

Les institutions constitutionnelles prévues dans les Etats francophones

- REPUBLIQUE DU BENIN -

Table des matières

A. La Constitution	2
1. <i>Les textes constitutionnels</i>	2
2. <i>Les institutions prévues par la Constitution</i>	3
B. Au titre des institutions législatives, l'Assemblée nationale	3
1. <i>Lois et règlements applicables</i>	3
2. <i>Observations</i>	4
C. Au titre des institutions exécutives, le Président de la République	4
1. <i>Lois et règlements applicables</i>	4
2. <i>Observations</i>	4
D. Au titre des institutions juridictionnelles	5
1. <i>La cour constitutionnelle</i>	5
a) <i>Lois et règlements applicables</i>	5
b) <i>Observations</i>	5
2. <i>Les institutions du pouvoir judiciaire</i>	6
a) <i>La Cour Suprême</i>	6
b) <i>La Haute Cour de Justice</i>	6
E. Au titre des institutions consultatives et des institutions administratives indépendantes	7
1. <i>Le Conseil économique et social</i>	7
a) <i>Lois et règlements applicables</i>	7
b) <i>Observations</i>	7
2. <i>La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication</i>	7
a) <i>Lois et règlements applicables</i>	7
b) <i>Observations</i>	7
F. Au titre des collectivités territoriales	8

Note introductive

La Constitution de 1990, dont le texte est reproduit ci-dessous, est la septième¹ adoptée au Bénin depuis que ce pays a proclamé son indépendance le 1er août 1960.

Même si la Loi Fondamentale de 1977 peut être considérée comme le texte constitutionnel le plus longuement appliqué au Bénin, la Constitution de 1990 est à ce jour le cadre juridique le plus stable que cet Etat ait jamais connu dans une perspective véritablement démocratique.

Le texte de 1990 est adopté par référendum à une majorité de 73,29% des suffrages exprimés. Le constituant adopte les institutions démocratiques classiques et, surtout, marque dès le préambule une volonté d'ancrer le respect des droits de l'homme dans les mœurs publiques.

Cette orientation se traduit par la diversité des nouvelles institutions et la un partage judiciaire des compétences.

La mise en place des institutions prévues par la Constitution n'est pas achevée. La loi devant organiser la Haute Cour de Justice et sa procédure n'est pas encore adoptée. Par conséquent les membres de la Haute Cour ne sont pas encore désignés. De même, les collectivités territoriales et leurs organes ne sont pas encore mis en place, pas plus que la loi devant servir de cadre à leur organisation et à leur fonctionnement n'est promulguée.

A. La Constitution

1. Les textes constitutionnels

- ✓ Proclamation des résultats du référendum constituant du 2 Décembre 1990 sur le projet de Constitution de la République du Bénin
- ✓ Loi n° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin
- ✓ Annexe à la Constitution de la République du Bénin : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

¹ Les autres textes constitutionnels étant :

- ✓ la Constitution de 1959 (in GLELE Maurice A., *Naissance d'un Etat noir*, Paris, LGDI 1969, pp. 438s; ou *La République du Dahomey, Notes et études documentaires*, Paris, La Documentation française, n° 2620, 31/12/1959, pp. 33-38);
- ✓ la Constitution de 1960 (in GLELE Maurice A.; op.cit. pp. 448 s; ou *Les constitutions des Républiques africaines et malgaches d'expression française au 1er avril 1963*, Notes et études documentaires, Paris : La Documentation française n° 2994, pp. 45-51);
- ✓ la Constitution du 11 janvier 1964 (GLELE Maurice A.; op.cit. pp. 458 s);
- ✓ la Constitution de 1968 (in P. DECHEIX, *La nouvelle constitution du Dahomey*, Revue juridique et politique Indépendance et coopération; Paris : LGDJ, Tome XXII, n° 3, 1968, pp. 919-935);
- ✓ la constitution de 1970 dite Charte du Conseil présidentiel (in P. DECHEIX, *La Charte du Conseil présidentiel dahoméen du 7 mai 1970*, Revue juridique et politique Indépendance et coopération, Paris : LGDJ Tome XXIV, n° 3, juillet-septembre 1970, pp. 517-526);
- ✓ la loi fondamentale de la République Populaire du Bénin de 1977 (in M. L. MARTIN, *Constitutions africaines* volume I, Bruxelles : Bruylant, et Paris : Pédone, 1988).

2. Les institutions prévues par la Constitution

Il s'agit de

- ✓ la Cour constitutionnelle: art. 4, art. 114 s.
- ✓ le Président de la République: art. 41 s,
- ✓ l'Assemblée Nationale: art. 79 s.
- ✓ le Conseil supérieur de la magistrature: art. 127 s.
- ✓ la Cour Suprême: art. 131 s.
- ✓ la Haute Cour de Justice: art. 135 s.
- ✓ le Conseil économique et social: art. 139 s.
- ✓ la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication: art. 142 s.
- ✓ les Collectivités territoriales: art. 150 s.

Les Institutions transitoires:

Hormis les institutions transitoires, qui ne présentent pas un intérêt particulier en raison de leur caractère provisoire, on peut classer les institutions prévues par la Constitution en quatre catégories principales :

- ✓ les institutions législatives,
- ✓ les institutions exécutives,
- ✓ les institutions juridictionnelles,
- ✓ les institutions consultatives et les institutions administratives et indépendantes
- ✓ les collectivités territoriales.

B. Au titre des institutions législatives, l'Assemblée nationale

1. Lois et règlements applicables

- ✓ Loi n° 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale.
- ✓ Loi n° 94-030 du 17 janvier 1995 portant mise en conformité de la loi n° 94-013 fixant les règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale avec la Décision DCC 34-94 des 22 et 23 décembre 1994.
- ✓ Décret n° 95-54 du 23 février 1995 portant conditions d'affichage et d'apposition de panneaux électoraux en application du Titre III de la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995.
- ✓ Décret n° 95-53 du 23 février 1995 portant application du Titre Premier de la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles particulières pour les élections du Président de la République et des Membres de l'Assemblée Nationale et relative aux conditions d'inscription sur les listes électorales.
- ✓ Loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale.
- ✓ Décret n° 95-49 du 20 février 1995 portant fixation des pièces à fournir à l'appui de la déclaration de candidature aux élections législatives de 1995.
- ✓ Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

2. Observations

Durant la période transitoire, allant de la Conférence Nationale à la mise en place des institutions prévues par la Constitution, le Pouvoir législatif a été exercé par le Haut Conseil de la République (CHR). Cet organe d'exception, composé de 27 membres et installé le 9 Mars 1990, a d'ailleurs rempli de plus larges fonctions, siégeant notamment en Cour Constitutionnelle.

La législature actuelle, qui est la deuxième sous le régime de la Constitution de 1990, est le résultat des élections du 28 Mars 1995. Les 83 députés ont été élus parmi 2573 candidats représentant une cinquantaine de partis politiques.

Elle se caractérise par un changement de majorité; une coalition de formations favorables à M. KEREKOU y détient plus des deux tiers des sièges. Le Parti du Renouveau Démocratique (PRD) de M. Adrien HOUNGBEDJI en est la première force.

C. Au titre des institutions exécutives, le Président de la République

1. Lois et règlements applicables

- ✓ Loi n° 94-030 du 17 janvier 1995 portant mise en conformité de la loi n° 94-013 fixant les règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale avec la Décision DCC 34-94 des 22 et 23 décembre 1994.
- ✓ Décret n° 96-402 du 18 septembre 1996 fixant les structures de la Présidence de la République et des Ministères.
- ✓ Décret n° 96-425 du 4 octobre 1996 portant organisation, attribution et fonctionnement du cabinet civil du Président de la République.

2. Observations

La Constitution a donc prévu un exécutif monocéphale. En pratique, le Président de la République délègue à un de ses ministres la charge de la coordination de l'action gouvernementale.

Ainsi le Président Nicéphore SOGLO avait-il nommé un "Ministre d'Etat chargé de la coordination de l'action gouvernementale". Ce dernier avait pu exercer une réelle autorité sur les membres du gouvernement. Cette autorité s'expliquait, au moins en partie, par la confiance que lui vouait le Président en raison de la solidité des attaches familiales liant les deux hommes.

A son tour le Président KEREKOU a lui aussi désigné un Ministre chargé de la coordination de l'action gouvernementale et porte-parole du gouvernement, qu'il a auréolé du titre de Premier Ministre.

La Cour constitutionnelle n'a pas déclaré cette nomination contraire à la Constitution. En effet, les attributions dévolues aux différents membres de l'exécutif par les actes réglementaires fixant la composition du gouvernement et les attributions respectives des

Ministres n'investissent personne d'autre que le Président de la République dans le rôle de Chef du gouvernement. La pratique le démontre d'ailleurs par l'absence d'autorité propre du Premier Ministre béninois sur les membres du Gouvernement auquel il appartient. Provenant de formations politiques diverses, ces derniers ne semblent pas enthousiastes à se soumettre à lui avant le Président de la République.

C'est une originalité qui mérite d'être soulignée: le Premier Ministre n'est pas le chef du gouvernement au Bénin car il n'est pas institué par la Constitution. C'est peut-être aussi la démonstration de la lecture très rigoureuse du textes fondateur de la République par les acteurs de la vie publique au Bénin.

D. Au titre des institutions juridictionnelles

Ce sont la Cour constitutionnelle et les institutions du Pouvoir judiciaire.

1. La cour constitutionnelle

a) Lois et règlements applicables

- ✓ Loi n° 91-009 du 4 mars 1991 portant Loi organique sur la Cour Constitutionnelle.
- ✓ Règlement intérieur de la Cour Constitutionnel, du 5 juillet 1993.

b) Observations

La Cour constitutionnelle est composée de sept membres. Ce sont, dans sa formation actuelle,

- ✓ Madame Elisabeth POGNON (magistrat, Président),
- ✓ Monsieur Alexis HOUNTONDI (Vice-Président),
- ✓ Messieurs Pierre EHOUMI,
- ✓ Alfred ELEGBE, Hubert MAGA (ancien Président de la République),
- ✓ Maurice-AHANHANZO-GLELE (ancien Professeur de Droit à Paris I).

Le constituant a attribué de très larges fonctions à la Cour constitutionnelle et en fait la plus haute Juridiction de l'Etat. Ainsi, Juge de la constitutionnalité des lois, la Cour constitutionnelle a également pour mission de garantir les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics (art. 114, Const.). Elle veille et statue sur la régularité des élections présidentielles, des élections législatives et du référendum. La Cour constitutionnelle est, à l'exception de son Président, membre de droit de la Haute Cour de Justice.

Une des originalités qu'il est opportun de signaler est que non seulement la Cour constitutionnelle peut se saisir d'office ou être saisie par le Président de la République ou par tout député, mais également elle peut être saisie par tout citoyen sur la constitutionnalité des lois (art. 122, Const.).

Durant le mandat du Président SOGLO comme sous celui de l'actuel Président de la République, la Cour constitutionnelle a maintes fois statué sur la constitutionnalité de divers actes².

2. Les institutions du pouvoir judiciaire

a) *La Cour Suprême*

Lois et règlements applicables

Ordonnance n° 21 PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême (J.O.R.D. n° 11, 21 juin 1966, p. 392).

Ordonnance n° 96-001/PCS du 8 janvier 1996 portant composition, attributions et fonctionnement du cabinet du Président de la Cour Suprême.

Loi n° 83-005 du 17 mai 1983 portant statut de la magistrature béninoise.

Observations

La Cour Suprême et le Conseil Supérieur de la Magistrature sont encore régis par les textes des années 60. Ceux-ci avaient été abrogés au cours de la période révolutionnaire marxiste, puis "remis en vigueur en 1990 après la Conférence nationale.

Il en est de même du statut des juridictions de fond.

L'actuel Président de la Cour Suprême est M. Abraham ZINZINDOHOUE.

b) *La Haute Cour de Justice*

Lois et règlements applicables

Cette institution a été créée par la Constitution (art. 135 à 138). La loi organique prévue au troisième alinéa de l'article 135 pour en organiser le fonctionnement et la procédure n'existe pas à ce jour.

Observations

La haute Cour de justice est compétente pour connaître des poursuites dirigées contre le Président de la République ou un membre du Gouvernement et leurs complices pour des faits qualifiés haute trahison. C'est une juridiction d'exception

² Par exemple elle a déclaré non conforme à la Constitution le Décret de nomination du Président de la Cour Suprême, au motif que la loi dont ledit décret fait application est elle-même contraire aux dispositions constitutionnelles (par Décision n° 14-94 du 23 mai 1994).

Elle a jugé que la prestation de serment du Président KEREKOU n'était pas conforme à la Constitution dès lors que le serment prêté n'était pas la reproduction intégrale de la formule "sacramental" prévue à cet effet à l'article 53 de la Constitution.

Plus récemment, par décision n° 97-052 du 7 octobre 1997, elle a déclaré que le Décret transmettant le projet de loi d'amnistie et ladite loi adoptée par l'Assemblée Nationale et promulguée le 8 septembre 1997 sont tous les deux contraires à la Constitution, dès lors que le Conseil des Ministres avait délibéré sur le projet de loi sans attendre l'avis de la Cour Suprême, cet avis prévu à l'article 105 de la Constitution étant une formalité préalable, substantielle et obligatoire.

Mais la Haute cour de justice n'est pas encore installée: elle n'a pas d'existence opérationnelle.

E. Au titre des institutions consultatives et des institutions administratives indépendantes

1. Le Conseil économique et social

a) Lois et règlements applicables

- ✓ Loi n° 92-010 du 16 juillet 1992 portant Loi organique sur le Conseil économique et social.
- ✓ Règlement intérieur (du Conseil économique et social) adopté le 8 mars 1996 après décision n° 95-048 du 28 décembre 1995 de la Cour constitutionnelle.

b) Observations

La composition actuelle du Conseil économique et social est la suivante :

- ✓ Président : M. Valentin AGBO (universitaire);
- ✓ Vice-Président : M. Mamadou DJAOUGA,
- ✓ Trésorier : Mme Léontine KPADONOU
- ✓ 1er Secrétaire : M. Albert GOGAN,
- ✓ 2è Secrétaire : M. Hector Raoul OUIENDO

2. La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication

a) Lois et règlements applicables

- ✓ Loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (H.A.A.C.).
- ✓ Loi organique n° 93-018 du 20 septembre 1993 portant amendement de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.
- ✓ Règlement intérieur (de la H.A.A.C.) du 15 mars 1995.

b) Observations

La composition actuelle de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication est la suivante :

- ✓ Président : M. René Mègniho DOSSA
- ✓ Vice-Président : M. Sébastien AGBOTA,

- ✓ Rapporteurs :
- ✓ M. Babio AGBANDOU,
- ✓ Mme Marguerite FASSINOU,

Membres :

- ✓ M. William ALYKO,
- ✓ M. Innocent LAWSON,
- ✓ M. Bernard DEGBOE,
- ✓ Mme Léonce GOUHOUEDE,
- ✓ M. Jean SAKA.

F. Au titre des collectivités territoriales

La réforme programmée en la matière n'est pas encore accomplie. L'Assemblée Nationale réunie en session extraordinaire au mois d'août de cette année, a adopté la loi sur les collectivités territoriales.

Ce texte fait l'objet d'une vive controverse en ce qu'elle modifie le nombre et les limites des départements. Le Président de la République en a demandé une deuxième lecture, usant de la faculté que lui confère le troisième alinéa de l'article 57 de la Constitution.