour violation d'un droit fondamental dans la République Fédérale d'Allemagne » in FATIN-ROUGE STEFANINI et SEVERINO (C), *Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une étape après la QPC ?, op. cit. p.142*.

[56] Article 53 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 : « Tout citoyen pourra demander la protection des droits et des libertés reconnus à l'article 14 et à la section première du chapitre deux devant les tribunaux ordinaires par une action fondée sur les principes de priorité et de la procédure sommaire et, le cas échéant, par le recours individuels d'amparo devant le Tribunal constitutionnel. Ce *recours sera applicable à l'objection de conscience, reconnue à l'article 30 ».* Cette disposition définit deux types de recours d'amparo : l'amparo ordinaire et l'amparo constitutionnel, ALCAREZ (H), « Le recours d'amparo contre les décisions juridictionnelles : le cas de l'Espagne », *ibidem*, p.161.

[57] Le recours direct *a posteriori* visant la constitutionnalité des lois, est prévu au Benin aux articles 3 alinéa 3 et 122 de la Constitution (124 de la loi organique sur la Cour). L'article 122 dispose : « Tout citoyen peut (…) saisir directement la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois ». Le citoyen dispose également d'un recours indirect (article 122 de la Constitution et 24 de la loi organique) v° NGANGO YOUMBI (E), *La justice constitutionnelle au Benin –logiques politique et sociale, op.cit.,* pp.351 et 354.

[58] Article 26 §2, alinéa 3 de la loi spéciale du 06 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, VERDUSSEN (M), « le contrôle des décisions de justice par la Cour constitutionnelle belge », *op.cit.,* p. 207.

[59] Articles 134 et 137 de la Constitution, complétés et mis en œuvre par la loi constitutionnelle n°1 du 09 février 1948 (article 1er) et la loi ordinaire n° 87 du 11 mars 1953 (article 23 s*q*). En Italie, les citoyens ne peuvent pas agir directement devant la Cour constitutionnelle, mais doivent suivre un chemin « indirect et tortueux », ESCARRAS (J.C), « Eléments de référence », *Cahiers du CDPC,* vol.1, 1987, p.30 ; aussi PARDINI (J.J), « Contrôle de constitutionnalité, interprétation conforme et décisions de justice en Italie : vers une nouvelle configuration des rapports entre la Cour constitutionnelle et les juges ordinaires », *op. cit.,* p. 215.

prend le nom de Question Prioritaire de Constitutionnalité), ou même d'exception d'inconstitutionnalité (Canada, Australie).

Le contrôle diffus ou décentralisé de constitutionnalité, tel le contrôle effectué par les juridictions ordinaires américaines et sud-africaines, est jusqu'à preuve de contraire inexistant. Certains auteurs parmi lesquels l'auteur de ces lignes, ont semblé à travers quelques espèces, percevoir des perspectives de consécration d'une telle possibilité. Il n'en est rien en réalité.

Cette carence est un réel problème, à partir du moment où la Constitution du Cameroun prévoit une batterie de droits et libertés au profit du citoyen. L'on peut se poser la question de savoir qu'est ce qu'un droit dépourvu d'action ? L'action des autorités publiques, de 60 députés ou sénateurs ne suffirait pas –, sauf à faire volontairement preuve de naïveté, à combler cette lacune. Il faut sur ce point, partager le pessimisme de feu le doyen Stanislas MELONE ; « (…) Ce n'est pas l'arrestation illégale ou sans titre d'un obscur citoyen, et cela est malheureusement très fréquent, qui va émouvoir *[le président de la République], le Président de l'Assemblée nationale ou du Senat, qui va intéresser un tiers de députés ou de sénateurs au-delà de leur perception partisane du débat politique*[60]*. »*

Il y a dès lors une impérieuse nécessité d'élargir la saisine de la juridiction constitutionnelle camerounaise[61] en l'étendant au particulier au moins en ce qui concerne l'action directe en défense de ses droits fondamentaux ou l'exception d'inconstitutionnalité

[60]- MELONE (S), « Constitution et droit pénal : pistes de recherche après la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 » in S. Melone, A. Minkoa She et L. Sindjoun (dir.), La reforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun –Aspects juridiques et politiques, op. cit., p. 65.

[61]- DE BECHILLON , « Elargir la saisine du conseil Constitutionnel », *Pouvoirs* n° 105, p. 103.

devant les juges ordinaires qu'ils soient supérieurs ou de second ordre.

La restriction du cercle des requérants, de même que la nature des actions ouvertes méritent d'être résumées dans un tableau.

Fig n°2. Tableau récapitulatif des titulaires du droit d'action en fonction des différentes compétences du Conseil constitutionnel

COMPETENCES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	**NATURE (OBJET) DE L'ACTION**	**TITULAIRES DU DROIT D'ACTION**
Contentieux préélectoral présidentiel	*- Contestation du refus de la candidature du requérant par l'organe chargé des élections (article 43 de la loi organique 2004/004)* *-Contestation ou réclamation liée à la couleur au sigle ou au symbole adopté par un candidat*. (article 44 *de la loi organique 2004/004)* *-Contestation de la candidature d'un autre candidat (Décision n°18/CE/CC/2018 du 17 aout 2018, Sieur NDJOUMOU)*	*- Tout candidat* *- Tout Parti politique prenant part à l'élection* *- Toute personne ayant la qualité d'agent du gouvernement (article 48 alinéa 2 de la C. et 129 du Code électoral).*

Contentieux électoral présidentiel	*- Contestation de la régularité de l'élection présidentielle (annulation totale ou partielle des opérations électorales (article 45 de la loi organique 2004/004)* *-Proclamation des résultats de l'élection présidentielle (compétence d'office) (article 3 alinéa 2 et articles 40, 46 de la loi organique 2004/004).*	*- Tout candidat ou tout mandataire de la liste intéressée* *- Tout Parti politique ayant pris part à l'élection* *-Toute personne ayant la qualité d'agent du gouvernement (article 48 alinéa 2 de la C., 47 de la loi organique 2004/004 et* *132 du Code électoral)*
Contentieux préélectoral parlementaire (législatif et sénatorial)	*- Décision d'acceptation d'une candidature ou d'une liste ;* *-Décision de rejet d'une candidature ou d'une liste (article 47 de la loi organique 2004/004)*	*- Tout candidat* *- Tout représentant d'un Parti politique ayant pris part à l'élection dans la circonscription concernée* *- Tout agent de gouvernement (article 48 alinéa 2 de la C. et article 129 du Code électoral).*
Contentieux électoral parlementaire (législatif et sénatorial)	*-Contestation de la régularité de l'élection des membres du Parlement (article 48 de la loi organique 2004/004). L'examen du CC s'étend au suppléant.*	*- Tout candidat* *- Tout parti politique ayant pris part à l'élection* *-Toute personne ayant la qualité d'agent du gouvernement* pour cette élection *(article 48 alinéa 2 de la C., article 48 de la loi organique 2004/004 et 168 alinéa 2 et 239 alinéa 2 du Code électoral).*

Contentieux référendaire	*- Contestation de la régularité des consultations référendaires* *- Proclamation des résultats du referendum (compétence d'office) (article 54 de la loi organique 2004/004)*	*- Président de la République* *- président de l'Assemblée Nationale ou le président du Sénat* *- 1/3 des députés ou 1/3 des sénateurs (article 48 alinéa 3 de la C. ; 52de la loi organique 2004/004 et article 2010 du Code électoral).*
Contrôle de constitutionnalité (des lois et des engagements internationaux)	*-Constitutionnalité des lois* *- Constitutionnalité des traités et accords internationaux* *Constitutionnalité des Règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat avant leur mise en application (article 3 alinéa 1er de la loi organique 2004/004).*	*- Président de la République* *- Président de l'Assemblée Nationale ou du Sénat* *- 1/3 des députés ou 1/3 des sénateurs* *- Présidents des Exécutifs régionaux lorsque les intérêts de leurs régions sont en cause (article 47 alinéa 3 de la C., repris par les articles 19 alinéa 1er, 20 de la loi n°2004/001)* *- Président de la Chambre intéressée (article 21 de la loi organique 2004/004)*

Conflits d'attributions entre les institutions (vertical et horizontal)	*-Conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat* *-Conflits d'attribution entre l'Etat et les Régions* *-Conflits d'attribution entre les Régions (article 30 de la loi organique 2004/004).*	*- Président de la République* *- Président de l'Assemblée Nationale ou du Sénat* *- 1/3 des députés ou 1/3 des sénateurs* *- Présidents des Exécutifs régionaux lorsque les intérêts de leurs régions sont en cause (article 47 alinéa 2 de la C. et 31 de la loi organique n°2004/001)*
Consultation politique	*-Constatation de la vacance (article 6 alinéa 4 de la C.)* *-Modification du Gouvernement en période de vacance (article 6 alinéa 4-c de la C.)* *- Prorogation ou abrogation du mandat des députés de l'AN (article 15 alinéa 4 nouveau de la C. (Compétence individuelle du Président du CC –Avis motivé)* *-Soumission d'un projet de reforme au referendum (Compétence individuelle du Président du CC –Avis motivé) (article 36 alinéa 1)* *- Destitution du Président et du Bureau du Conseil régional (article 60 alinéa 2)*	*- Président de l'Assemblée Nationale après avis conforme du Bureau (article 38 de la loi organique 2004/004)* *- Président de la République par intérim* *- Président de la République* *- Président de la République* *Président de la République*

Consultation technique	*-Interprétation de la Constitution* *- Tout point de droit constitutionnel,* électoral *et parlementaire* *-Les matières mentionnées à l'article 47 de la Constitution et aux dispositions de la loi organique (article 34 ; 3 alinéa 3 de la loi organique 2004/004 et article 47 alinéa 4 de la C.)*	- *Les autorités ayant compétence en fonction de l'objet (domaine) de l'Avis*
Garantie des droits fondamentaux de la personne humaine	*- Pas d'action spécifique*[62]	- *Pas d'action spécifique*
Contentieux de la régulation du fonctionnement des institutions	*- Lever un blocage des institutions (article 46 de la C.)*	- *Pouvoir de saisine d'office du Conseil constitutionnel*

Source : Ngango Youmbi (E), 2019

Un certain nombre de constatations s'imposent particulièrement en ce qui concerne le cercle des requérants :

- Il est assez ouvert dans le contentieux préélectoral et électoral (présidentielle, législatives, sénatoriales) ; *tout candidat, tout représentant d'un Parti politique, ou tout personne ayant la qualité d'agent de gouvernement,* peuvent saisir le Conseil constitutionnel ;
- Il est en revanche fermé pour ce qui est du contentieux des consultations référendaires ; *le président de la République, le président de l'Assemblée Nationale ou le président du Sénat, 1/3 des députés ou 1/3 des sénateurs* ;

[62]- De legge ferenda, trois types d'actions sont envisageables. Elles peuvent viser à la préservation d'un droit ; à faire cesser la violation d'un droit ; ou à prononcer le principe de la réparation.

- Il est également assez fermé en ce qui concerne le contentieux de la constitutionnalité des lois, des engagements internationaux et des conflits d'attributions entre les institutions ; *le président de la République, le président de l'Assemblée Nationale ou le président du Sénat, 1/3 des députés ou 1/3 des sénateurs, les présidents des Exécutifs régionaux lorsque les intérêts de leurs r*égions sont en cause*,* peuvent saisir le Conseil constitutionnel ;
- La consultation politique du Conseil constitutionnel est limitée à des autorités que la Constitution désigne, et particulièrement au président de la République ; la consultation technique, quoique limitée aux autorités en fonction de la question en cause, est plus ouverte que la consultation politique ;
- Il n'existe pas de droit d'action spécifique en garantie des droits fondamentaux de la personne humaine ;
- L'on peut penser que la fonction régulatrice est comme pour les autres juridictions africaines (Bénin, Gabon, etc.) mise en branle par le Conseil constitutionnel lui-même, quel qu'en soit l'objet sur lequel il est saisi ; il s'agit dès lors d'une compétence qui s'exerce d'office.

Il en ressort que le cercle des requérants en contentieux constitutionnel camerounais reste assez fermé, sauf en matière électorale.

En imitant le modèle français, le constituant et le législateur organique l'ont trahi, car ils se sont non seulement écartés de l'esprit du modèle de référence, mais ont ignoré les évolutions intervenues dans le lieu d'importation.

La désillusion du néo-constitutionnaliste provient également de l'excessive emprise présidentielle. Plus d'une (30) trentaine d'années après la « grande saison *constitutionnelle*[63] » et le renouveau démocratique africain, le président de la République du Cameroun, reste et demeure *l'alpha* et *l'oméga* de la vie politique, autour duquel gravitent les institutions de la République, comme les planètes autour du système solaire[64]. Ceci se vérifie à l'analyse du nouveau Conseil constitutionnel camerounais, sur lequel son ombre, et sa main de fer emmitouflée dans un gant de velours, planent insidieusement.

B. Une excessive emprise présidentielle

Le Conseil constitutionnel camerounais dans sa constitution ressemble à un « *Conseil de godillot*[65] ». Il n'a pas échappé aux revers de la tendance présidentialiste du régime politique.

En tant qu'elle est une justice particulière, de nature politique, la désignation des membres du Conseil par les représentants du Peuple ne pose en son principe pas de problème. Appelés à statuer sur les actes des représentants élus du Peuple, la désignation par ceux-ci permet de résoudre la question de la légitimité de la juridiction constitutionnelle[66].

---

[63]- V° CABANIS (A) et MARTIN (M-L), *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone,* Bruylant-Academia, 2010.

[64]- CONAC (G), « Le présidentialisme en Afrique noire » in *L'évolution récente du pouvoir en Afrique,* IEP, 1977, p.23.

[65]- Le mot « Godillot » signifiait à l'origine une chaussure militaire fabriquée par Alexis GODILLOT et fournie à l'armée française selon le vœu de NAPOLEON III. Il a ensuite été employé dans les années 1960 pour designer les Parlementaires qui soutenaient sans faille le général De GAULLE et son Gouvernement, pour montrer leur fidélité et leur obéissance absolue ; puis il a été employé pour designer de façon péjorative toute institution grandement subordonnée au président de la République, ou tout individu qui se comporte en homme-lige ou en major d'homme.

[66]- V° FAVOREU (L), « La légitimité du juge constitutionnel », RIDC, 1992, n°2, p.179 ; BOBBIO (N), « Sur le principe de légitimité », Droits, 2002, n°32, p.149.

Le problème surviendrait lorsque par la force des choses, les membres du Conseil ne disposeraient pas de l'indépendance et de l'inamovibilité, conditions *sine qua non,* mais pas suffisantes de leur impartialité –, qui est aussi une question de volonté[67].

La réalité dans le système camerounais informe que, malgré les dispositions textuelles prévoyant l'indépendance, l'inamovibilité et un certain équilibre dans le processus de désignation, l'ombre du président de la République plane sur la désignation de l'ensemble des membres du Conseil constitutionnel (1) ; elle les suivra comme une épée de Damoclès, pendant tout le temps du mandat. Ils vivent et exercent leurs fonctions avec la conscience lestée du lourd fardeau de la reconnaissance, et le cœur chevillé à l'angoisse d'un renouvellement incertain du mandat (2).

1. *L'emprise présidentielle sur la désignation des membres*

L'emprise du président de la République sur la désignation des membres du Conseil constitutionnel est une atteinte à l'indépendance de l'institution. Ceci se mesure à trois niveaux : non seulement il est investi de la faculté de designer quelques membres du Conseil, mais il intervient de façon médiate sur la désignation que les textes reconnaissent aux deux autres Pouvoirs. Par ailleurs, il a un mot à dire sur la nomination du personnel administratif et financier de l'institution.

- *La d*ésignation des membres par le président de la République

L'article 51 alinéa 2 de la Constitution (disposition éponyme à l'article 7 de la loi organique n°2004/004) prévoit que le

[67] L'article 5 de la loi organique 2004/004 proclame timidement l'indépendance des membres du Conseil constitutionnel.

président de la République désigne (3) trois membres du Conseil constitutionnel, parmi lesquels son président.

La désignation du président du Conseil pose problème au regard des compétences consultatives dont il est individuellement investies (article 15 alinéa 4 nouveau et article 36 alinéa 1 de la Constitution) , et de l'article 51 alinéa 2 de la Constitution (article 13 alinéa 4 de la loi organique 2004/003) qui précise qu'il a « voix prépondérante en cas de partage [de voix] »*).* Pour recouvrer une parfaite indépendance, soit le président du Conseil doit être désigné par ses pairs, soit les prérogatives particulières (voix prépondérante, pouvoir d'Avis) doivent lui être retirées.

- *L'emprise sur la désignation par les autres autorités*

L'article 7 susmentionné de la loi organique dispose que (3) trois membres du Conseil constitutionnel sont désignés par le président de l'Assemblée Nationale après Avis du Bureau ; (3) trois par le président du Senat après Avis du bureau ; et (2) deux par le Conseil supérieur de la Magistrature.

La désignation des membres du Conseil constitutionnel par le Décret *n*°2018/0105[68] n'a pas été faite en respect scrupuleux de cette disposition. Si rien n'est précisé sur la forme de la consultation, il y'a des exigences à respecter. La désignation doit être transparente et refléter la composition pluraliste du Parlement.

Sur la transparence de la désignation des membres par l'Assemblée Nationale et le Senat, deux actes doivent être produits par ces organes du Parlement : l'Avis de chacun des bureaux comportant les noms des (3) trois membres proposés au président de

[68] Décret n°2018/0105 du 07 février 2018 portant nomination des membres du Conseil constitutionnel.

l'Assemblée et au président du Sénat (cet Avis doit être obligatoire et non conforme). Les Avis du président de l'Assemblée et du Senat communiqués au président de la République, ainsi que les résolutions résultant de la délibération du Conseil supérieur de la Magistrature comportant les (2) deux noms proposés à la nomination du président de la République.

Il doit s'agit des Avis obligatoires et conformes, des codécisions ; et l'acte de nomination du président de la République ne doit être qu'une simple formalité.

Sur le respect de l'équilibre majorité/minorité, il serait conforme à la démocratie qu' (1) un au moins des membres désignés par chaque organe du Parlement vienne de l'Opposition, soit 2 Conseillers sur les 6 proposés, et 4 de la majorité parlementaire[69].

Comment attendre d'un Conseil constitutionnel dont (9) neuf membres sont désignés par la majorité, c'est-à-dire par le président de la République accoudé à sa majorité parlementaire, et (2) deux par un Conseil de la Magistrature sous emprise présidentielle, qu'il déclare inconstitutionnels des textes de loi initiés par les autorités qui les ont nommées.

Le président de la République est en effet, à la fois président du Parti majoritaire au Parlement (RDPC) et président du Conseil supérieur de la Magistrature, dont le Secrétaire est le Ministre de la justice. Il pèse donc clairement sur la désignation de l'ensemble des 11 onze membres du Conseil. Est-ce pour cela qu'il n'a pas jugé bon de recueillir –au moins formellement les différents

[69] V° Jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin, *DCC du Bénin 09-002 du 08 janvier 2009, Come Gb. OKE.* ; *DCC du Bénin 09-015 du 19 février 2009, Président de l'Assemblée Nationale ; DCC du Bénin 09-016 du 19 février 2009, Assouan Comlan DEGLA.*

Avis prévus par les textes ? La situation au Cameroun, n'est pas différente de celle du Sénégal avant la reforme de 2016, où le président de la République désignait et nommait l'ensemble des membres du Conseil.

Ces influences s'exercent également, quoique de façon indirecte, sur le personnel autre que les Conseillers constitutionnels.

- *La nomination du personnel administratif et financier*

Le président de la République nomme le Secrétaire général du Conseil constitutionnel autant que le président, or ce sont ces deux autorités qui nomment le personnel du Conseil. Le président de la République a donc une influence sur la constitution du personnel du Conseil.

A l'heure actuelle, les Conseillers constitutionnels semblent se contenter d'un personnel commun. Il est souhaitable comme cela se fait presque partout ailleurs, que chaque membre choisisse (à la charge de l'institution) souverainement sa garde rapprochée, c'est-à-dire son Cabinet, qui doit être constitué au moins de : (2) deux Assistants (Chargé d'études), docteurs en droit public de préférence (dont (1) un au moins doit être constitutionnaliste et (1) un au moins bilingue et diplômé en English Law) ; (1) un directeur de cabinet ; (1) un(e) chef(fe) de protocole ; (1) un(e) secrétaire ; (1) un garde de corps.

L'emprise présidentielle accompagne les Conseillers pendant tout le temps du mandat.

2. *L'influence présidentielle sur l'exercice du mandat*

La plupart des systèmes ont consacré l'inamovibilité des membres de la juridiction constitutionnelle qui sont élus à vie ou pour un

mandat de longue durée, idéalement non renouvelable, afin de leur permettre de ne rien attendre de l'autorité qui les a nommée ; de rendre la justice en toute impartialité, en manifestant au besoin « le devoir d'ingratitude », prôné par le président BADINTER à la suite de Charles EISENMANN.

Au Cameroun, ces garanties sont quasiment inexistantes : non seulement le mandat des membres du Conseil constitutionnel a été réduit de (9) neuf à (6) six ans, mais encore, l'adjonction de l'adverbe « éventuel*lement* » au substantif « *renouvellement* » pose problème.

Il existe par ailleurs –, contrairement au principe d'inamovibilité, des possibilités de révocation des juges constitutionnels camerounais ; c'est enfin le pouvoir exécutif qui tient les cordons de la bourse.

– *Durée de mandat réduite*. Le mandat des Conseillers constitutionnels était dans les textes initiaux fixé à neuf (9) ans non renouvelable[70]. La loi constitutionnelle de révision du 14 avril 2008 a porté ce mandat de (9) à (6) six ans[71]. Il s'agit d'un rétropédalage dans la garantie d'indépendance, et c'est n'est pas le plus grave des reproches que l'on puisse faire à cette révision ; elle a en outre rendu « hypothétique » le mandat des Conseillers, en soumettant son renouvellement à une condition purement potestative dans le chef du président de la République.

[70] V° article 51 alinéa 1 (ancien) de la Constitution, et article 07 de la loi n°2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel.

[71] V° article 51 alinéa 1 (nouveau) de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n°2008-1 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°96-6 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972.

– *Renouvellement éventuel du mandat.* En disposant que le mandat des membres du Conseil est « éventuellement renouvelable », la révision porte un coup sévère à l'indépendance et l'impartialité des membres du Conseil. Il s'agit de tenir les Conseillers en laisse. L'imprécision des conditions de renouvellement laisse une telle appréciation à la discrétion de l'autorité de nomination. Le Conseiller qui se serait distingué par une fronde dans ses prises de parole ou ses rapports, pourrait être certain de ne pas bénéficier d'un nouveau mandat.

– *Possibilité de révocation des juges*. L'article 9 de la loi n° 2004/005 portant Statut des membres du Conseil constitutionnel dispose que « Les membres du Conseil constitutionnel sont inamovibles. Leur mandat ne peut être ni renouvelé, ni révoqué ».Toutefois l'article 18 du même texte, précise non sans contradiction que : « Le Conseil constitutionnel statuant à la majorité des deux tiers de ses membres, peut d'office *ou à la demande de l'autorité de désignation, mettre fin, au terme d'une procédure contradictoire, aux fonctions d'un membre qui aurait méconnu ses obligations, enfreint le régime des incompatibilités ou perdu la jouissance de ses droits civils et politiques, conformément aux modalités fixées par son règlement intérieur ».*

– *Contrôle du budget et l'indétermination du salaire.* L'indépendance de la juridiction constitutionnelle est aussi tributaire de l'autonomie financière et individuelle de ses membres.

Dans presque tous les Etats d'Afrique de l'Ouest, le budget de la juridiction constitutionnelle est élaboré par le président de

l'institution, puis transmis aux organes habilités pour intégration au budget général de l'Etat[72].

Au Cameroun, l'article 18, alinéas 1 et 2 de la loi organique 2004/004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel, précise tout simplement que « Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil constitutionnel sont inscrits au budget de l'Etat (…) Le président du Conseil constitutionnel en est l'Ordonnateur ».

Pour garantir pleinement leur indépendance, il faut à la fois reconnaitre une certaine autonomie au Conseil dans l'élaboration et l'exécution du budget, et protéger le salaire et avantages des Conseillers contre des fluctuations permanentes.

L'influence présidentielle sur le Conseil constitutionnel et le poids des impératifs stratégiques se vérifient à travers le tableau synoptique ci-dessous.

Fig n°3. Tableau illustrant l'emprise présidentielle et le poids des considérations stratégiques dans la composition du Conseil constitutionnel

[72] BÖCKENFÖRDE (M), KANTE (B) et al., *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest, Fondation Hanns Seidel et IDEA International,* 2016 pp.67-69.

MENBRES DU CC	ORIGINE REGIONALE	PROFESSION	AFFILIATION POLITIQUE ANTECE-DANTE	FONCTIONS ANTECE-DANTES	AUTORITE DESIGNANTE	AURORITE DE NOMI-NATION	AGE
1. Clément ATANGANA (Pré-sident)	CENTRE	MAGISTRAT	INCONNUE	PRESIDENT DE LA CA DE LA CS ET DE LA CGRV	INCONNUE	PR	77 ANS
2. Jean FOU-MANE AKAME (Membre) +	SUD	MAGISTRAT	MEMBRE DU CC DU RDPC	CONSEILLER JURIDIQUE A LA PRESI-DENCE	INCONNUE	PR	81 ANS
3. Emmanuel BONDE (Membre)	EST	PROFESSEUR DES LYCEES	MEMBRE DU BP DU RDPC	MINISTRE	INCONNUE	PR	70 ANS
4. Charles Etienne LEKENE (Membre)	OUEST	PROFESSEUR D'UNIVER-SITE (DROIT PUBLIC)	MEMBRE DU RDPC	MINISTRE D'ETAT	INCONNUE	PR	69 ANS
5. Paul NCHO-JI NKWI (Membre)	NORD-OUEST	PROFESSEUR D'UNIVER-SITE (ANTHROPO-LOGIE)	MENBRE DU SDF	ADMINIS-TRATEUR DE LA RE-CHERCHE (MINESUP)	INCONNUE	PR	78 ANS

6. Ba Oumarou SANDA (Membre)	NORD	MAGISTRAT	INCONNUE	AMBASSADEUR MINISTRE	INCONNUE	PR	78 ANS
7. Joseph-Marie BIPOUN WOUM (Membre)	CENTRE	PROFESSEUR D'UNIVERSITE (DROIT PUBLIC)	MEMBRE DU RDPC	MINISTRE	INCONNUE	PR	81 ANS
8. Jean Baptiste BASKOUDA	EXTREME-NORD	ADMINISTRATEUR DU TRAVAIL	MEMBRE DU CC DU RDPC	DA AU CC DE LA PRESIDENCE	INCONNUE	PR	61 ANS
9. Ahmadou TIDJANI (Membre)	ADAMAOUA	ADMINISTRATEUR CIVIL	MEMBRE DU CC DU RDPC	GOUVERNEUR DE REGION	INCONNUE	PR	68 ANS
10. Emile ESSOMBE (Membre)	LITTORAL	MAGISTRAT	INCONNUE	PROCUREUR GENERAL (CA)	INCONNUE	PR	57 ANS
11. Florence Ritta ARREY (Membre)	SUD-OUEST	MAGISTRATE	INCONNUE	VICE-PRESIDENTE DU TPIR ET JUGE A LA CS	INCONNUE	PR	70 ANS

Source : Ngango Youmbi (E), 2019.

Quels commentaires suggère ce tableau synoptique ? Que les motivations politiques et stratégiques, ont pris le pas sur les motivations techniques (expertises et compétences).

- Le Conseil constitutionnel camerounais comporte (11) membres originaires des 10 régions du pays, en raison d'un membre par région, sauf la région du Centre qui est représentée par (2) membres dont le président du Conseil ;
- Il comporte diverses professions, dont (3) professeurs des Universités, parmi lesquels (2) deux de droit public (Charles Etienne LEKENE DONFACK et Joseph Marie BIPOUN WOUM), 1 (un) d'Anthropologie, (4) quatre Magistrats, (1) un Administrateur civil (1), un Administrateur du travail, et (1) un professeur des Lycées.
- Il compte (10) dix hommes et (1) une femme. Ce qui montre qu'on est encore loin de la parité au Cameroun ;
- Il compte (2) deux membres qui pourraient potentiellement défendre *la common law* face au système romano-germanique (Mme Florence Ritta AREY, M. Paul TCHOJI NKWI et M. Emile ESSOMBE qui a été procureur général près la Cour d'Appel de Buea) ;
- Il est constitué des membres dont la moyenne d'âge se situe autour de 70 ans, ce qui pourrait faire penser à un « Conseil des Retraités », toutefois, la nature des questions traitées au Conseil nécessite une certaine maturité[73]. L'admission d'un jeune au Conseil ne doit être que très exceptionnel. Les

[73]- Dans le contexte français, en 1959 la moyenne d'âge des membres du Conseil était de 64.8 et la médiane de 71, ce qui conduisit Paul REYNAUD a parlé de « Conseil des Retraités ».

Conseillers doivent en revanche s'appuyer sur des jeunes pour mener à bien leurs missions ;

- Il comporte (1) un ancien Conseiller juridique à la Présidence de la République ; (4) quatre anciens Membres du gouvernement ; (1) un ancien Gouverneur, (1) un ancien Ambassadeur, (3) trois anciens membres, ayant occupé de hautes fonctions juridictionnelles[74].
- Il comporte (3) trois anciens membres du Comité central, (1) un du Bureau politique et (1) un membre, du Parti au pouvoir (RDPC) ; (1) un membre du Parti d'Opposition (SDF).

Pouvait –on, et peut-on attendre du Conseil constitutionnel camerounais quelque prouesse jurisprudentielle ? Tout a été fait pour émasculer l'institution et maintenir les Conseillers dans un certain « à-plat-ventrisme juridique ». En laissant de coté les préjugés nés de l'interprétation et de l'analyse des dispositions énonciatives, pour nous intéresser aux décisions concrètes, les choses semblent égales.

II. –LES LIMITES LIEES A SON EXISTENCE

Il n'existe ni Règlement de procédure, ni Règlement intérieur applicables au Conseil constitutionnel camerounais[75]. Les informations non officielles dont nous disposons permettent de dire qu'un Règlement de procédure du Conseil, préparé sous l'autorité de professeur Etienne LEKENE DONFACK, serait en cours d'adoption (il pourrait être l'objet d'une étude ultérieure).

[74] Certains Conseillers ont eu à exercer successivement différents postes judiciaires ou administratifs.

[75] La tache de la haute juridiction n'est dès lors pas facile, en face des questions tels que les principes de la procédure, les règles de la preuve, les mesures d'instruction, les moyens d'ordre public, la possibilité de récusation, la norme de référence en matière électorale, les incidents de procédure, etc. Il existe quelques dispositions procédurales éparpillées entre le Code électoral et la loi organique (articles 55 à 64) sur le Conseil constitutionnel.

L'analyse de l'ensemble des décisions rendues à ce jour, appuie la thèse de la grande désillusion. Un constat assez surprenant mérite de prime abord d'être posé : depuis qu'il a commencé à fonctionner, le Conseil constitutionnel n'a jamais déclaré un recours fondé, et un nombre important de requêtes ont été déclarées irrecevables.

A l'évidence, il serait erroné de tirer des conclusions sur cette simple constatation, car elle peut être expliquée de diverses manières. Il convient dès lors de lire minutieusement et objectivement l'ensemble de ses décisions[76] et de les passer au crible d'une analyse objective.

Elles se caractérisent pas deux traits essentiellement : ce sont des décisions émaillées d'importantes erreurs de droit (1), et très peu audacieuses (2).

A. **Les décisions enclines à des erreurs de droit**

Les récentes décisions rendues par la haute juridiction constitutionnelle camerounaise laissent apparaitre un nombre important d'erreurs de droit.

Deux exemples peuvent être fournis, qui illustrent parfaitement la confusion autour des notions juridiques : le premier concerne la méprise entre les notions de « *récusation* » et de « *révocation* » (1) ; le second entre la notion de « candidat déclaré » et celle de « *candidat à l'élection* » (2).

1. *La confusion entre r*écusation/révocation (déchéance)

Dans *la décision n°024*[77]*,* le Conseil constitutionnel opère une confusion entre *la* « *récusation* » et *la* « *révocation* ».

[76] Sont comprises dans la décision : le Rapport du Conseiller –rapporteur, la motivation et le dispositif.
[77] Décision n°024/CE/CC/2018 du 16 octobre 2018, *KAMTO Maurice c/Conseil constitutionnel.*

La récusation est juridiquement définie comme le fait de mettre à l'écart dans le cadre d'une affaire, un juge dont on a des raisons sérieuses de penser qu'il serait partial. La récusation n'a pas pour effet de mettre fin à la charge du juge, mais de le décharger d'une affaire précise en raison du parti pris qu'il pourrait avoir. En cela, elle se distingue de la révocation qui est la destitution d'une personne de la fonction qu'elle occupe.

Dans l'espèce susmentionnée, M. Maurice KAMTO par ses Avocats, demande la récusation de quelques membres du Conseil constitutionnel ayant selon lui, des affinités avec le parti au pouvoir (RDPC) et exerçant des fonctions qu'il estime incompatibles avec le statut de membre du Conseil constitutionnel ; et le dessaisissement conséquent du Conseil au profit d'une autre juridiction.

S'il est constant comme le fait remarquer le Conseil que la loi organique n'a pas expressément prévu la possibilité de récusation[78], il est étonnant que, pour faire échec à sa demande, l'auguste institution invoque l'article 18 de la loi organique[79], qui prévoit la destitution d'office d'un de ses membres par le Conseil, ou à la demande de l'autorité de nomination. Le Conseil conclut dans ces conditions que M. KAMTO n'étant pas une autorité de désignation, n'a pas *qualité* pour initier une « question préjudicielle[80] » à l'effet de destituer des membres du Conseil.

---

[78]- Le nouveau Règlement du Conseil constitutionnel (non encore publié) prévoit la « non récusation » de ses membres.

[79]- Loi organique n°2004/005 du 21 avril 2004 portant statut des membres du Conseil constitutionnel, modifiée par la loi 2012/016 du 21 décembre 2012.

[80]- Il s'agit là encore d'une erreur de droit, la question soulevée par M. KAMTO n'est pas une « question préjudicielle » comme le qualifie le Conseil, mais une « exception préliminaire ».

Statuant ainsi, il est clair que le Conseil constitutionnel fait une confusion regrettable entre la « *récusation* » et la « *révocation* ». Il invoque des dispositions relatives à la révocation pour rejeter une demande de récusation. Il fait par ailleurs un lapsus calami, en appelant « question préjudicielle » ce qui est en réalité une « exception *préliminaire ».*

Cette confusion se vérifie aussi autour du vocable « candidat ».

2. *La confusion entre la qualité de « candidat déclaré » et « candidat »*

Le Conseil constitutionnel a en réalité sur ce point été induit en erreur par le Code électoral. Le législateur de 2012 n'a pas été très rigoureux dans l'usage des mots. Il désigne *ne varietur* sous le vocable « c*andidat »,* aussi bien « le candidat déclaré », c'est-à-dire « le *postulant »* ; celui qui a déposé sa candidature auprès d'ELECAM attestée par un récépissé, que le « candidat » *stricto sensu*, c'est-à-dire celui dont le nom figure sur la liste des candidats arrêtée par ELECAM, matérialisée par le Procès-verbal publié.

Cette confusion est dangereuse, car un certain nombre de droits sont attachés à la qualité de « *candidat* »*,* notamment les droits liés à la campagne (financement, usage des moyens de campagne) et le droit d'action devant le Conseil constitutionnel.

Dans la *Décision n°18 (Sieur NDJOUMOU Léopold Steves),* la Haute juridiction fait une interprétation généreuse de la notion de « *candidat* ». Il considère que le « c*andidat »* est aussi bien le « c*andidat déclaré »*, que le « c*andidat autorisé »,* de telle sorte qu'une personne dont le nom ne figure pas sur la liste des

candidats autorisés à concourir par ELECAM, serait admise à contester la candidature d'un « c*andidat autorisé »* ou d'autres éléments en rapport avec celle-ci. C'est dans ce sens qu'il déclare recevable en la forme la requête de M. NDJOUMOU.

Cette interprétation nous semble erronée. La qualité du « c*andidat déclaré »* pour agir devant le Conseil constitutionnel est et doit être limitée à la contestation du rejet de la candidature du requérant. Il n'a en revanche pas qualité pour contester la candidature d'un « *candidat autorisé* » par ELECAM, ou tout élément en rapport à celle-ci. Cette action doit en revanche être réservée aux différents colistiers[81]. La loi organique 2004/001 fournit des éléments qui confortent cette interprétation

Logiquement, un « *candidat recalé* » n'a aucun intérêt au sens juridique à contester la candidature d'un « *candidat autorisé »* ou des éléments de celle-ci, car il serait difficile de rapporter la preuve qu'un tel recours lui serait profitable ; l'invalidation de cette candidature*,* n'entrainerait pas la validation de la sienne, sauf s'il prétendrait défendre la démocratie ou l'ordre purement positif. Un colistier a en revanche un intérêt à ce que les élections se passent de façon transparente ; et l'invalidation d'une candidature autorisée, croît ses chances d'être élu.

Non seulement l'œuvre du Conseil est émaillée des erreurs de droit, mais elle se caractérise en plus par un certain manque d'audace.

---

[81]- Décision n°18/CE/CC/2018 du 17 aout 2018, *Sieur NDJOUMOU Léopold Steves c/Elections Cameroon (ELECAM), Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC).*

B. Les décisions enclines à un manque d'audace

L'incomplétude des textes de procédure sur le contentieux constitutionnel au Cameroun devait logiquement conduire le Conseil a usé de son pouvoir interprétatif, et à formuler des normes non écrites de fond ou de procédure, afin de combler ces interstices.

L'examen des décisions laisse plutôt penser que le Conseil préfère se terrer derrière le silence des textes. Il a dans plusieurs espèces, laissé implicitement entendre qu'il a, une compétence attribuée qui ne lui permet pas d'aller au delà de ce que lui autorisent les textes[82].

Deux domaines permettent d'illustrer cet état de fait : la conception stricte des normes de contrôle (1), tout autant que des normes de procédure (2).

1. *La conception stricte des normes de contrôle*

Le manque d'audace de la Haute juridiction constitutionnelle se manifeste par une conception restrictive des normes de contrôle, c'est-à-dire aussi bien des normes de référence que des normes contrôlées.

– L'interprétation restrictive des normes de référence

La Constitution et la loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoient que le Conseil est garant de la régularité des élections nationales et des opérations référendaires, et qu'il en proclame

[82] Décision n° 26/CE/CC/2018 du 16 octobre 2018, *Bertin KISOB c/Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) et Elections Cameroon (ELECAM).* Le requérant sollicitait la suspension d'ELECAM et d'un Parti politique (RDPC). Le Conseil soulignera expressément que les textes ne lui ont pas donné une telle compétence.

les résultats. La notion de « *régularité* » contient l'idée de règles. Ces dispositions signifieraient qu'il veille à ce que les opérations électorales nationales et référendaires se déroulent suivant les règles en vigueur.

Le Conseil constitutionnel a certes appliqué de façon constante la condition selon laquelle la requête doit contenir l'exposé des moyens de droit et de fait, lorsqu'il rejette des requêtes[83] ou des moyens[84] qui ne visent ni un texte, ni un principe général de droit ; ce qui amène à penser qu'il pourrait formuler à coté des textes, des normes non écrites (il a d'ailleurs exceptionnellement formulé *le principe de la liberté de participer ou non à une élection*[85]*),* il s'est toutefois limitée dans les faits à la loi.

Pour déterminer quelles sont les règles sur le fondement desquelles le Conseil juge de la régularité des opérations électorales et référendaires, il faut examiner l'ordre juridique camerounais. On pense bien évidement au Code électoral (loi de 2012) qui est le texte spécifique en la matière ; mais ces règles sont également contenues dans la Constitution[86] et de manière éparse dans les Conventions internationales ratifiées par le Cameroun. Il découle de ce qui précède qu'aucun texte ne confine le Conseil constitutionnel en gardien de la légalité des opérations électorales ; il doit assurer leur régularité.

---

[83] Décision n°28/CE/CC/2018, *LIBII NGUE NGUE Cabral (Union National pour l'intégration vers la Solidarité –UNIVERS) c/ELECAM, RDPC, ADD, PURS, FDP, UDC, MCNC.*

[84] Décision n°029/G/SRCER/CC/2018 du 17 octobre 2018, Sieur Maurice KAMTO c/ ELECAM, RDPC, UDC, FPD, ADD, MCNC, PURS.

[85] Décision n°30/CE/CC/2018 du 18 octobre 2018, JOSHUA MABANGI OSIH (Social Democratic Front SDF) c/ELECAM, RDPC, ADD, PURS, FDP, UDC, MCNC.

[86] V° par exemple les articles 6 (élection présidentielle) ; 15 (élections des députés) et 20 (élections des sénateurs) de la Constitution.

La réalité est tout autre : alors que les justiciables ont essayé de se fonder sur des dispositions constitutionnelles et conventionnelles ayant trait à la matière électorale ou au procès équitable, le juge constitutionnel camerounais s'est exclusivement fondé sur le Code électoral (qui est une loi). Il a ainsi appliqué *la théorie de la loi-écran,* en agissant comme un juge de la légalité et non de la constitutionnalité ou de la régularité des élections.

S'il évoque les dispositions constitutionnelles dans une espèce[87], il se refuse en revanche de contrôler par voie d'exception la constitutionnalité de la loi électorale, ou même de l'écarter aussi bien devant les dispositions constitutionnelles, que devant les Conventions internationales, y compris celles relatives aux droits de l'homme.

Dans l'affaire susmentionnée *(Décision n°013)*[88], le requérant (M. Sosthène FOUDA) pour contester la *R*ésolution n°019/R/ ELECAM/CE adoptée par le Conseil Electoral le 07 aout 2018, évoqua l'imperfection de la loi électorale dont elle n'était que l'émanation, et invita le Conseil constitutionnel à la réparer.

Le Conseil prit le parti d'appliquer *la théorie de la loi-écran.* Il souligna tout simplement que la modification de l'imperfection de la loi électorale « ne relève pas du Conseil constitutionnel ».

Cette conception restrictive se manifeste également au niveau des normes contrôlées.

[87-] Décision n°30/CE/CC/2018 du 18 octobre 2018, *JOSHUA MABANGI OSIH (Social Democratic Front SDF), c/ELECAM, RDPC, ADD, PURS, FDP, UDC, MCNC.*

[88-] Décision n°013/CE/CC/2018 du 17 aout 2018, *Sosthène FOUDA c/Elections Cameroon (ELECAM).* Le Conseil reconnait que, pour avoir rempli les conditions susmentionnées, M. Sosthène FOUDA a bien qualité.

– L'interprétation restrictive des normes contrôlées

Le Conseil s'est déclaré incompétent à l'égard des actes administratifs et des actes de gouvernement. Il a dans ce sens récemment refusé d'opérer un contrôle de conformité à la Constitution du *D*écret n°2018/391 du 09 juillet 2018 portant convocation du corps électoral en vue de l'élection du président de la République prévue le 07 octobre 2018, au motif qu'il s'agirait d'un « *acte de gouvernement* » non susceptible de recours ; et à tout le moins, d'un « *acte administratif* » qui ne relève pas de la compétence du Conseil constitutionnel[89]. Cette solution est erronée pour trois raisons :

- En décidant que l'acte de convocation du corps électoral est un acte de gouvernement, le Conseil transpose sans doute au domaine constitutionnel, la jurisprudence administrative[90] (encore que la jurisprudence administrative n'est pas univoque sur la question[91]). Il s'agit d'une transposition très peu heureuse ; l'acte de gouvernement traduit suivant la thèse de la dualité, une fonction particulière de l'autorité de l'Exécutif : la fonction politique. S'il est dès lors normal de faire échapper au juge administratif un tel acte, il est en revanche moins justifié en face du juge constitutionnel, juge politique par définition.

[89]- Décision n°23/CE/CC/2018 du 13 septembre 2018, *Sieur KISOB Bertin c/Elections Cameroon (ELECAM), Etat du Cameroun (Présidence de la République).*

[90]- V° CS/PCA, Ordonnance de référé n°01 du 02 octobre 1992, *UDC c /Etat du Cameroun, Observations R. GUIMDO* in *Juridis info* n°14 avril-mai-juin 1993, p.60 ; CS/PCA, Ordonnance de référé n°03 du 02 octobre 1992, *SDF et UFDC c/ Etat du Cameroun* ; CS/PCA, Ordonnance de référé n°02 du 02 octobre 1992, *SDF c / Etat du Cameroun.* Dans l'Arrêt n°18/CE/04-05 du 01er octobre 2004, DJOUAKA *Alfred Augustin (Candidat indépendant) c/Etat du Cameroun,* la Cour suprême statuant en matière des élections législatives, confirme le caractère d'acte de gouvernement du décret portant convocation du corps électoral.

[91]- Dans l'Ordonnance n°8/OSE/CCA/CS/2013 du 19 aout 2013, MRC c/Etat du Cameroun, la Cour suprême dans une procédure du sursis à exécution, a admis la justiciabilité du Décret portant convocation du corps électoral, à propos du double scrutin législatif et communal. Cependant elle déclina sa compétence à connaitre de ce Décret, parce que régissant des élections législatives (élections nationales).

- D'un point de vue positif, l'acte de convocation du corps électoral est enfermé dans un ensemble d'exigences relatives à la forme et aux délais. Sur la forme ce doit être un Décret ; et sur les délais, le juge constitutionnel doit dans son rôle de juge électoral veiller au respect des différents délais prévus par la Constitution et la loi électorale *(notamment le Chapitre V du Code intitulé « convocation du corps électoral », article 86, alinéas 1 à 4)*[92].

- Dans une espèce, le juge constitutionnel apporte lui-même la contradiction à la solution dégagée dans *l'espèce KISOB Bertin* en 2018. Après avoir visé l'article 6 de la Constitution du 18 janvier 1996, il soulignera qu'il ressort de ce texte que le mandat du Président de la République, à la différence de celui des députés ou des sénateurs, n'est pas susceptible de prorogation, d'où la nécessité de tenir à bonne date l'élection présidentielle ; il en conclut que « c'est en respect de la loi fondamentale, que le président de la République a convoqué le corps électoral par décret n°2018/391 du 09 juillet 2018 en vue de l'élection présidentielle[93] ». On ne peut plus clair ! Le Conseil constitutionnel a ce faisant, contrôlé le décret de convocation du corps électoral, quoiqu'il conclut à sa conformité à la Constitution, solution en opposition frontale à ce qu'il laisse entendre dans *l'espèce KISOB Bertin.*

Mêmement, il a clairement affirmé qu'il n'avait pas compétence pour contrôler des décisions des juges de l'ordre judiciaire, dont la contestation doit être faite par l'exercice des voies de recours adaptées, qui ne relèvent pas en tout cas de sa compétence. Le

---

[92]- V° Par exemple le Décret n°2018/103 du 07 février 2018 portant convocation du collège électoral en vue de l'élection des Sénateurs, qui dans les Visas fait référence au Code électoral.
[93]- Décision n°30/CE/CC/2018 du 18 octobre 2018, *JOSHUA MABANGI OSIH, op. cit.*

requérant faisait grief aux présidents des Tribunaux de première instance, d'avoir rejeté ses requêtes tendant à faire constater par un huissier, les irrégularités commises à l'occasion de la présidentielle du 07 octobre 2018[94].

Cette frilosité du juge constitutionnel camerounais s'étend aux normes de procédure.

2. *La conception restrictive des normes de procédure*

L'interprétation peu audacieuse des normes de procédure se manifeste au niveau de la règle de la preuve et des délais.

–Une application restrictive de la règle de la preuve

Trois questions sont liées à la preuve dans le procès constitutionnel électoral : la nature de la preuve admissible, le moment de la production de la preuve et la charge de la preuve.

La nature de la preuve admissible. Le Conseil constitutionnel semble n'admettre qu'une preuve littérale particulière : les PV qui doivent mentionner des incidents, et dans une moindre mesure le témoignage des personnes ayant participé à l'élection.

Le moment de l'administration de la preuve. La question s'est posée avec évidence dans la mesure où les recours doivent être introduits 72 heures après la fermeture des bureaux de vote, alors même que certaines opérations postélectorales continuent et peuvent donner lieu à des fraudes (transmission des PV des bureaux de vote aux Commissions locales, et des Commissions locales aux Commissions départementales, et surtout travaux de la Commission nationale générale des recensements des votes).

[94] Décision n°029/G/SRCER/CC/2018 du 17 octobre 2018, *Sieur Maurice KAMTO c/ ELECAM, RDPC, UDC, FPD, ADD, MCNC, PURS.*

La charge de la preuve. Le Conseil a choisi d'appliquer l'adage de la procédure judiciaire privée « actiori actori incombit », qui signifie, la charge de la preuve appartient au demandeur d'action. L'étendre au procès constitutionnel, électoral en particulier, prêterait le flanc à une justice trompeuse. Le Conseil fait ainsi du procès électoral, un procès accusatoire. Ce qui est contestable pour deux raisons :

- Les règles électorales sont d'ordre public et le Conseil doit d'office relever les irrégularités observées. C'est ce qui découle logiquement de son rôle de gardien de la régularité des élections.
- Le Code électoral a institué ELECAM qui joue un rôle déterminant en matière d'élection. C'est l'organe qui centralise les PV et en cas de contestation, ce sont les siens qui font foi. Ceci signifie que du point de vue de la preuve, ELECAM a le dernier mot. Cette disposition exorbitante devait conduire le Conseil à exercer un contrôle intensif sur ELECAM en lui réclamant au besoin la fourniture des preuves, et non point simplement aux requérants.

L'application de la règle des délais est tout aussi critiquable.

– *Une application restrictive de la règle des délais*

Le Conseil constitutionnel a affirmé le caractère impératif des délais aussi bien de dépôt de candidature que de dépôt de la requête.

Dans le premier cas, la conséquence est qu'il n'admet pas la régularisation des candidatures ; dans le second, il refuse toute prorogation des délais.

Le caractère impératif des délais de dépôt de candidature, conduit à refuser d'admettre la régularisation des candidatures. Il juge ainsi que les pièces accompagnant la candidature doivent être déposées en même temps que la déclaration de candidature[95]. Il souligne également que l'article 123 du Code électoral enferme les déclarations de candidature dans un délai de (10) dix jours suivant la convocation du corps électoral, et que le législateur n'a prévu ni dérogation, ni régularisation[96]. Il s'agit donc selon le Conseil d'un délai impératif et absolu.

Le caractère impératif des délais de recours implique qu'on ne saurait alléguer d'un événement pour obtenir une prorogation ou justifier un recours tardif *(v° affaire BILE).*

Par ailleurs, le Conseil fait courir le délai non pas à la notification, mais à la publication. Il a ainsi estimé que si l'article 125 (2) du Code fait obligation à ELECAM de notifier les décisions d'acceptation ou de rejet des candidatures aux intéressés ; cette notification est sans incidence sur le recours prévu à l'article 129 du Code électoral, qui prévoit un délai de (2) deux jours pour porter les contestations et réclamations au Conseil constitutionnel ; que ce délai court non pas à partir de la notification du rejet de la candidature au « c*andidat déclaré* »*,* mais le lendemain de la publication de la liste des candidats[97]. Cette solution est évidemment sévère.

Il a dans quelques espèces réalisé des interprétations fécondes. A l'analyse, elles ont eu en vue la préservation des intérêts du Parti au pouvoir.

[95] Décision n°14/CE/CC/2018 du 17 aout 2018, *Sieur GABIN MINDANHA, op.cit.,* v° aussi Décision n°016/CE/CC/2018 du 17 aout 2018, *BILE Olivier Anicet (Union pour la Fraternité et la Prospérité UFP) c/Elections Cameroon (ELECAM).*

[96] *Idem.*

[97] Décision n°19/CE/CC/2018 du 17 aout 2018, Sieur EGONO Valentin c/Elections Cameroon (ELECAM).

Il a ainsi curieusement admis un désistement, alors que cette procédure n'a pas expressément été prévue[98]. Saisi d'une demande de radiation du rôle de son audience du 15 mars 2018, d'une requête de l'Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès (UNDP) du 09 mars 2018 qui visait à annuler la décision du Conseil Electoral du 07 mars 2018 portant acceptation de la liste du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC), il donnera acte au recourant de son désistement. Ce désistement n'est en réalité que la manifestation des petits arrangements politiques.

Il a par ailleurs convoqué un « mis *en cause »* à comparaitre. Dans la *Décision* n°06*,* le requérant (Paul TCHATCHOUANG) du Social Démocratique Front (SDF) en se fondant sur les articles 164 et 165 du Code électoral et le principe *fraus omnia corumpit*, prétend que la liste RDPC comporterait un nom correspondant à une personne fictive et inexistante. Le Conseil constitutionnel a ordonné la comparution à la diligence dudit Parti, de M. TEIGNIDETO Jean, candidat titulaire n°7 de la liste RDPC de la région de l'Ouest ; il a renvoyé la cause pour le 19 mars 2018[99].

On se serait attendu qu'il adoptât la même solution dans *l'espèce NDJOUMOU (Décision n°18),* en convoquant à la barre, le président de la République en exercice, dont l'identité était contestée, afin que celle ci soit régulièrement établie.

---

[98] Décision n°005/CE/CC/2018 du 15 mars 2018, *Président pour l'Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès (UNDP) c/Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) et Elections Cameroon (ELECAM).*

[99] Décision n°06/ADD/CE/CC/2018 du 19 mars 2018, *TCHATCHOUANG (Sénateur SDF) c/ Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais et Elections Cameroon (ELECAM).*

En guise de conclusion

Le printemps de l'Etat de droit constitutionnel au Cameroun serait malgré ce pas décisif, encore lointain ; un oiseau ne pouvant annoncer le printemps. Faut-il reformer le Conseil constitutionnel camerounais ? A l'évidence oui ! Les axes de la reforme doivent être les suivants :

- La garantie de l'indépendance, de l'inamovibilité et de l'impartialité du juge constitutionnel (une meilleure désignation, une autonomie financière et individuelle de l'institution et des ses membres, la suppression du pouvoir de déchéance[100] ou de révocation, remplacé par l'application rigoureuse du régime des incompatibilités et des indisponibilités).
- L'extension des actes soumis à contrôle (qui doivent être, outre les lois, les actes réglementaires, les décisions de justice attentoires aux droits fondamentaux);
- L'ouverture plus large du prétoire (la proportion des députés ou sénateurs pouvant saisir le Conseil doit être revue à la baisse et un recours direct et/ou indirect doit être reconnu au citoyen uniquement en vue de défendre un droit fondamental ; en revanche on doit lui reconnaitre la possibilité d'attaquer l'inconstitutionnalité des lois par voie d'exception ; et prévoir des règles précises à cette fin).

[100]- L'on a récemment eu un mauvais exemple en Guinée conakry avec la destitution du président de la Cour constitutionnelle M. Kèlèfa SALL pour « gestion financière opaque ». La raison véritable étant que celui-ci avait lors de l'investiture du Président CONDE en 2015, tenu un discours virulemment mettant en garde celui-ci contre la tentation de se maintenir au pouvoir au-delà des mandats constitutionnellement autorisés.

- L'adoption d'un Règlement de procédure[101] qui détermine clairement les règles de la preuve, d'acquiescement, du désistement, de délais ; les moyens d'instructions, etc.

Le Gouvernement de Yaoundé est-il en mesure de mettre en œuvre les recommandations ci-dessus formulées ? Le doute est permis, car le Conseil constitutionnel est un instrument du renouveau démocratique qui malheureusement a été dans notre pays, greffé sur le socle du présidentialisme. « *Le constitutionnalisme sans esprit constitutionnel n'est que ruine de l'âme* » (l'on ne met pas du vin nouveau dans des vielles outres).

L'arrestation et la détention arbitraire de M. Maurice KAMTO[102] (principal Challenger du Président Paul BIYA lors de la dernière élection présidentielle du 07 octobre 2018) et de son équipe de campagne, pour des faits sans matérialité ; et sa présentation au Tribunal militaire, démontrent que le Cameroun est à milles lieues de la démocratie constitutionnelle.

[101]- Un Règlement du Conseil a été adopté. Il ne reste plus qu'à le rendre public.

[102]- Le Professeur Maurice KAMTO est par ailleurs « Universitaire », Agrégé des facultés françaises de droit, Avocat au Barreau de Paris, il a été Président de la Commission de Droit International des Nations-unis.

CHRONIQUES

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE DE DROIT DES FINANCES PUBLIQUES ET DE DROIT PUBLIC ÉCONOMIQUE (période du 1er janvier au 31 décembre 2018)

Par

Errol TONI
Docteur en droit public
Université d'Abomey-Calavi (UAC) /
Université Jean Moulin – Lyon 3
Centre d'études et de recherches sur
l'administration et les finances (CERAF / UAC)

SOMMAIRE

INTRODUCTION
I- LES DÉCISIONS RELATIVES AU DROIT DES FINANCES PUBLIQUES
A- La promotion de comportements vertueux
B- Le respect des procédures et prérogatives
II- LES DÉCISIONS RELATIVES AU DROIT PUBLIC ÉCONOMIQUE
A- La précision des modalités d'intervention économique de l'État
B- L'encadrement du droit de propriété
CONCLUSION

INTRODUCTION

Dans l'histoire de la Cour constitutionnelle du Bénin, l'année 2018 est assurément une année singulière. Au cours de son sixième mois, elle a offert le cadre temporel d'un passage de témoin entre deux mandatures **:** la cinquième et la sixième. Légitimement, les citoyens béninois étaient donc dans l'expectative et le questionnement. La sixième mandature sera-t-elle à la hauteur des attentes ? Parviendra-t-elle à augmenter, sinon tout au moins à maintenir, l'éclat du joyau institutionnel qu'est cette Cour ? Saura-t-elle continuer de susciter une saine émulation et, pourquoi pas, une pointe d'envie dans le milieu des enseignants, membres de juridictions constitutionnelles et autres acteurs des droits constitutionnels africains ?

Après seulement quelques mois d'activité, il semble tôt pour répondre à ces interrogations. Néanmoins, il est raisonnablement possible de penser que les premières décisions de la nouvelle mandature peuvent fournir des indices à cet effet. Il l'est d'autant plus que de juin à décembre 2018, celle-ci a rendu plus d'une centaine de décisions[1]. C'est déjà là le principal intérêt d'un examen de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin sur l'année 2018.

Pour des raisons pratiques, le présent examen ne portera que sur les décisions relatives au Droit public économique (DPE) et au Droit des finances publiques (DFP). À la lecture desdites décisions, un premier constat se dégage : celui de leur faiblesse quantitative. En forçant le trait et en retenant une approche large, le recensement fait apparaître 13 décisions significatives[2]. On conviendra que,

[1] 143 suivant les données fournies par le site internet de la Cour constitutionnelle : http://www.cour-constitutionnelle-benin.org, consulté le 11 mai 2019.

[2] Cette statistique n'intègre pas les décisions relatives au droit de propriété qui n'est pas un droit intrinsèquement « économique ».

pour une juridiction aussi active que la Cour constitutionnelle béninoise, c'est un effectif quelque peu faible, surtout lorsqu'on le compare à celui des nombreuses décisions rendues en matière de droits de l'homme.

Plusieurs raisons pourraient expliquer cet état de choses. Au nombre de celles-ci, il y a le défaut de saisine des requérants sur des questions liées à ces deux matières. Or, sans ces saisines, la Cour ne saurait, *proprio motu*, rendre les décisions souhaitées. Parallèlement à ce défaut de saisine, il y a ce qui pourrait être qualifié de saisine « maladroite ». L'affaire soumise au juge par le requérant touche incontestablement les finances publiques ou les interventions économiques d'une personne publique, mais, telle qu'elle est présentée, la Cour ne saurait valablement y apporter une solution (souvent parce qu'elle ressort du contrôle de légalité). Elle décline de ce fait sa compétence[3].

En ce qui concerne l'aspect qualitatif, il faut avouer que le spécialiste du DFP a terminé l'année 2018 sur une relative frustration. Il n'a pas eu la chance d'assister à l'examen au fond (à l'aune des principes budgétaires notamment) d'une loi de finances votée par le Parlement ou à l'activation des dispositions pertinentes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui, à l'instar des autres lois organiques, fait partie du bloc de constitutionnalité[4]. Le spécialiste du DPE, quant à lui, a pu regretter l'absence de décisions consacrant les grandes libertés économiques : liberté du commerce et de l'industrie, liberté de

[3] Voir (V.) les décisions DCC 18-057 du 1er mars 2018, DCC 18-043 du 1er mars 2018, DCC 18-076 du 15 mars 2018, DCC 18-136 du 28 juin 2018, DCC 18-233 du 22 novembre 2018, etc.

[4] Pour une illustration, confer DCC 11-042 du 21 juin 2011. Il est, par ailleurs, significatif de rappeler que cette loi est qualifiée de « constitution financière » dans le jargon des spécialistes « francophones » de Finances publiques.

concurrence, etc. Il est vrai que la faute ne saurait être imputée à l'actuelle mandature de la Cour. Les années antérieures, ces deux spécialistes n'avaient pas non plus eu cette chance. Doivent-ils pour autant se résigner et se convaincre d'une « non-juridicisation constitutionnelle » de ces matières ? Certainement non. L'espoir reste permis d'autant plus quelques décisions significatives ont quand même été rendues en 2018, aussi bien sur le plan du DFP (I) que sur celui du DPE **(II).**

I- LES DÉCISIONS RELATIVES AU DROIT DES FINANCES PUBLIQUES

À l'examen, lesdites décisions sont traversées par une idée-maîtresse **:** celle suivant laquelle la Cour doit se poser en garante du respect des procédures et des prérogatives instituées au profit des pouvoirs publics (B). Au-delà de cette idée, transparaît dans la jurisprudence constitutionnelle de 2018 un certain volontarisme en ce qui concerne la saine gestion des finances publiques. La Cour participe de ce point de vue, avec les moyens qui sont les siens, à la promotion de comportements vertueux (A).

A- La promotion de comportements vertueux

Pour rappel, depuis le 30 août 2011[5], l'Assemblée nationale béninoise a adopté une loi portant lutte contre la corruption et infractions connexes. Parmi les mécanismes de dissuasion prévus par cette loi se trouve la déclaration de patrimoine, auprès de la Chambre des comptes de la Cour suprême, à l'entrée et à la fin des fonctions, d'un certain nombre d'autorités administratives et politiques. De manière regrettable, ce mécanisme n'a jamais

[5]- Loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011.

parfaitement fonctionné, la majorité des autorités astreintes à la déclaration s'abstenant de le faire, et ceci sans subir les sanctions prévues par la loi. Plus encore, le contrôle des déclarations effectivement reçues n'est pas opéré par la Chambre des comptes.

C'est alors qu'un requérant a saisi la Cour constitutionnelle à ce propos. Au regard du dysfonctionnement relevé, il a estimé qu'il y avait « une volonté de ne pas appliquer les dispositions pertinentes de la loi en matière de contrôle du patrimoine des autorités de notre pays »[6]. En conséquence, il a demandé à la Cour constitutionnelle de constater la violation par le Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême de ses devoirs (tels qu'ils résultent des articles 35 et 36 de la Constitution) et d'enjoindre au Président de la Cour suprême la mise en œuvre de mesures devant assurer l'effectivité du contrôle des déclarations de patrimoine.

Suite à l'instruction de l'affaire, la Cour a relevé que les autorités mises en cause ont correctement joué leur partition. Le blocage se situait plutôt au niveau du Ministre en charge des finances qui n'aurait pas mis à la disposition de la Chambre des comptes les ressources nécessaires au contrôle des déclarations de patrimoine. Allant au-delà de la demande du requérant et vêtue de sa toge d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, la Cour a alors ordonné au Ministre en charge des finances d'« allouer, chaque année, à la Cour suprême les ressources nécessaires à la vérification des déclarations de patrimoine ». Pour ce faire, elle s'est fondée sur le préambule de la Constitution béninoise dans lequel le peuple a

[6] DCC 18-060 du 08 mars 2018.

rappelé son « opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, *la corruption* (....) ». Elle en a déduit « qu'il découle de cette volonté du peuple souverain que tout doit être entrepris pour rendre effective et efficiente la lutte contre la corruption ».

La décision rendue par la Cour traduit assez bien son souci d'inscrire la lutte contre la corruption au cœur des priorités nationales. Au demeurant, un tel souci transparaissait déjà dans la décision DCC 11-064 du 30 septembre 2011 où, après un contrôle minutieux, la Cour avait déclaré qu'« est conforme à la Constitution en toutes ses dispositions la loi n° 2011-20 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, votée par l'Assemblée nationale le 30 août 2011 **».**

Dans une autre **décision rendue le 31 juillet 2018, la Cour fait, cette fois, la promotion du civisme fiscal.** Il est remarquable que cette décision met en présence des acteurs dans une configuration plutôt inhabituelle. Au lieu que ce soit des citoyens qui saisissent le juge pour se plaindre des comportements de l'administration, c'est une autorité administrative qui saisit le juge pour se plaindre de comportements de citoyens. En l'occurrence, le Directeur général des impôts a saisi la Cour pour que soient déclarés contraires à la Constitution les comportements de citoyens refusant de s'acquitter de leurs obligations fiscales.

Ce fut l'occasion pour la Cour de rappeler que plusieurs dispositions constitutionnelles « instaurent sans distinction un devoir général du respect du bien commun et de l'ordre juridique ainsi que des obligations spécifiques dont *celle consistant, pour le citoyen, à s'acquitter de ses contributions fiscales* ; que celle-ci

vise notamment à atteindre *l'objectif à valeur constitutionnelle de mobilisation des ressources publiques* en vue de la satisfaction par l'État de ses devoirs fondamentaux »[7]. Cette emphase sur la mobilisation des ressources publiques n'est, du reste, pas une première dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Un peu plus tôt la même année, la Cour avait fait du « fonctionnement continu des services stratégiques et essentiels à (…) *la mobilisation des ressources publiques indispensables à l'existence de l'État et à la construction de la Nation* » un impératif constitutionnel qui s'opposait à la jouissance du droit de grève par les agents concernés[8]. Ce faisant, elle semblait guidée par le souci de faire prévaloir l'efficacité de l'action publique, efficacité à laquelle concourt également le respect des procédures et prérogatives.

B- Le respect des procédures et prérogatives

Du point de vue des procédures financières, c'est en matière de liquidation de l'impôt que la Cour s'est illustrée à travers une décision du 31 juillet 2018[9]. Dans celle-ci, dès l'entame de son analyse, la Cour réaffirme sa compétence en matière fiscale, surtout lorsque sont en cause des droits et libertés fondamentaux[10]. C'est notamment le cas des droits de la défense et du principe d'égalité. Plus exactement, on peut déduire de cette décision qu'une procédure de redressement fiscal, qui ne serait pas contradictoire, et donc qui ne respecterait pas les droits de la défense, serait

[7]- DCC 18-157 du 31 juillet 2018.
[8]- DCC 18-141 du 28 juin 2018.
[9]- DCC 18-156 du 31 juillet 2018.
[10]- « Dans l'exercice de ses prérogatives en matière fiscale, l'État a recours à la puissance publique dans les formes et conditions prévues par la loi et que, comme en l'espèce, même si une procédure légale fonde la mise en œuvre de la puissance publique, *la compétence de la Cour ne saurait être écartée* lorsque les droits et libertés fondamentaux protégés sont en cause ».

contraire à la Constitution. Il en serait de même d'une procédure qui ne respecterait pas l'« égalité fiscale »[11].

Somme toute, l'action de la Cour sur le plan du respect des procédures financières, bien que salutaire, apparaît classique. En revanche, l'est moins l'attitude de la Cour en ce qui concerne les prérogatives des pouvoirs publics. Son attitude est marquée par une grande retenue. De manière générale, cette retenue semble d'ailleurs être un élément de politique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle béninoise depuis l'installation, en juin 2018, d'une nouvelle mandature. En témoigne la création et l'activation à plusieurs reprises[12] du principe à valeur constitutionnelle de non-immixtion par un organe institué par la Constitution dans les prérogatives non dérogeables d'un autre organe également institué par la même Constitution.

Au nom de ce principe, la Cour décline sa compétence pour vérifier la conformité à la Constitution des dispositions des articles 1108 et 1165 du Code général des impôts, dispositions qui ont été modifiées à l'occasion de l'adoption de la loi de finances pour 2018[13]. Selon la Cour, une telle vérification induirait une appréciation de l'opportunité de l'exercice par l'Assemblée nationale de ses prérogatives, ce qui serait contraire au principe précité.

C'est également au nom du même principe que la Cour constitutionnelle s'interdit d'« exercer un pouvoir d'injonction au gouvernement relativement aux modalités de dotations

[11] *Prima facie*, il est possible de croire que l'« égalité fiscale », expression nouvelle dans le vocabulaire de la Cour, présente des caractères particuliers qui tiennent compte de spécificités financières. Cela ne semble pas être le cas. Dans la présente décision, l'égalité fiscale est appréciée par la Cour de la même manière que l'égalité dans les autres domaines.

[12] DCC 18-142 du 28 juin 2018, DCC 18-156 du 31 juillet 2018, DCC 18-184 du 18 septembre 2018, etc.

[13] DCC 18-156 du 31 juillet 2018.

budgétaires »[14]. Le raisonnement de la Cour, à cette occasion, est assez révélateur de la nouvelle posture du juge vis-à-vis des autres pouvoirs publics, notamment de l'exécutif[15]. Un raisonnement similaire est au cœur de la décision DCC 18-171 du 14 août 2018. Le principe de non-immixtion n'y est pas expressément invoqué, mais le juge rappelle que, suivant l'article 54 de la Constitution, le pouvoir d'organiser l'administration à l'effet de conduire son action et de satisfaire les intérêts légitimes des citoyens appartient au Président de la République. Il s'ensuit que « le fait pour le gouvernement de prescrire les modalités (financières) d'organisation des voyages officiels est l'une des modalités de mise en œuvre de ce pouvoir et ne constitue donc pas une violation de la Constitution ».

Enfin, il convient de signaler, au titre des décisions à caractère financier rendues par la Cour constitutionnelle en 2018, une décision[16] dans laquelle la Haute Juridiction rappelle que « le contentieux des contrats de partenariat public privé (PPP), tel que l'affermage[17], relève du juge de la légalité ». La position

14- DCC 18-204 du 11 octobre 2018.

15- « Considérant que la requête vise à faire apprécier le contrôle des modalités d'exécution de la loi de finances ; que l'appréciation d'une telle demande relève du contrôle de légalité dont la Cour constitutionnelle ne saurait connaître (…) Considérant qu'en vertu du principe à valeur constitutionnelle de non-immixtion par un organe institué par la Constitution dans les prérogatives non dérogeables d'un autre organe également institué par la même Constitution, la Cour ne peut exercer un pouvoir d'injonction au gouvernement relativement aux modalités de dotations budgétaires ; qu'il s'agit d'une prérogative exclusive de l'exécutif ».

16- DCC 18-233 du 22 novembre 2018.

17- Il est permis d'émettre des doutes quant au fait que l'affermage, bien qu'impliquant un partenaire privé, soit un contrat de PPP. La loi n° 2016-24 du 28 juin 2017 (art. 4) ne le cite pas parmi les formes de contrat de PPP. De plus, la définition qu'en donne la loi fournit des indices qui semblent le distinguer du contrat de PPP. Par exemple, le fermier ne procède pas à un investissement initial, n'assure pas une mission globale et verse des redevances à la personne publique. En réalité, du point de vue de la doctrine financière d'inspiration française (à la différence de celle anglo-saxonne qui paraît prédominante ces dernières années et qui aurait inspiré la Cour constitutionnelle), l'affermage est une forme de délégation de service public et non de PPP. On pourra lire, à ce sujet, Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 348-349 et Banque mondiale, *Leases and affermage contracts*, juillet 2016, en ligne : https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/leases-and-affermage-contracts, consulté le 14 mai 2019.

du juge, si elle semble clairement exprimée, suscite néanmoins une interrogation. Ne faudrait-il pas la nuancer quelque peu ? En effet, prise au pied de la lettre, la sentence juridictionnelle signifie que même un contrat de PPP qui est suspecté de violer le principe d'égalité (article 26 de la Constitution) ou de créer des prélèvements assimilables à un impôt (contrairement à l'article 98 de la Constitution) ne peut être soumis à l'examen du juge constitutionnel.

En dehors des décisions ci-dessus mentionnées, la Cour constitutionnelle a rendu de nombreuses autres décisions dont certaines intéressent particulièrement le DPE.

II- LES DÉCISIONS RELATIVES AU DROIT PUBLIC ÉCONOMIQUE

En 2018, la production jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle permet de relever deux orientations majeures concernant le DPE. D'une part, il y a lieu de noter la précision des modalités d'intervention économique de l'État (A). D'autre part, il est observé un encadrement du droit de propriété (B).

A- La précision des modalités d'intervention économique de l'État

Saisie d'une requête du 6 septembre 2017 relative à l'interdiction par le Gouvernement des travaux dirigés payants dans les établissements publics d'enseignement secondaire, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de réaffirmer un principe cardinal qui gouverne l'action de l'État depuis l'historique Conférence des forces vives de la nation : la libéralisation de l'économie. En effet, sur la base du principe d'égalité consacré à l'article 26 de la Constitution, le requérant souhaitait que la Cour prononçât

une extension de la mesure sus-évoquée aux établissements privés d'enseignement secondaire. Ce ne fut point le cas. La Cour a rappelé que « l'État pourvoit entièrement aux besoins des établissements publics contrairement aux établissements privés ; qu'ainsi il est fondé à interdire que d'autres frais soient imposés aux élèves des établissements publics d'enseignement ; qu'on ne saurait dès lors valablement soutenir que la mesure visant à interdire les travaux dirigés payants dans les établissements publics est discriminatoire à l'égard des élèves des établissements privés d'enseignement »[18].

Par contraposition, le raisonnement de la Cour peut être interprété comme ouvrant la voie à une censure dans le cas où l'État (en l'occurrence, le gouvernement) interviendrait *outrancièrement* dans la gestion d'une entité à laquelle il ne fournit pas les moyens d'exploitation. En clair, il serait contraire à la Constitution que l'État, sans une quelconque contrepartie, impose d'autorité les tarifs ou les produits à percevoir dans le cadre de la gestion d'activités privées[19].

On voit ainsi poindre la liberté du commerce et de l'industrie. Il est vrai que l'invocation de cette liberté n'est pas faite de manière expresse dans la décision examinée. Elle ne l'est d'ailleurs quasiment pas dans la jurisprudence constitutionnelle béninoise de ces dernières années. Mais, on peut retenir d'un avis rendu par la Cour en 1998 que cette liberté est protégée au Bénin. Plus exactement, la Cour y

[18]- DCC 18-159 du 31 juillet 2018.

[19]- L'affirmation mérite d'être un peu nuancée. Dans certains secteurs *vitaux* de l'économie, l'État use de son pouvoir de régulation économique pour définir un cadre d'exercice des activités. Le cas échéant, il reviendra à la Cour, si elle est saisie, d'apprécier le caractère raisonnable ou abusif des limitations instaurées.

expose que « la liberté du commerce et de l'industrie (…) est une liberté publique garantie par la constitution »[20].

Sur un autre plan, c'est-à-dire celui du personnel à la disposition de l'État pour ses interventions économiques et d'autres natures, la décision DCC 18-141 du 28 juin 2018 apporte un enseignement intéressant. Si, de manière classique, le commis de l'État qui est en relation contractuelle avec lui et qui participe[21] à l'exécution du service public est réputé être dans les liens d'un contrat administratif, il faut croire que ce n'est plus systématiquement le cas avec la décision précitée[22]. À travers elle, la Cour valide des dispositions législatives qui écartent le droit administratif ou la compétence de la juridiction administrative pour des personnes appelées « collaborateurs externes » et qui sont au service de l'État. Du point de vue de sa portée, cette décision marque une double rupture. La première est une rupture avec la politique jurisprudentielle de la mandature précédente de la Cour[23]. La seconde, sous réserve de décisions confirmatives ultérieures,

[21]- La participation est entendue ici au sens d'exécution du service public ou d'implication réelle dans son fonctionnement. Il ne s'agit donc pas d'une simple mise à disposition des moyens nécessaires au fonctionnement du service public.

[22]- « Considérant, sur le premier point, que le fait de participer à l'exécution d'une mission de service public n'établit pas, *ipso facto*, toute personne en agent de l'État ; que, sur le second point, il n'est pas contraire à l'ordre juridique dont la Constitution est la source fondamentale, que l'État consente à se soumettre aux juridictions de droit privé au moyen de conventions, soit attributive de compétence à une juridiction étatique préexistante, soit d'arbitrage ; qu'il s'ensuit que les articles 401, 402 et 408 de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la fonction publique, votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017, sont également conformes à la Constitution ».

[23]- Sur la même question, celle-ci avait jugé que « le collaborateur externe de l'Etat étant une personne appelée à participer à l'exécution d'une mission de service public, on ne peut valablement affirmer que celui-ci n'a pas la qualité d'agent de l'Etat (…). Du fait que l'une des parties au contrat de collaboration est une personne publique (le Ministre de la fonction publique) et que le contrat est conclu aux fins de l'exécution d'une mission de service public, le contrat stipulé ne saurait être soumis aux règles de droit privé ; que pour ces mêmes raisons, les "conflits nés de l'exécution ou de l'interprétation des contrats de collaboration" ne sauraient être "réglés conformément à la volonté des parties" et doivent nécessairement relever de la compétence de la juridiction administrative ; qu'il n'est en effet pas possible de déroger par voie d'accord aux règles de compétences administratives, exception faite de l'arbitrage ». DCC 18-001 du 18 janvier 2018.

[20]- Avis n° CC-001/98 du 19 novembre 1998.

est une rupture avec les critères jurisprudentiels classiques d'identification du contrat administratif[24].

En tout état de cause, il ne faudrait pas en inférer que la nouvelle mandature de la Cour a rompu avec tous les acquis de celle précédente. Sur bien d'autres points, ses décisions s'inscrivent dans la droite ligne de celles antérieures. C'est par exemple le cas en ce qui concerne l'encadrement du droit de propriété.

B- L'encadrement du droit de propriété

L'accent mis sur le droit de propriété tient à son importance en matière économique. En effet, bien qu'il ne soit pas un droit intrinsèquement économique, le droit de propriété semble être un adjuvant permettant la jouissance des libertés économiques. Ainsi, jouit-on rarement de la liberté d'entreprendre une activité économique sans l'adosser à des actifs que l'on possède ou qui sont possédés par d'autres personnes. C'est donc à juste titre que Wolfgang FRIEDMAN affirmait que « l'aspect le plus crucial du droit de propriété est son emploi dans la poursuite de l'entreprise commerciale » [25].

Pendant la période sous revue, l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative au droit de propriété est plutôt confirmative. La confirmation de la ligne jurisprudentielle antérieure est attestée par trois séries de décisions.

D'abord, il y a une première série de décisions dans lesquelles la Cour a rappelé que sa compétence relativement au droit de propriété

[24]- Notamment, tels qu'ils ressortent de l'arrêt du Conseil d'État (français), 20 avril 1956, Époux Bertin.
[25]- W. FRIEDMAN, *Théorie générale du droit*, Paris, LGDJ, 1965, p. 377. V. aussi S. NICINSKY, *Droit public des affaires*, Paris, LGDJ, 2010, p. 56 où l'auteur décrit le droit de propriété comme une « liberté économique par induction ».

est limitée aux cas d'expropriation pour cause d'utilité. Ainsi, la Cour est incompétente pour intervenir « dans le règlement d'un conflit domanial entre particuliers »[26]. Elle l'est également lorsque l'administration publique est impliquée, mais que les opérations en cause ne sont pas constitutives d'une expropriation[27].

Ensuite, la Cour, à travers une deuxième série de décisions, a réaffirmé sa compétence liée à l'expropriation. Elle est alors fondée à juger qu'une expropriation sans juste et préalable dédommagement est contraire à l'article 22 de la Constitution[28], dès lors que l'opération est conduite à son terme[29]. En sens opposé, un dédommagement en nature n'est pas contraire audit article[30]. Toutefois, la compétence exercée par la Cour n'est pas intemporelle. Elle ne saurait appréhender des expropriations opérées sous l'empire de la Constitution béninoise de 1977, d'autant plus que celle-ci ne faisait du dédommagement préalable

---

[26] DCC 18-224 du 8 novembre 2018. Idem dans DCC 18-033 du 8 février 2018 et DCC 18-050 du 1er mars 2018. V. aussi, en ce sens, la décision DCC 13-039 du 4 avril 2013 où la Cour invite à distinguer l'expropriation d'un conflit domanial entre particuliers, et ceci même lorsque l'une des parties au conflit a, par ailleurs, la qualité de maire.

[27] DCC 18-095 du 12 avril 2018 : « L'examen des pièces du dossier révèle qu'il ne s'agit pas d'une expropriation au sens de l'article 22 précité de la Constitution, mais plutôt d'un différend entre le requérant et la mairie de Dogbo dans la détermination des limites du domaine en cause » ; DCC 18-195 du 02 octobre 2018 : « La Cour est incompétente pour examiner les conditions de retrait d'une propriété dans le cadre d'un lotissement » et DCC 18-154 du 24 juillet 2018 : « La requête tend plutôt à faire apprécier la régularité de l'acte translatif de propriété, notamment de donation intervenue, et le respect de sa destination par la mairie de Kpomassè ***; qu'une telle appréciation relève du juge de la légalité »***.

[28] DCC 18-172 du 14 août 2018.

[29] DCC 18-062 du 8 mars 2018 : « *Considérant* qu'il ressort des éléments du dossier ainsi que des transports judiciaires effectués par la Cour sur le domaine que ni le requérant ni les autres propriétaires ou présumés propriétaires n'ont été dépossédés de leur propriété ; que sans une dépossession en l'absence d'une juste et préalable indemnisation, la déclaration d'utilité publique en elle seule ne saurait être assimilée à une expropriation ; que dès lors, il ***échet*** pour la Cour de dire et juger qu'en l'état, il n'y a pas violation de l'article 22 précité de la Constitution ». V. aussi DCC 18-227 du 15 novembre 2018.

[30] DCC 10-014 du 1er février 2018 : « Il ressort de l'analyse du dossier, notamment de la réponse du ministre du Cadre de vie et de celle du maire de Cotonou, que Monsieur Célestin C. AGBANGLANON, contrairement aux autres sinistrés, a eu droit à un dédommagement (préalable) en nature ; qu'en conséquence, il y a lieu de dire et juger qu'il n'y a pas violation de la Constitution ».

« qu'une faculté laissée à la discrétion des pouvoirs publics »[31]. C'est là une limite importante que la Cour s'est fixée et qui transparaissait déjà dans des décisions antérieures[32].

Enfin, la troisième série de décisions qu'il est possible de mentionner traduit aussi un *self-restraint* de la part de la Haute juridiction. Ainsi, bien que l'on soit en présence d'une expropriation pour cause d'utilité publique, la Cour décline sa compétence, au profit du juge de la légalité, lorsqu'il s'agit d'aller au-delà de la vérification du caractère juste et préalable du dédommagement pour apprécier les conditions concrètes de réalisation de l'expropriation[33]. Elle précise ainsi que ce n'est pas *tout* le contentieux de l'expropriation qui relève de sa compétence.

[31] DCC 18-049 du 1er mars 2018. V. aussi DCC 18-073 du 15 mars 2018.
[32] DCC 08-104 du 03 septembre 2008, DCC 07-131 du 18 octobre 2007, DCC 04-088 du 7 octobre 2004 et DCC 01-051 du 27 juin 2001.
[33] DCC 18-173 du 14 août 2018 : « Le contentieux d'une expropriation engagée ou achevée relève alors de la compétence du juge judiciaire »
DCC 18-175 du 14 août 2018 : « Considérant qu'en l'espèce, la requête tend à faire apprécier par la Cour la régularité des opérations entrant dans le cadre du dédommagement des présumés propriétaires d'un immeuble objet d'une procédure d'expropriation ; que l'appréciation d'une telle demande relève de la compétence du juge de la légalité ».

CONCLUSION

À l'entame de cette chronique, il avait été relevé, en ce qui concerne le DFP et le DPE, une saisine « maladroite » de la Cour par certains requérants, ce qui ne permettait pas le foisonnement souhaité de décisions en ces matières. Se limiter à cette constatation reviendrait à éluder un aspect de la question. En effet, il demeure possible de s'interroger : lorsque les saisines paraissent pertinentes, la Cour offre-t-elle toujours la solution la plus satisfaisante, celle qui permettra le mieux de faire avancer le droit « constitutionnel » des finances publiques ou celui public économique ? Certes, juger est une opération délicate. La décision juridictionnelle ne fait d'ailleurs quasiment jamais l'unanimité. Toutefois, certaines décisions de la Cour constitutionnelle rendues en 2018 prennent l'allure d'occasions manquées pour le rayonnement de ces matières.

Une première illustration est fournie par une décision rendue à propos de la transposition en droit béninois de la directive n° 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA. Cette transposition avait été opérée par décret, contrairement au vœu du requérant qui souhaitait que ce fut au moins à travers une loi. La réponse de la Cour constitutionnelle a été de valider ladite transposition au motif principal que, suivant la Constitution, les règles de transparence dans la gestion financière publique ne relevaient pas de la compétence du législateur[34]. Ce raisonnement,

[34] DCC 18-031 du 8 février 2018 : « De la lecture combinée de ces dispositions (art. 98, 99, 100 et 112 de la Constitution), il ressort qu'en matière de finances publiques, seules la loi de finances de l'année, la loi de finances rectificative, la loi de règlement et la loi organique de finances relèvent de la compétence du législateur ; qu'en conséquence, toute autre matière, en l'occurrence des règles de transparence dans la gestion des finances publiques, que du reste le législateur communautaire n'a pas cru devoir inclure dans la directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances, ne peut relever que du domaine réglementaire ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin n'est pas contraire à la Constitution ».

s'il paraît acceptable relativement au législateur organique[35], l'est moins relativement au législateur ordinaire. Il semble méconnaître l'existence en droit béninois de nombreuses lois « financières » autres que celles invoquées par la Cour : la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin, la loi n° 2016-24 du 28 juin 2017 portant cadre juridique du partenariat public – privé en République du Bénin, la loi n° 2012-14 du 21 mars 2012 portant réglementation des systèmes financiers décentralisés en République du Bénin, etc. De même, l'article 98 de la Constitution, en disposant que « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » sont de la compétence du législateur semble, *lato sensu*, offrir un socle législatif aux règles devant permettre d'assurer le droit des citoyens d'être informés sur la gestion des fonds publics.

Une deuxième illustration est fournie par une décision[36] où était contestée l'instauration par l'administration communale du paiement d'une « taxe » avant d'accéder à une place publique à Abomey. Pour le requérant, il s'agissait d'un impôt non prévu par le législateur et, par conséquent, d'une violation de l'article 98 de la Constitution qui octroie au parlement la compétence initiale en ce qui concerne les « impositions de toute nature ». Après avoir magistralement défini les concepts d'impôt et de taxe, la Cour a jugé que « la perception, comme en l'espèce, de somme

Cour de dire et juger que le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin n'est pas contraire à la Constitution ».

[35]- La constitution n'a pas expressément prévu de loi organique relative à la transparence dans la gestion des finances publiques. Toutefois, dans un contexte textuel identique, le Conseil constitutionnel ivoirien a fait un choix différent, ce qui a permis la transposition de la directive de l'UEMOA sur la transparence des finances publiques à travers une loi organique. V. la décision n° CI-2014-136/06-01/CC/SG du 6 janvier 2014.

[36]- DCC 18-233 du 22 novembre 2018.

d'argent destinée à la salubrité d'un espace public ne saurait être analysée comme une imposition au sens de l'article 98, tiret 7 de la Constitution ». Le raisonnement semble faire fi de l'existence au Bénin d'une taxe (locale) d'enlèvement des ordures ménagères qui, justement parce qu'elle est considérée comme une imposition de toute nature, figure au Code général des impôts (articles 1042-1044). En réalité, à y voir de près, le prélèvement contesté n'est pas une taxe comme le laisse penser la décision de la Cour, mais plutôt une redevance[37]. Il n'est donc pas une imposition de toute nature, non pas en raison de sa finalité, c'est-à-dire parce qu'il est une « somme d'argent destinée à la salubrité d'un espace public », mais en raison de ses caractères intrinsèques.

Une dernière illustration est fournie par deux décisions en date du 24 juillet 2018. Dans la première[38], le requérant soumet à la Cour une question relative à « l'exercice irrégulier du métier de conducteur de taxi-moto par certaines personnes dans l'arrondissement de Pahou ». Dans la seconde[39], le requérant soumet à la Cour une question relative « aux conditions d'octroi des autorisations d'installation des syndicats de conducteurs au sein des différentes gares routières ». Dans les deux cas, la Cour a décliné sa compétence. N'y avait-il pas moyen d'invoquer la liberté d'entreprendre, celle du commerce ou celle de concurrence (pour aboutir indifféremment au même résultat ou à un résultat opposé) ? Dans le même sens, dans la décision DCC 18-204 du

[37] Sur la différence entre l'imposition de toute nature, la taxe et la redevance, on pourra lire M. BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 27-29.
[38] DCC 18-150 du 24 juillet 2018.
[39] DCC 18-152 du 24 juillet 2018.

11 octobre 2018 précitée, la Cour n'aurait-elle pas pu aboutir au même résultat en invoquant l'article 71 de la LOLF de 2013 qui accorde un pouvoir de régulation budgétaire au Ministre chargé des finances ? Se pose ainsi la question de la place des normes purement « économiques » ou « financières » au sein du bloc de référence de la Cour constitutionnelle du Bénin.

Cotonou, le 10 juin 2019

errol.toni@yahoo.fr

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

DECISION DCC 18-131
DU 21 JUIN 2018

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête en date à Cotonou du 13 juin 2018 enregistrée à son secrétariat le 14 juin 2018 sous le numéro 1075/178/REC-18, par laquelle Monsieur le Président de la République, sur le fondement des articles 117 et 121 de la Constitution, défère à la haute Juridiction pour contrôle de conformité à la Constitution, la loi n° 2018-14 modifiant et complétant la loi n°2012-15 du 18 mars 2013 portant code de procédure pénale en République du Bénin votée par l'Assemblée nationale le 18 mai 2018 ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Monsieur Razaki AMOUDA ISSIFOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que Monsieur Joseph DJOGBENOU s'est déporté à l'occasion de l'examen du présent recours ;

Considérant que si en son article 117 alinéa 1, la Constitution dispose que « La Cour constitutionnelle :

- statue obligatoirement sur :

* la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation... », ce texte n'institue pas une obligation de saisine générale, absolue et systématique de la Cour constitutionnelle de toutes les lois à la charge du Président de la République ; qu'il doit être interprété avec, d'une part, l'article 122 de la Constitution qui instaure un contrôle a *posteriori* des lois en général et confère aux citoyens le pouvoir de les déférer devant la haute Juridiction, soit par la voie de l'action directe, soit par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité, et, d'autre part, l'article 20 de la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 qui ne confère au Président de la République et aux membres de l'Assemblée nationale qu'une faculté dans la saisine de la Cour des lois en général conformément à l'article 121 de la Constitution ;

Que la saisine n'est générale, absolue et systématique qu'en ce qui concerne les lois organiques avant leur promulgation, les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et du Conseil économique et social avant leur mise en application ; que la loi déférée n'entre pas dans cette énumération ; que dès lors, en soumettant la présente loi qui ne ressortit pas au contrôle *a priori* obligatoire, le Président de la République a exercé la faculté que lui confèrent les textes visés ; que sa requête est donc recevable ;

Considérant que l'examen de la loi déférée révèle que toutes ses dispositions sont conformes à la Constitution ;

DECIDE :

Article 1er.-. La requête de Monsieur le Président de la République est recevable.

Article 2.-. Toutes les dispositions de la loi n°2018-14 modifiant et complétant la loi n°2012-15 du 18 mars 2013 portant code de procédure pénale en République du Bénin sont conformes à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Monsieur le Président de la République, à Monsieur le Président de l'Assemblée nationale et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-et-un juin deux mille dix-huit,

Messieurs	Razaki	AMOUDA ISSIFOU	Vice-Président
	Rigobert A.	AZON	Membre
Madame	Cécile M. J.	de DRAVO ZINZINDOHOUE	Membre
Messieurs	André	KATARY	Membre
	Fassasi	MOUSTAPHA	Membre
	Sylvain M.	NOUWATIN	Membre

Le Rapporteur,

Razaki AMOUDA ISSIFOU.-

Le Président,

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN * COUR CONSTITUTIONNELLE * LE PRESIDENT

Razaki AMOUDA ISSIFOU.-

DECISION DCC 18-126

DU 21 JUIN 2018

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête en date à Parakou du 1er juin 2018 enregistrée à son secrétariat le 07 juin 2018 sous le numéro 1015/167/REC-18 par laquelle Monsieur Cédrick Kokou OBO YAYI, demeurant à Parakou, boîte postale 654, demande de déclarer contraires à la Constitution « des agissements de partis politiques... » ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Monsieur Joseph DJOGBENOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant qu'à l'appui de sa demande, le requérant soutient qu'une partie importante de la classe politique s'oppose aux « réflexions et démarches appuyées en vue de modifier la charte des partis politiques et le code électoral » des « partis affidés au régime en place » qui envisagent également une « révision de la Constitution au parlement pour y renforcer la présence des femmes ou instaurer la Cour des comptes » ; que selon lui, une telle réforme ne peut « aboutir sans un consensus national que la Cour constitutionnelle a déclaré de valeur constitutionnelle » ;

Vu les articles1, 2, 3, 4 et 5 ensemble avec les articles 117 al. 1, 122, 154, 155 et 156 de la Constitution ;

Considérant que la nature représentative et le caractère majoritaire constituent un impératif constitutionnel de la démocratie béninoise dont le consensus national, qui en demeure l'un des idéaux politiques, ne saurait en constituer un obstacle dirimant ;

Considérant en l'espèce, que la Cour, n'est pas saisie de l'un quelconque des actes visés aux articles 3 alinéa 3, 117 alinéa 1, de Constitution ; qu'en outre, elle n'est pas non plus saisie de l'une des procédures prévues aux articles 154, 155 et 156 de la Constitution ; qu'en tout état de cause, la requête de Monsieur Cédrick Kokou OBO YAYI est irrecevable ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de Monsieur Cédrick Kokou OBO YAYI est irrecevable.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Monsieur Cédrick Kokou OBO YAYI et publiée au Journal officiel de la République du Bénin.

Ont siégé à Cotonou, le vingt et un juin deux milles dix-huit,

Messieurs	Joseph	DJOGBENOU	Président
	Razaki	AMOUDA ISSIFOU	Vice-Président
	Rigobert A.	AZON	Membre
Madame	Cécile M. J.	de DRAVO ZINZINDOHOUE	Membre
Messieurs	André	KATARY	Membre
	Fassasi	MOUSTAPHA	Membre
	Sylvain M.	NOUWATIN	Membre

Le Rapporteur,

Joseph DJOGBENOU

Le Président

Joseph DJOGBENOU

DECISION DCC 18-141 DU 28 JUIN 2018

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête en date à Cotonou du 20 mai 2018 enregistrée le 28 mai 2018 sous le numéro 0938/157/REC-18 par laquelle Monsieur Souliou Ismaël ADJOUNVI et Madame Juliette KAYASSI demeurant à Abomey-Calavi Kpota 01 BP 0125 Cotonou, introduisent un recours en interprétation des décisions DCC 18-001 du 18 janvier 2018, 18-003 du 22 janvier 2018 et 18-004 du 23 janvier 2018.

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;
Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Madame C. Marie José de DRAVO ZINZINDOHOUE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que les requérants exposent que par les décisions qu'ils soumettent à interprétation et à réexamen, « la haute Juridiction avait déclaré contraire à la constitution d'une première part l'article 1er de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique en son article 50 nouveau dernier alinéa ; d'une deuxième part l'article 20 dernier alinéa *in fine* de la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018 ; d'une troisième part,

l'article 71 de la loi n° 2017-42 portant statut des personnels de la Police républicaine adoptée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 » ; que « ces décisions ont été rendues au motif essentiel selon lequel : « seul le constituant peut interdire l'action syndicale et le droit de grève, le législateur n'étant habilité qu'à encadrer leur exercice ».

Considérant que si toute juridiction demeure compétente pour interpréter sa décision, c'est à condition que le dispositif de celle-ci soit obscur ; qu'en l'espèce, les dispositifs des décisions déférées à l'examen de la Cour et rappelées ci-dessus ne le sont point ; qu'il y a lieu de dire et de juger que, de ce chef, la requête est irrecevable ;

Considérant cependant, que lorsqu'une requête, élève à la connaissance de la Cour une situation de violation d'un droit fondamental ou de remise en cause d'un impératif ou d'un principe à valeur constitutionnelle, la Cour peut se prononcer d'office ; qu'en l'espèce, la requête vise à obtenir le rétablissement et la réalisation de l'impératif constitutionnel que constitue le fonctionnement continu des services stratégiques et essentiels à la vie, à la santé, à la sécurité, à la justice, à la défense et à la mobilisation des ressources publiques indispensables à l'existence de l'Etat et à la construction de la Nation ;

Considérant qu'il résulte de la requête ainsi que des pièces que par diverses décisions rendues les 18, 22 et 23 janvier 2018, la Cour a déclaré contraires à la Constitution les dispositions par lesquelles le législateur interdit l'exercice du droit de grève dans les secteurs de la santé, de la justice, de la défense et de la sécurité ; qu'il s'agit en substance de l'article 1er de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique en son point « article 50 nouveau dernier alinéa » ; de l'article 20 dernier alinéa *in fine* de la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018 et de l'article 71 de la loi n° 2017-42 portant statut des personnels de la Police républicaine adoptée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 ;

Considérant que l'objet de l'article 1er de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la fonction publique en son « *article 50 nouveau dernier alinéa* » est de fixer les secteurs dans lesquels l'exercice du droit de grève est interdit en République du Bénin, notamment la défense, la sécurité, la santé et la justice ; que, le législateur exclut ainsi, à l'alinéa dernier dudit article, de l'exercice du droit de grève les personnels de l'Etat exerçant dans les secteurs de la sécurité, de la défense, du renseignement, de la santé, de la justice et de l'administration pénitentiaire ; qu'il en est de même de la décision DCC 18-003 du 18 janvier 2018 par laquelle l'article 20 dernier alinéa *in fine* de la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018 est déclarée contraire à la Constitution en ce qu'il dispose, *in fine* : « la grève est interdite aux magistrats » ; ainsi que de la décision DCC-004 du 23 janvier 2018 par laquelle l'article 71 de la loi n° 2017-42 portant statut des personnels de la Police républicaine adoptée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 est également déclaré contraire à la Constitution ;

VU **les articles 31 et 98 al. 1-6, ainsi que les articles 125 et suivants de la Constitution ;**

Considérant que si un droit fondamental est reconnu à la personne par la Constitution ou une convention internationale, il n'est contraire ni à la Constitution, ni à cette convention internationale que le législateur en restreigne voire interdise l'exercice lorsque ladite Constitution ou convention en pose le principe et que cette restriction ou interdiction vise à protéger l'intérêt général et réaliser un impératif constitutionnel ;

Considérant que l'article 31 de la Constitution dispose : « L'Etat reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit collectivement ou par l'action syndicale. *Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi* » ; que si ce texte reconnaît et garantit le droit de grève, son exercice intervient dans le cadre de la loi qui peut le restreindre voire l'interdire, le même législateur étant habilité en vertu de l'article 98 al. 1-6 de la Constitution à en poser le principe fondamental ; que c'est à raison

qu'il avait été jugé par la décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011 que : « en disposant que le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi, le constituant veut affirmer que le droit de grève est un principe à valeur constitutionnelle *mais qu'il a des limites et habilite le législateur à tracer lesdites limites en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels* dont le droit de grève est un moyen et la préservation de l'intérêt général auquel la grève est de nature à porter atteinte. ...L'Etat, par le pouvoir législatif, peut, aux fins de l'intérêt général et des objectifs à valeur constitutionnelle, interdire à des agents déterminés, le droit de grève. » ; que dans la même décision et sur le fondement, entres autres, de l'article 11 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, de l'article 8 alinéa 2 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 304ème rapport de l'Organisation internationale du travail dans son cas n° 1719 ainsi que du 336ème rapport de la même organisation dans son cas n° 2383 que, d'une part, « qu'en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève par le constituant ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limites nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public, qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle ; qu'en raison de ce principe, les limitations apportées au droit de grève peuvent aller jusqu'à l'interdiction dudit droit aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays, d'autre part, que « si la grève constitue un moyen légitime du travailleur pour défendre ses intérêts, le législateur et le gouvernement sont tout aussi légitimement habilités à y apporter les restrictions , voire à l'interdire aux personnels d'autorité ou ceux ayant des responsabilités importantes dans des services et entreprises chargés de missions de service public...que dès lors, la reconnaissance de la liberté syndicale au profit d'une catégorie d'agents n'exclut pas l'interdiction du droit de grève » ; que la Cour avait alors conclu, d'une part, que la loi dont elle était saisie était conforme à la Constitution ; que d'autre part, elle a abouti à la même conclusion lors du contrôle de conformité de la loi n° 2015-20 portant statut spécial du personnel des forces de sécurités et

assimilés votée par l'Assemblée nationale le 02 avril 2015 dont l'article 25 dispose en substance que : « les fonctionnaires des forces de Sécurité publique et assimilés sont tenus d'assurer leurs missions en toutes circonstances et ne peuvent exercer le droit de grève » ;

Considérant en effet que les fonctions de défense, de sécurité, de justice et de santé des personnes dévolues à l'Etat ne sauraient souffrir, dans leur exercice, d'aucune interruption ; qu'il est de l'essence et de l'existence de l'Etat que leur exercice soit continu ; que l'exclusion à laquelle il est procédé, vise aussi bien à sauvegarder l'intérêt général auquel l'exercice du droit de grève porte atteinte dans les secteurs vitaux énumérés de la vie sociale et de la protection des citoyens, qu'à maintenir l'existence de l'Etat ainsi que sa capacité à assurer les fonctions stratégiques et essentielles qu'au sein de la Nation, nul corps ni groupe de particuliers ne saurait exercer à titre principal ; qu'il en résulte que la loi qui édicte de telles exclusions ou interdictions n'est pas contraire à la Constitution ;

Considérant au surplus, en ce qui concerne le secteur de la justice, que la Constitution du 11 décembre 1990 érige celle-ci, en ses articles 125 et suivants consacrant son titre IV, en un pouvoir dans l'Etat dont les acteurs assurent l'exercice ; que la cessation, partielle ou totale, de courte ou de longue durée, de l'exercice d'un pouvoir par ses titulaires, comme c'est le cas de la grève, s'analyse en une vacance de ce pouvoir ; que le régime de vacance des pouvoirs institués par la Constitution est nécessairement prévu par la même Constitution ;

Considérant que la Constitution n'ayant ni prévu ni organisé dans son texte, les cas de vacance du pouvoir judiciaire, il ne peut y être suppléé en accordant à ses acteurs le droit de grève par la loi ;

Considérant ainsi que la loi qui exclut les acteurs de la Justice, comme les magistrats, de l'exercice du droit de grève n'est pas contraire à la Constitution ; qu'il y a lieu de décider que sur les dispositions évoquées, la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 ; la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en

République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018, et la loi n° 2017-42 portant statut des personnels de la Police républicaine adoptée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 sont conformes à la Constitution ;

Considérant en outre que la décision DCC 18-001 du 18 janvier 2018 a affirmé, d'une part que « le collaborateur externe de l'Etat étant une personne appelée à participer à l'exécution d'une mission de service public, on ne peut valablement affirmer que celui-ci n'a pas la qualité d'agent de l'Etat » et, d'autre part, que « le législateur soumet les contrats stipulés aux règles de droit privé et le règlement des conflits à la volonté des parties ; du fait que l'une des parties au contrat de collaboration est une personne publique (le ministre de la Fonction publique) et que le contrat est conclu aux fins de l'exécution d'une mission de service public, le contrat stipulé ne saurait être soumis aux règles de droit privé » ; et que, pour les mêmes raisons, « il n'est pas possible de déroger par voie d'accord aux règles de compétence administrative, exception faite de l'arbitrage » ;

Considérant, sur le premier point, que le fait de participer à l'exécution d'une mission de service public n'établit pas, *ipso facto*, toute personne en agent de l'Etat ; que, sur le second point, il n'est pas contraire à l'ordre juridique dont la Constitution est la source fondamentale que l'Etat consente à se soumettre aux juridictions de droit privé au moyen de conventions, soit attributive de compétence à une juridiction étatique préexistante, soit d'arbitrage ; qu'il s'ensuit que les articles 401, 402 et 408 de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 sont également conformes à la Constitution ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de Monsieur Souliou Ismaël ADJOUNVI et Madame Juliette KAYASSI est irrecevable.

Article 2 : La Cour se prononce d'office.

Article 3 : Sont conformes à la Constitution :

- **L'article 1er** de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique en son point article 50 nouveau dernier alinéa votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 ;
- **L'article 20** de la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018 ;
- **L'article 71** de la loi n° 2017-42 portant statut des personnels de la Police républicaine adoptée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017.

Article 4 : Sont conformes à la Constitution les articles 401, 402 et 408 de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017.

Article 5 : La présente décision se substitue, dans les dispositions évoquées, aux décisions DCC 18-001 du 18 janvier 2018, 18-003 du 22 janvier 2018 et 18-004 du 23 janvier 2018.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à Monsieur Souliou Ismaël ADJOUNVI, à Madame Juliette KAYASSI, à Monsieur le Président de la République, à Monsieur le Président de l'Assemblée nationale et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-huit juin deux mille dix-huit,

Messieurs	Joseph	DJOGBENOU	Président
	Razaki	AMOUDA ISSIFOU	Vice-Président
	Rigobert A.	AZON	Membre
Madame	C. Marie José de	DRAVO ZINZINDOHOUE	Membre
Monsieur	André	KATARY	Membre
Monsieur	Fassassi	MOUSTAPHA	Membre
Monsieur	Sylvain M.	NOUWATIN	Membre

Le Rapporteur ***Le Président***

DECISION DCC 18-262
DU 06 DECEMBRE 2018

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête en date à Pobè du 14 juin 2018, enregistrée à son secrétariat le 26 juin 2018 sous le numéro 1181/187/REC-18, par laquelle monsieur Simplice Amoussou SOUDE, demeurant à Pobè, BP 203, forme un recours en inconstitutionnalité de l'institution des audiences publiques à la Cour constitutionnelle ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï monsieur Razaki AMOUDA ISSIFOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *Les décisions et avis de la Cour constitutionnelle sont rendus par cinq conseillers au moins, sauf en cas de force majeure dûment constatée au Procès-verbal* » ;

Considérant que l'indisponibilité de madame Cécile Marie José de DRAVO ZINZINDOHOUE et de messieurs Rigobert A. AZON et Fassassi MOUSTAPHA, Conseillers, constitue un cas de force majeure qui habilite la Cour à statuer avec seulement quatre de ses membres ;

Considérant que le requérant expose que l'institution des audiences publiques par la sixième mandature de la Cour constitutionnelle remet en cause les acquis de la démocratie ; que cette réforme est contraire à la tradition de la culture du secret instituée à l'occasion de la prise de grandes décisions au sein des assemblées ou institutions au plan national et international où les débats et délibérations sont secrets ; qu'il cite à l'appui de sa requête l'élection du pape, la désignation du premier ministre à la Conférence nationale des Forces Vives de la Nation, les délibérations au sein du haut Conseil de la République et les audiences des mandatures précédentes de la Cour constitutionnelle ;

Considérant qu'en réponse, le Secrétaire général de la Cour constitutionnelle indique que l'institution des audiences publiques à travers la création de deux chambres de mise en état et à l'occasion des audiences plénières répond à trois exigences ; que d'une part, elle satisfait l'obligation qui incombe à la Cour de rendre les décisions dans les délais prescrits par la Constitution ; que, d'autre part, elle renforce la mise en œuvre de la transparence, principe à valeur constitutionnelle auquel doivent se conformer les pouvoirs publics lorsqu'ils sont amenés à décider en lieu et place des citoyens ; qu'enfin, elle est une mise en œuvre des dispositions des articles 28 et 30 du règlement intérieur de la Cour qui édictent les caractères contradictoire et public de la procédure de sorte à mettre les parties en mesure de discuter les faits et moyens juridiques exposés par chacune d'elles ;

Considérant qu'aux termes de l'article 28 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, la procédure devant elle est écrite, gratuite, **contradictoire** et **publique** ; qu'en l'espèce, l'institution des audiences publiques à travers la création de deux chambres de mises en état et à l'occasion des audiences plénières est la traduction concrète des caractères public et contradictoire de la procédure prescrite par les dispositions du règlement intérieur susvisées ; qu'en rendant publiques ses audiences, la Cour, d'une part, met en œuvre le principe à valeur constitutionnel de transparence qui s'impose à elle-même, d'autre part, donne au caractère contradictoire de la procédure toute son expression, en permettant aux parties, dans le cours d'une même audience, de discuter des faits et moyens juridiques exposés par chacune d'elles pour soutenir leurs demandes ; qu'il en résulte que ces audiences publiques de la Cour ne revêtent un caractère public que pour autant qu'elles concernent les débats faits par les parties devant la Cour et non les délibérations de la Cour qui restent secrètes ; qu'en conséquence, il y a lieu de dire qu'il n'y a pas violation de la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1er : La publicité des audiences de la Cour constitutionnelle n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à monsieur Simplice Amoussou SOUDE, à monsieur le Secrétaire général de la Cour constitutionnelle et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le six décembre deux mille dix-huit,

Messieurs	Joseph	DJOGBENOU	Président
	Razaki	AMOUDA ISSIFOU	Vice-Prés
	André	KATARY	Membre
	Sylvain M.	NOUWATIN	Membre

Ont signé

Le Rapporteur, Le Président,

Razaki AMOUDA ISSIFOU.- ***Joseph DJOGBENOU.-***

ACTUALITE DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

ACTUALITE DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

Cette rubrique est subdivisée en deux parties. La première concerne les activités majeures de la Cour constitutionnelle du Bénin et la seconde est relative à l'actualité des Cours membres de l'association des cours constitutionnelles francophones (ACCF).

I- LES ACTIVITES MAJEURES DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU BENIN

1. Organisation du séminaire intitulé « appropriation du code électoral et rôle de la Cour constitutionnelle du Bénin dans les élections législatives de 2019 »

Le 15 avril 2019, à Bénin Royal Hôtel de Cotonou, s'est tenu un séminaire d'appropriation par les partis politiques du rôle de la Cour constitutionnelle dans la gestion des élections législatives de 2019.

Organisée par la haute Juridiction, ce séminaire a pour objectifs de :

- faire approprier par les partis politiques le rôle et les tâches qui incombent à la Cour constitutionnelle dans la gestion des élections législatives ;
- amener les participants à comprendre les fondements juridiques des décisions rendues par la Cour dans le cadre de la gestion des contentieux préélectoraux et électoraux ;
- outiller les partis politiques dans la formulation des recours électoraux.

Il a connu la participation des conseillers, du personnel administratif, des représentants des deux partis politiques : Union Progressiste (UP) et Bloc Républicain (BR).

La cérémonie d'ouverture, placée sous l'autorité du Président de la Cour constitutionnelle, a consisté en un mot de bienvenue du président, le Pr. Joseph DJOGBENOU, qui en remerciant les uns et les autres pour leur présence, a, en rappelant les objectifs du séminaire, attiré l'attention de l'assistance sur son intérêt et son importance à la veille des élections législatives de 2019. Il a enfin déclaré ouverts les travaux et a souhaité que les échanges soient féconds, fructueux et utiles à tous pour un enrichissement mutuel.

À sa suite, trois autres communications ont porté sur : « la présentation générale du code électoral de 2018 : les principales innovations », « la Cour Constitutionnelle et le contentieux de la campagne électorale » et la gestion des résultats par la Cour constitutionnelle : gestion administrative et contentieux ».

1.1. *Présentation générale du code électoral de 2018 : les principales innovations*

Cet exposé a été présenté par le vice-président de la Cour constitutionnelle, monsieur Razaki AMOUDA ISSIFOU, qui a d'emblée fait l'historique des lois électorales dans notre pays, qui a abouti, sur une période de sept (7) ans, à la loi 2012-43 du 28 décembre 2012. Il a précisé que les différentes lois électorales adoptées et promulguées ont révélé plusieurs contradictions, générant ainsi des conflits, d'où l'urgence d'harmoniser et de stabiliser les règles électorales avant les scrutins de 2019, 2020 et 2021. Cette volonté renouvelée du législateur d'instaurer une certaine stabilité dans l'essentiel des règles applicables aux élections politiques, c'est-à-dire doter le pays d'un code électoral, a conduit à l'adoption de la loi n° 2018-31 du 09 octobre 2018

portant code électoral en République du Bénin. Examinant les innovations de ce nouveau texte par rapport au précédent, le communicateur a fait observer que ce sont surtout les règles de la participation aux élections, d'une part, celles de leur organisation, d'autre part, qui ont retenu l'attention du législateur électoral de 2018. Les premières ont été renouvelées, les secondes rationalisées. Le renouvellement porte sur les candidatures, mais aussi sur la campagne électorale.

Dans une première partie, le communicateur a abordé les règles renouvelées sur la campagne électorale.

Pour lui, la campagne électorale, c'est d'une part, le délai dans lequel les dons aux fins de propagande sont interdits, délai qui a été rallongé, de 6 à 12 mois (article 63 du code électoral), d'autre part, le montant des dépenses autorisées pour la campagne électorale qui a été modifié à la hausse en ce qui concerne les élections législatives, passant de 15 000 000 à 30 000 000 pour chaque candidat (Article 111 du code électoral). Enfin, les modalités de remboursement des frais de campagne, réaménagées à l'article 114 du code selon lequel « *le forfait à rembourser ne peut être inférieur à* ***dix millions (10. 000 000)*** *de francs CFA par* ***candidat élu*** *... ».*

Dans le même ordre d'idées, le communicateur n'a pas occulté les dispositions sur les frais de cautionnement qui édictent aux articles 233 et 272 que les cautions à verser sont désormais de 249 000 000 CFA pour chaque liste de candidatures aux élections législatives et 2500 000 000 CFA pour chaque candidature à l'élection présidentielle.

Dans la deuxième partie de son exposé, le vice-président a étudié la rationalisation de l'organisation des élections. En effet, selon

le communicateur, l'organisation des élections tient en deux points : la Commission électorale nationale autonome (CENA) et le scrutin.

Concernant la CENA, deux réformes sont à signaler, la première sur ses attributions, et la seconde sur son fonctionnement.

Des attributions de la CENA, on retient plusieurs aspects nouveaux relatifs les uns, aux attributions, les autres, au fonctionnement.

Sur les attributions : la CENA a connu tantôt un élargissement, tantôt une amputation, tantôt un encadrement ainsi qu'il suit :

- *l'élargissement* tient en la création de deux nouvelles attributions par l'article 14 de la loi n° 2018-31 du 09 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin qui selon lequel « … le suivi et le financement public des partis politiques sont gérés par une structure administrative permanente dénommée Commission électorale nationale autonome (CENA). » ;
- *l'amputation* vient de ce que désormais, par l'article 302 du nouveau code électoral qui dispose que « *L'élection des membres du conseil de village ou de quartier de ville est distincte de celle des conseillers communaux. Un décret pris en Conseil des ministres complète le présent code en ce qui concerne les conditions d'organisation et la structure en charge de l'organisation de cette élection* », la CENA n'a plus en charge l'organisation des élections locales ;
- *enfin, le recadrage* tient de ce que, habilitée par l'article 17, alinéas 3 et 4 du nouveau code, la CENA ne centralise plus seulement les résultats des élections législatives et présidentielles, mais les compile désormais.

Il faut reconnaitre que cette modification est très peu perceptible au niveau du vocabulaire car compiler c'est « *mettre ensemble* » et centraliser c'est « *réunir dans un même centre* ». Néanmoins, le code, au niv eau de son titre portant sur le « dépouillement » (Titre IX, articles 98 à 107) et relativement aux tâches de travail revenant au coordonnateur d'arrondissement lors de la réception des différents plis en provenance des postes de vote, nous éclaire sur la nuance entre « centraliser » et « compiler ».

Au regard de son fonctionnement, de légères modifications affectent la CENA au niveau central. Il s'agit d'une part, de la réforme de la procédure de révocation des commissaires pour faute grave, d'autre part, de la dénomination des démembrements centraux de la CENA.

Sur la révocation, l'article 23 du nouveau code introduit une triple réforme :

- seul un juge peut constater l'existence d'une faute lourde à la charge d'un commissaire ;
- suite à ce constat, seul le Gouvernement peut révoquer le commissaire ;
- en cas de faute grave commise par un commissaire, l'Assemblée nationale n'a plus besoin ni d'être consultée ni d'organiser une enquête parlementaire pour donner son avis.

Sur la dénomination des démembrements centraux de la CENA, au lieu de « cellules », ils portent désormais le nom de « directions ».

La réforme de la CENA touche enfin, selon les dispositions de l'article 29, alinéa 3, à la composition de ses démembrements dès base, c'est-à-dire les coordinations d'arrondissement. Désormais **les administrateurs électoraux** sont nommément cités comme

pouvant servir, à côté des magistrats, greffiers, et autres cadres A1, de coordonnateurs d'arrondissement.

Finissant avec l'organe chargé d'organiser les élections, le communicateur a abordé la réforme du scrutin et son déroulement en affirmant que le dénouement du scrutin (2) dépend de son bon déroulement(1).

S'agissant du déroulement, trois nouveautés ont êté notées :

- (1) le nombre des membres de poste de vote est réduit de deux personnes pour les élections ordinaires aux termes de l'article 77 du code électoral, « *Le poste de vote est tenu selon qu'il s'agit d'élections ordinaires ou d'élections couplées respectivement par* ***trois (03)*** *et* ***cinq (05)*** *agents électoraux.*

Les membres du poste de vote sont composés de :

- *un (01) président ;*
- *deux (02) assesseurs.*

En cas de couplage, le poste de vote est composé d'un (01) président et deux (02) assesseurs par urne » ;

- (2) Pour éviter les contestations qui naissent entre le poste de vote et l'arrondissement quant aux plis à envoyer, le législateur a édicté, par l'article 104, que désormais les plis scellés à envoyer immédiatement au chef-lieu d'arrondissements soient placés dans l'urne scellée ;
- (3) le même article organise une nouvelle répartition des PV de centralisation et de compilation « établis en quatre (04) exemplaires et destinés :

- **à la Cour Constitutionnelle ou à la Cour suprême selon le type d'élection ;**
- **à la Commission électorale nationale autonome (CENA);**
- au coordonnateur d'arrondissement ;
- **à l'affichage sur les lieux de centralisation par le Coordonnateur d'arrondissement qui en donne également copie à tous les représentants de candidats ou de liste de candidats présents. Le coordonnateur assure la sécurisation de l'affichage pendant 24 heures au moins. ».**

Enfin, le dénouement du scrutin a été revu seulement pour les législatives. Certes, comme depuis longtemps, l'attribution des sièges aux différentes listes en présence s'effectue selon le système du quotient électoral. Les sièges restants sont attribués selon la règle de la plus forte moyenne.

Mais, désormais, seules les listes, ayant recueilli au moins 10% des suffrages valablement exprimés au plan national, se voient attribuer des sièges.

Toutefois, au cas où le nombre de listes éligibles à la répartition des sièges serait inférieur à quatre (04), il est procédé à un repêchage permettant de retenir quatre (04) listes attributaires de sièges.

Après cette première communication, la deuxième communication du jour a porté sur le thème :

1.2. *La Cour constitutionnelle et le contentieux de la campagne électorale*

Cette communication a été donnée par madame Marie-José de DRAVO ZINZINDOHOUE, Conseiller à la Cour.

La communicatrice, après la définition de quelques concepts, a divisé sa présentation en deux parties, la première sur « Une compétence de principe du juge judiciaire : les condamnations pénales » et la deuxième sur « Une compétence exceptionnellement exercée par le juge constitutionnel : l'inéligibilité et l'invalidation prononcées par le juge constitutionnel ».

À l'entame de son propos, elle a fait observer qu'au Bénin, aux termes de l'article 125, alinéa 1, de la loi n° 2018-31 du 09 octobre 2018 portant Code électoral, tout le contentieux électoral relatif aux élections présidentielle ou législatives est soumis à la Cour constitutionnelle qui statue conformément aux textes en vigueur.

Cette disposition habilite la Cour constitutionnelle à connaître de la totalité du contentieux électoral en ce qui concerne les élections législatives et présidentielle, toutefois, les choses ne sont pas si simples.

Dans ses premières explications, elle a indiqué que le terme «contentieux» devrait être substitué à celui de « contentieux électoraux » qui peut être défini comme l'ensemble des règles et procédures applicables aux contestations et à leur règlement en matière électorale. Il porte sur « les litiges qui naissent à l'occasion de l'élection ». Pris dans un sens aussi large, le contentieux électoral vise à assurer à la fois la sincérité et la régularité des élections. Mais, sous cette appellation générique de contentieux électoral se cache différentes réalités.

Stricto sensu, le contentieux électoral s'entend du contentieux des résultats et donc de l'annulation – ou de la validation, ou de la réformation - des résultats.

De plus, au-delà de ce contentieux électoral, il y a un contentieux

répressif en matière électorale qui porte sur la dénonciation et la sanction, par le juge pénal, des comportements irréguliers ou frauduleux d'individus, constitutifs d'infractions pénales aux termes de la loi. Elle a aussi évoqué le contentieux des actes préliminaires qui peuvent relever du contentieux électoral -au sens large-. Ces différents types de contentieux appelés contentieux des actes préliminaires sont des contentieux de la légalité. Il s'agit pour le juge de constater, le cas échéant, la non-conformité à la loi des actes posés et d'annuler ces actes pour qu'ils soient repris conformément à la loi.

De toutes ces réflexions, la conseillère a émis cette interrogation : dans pareil contexte, dans quelle catégorie peut-on ranger le contentieux de la campagne électorale ?

Il faut préciser déjà que la campagne électorale, aux termes de l'article 48 alinéa 1 du code électoral se definir ainsi : « l'ensemble des opérations de propagande précédant une élection et visant à amener les électeurs à soutenir les candidats en compétition. Elle est obligatoire pour tout candidat à une élection ».

Elle dure 15 jours s'agissant des élections législatives. Elle s'achève la veille du scrutin à 00 heure.

Les comportements fautifs en matière de campagne électorale peuvent être traités sur le plan pénal et seront de la compétence du juge pénal, ou sur le plan constitutionnel, relevant du juge constitutionnel.

La première partie de cet exposé, portant sur la compétence du juge judiciaire et les condamnations pénales, fait ressortir les condamnations à caractère pénal qui sont du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. De la sorte, lorsque les différents acteurs du processus électoral se méprennent et saisissent le

juge constitutionnel sur des faits ou pratiques qui revêtent une connotation pénale, ce dernier doit naturellement se déclarer incompétent.

Plusieurs attitudes observées pendant les campagnes électorales sont des infractions prévues par la loi et susceptibles, de ce fait, de condamnation par le juge pénal (articles 356 à 392 du code électoral). Ces attitudes sont :

- la corruption électorale ou l'achat de conscience ;
- l'empêchement de faire campagne ou l'intimidation à faire campagne ;
- la campagne hors délai : les affiches électorales et autres moyens de propagande au-delà d'un jour franc avant le début du scrutin ;
- la distribuant des bulletins, circulaires ou autres documents de propagande le jour du scrutin sur les lieux de vote ;
- la campagne durant les heures de service ;
- l'usage de pratiques publicitaires à caractère commercial ; l'offre de tissus, de tee-shirts, stylos, porte-clefs, calendriers et autres objets utilitaires à l'effigie des candidats ou symbole des partis (ou les avoir portés ou utilisés), les dons et libéralités ou faveurs administratives à l'égard d'un individu ;
- l'utilisation des attributs, biens et moyens de l'Etat, des institutions ou organismes publics, d'une personne morale publique, d'une association ou d'une organisation non gouvernementale aux fins de propagande électorale ;
- le dépassement du plafond des frais de campagne électorale ainsi que la non observance de l'obligation de dépôt des

comptes prévisionnels et des comptes de campagne à la Cour suprême qui adresse, le cas échéant, un rapport au procureur de la République territorialement compétent dans un délai de 15 jours, (Article 112 du code électoral).

Pour toutes ces infractions, les peines pénales encourues sont précisées au livre VI du code électoral. De même, l'action publique peut être mise en œuvre par la CENA ou par tout citoyen électeur à tout moment, devant le procureur de la République qui est tenu d'engager des poursuites judiciaires suivant la procédure de flagrant délit (Article 393 du code électoral).

Dans la deuxième partie de son exposé, elle a analysé la compétence exceptionnellement exercée par le juge constitutionnel ainsi que l'inéligibilité et l'invalidation qu'il prononce.

La communicatrice d'une part des dispositions de l'article 63 du code électoral qui visent à protéger l'électeur contre les pressions de toutes natures qui pourraient s'exercer contre lui et éviter que son droit de vote ne soit constamment détourné par les dons et libéralités, et d'autre part, à assurer l'égalité de tous les candidats dans le déroulement de la campagne électorale en leur attribuant des facilités identiques.

Elle relève que la propension de la classe politique à contourner les dispositions de l'article 63 du code électoral est évidente et que la Cour ne dispose d'aucun moyen pour apprécier l'influence de ces irrégularités sur le vote. En effet, la haute Juridiction ne sanctionne ces irrégularités que lorsque d'une part, elles rompent gravement l'égalité entre les candidats au point d'entacher la sincérité du vote et, d'autre part, ont une influence déterminante sur le vote. En outre, dans la plupart des cas, les contestations soumises à l'appréciation de la Cour, les procédés stigmatisés par

les requérants relèvent, tel qu'il a été souligné, de la compétence des tribunaux répressifs de l'ordre judiciaire (décision EP 11-015 du 23 février 2011, aussi, décision EL 15-024 du 16 juin 2015). Même si ces procédés sont parfois établis, ils n'ont pas d'influence sur les résultats du scrutin de sorte qu'une sanction est difficilement applicable par le juge constitutionnel. Cependant, le juge électoral a pu, dans certains cas, en appréciant l'influence déterminante exercée par le fraudeur sur les suffrages obtenus par les partis en compétition, lancer un avertissement aux différentes manœuvres de fraudes qui se développent lors de la campagne électorale.

La décision ZOUMAROU / ALAZA, a été citée en exemple pour poser la véritable problématique de la détermination du seuil de l'influence déterminante et des critères de son appréciation. Certes, le juge constitutionnel demeure libre dans l'appréciation de la force probante des divers documents portés à sa connaissance, aussi, il bénéficie d'une grande liberté pour apprécier les conséquences à tirer des irrégularités qu'il constate. Mais du moment où « la fraude corrompt tout », le juge électoral doit exercer un «contrôle plus ferme des irrégularités électorales » afin d'assainir un tant soit peu les mœurs électorales.

Pour conclure, la communicatrice a affirmé qu'une bonne gestion du contentieux relatif à la campagne électorale est le prélude d'un déroulement harmonieux du scrutin proprement dit. Or, seul le respect scrupuleux des dispositions encadrant le processus électoral, partagé par le juge pénal ou judiciaire à titre principal, et à titre subsidiaire par la Cour constitutionnelle, peut conduire à ce résultat.

Les débats ont porté sur plusieurs points et les réponses apportées

aux différentes questions ont permis de dissiper les zones d'ombre. À la suite de cette communication, la troisième a été abordée.

1.3. *La gestion des résultats par la Cour constitutionnelle : gestion administrative et contentieux*

La question de la gestion administrative des résultats et du contentieux qui en résulte par la Cour constitutionnelle a été présentée par monsieur Sylvain NOUWATIN, Conseiller à la Cour constitutionnelle.

D'emblée, le conseiller a souligné que dans tout processus électoral, on distingue deux grandes phases, à savoir, la phase de l'organisation et du déroulement des opérations de vote, puis la phase de la proclamation des résultats et du contentieux qu'ils peuvent appeler. Il a souligné qu'on retrouve dans un certain nombre de dispositions de la législation électorale du Bénin ces deux phases, dévolues respectivement à la commission électorale nationale autonome (CENA) et à la Cour constitutionnelle. En ce qui concerne le contentieux électoral, géré par la Cour constitutionnelle, il y a d'abord les articles 49 et suivants de la Constitution au sujet de l'élection du président de la République. Il y a ensuite l'article 81, alinéa 2 de la Constitution au sujet des élections législatives. Il a cité également les articles 52 à 67* la loi organique sur la Cour constitutionnelle s'agissant des élections législatives, puis les dispositions de l'article 117 de la Constitution qui concernent à la fois l'élection présidentielle et les élections législatives. Il y a enfin les dispositions pertinentes de la loi n° 2018-31 du 09 octobre 2018 portant code électoral.

Dans la première partie portant sur les actes préparatoires à la proclamation des résultats, le conférencier a fait remarquer que la proclamation des résultats des élections est précédée d'un certain

nombre d'opérations destinées à la préparer. Les plis électoraux en provenance la CENA sont réceptionnés et enregistrés au secrétariat de la Cour. Ils font ensuite l'objet de dépouillement pour le décompte des voix.

La loi fait obligation à la CENA de réceptionner au plus tard dans les vingt-quatre heures du vote tous les plis électoraux en provenance des bureaux de vote. Les plis électoraux sont transmis à l'issue de la centralisation à la Cour constitutionnelle par la CENA.

Dès leur réception, les plis électoraux sont transférés dans une salle en vue de leur ouverture. L'ouverture des plis est faite par le personnel de la Cour organisé en équipes, sous le contrôle d'un agent désigné par le secrétaire général et sous sa supervision.

Les plis sont transmis par un cahier que l'agent de l'ouverture décharge. Il fait ensuite décharger la répartition des plis par les chefs d'équipe et leur donne à son tour quitus qu'ils ont ramené le nombre de plis qu'ils ont reçus.

Après l'ouverture des plis, les documents qu'ils contiennent sont disposés selon un ordre pré indiqué pour faciliter leur exploitation par les membres de la Cour au moment du dépouillement.

C'est une phase très importante du processus électoral. Tous les plis électoraux sont soigneusement examinés, un à un, par les membres de la Cour qui travaillent sans discontinuer, de jour comme de nuit, sauf le temps de prendre les repas et de récupérer.

Ils sont aidés à l'occasion par quelques collaborations et par les rapporteurs adjoints désignés, conformément à l'article 58 alinéa 2 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle au début de chaque année.

Il faut préciser que pour se faciliter la tâche la Cour a établi sur la base des lois électorales un mémento qui lui sert de guide.

A l'occasion du dépouillement des documents électoraux, la Cour prend connaissance des réclamations des électeurs et des observations des membres des postes de vote et des délégués des candidats telles qu'annexées aux procès-verbaux de déroulement du scrutin.

Elle procède aux redressements nécessaires tels que les validations de suffrages considérés à tort comme nuls ou à l'inverse l'annulation de suffrages comptés comme valables.

Elle peut sauver ou annuler les résultats d'un poste de vote.

Elle dresse un répertoire des irrégularités constatées et les sanctionne. Après ce contrôle de régularité, elle relève les résultats qu'elle transmet à la cellule informatique pour leur traitement.

Dans la deuxième partie relative à la gestion des contestations, le communicateur a fait observer que la jurisprudence relative au contentieux post-électoral reste essentiellement caractérisée par une prédominance des déclarations d'irrecevabilité et le rejet au fond des contestations régulières. L'analyse des décisions de la Cour fait apparaître que les requérants ne maîtrisent pas les règles de forme contenues soit dans le bloc de constitutionnalité, soit dans le code électoral. Ainsi, alors qu'aux termes de l'article 55 *alinéa 1* de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, l'élection d'un député ne peut être contestée devant ladite Cour que durant les dix (10) jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs, de très nombreux requérants introduisent leurs recours avant cette proclamation. La Cour déclare alors la requête irrecevable parce que prématurée**.** Une autre cause d'irrecevabilité procède de la non prise en compte par les requérants des dispositions des articles

101 et 103 du code électoral qui, en substance, font obligation aux électeurs de faire annexer leurs réclamations éventuelles au procès-verbal le jour du scrutin.

La conséquence logique de la non application de ces règles de forme est que d'éventuelles irrégularités restent sans sanction. En effet, l'irrecevabilité de la requête empêche la Cour d'examiner au fond la demande qui lui est adressée quand bien même les irrégularités dénoncées seraient fondées.

À part quelques rares requêtes qui ont prospéré, l'examen au fond par la Cour constitutionnelle des recours en matière d'élections législatives aboutit généralement au rejet, quoique les irrégularités dénoncées soient souvent bien fondées. Car, en vertu de la jurisprudence dite de « **l'influence déterminante** », le juge électoral n'annule l'élection que si l'irrégularité est considérée « **eu égard à sa gravité et à l'étroitesse de l'écart séparant les candidats, comme susceptible d'avoir exercé une influence déterminante sur les résultats du scrutin** ».

Le communicateur a souligné que deux cas de figures ressortent de l'analyse de la jurisprudence de la Cour en cette matière. Tout d'abord, il y a des cas où les requérants n'ayant apporté aucune preuve de leurs allégations, la Cour ne mène aucune investigation et conclut que les irrégularités dénoncées n'ont pas exercé une influence déterminante sur les résultats du scrutin.

Il y a ensuite les cas où la Cour mène elle-même des investigations et confirme les allégations de fraudes dénoncées par les requérants avant de conclure que ces irrégularités ne suffisent pas à elles seules pour expliquer l'écart important de voix entre l'élu en cause et ses adversaires.

Le communicateur n'a pas manqué de relever qu'il y a un malaise ici. On peut en effet se poser la question de savoir à partir de quel seuil les irrégularités dénoncées peuvent paraître déterminantes au point de conduire à l'annulation de l'élection contestée. Cette incertitude amène à conclure avec Dominique Rousseau qu'en réalité, le juge électoral « dispose d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice laisse toujours une impression, un sentiment d'insatisfaction voire de malaise » ; ce qui ne semble pas rassurer les électeurs, créant même quelquefois des suspicions sur la sincérité du juge électoral lui-même.

Cependant, a-t-il tenu à rappeler, il paraît incontestable que le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle sur l'ensemble du scrutin revêt une grande importance pour que les élections soient paisibles et réellement démocratiques.

En conclusion, le communicateur a affirmé que les élections jouent efficacement leur rôle de renforcement de la démocratie si elles sont organisées de façon transparente et crédible et si les résultats sont acceptés de tous de bon cœur. Le Bénin a à gagner de s'épargner des lendemains d'élections contestées, comme ce fut le cas en Côte d'ivoire en 2010, au Gabon en 2016 et comme cela a failli être le cas en République démocratique du Congo il y a quelques jours seulement. C'est une prière.

Les débats qui ont suivi cette présentation ont porté essentiellement sur :

- Le rôle de juge et partie que la Cour est amenée à jouer sur la base des textes actuels ;
- La nuance entre inéligibilité ordinaire, déchéance et invalidation ;

- La transition par la CENA des cantines destinées à la Cour constitutionnelle.

Le communicateur a apporté à ces différentes questions les réponses appropriées.

Tel est monsieur le vice-président, madame et messieurs les Conseilleurs, mesdames et messieurs les participants pris en vos grades, qualités et rangs respectifs, le rapport général de ce séminaire d'appropriation par les partis politiques du rôle de la Cour constitutionnelle dans les élections législatives de 2019 que nous soumettons à votre appréciation.

2. Participation de la Cour constitutionnelle du Bénin aux rencontres internationales

2.1. Participation de la Cour constitutionnelle du Bénin au colloque international sur le thème « la justice face aux migrations massives des populations africaines vers l'occident »

Dans le cadre du 20ème anniversaire de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA –HJF), un colloque international sur le thème de «la justice face aux migrations massives des populations africaines vers l'occident» a été organisé par ladite association à Niamey, du 04 décembre au 05 décembre 2018.

La Cour constitutionnelle du Bénin était représentée par Monsieur Rigobert Adoumènou AZON, Conseiller, chef de la délégation et Monsieur Gilles BADET, Secrétaire général.

La cérémonie d'ouverture placée sous la présidence de S.E M. Brigi Rafini, Premier Ministre, Chef du Gouvernement de la République du Niger, a eu lieu au Palais des Congrès. Après la

cérémonie officielle d'ouverture, les travaux se sont poursuivis à l'hôtel Soluxe.

La communication inaugurale sur le thème central a été animée par le Professeur Tidjani Alou et la Professeure Gnamou Dandi. Les débats ayant suivi ont été centrés sur la problématique de la gestion de la migration illicite, la relativité des causes économiques de la migration, la mauvaise gouvernance dans les pays d'origine des migrants, la distinction entre migrant régulier et migrant irrégulier, et comment concilier la lutte contre la migration irrégulière et le respect des droits humains.

A la suite de cette communication, celles de Messieurs Alto Daouda et Moussa Zaki ont porté sur le thème « analyse critique du cadre juridique de la migration ».

Ces communications ont suscité des débats essentiellement sur le bien fondé de la migration. Pour certains participants, les migrants sont responsables du sort qu'ils subissent tandis que d'autres soutiennent que le depart des migrants de leur pays d'origine à pour cause l'échec des politiques publiques.

La deuxième journée a commencé avec la communication de Monsieur Frédéric Beaufays, vice-président de la Cour Nationale du droit d'asile en France sur le « traitement judiciaire des mouvements migratoires ».

Le conférencier a indiqué que s'agissant du traitement judiciaire des mouvements migratoires, le juge en France comme en Europe, aura à appliquer un principe qui est un fondement de tout droit des étrangers, selon lequel tout Etat a le droit de fixer les règles d'accueil des non nationaux sur son propre sol.

Il s'est appesanti sur trois (3) points à savoir la dimension extérieure des migrations, la politique relative aux contrôles aux frontières extérieures de l'Europe et la lutte contre l'immigration irrégulière.

Cette communication a permis de préciser que la Cour Nationale du droit d'asile statue en premier et dernier ressorts, et que ses décisions sont susceptibles d'être attaquées devant le Conseil d'Etat.

La dernière communication portant sur « les défis et perspectives de la problématique des migrations africaines » a été présentée par Me Robert Dossou, ancien bâtonnier, ancien président de la Cour constitutionnelle du Bénin. Le communicateur a noté une contradiction naturelle entre la migration et les droits de l'homme, la mondialisation et la migration qui ne sont pas en ligne continue, avant de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la justice n'est pas confiée aux machines malgré le progrès informatique. Il répond « parce que chaque fait est un cas d'espèce, et le juge doit être inventif ». Il finit en disant ne pas croire à la fin du mouvement migratoire.

En marge des travaux, SE. Issoufou Mahamadou, Président de la République du Niger, a accordé une audience aux membres du bureau du Conseil d' Administration de PAA-HJF en fin de la matinée du 5 décembre 2018. Le bureau du Conseil d'Administration a par ailleurs rendu une visite à Madame la Présidente de la Cour Constitutionnelle du Niger.

2.2. Participation d'une délégation de la Cour constitutionnelle du Bénin à la première conférence judiciaire des cours constitutionnelles et suprêmes des pays membres de l'organisation de la coopération islamique (J-OIC)

Une délégation de la Cour constitutionnelle du Bénin, conduite par le Vice-Président de la Cour, Monsieur Razaki AMOUDA ISSIFOU, et comprenant Messieurs Fassassi MOUSTAPHA et Sylvain Messan NOUWATIN, conseillers à ladite Cour, a pris part du 14 au 15 décembre 2018, à Istanbul, en Turquie, à la premiere conférence judiciaire des cours constitutionnelles et suprêmes des pays membres de l'Organisation de la coopération islamique (I—OCI). Le thème de la conférence était la protection des droits fondamentaux.

La cérémonie d'ouverture qui s'est déroulée dans la salle ayant abrité l'inauguration du Premier Parlement Ottoman a été marquée par les allocutions du Président de la Cour constitutionnelle de la Turquie et du Président de la République de Turquie, Monsieur Recep Tayyip ERDOGAN.

Le président de la Cour constitutionnelle a souligné le rôle joué par le Sultan Fatah dans la protection des droits fondamentaux et a regretté que le fanatisme soit toujours présent dans le monde avant de relever que l'inactivité de ceux qui devaient combattre ce fléau est inquiétant. Il a relevé que plusieurs situations continuent d'interpeller notre conscience et que les pays musulmans ne font malheureusement pas preuve d'exemple en matière de droits fondamentaux. En ce qui concerne la Turquie, elle fait montre d'hospitalité et accueille de nombreux immigrés.

I1 a indiqué par ailleurs que les libertés et droits fondamentaux sont un des piliers de la justice et que la raison d'être des juridictions constitutionnelles est de garantir ces droits, qui ne sont pas une importation mais une valeur universelle pour laquelle la séparation des pouvoirs et l'impartialité des juges sont importantes.

Dans son allocution, le Président de la République a souligné l'importance de la justice et fait observer que l'héroïsme n'est pas nécessaire si la justice règne.

Il a déclaré que la justice n'est pas seulement le recours des plus faibles mais doit concerner aussi ceux qui détiennent le pouvoir. La Turquie est fidèle à l'Etat de droit et personne ne peut lui reprocher de ne pas respecter les libertés fondamentales.

Il a fini en souhaitant que la conférence soit une plateforme où beaucoup de solutions seront débattues.

Au cours des travaux proprement dits, plusieurs pays ont exposé l'expérience de leurs cours en matière de protection des libertés et droits fondamentaux.

Les divers exposés ont fait apparaitre que la protection des libertés et des droits fondamentaux est au cœur de toutes les juridictions constitutionnelles. Les domaines d'activité de ces juridictions couvrent, outre la protection des droits fondamentaux, le contrôle de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori*, la régulation du fonctionnement des pouvoirs publics et le contrôle de la régularité des élections. Ces attributions sont classiques donc exercées par toutes les juridictions constitutionnelles.

Parmi les juridictions présentes, certaines ne disposent pas

de pouvoirs d'auto-saisine, comme par exemple la Cour constitutionnelle de Guinée. La Cour du Burkina-Faso en dispose depuis 2014. Les autorités devant la saisir pour constater la vacance du pouvoir à la suite de l'insurrection populaire de 2014 ayant été remise en cause par cette insurrection, il a fallu qu'elle s'autosaisisse de la question.

Les questions du partage des bonnes pratiques des cours de la conférence et du futur de ladite conférence ont été discutées. L'option de la pérennité de la conférence, soutenue par le Bénin, a été retenue. Un groupe de travail a été mis en place pour réfléchir sur le nom et la forme de la conférence.

Ce groupe de travail est composé de la Turquie, de l'Indonésie, de l'Algérie, de la Gambie et du Pakistan.

La prochaine réunion de la conférence se tiendra en Indonésie en 2020, le lieu et la date seront précisés.

La langue commune de la conférence est l'Anglais.

Une déclaration, dite déclaration d'Instanbul, a été adoptée.

II- ACTUALITE DES COURS MEMBRES DE L'ASSOCIATION DES COURS CONSTITUTIONNELLES FRANCOPHONES (ACCF)

L'association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français (ACCPUF), devenue Association des Cours Constitutionnelles Francophones (ACCF) a été créée en 1997, à l'initiative du Conseil constitutionnel français, afin de renforcer les liens entre les membres de l'espace francophone. Elle rassemble aujourd'hui 48 Cours constitutionnelles et

institutions équivalentes d'Afrique, d'Europe, d'Amérique et d'Asie. Son siège permanent se trouve au Conseil constitutionnel français (membre de l'association) qui en héberge le secrétariat général. La gestion et le pilotage de l'association est assurée par le chef de service des relations extérieures, secrétaire générale de l'association.

Au titre de l'année 2019, l'actualité au sein de l'association se présente comme suit :

1. Conseil constitutionnel du Cambodge – réélection du Président IM CHHUN LIM et nouvelle composition

Lors de la session plénière du 21 juin 2019, les membres du Conseil constitutionnel du Cambodge ont réélu Monsieur Im Chhun Lim président de l'institution. Cette élection a été entérinée par le Roi Norodom Sihamoni, le 22 juin. Monsieur Im Chhun Lim dirigera l'institution jusqu'en 2022.

Trois nouveaux membres ont été nommés. Il s'agit de : Hy Sophea, nommé par le Conseil Suprême de la Magistrature, Ly Vuochleng, nommée par l'Assemblée nationale et Keo Puth Rasmey, nommé par le Roi.

2. Cour constitutionnelle de Roumanie – nouvelle composition et réélection du Président

Mme Elena-Simina TÂNÂSESCU, M. Gheorghe STAN et M. Cristian DELIORGA ont été nommés juges à la Cour constitutionnelle de Roumanie pour neuf ans. Ils remplacent M. Petre Lazaroiu, M. Mirçea Stefan Minea et Mme Simona Maya Teodoroiu dont les mandats arrivaient à échéance les 9 et 15 juin 2015.

3. Nouvelle composition du bureau de l'Association des Cours Constitutionnelles Francophones (ACCF)

Le 2 mai 2019, les membres de l'Association des Cours Constitutionnelles Francophones (ACCF), réunis en assemblée générale à Montréal au Canada, ont désigné les membres du Bureau de l'Association pour la nouvelle mandature de 2019 à 2022.

Le Bureau de l'ACCF est composé comme suit :

Président : Cour suprême du Canada

Vice-président : le Conseil constitutionnel du Sénégal

Trésorier : la Cour constitutionnelle du Bénin

Membres :

- la Cour constitutionnelle de Belgique
- le Conseil constitutionnel du Cambodge
- la Cour constitutionnelle du Gabon
- la Cour constitutionnelle du Mali
- la Cour constitutionnelle du Maroc
- la Cour constitutionnelle de Roumanie

Membres de droit :

- le Tribunal fédéral suisse
- le Conseil constitutionnel français

4. Adhésion de la Cour constitutionnelle du Luxembourg

Les cours membres de l'Association des Cours Constitutionnelles Francophones, réunies en Assemblée générale à Montréal, le 2 mai 2019, ont voté à l'unanimité en faveur de l'adhésion de la Cour constitutionnelle du Luxembourg à l'Association.

La Cour constitutionnelle du Luxembourg, présidée par M. Jean-Claude Wiwinius, devient ainsi le 45éme membre de l'Association des cours constitutionnelles francophones.

Les 1er et 2 mai 2019, les membres de l'Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français (ACCPUF), désormais dénommée Association des Cours Constitutionnelles Francophones, se sont rassemblés à Montréal au Canada pour le 8ème congrès triennal de l'Association, organisé avec le soutien de la Cour suprême du Canada.

Les présidents, membres et représentants de 36 institutions membres ont été invités à débattre sur le thème : « Constitution et sécurité juridique ».

Sous la présidence de Monsieur Ulrich Meyer, président du Tribunal fédéral suisse et président de l'Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français, les échanges ont porté sur trois thématiques :

- la protection constitutionnelle de la sécurité juridique ;
- les exigences constitutionnelles en matière de sécurité juridique
- l'aménagement des effets des décisions d'inconstitutionnalité

5. Conseil constitutionnel d'Algérie : nouveau Président

Le 17 avril 2019, M. Kamel Feniche a remplacé M. Tayeb Belaïz à la présidence du Conseil constitutionnel algérien. M. Tayeb Belaïz, nommé Président du Conseil constitutionnel le 10 février 2019, a présenté sa démission le 16 avril 2019.

6. Cour suprême de Maurice : nouveau juge en chef

Marc France Eddy Balancy a prêté serment comme nouveau chef juge, le mardi 26 mars 2019.

La prestation de serment a eu lieu en présence de Barlen Vyapoory, président de la République par intérim, de Pravind Jugnauth, Premier ministre, et d'un parterre d'invités, dont des juges et magistrats, des membres de la famille du nouveau chef juge et de plusieurs ministres.

La rédaction

DIRECTION DE LA PUBLICATION

Directeur **: Joseph DJOGBENOU** / Secrétaire : **Gilles BADET**

COMITE SCIENTIFIQUE

Président d'honneur	**Maurice AHANHANZO GLELE** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien membre de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
Président	**Théodore HOLO** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
Vice-Président	**Koffi AHADZI-NONOU** Agrégé des facultés de Droit ,Professeur de Droit public et de Sciences politiques Membre de la Cour constitutionnelle du Togo (TOGO)
Membres	**Robert DOSSOU** Ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin, Doyen honoraire de la Faculté des sciences juridiques économiques et politiques de l'Université nationale du Bénin, Ancien ministre, Ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN) **Elisabeth POGNON** Magistrale à la retraite, Ancienne Présidente de la Cour constitutionnelle (BENIN) **Martin BLEOU** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien ministre (COTE D'IVOIRE) **Babacar KANTE** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Doyen honoraire de la Faculté de Droit de l'Université Gaston Berger de Saint Louis, Ancien Vice-Président du Conseil constitutionnel (SENEGAL) **Babacar GUEYE** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Université Cheikh Anta Diop de Dakar- (SENEGAL) **Dorothé C. SOSSA** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Doyen honoraire de la Faculté de Droit de et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Secrétaire permanent de l'OHADA (BENIN) **Noël A. GBAGUIDI** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit privé. Ancien Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) **Fabrice HOURQUEBIE** Professeur de Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, Directeur de l'IDESUF, Directeur adjoint du CERCCLE (FRANCE) **Dodzi KOKOROKO** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) **Adama KPODAR** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques Vice-Président de l'Université de KARA (TOGO) **Ibrahim SALAMI** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public, Ancien Vice-doyen de la faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) **Dandi GNAMOU** Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public, Université d'Abomey-Calavi, Conseiller à la Cour suprême du Bénin (BENIN) **Mahaman TIDJANI ALOU** Agrégé en Sciences politiques, Professeur à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER) **Brusil Miranda METOU** Agrégé des facultés de Droit, Vice-Recteur chargé de la recherche, de la coopération et des relations avec le monde des entreprises Université de DSCHANG (CAMEROUN) **Victor P. TOPANOU** Maître de Conférences en Sciences politiques, Ancien Directeur de l'Ecole doctorale ''Sciences juridiques, politiques et administratives'', Université d'Abomey-Calavi (BENIN) **Hygin KAKAÏ** Agrégé en Sciences politiques. Vice Doyen de la Faculté de droit et de sciences politiques. Université d'Abomey-Calavi (BENIN)

COMITE DE LECTURE

Président : M. Razaki AMOUDA-ISSIFOU, Vice-Président de la Cour constitutionnelle

Membres : Pr. Joël ADELOUI, Pr. Igor GUEDEGBE, Pr. Hygin KAKAÏ, Dr. Gilles BADET, Dr. Dario DEGBOE, Dr. Aboudou Latif SIDI