

Inconstitutionnalité d'un troisième mandat présidentiel: Leçons de la Cour constitutionnelle du Bénin à d'autres Cours constitutionnelles africaines

André Mbata Mangu, *Professeur ordinaire à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, Research Professor, College of Law, University of South Africa*

Abstract

Over the past years, African countries embarked on the road to constitutionalism and democracy by adopting constitutions providing for the rule of law and by organising competitive elections held after decades of authoritarian rule. In countries such as Benin, Burundi, Congo and the Democratic Republic of Congo, the Constitution limits the maximum number of presidential terms of office to two. However, some leaders have been engaged in constitutional and political manipulations in order to run for a third term or indefinitely in violation of the Constitution that they got approved by referendum. In some countries, the Constitutional Court was established and especially mandated to protect and defend the Constitution. The Constitutional Court of Benin has been particularly active in the promotion of constitutionalism as illustrated by its recent decisions that declared unconstitutional the statements by a member of government and an open letter by an ordinary citizen inviting the President to change the Constitution in order to run for a third term. The article analyses these decisions and argues that they should inspire other African Constitutional Courts, judges and citizens.

Mots-clés : Afrique ; Bénin ; Constitutions ; Constitutionnalisme ; Cour constitutionnelle ; Démocratie ; Mandat présidentiel ; République Démocratique du Congo ; République du Congo

Introduction

Depuis quelques années, plusieurs Etats africains se sont engagés sur la voie du constitutionnalisme et de la démocratie. De nouvelles constitutions établissant un Etat de droit démocratique ont été adoptées et des élections organisées après des décennies de pouvoir autoritaire. Cependant, alors que l'on était en droit d'espérer que la personnalisation du pouvoir présidentiel relevait désormais du passé, l'on assiste de plus en plus à la rébellion de plusieurs dirigeants contre les constitutions adoptées par referendum populaire sur leurs propres initiatives pour s'éterniser au pouvoir en dépit des dispositions constitutionnelles limitant le nombre de mandats présidentiels. Ces dirigeants agissent directement eux-mêmes ou indirectement à travers leurs partis politiques pour faire sauter les limites constitutionnelles des mandats présidentiels soit par la voie législative de révision soit par celle de référendum populaire.

Le meilleur rempart contre le "coup d'Etat permanent" contre l'ordre constitutionnel se trouve être la Cour constitutionnelle instituée par la Constitution comme le gardien suprême à condition bien entendu qu'elle assume sa mission en toute fidélité et en toute indépendance, qu'elle soit animée par des juges qui sachent exercer leur "devoir d'ingratitude" vis-à-vis de ceux qui les ont désignés pour privilégier le respect de la Constitution et qu'il se trouve dans le pays des hommes et des femmes capables de se dresser comme un seul homme pour défendre leur constitution.

Dans cet effort de promotion du constitutionnalisme contre les velléités de l'autoritarisme rampant en Afrique, la Cour constitutionnelle béninoise instituée par la Loi n° 90-32 portant Constitution de la République du Bénin, à travers ses nombreuses décisions, a réussi à s'imposer comme un modèle autant que la Constitution béninoise elle-même ainsi que le prouvent ses récentes décisions déclarant inconstitutionnelles et donc de nul effet, la révision de certains articles de la constitution ou toute prolongation du mandat présidentiel au-delà des termes fixés par la même Constitution que le peuple avait approuvée par référendum. Par ces décisions, la Cour constitutionnelle béninoise s'est encore élevée plus haut que la plupart des cours constitutionnelles du monde, particulièrement ses homologues africaines dans la promotion du constitutionnalisme et la défense de la constitution.

Cet article met l'accent sur les faits et les décisions de la Cour constitutionnelle béninoise ayant rejeté les révisions constitutionnelles ou déclaré inconstitutionnelle toute prolongation du mandat du Président en fonction avant d'en tirer des leçons pour les cours constitutionnelles d'autres pays francophones comme la République du Congo et la République Démocratique du Congo qui sont également régies par des constitutions adoptées par référendum populaire, qui limitent la durée et le nombre des mandats présidentiels et où les Présidents de la République ainsi que les partis politiques au pouvoir sont engagés dans la logique du "déverrouillage" des dispositions intangibles pour se maintenir au pouvoir.

La Constitution béninoise, le Président de la République et la Cour constitutionnelle

Marquée par des coups d'Etats, régimes militaires, parti unique, personnalisation du pouvoir, violations et révisions constitutionnelles chroniques, l'histoire politique et constitutionnelle de la République du Bénin ressemble à celle de plusieurs autres pays africains.

Ancienne colonie française proclamée République le 4 décembre 1958, le Dahomey avait accédé à la souveraineté nationale le 1^{er} août 1960. Depuis son indépendance de la France en 1959 jusqu' en 1990, le Bénin avait connu 10 textes constitutionnels.

De 1959 à 1974, année de l'installation d'un régime marxiste par le Commandant Matthieu Kerekou, le Dahomey devenait République populaire du Bénin depuis le 30 novembre 1975 et avait connu une grande instabilité constitutionnelle et politique avec huit constitutions en 15 ans, soit une moyenne d'environ une constitution tous les 20 mois. En neuf ans, d'octobre 1963 à octobre 1972, le pays avait également connu huit coups d'Etat, soit environ un coup d'Etat par an avant de connaître une stabilité précaire sous le régime révolutionnaire de 1974 à 1990. Le régime révolutionnaire était cependant un régime autoritaire de parti unique ayant privé les citoyens de leurs droits fondamentaux (Salami & Gandonou 2014 : 201).

En 1990 était le début du “ printemps d'Afrique ” (Bourgi & Casteran 1991) dont le vent était parti du Bénin. Le peuple béninois se révoltait contre le parti unique en demandant et en obtenant la tenue de la Conférence des Forces Vives de 19 au 28 février 1990 qui allait inspirer plusieurs autres pays africains comme le Congo, le Tchad, la RDC, le Gabon et le Niger, sans pour autant parvenir aux mêmes résultats.

La Constitution béninoise

Les 493 délégués à la Conférence des Forces Vives s'étaient mis d'accord pour jeter les bases d'un nouvel ordre constitutionnel et politique. La Conférence s'était autoproclamée souveraine et s'était adjudgée le pouvoir constituant en se prévalant d'une légitimité informelle fondée sur le rejet du régime en place. Ce “ coup d'Etat populaire ” signa la fin du régime Kerekou.

La Conférence suspendit la Loi Fondamentale de 1977 amendée par la loi constitutionnelle de 1984 et confia à une commission présidée par le Professeur Maurice Ahanhanzo-Glele le soin de rédiger une nouvelle constitution qui fut soumise au référendum le 2 septembre 1990.

La nouvelle Constitution entra en vigueur et devint la Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin le 11 décembre 1990 qui régit le pays jusqu' à ce jour. Elle a apporté au pays la stabilité politique et constitutionnelle. Elle établit un régime présidentiel inspiré du modèle américain tout en s'imprégnant de l'histoire et de réalités béninoises.

Cette Constitution de 160 articles qui est la 11^{ème} de l'histoire du Bénin et celle de la 5^{ème} République, est la Loi Suprême de l'Etat qui s'impose aux pouvoirs et à toutes les autorités publiques aussi bien qu' à tous les citoyens béninois qui lui ont juré loyalisme, fidélité et respect (Préambule, Article 3). Elle est reconnue comme l'une des constitutions les plus progressistes en Afrique en ce qui concerne la promotion du constitutionnalisme, de l'Etat de droit démocratique et des droits de l'homme surtout qu'elle innove en annexant la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui en fait ainsi une partie intégrante. Cette constitution a été saluée comme étant “ la Constitution de tous les records en Afrique ” (Aivo 2013 : 22).

Depuis près d'un quart de siècle, elle est restée vierge, inchangée et jouissant d'une “ intangibilité surprotégée ” (Aivo 2013 : 48-72) à la fois par les citoyens béninois, les différents présidents de la République et la Cour constitutionnelle.

Le Président de la République, garant du respect de la Constitution

Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il est l'élu de la Nation et incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect de la constitution, des traites et accords internationaux. (Article 41). Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels (Article 42). L'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (Article 43).

La Constitution prévoit que nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République s'il n'est de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans ; n'est de bonne moralité et d'une grande probité ; ne jouit de tous ses droits civils et politiques ; n'est âgé de 40 ans au moins et 70 ans au plus à la date du dépôt de sa candidature ; ne réside sur le territoire au moment des élections ; ne jouit d'un état complet de bien-être physique et mental dûment constaté par un collège de trois médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle (Article 44).

Avant son entrée en fonction, il prête serment " devant Dieu, les mânes des Ancêtres, la nation et devant le peuple béninois" et jure notamment de "respecter et de défendre la Constitution que le Peuple béninois s'est librement donnée (Article 53). Le serment se termine par la formule « En cas de parjure, que nous subissions les rigueurs de la loi".

Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire. Il dispose de l'Administration et de la Force armée. Il est responsable de la défense nationale. Il nomme, après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée nationale, les membres du Gouvernement, fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions. Les membres du Gouvernement sont responsables devant lui. Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 60 (droit de grâce) et 115 (nomination des trois des sept membres de la Cour constitutionnelle) sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution (Article 54).

Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale et promulgue les lois dans 15 jours de leur transmission. Il peut dans les délais demander une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles. Le vote est alors acquis à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale (Article 57). Après consultation du Président de l'Assemblée nationale et du Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la République peut prendre l'initiative du référendum sur toute question relative à la promotion et au renforcement des droits de l'Homme, à l'intégration sous régionale ou régionale et à l'organisation des pouvoirs publics (Article 58). Les députés peuvent aussi par un vote à la majorité des $\frac{3}{4}$ décider de soumettre toute question au référendum (Article 198).

Le régime béninois est un régime présidentiel et sans être présidentieliste, il est néanmoins plus renforcé que le régime des Etats-Unis. Ainsi, par exemple, lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du Territoire ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées de manière grave et immédiate et que le fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels est menacé ou interrompu, le Président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée nationale et du Président de la Cour

constitutionnelle, prend en Conseil des ministres qu'il préside (Article 55) des mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution soient suspendus. Il en informe la Nation par un message (Article 68).

La responsabilité personnelle du Président est engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée nationale ou d'atteinte à l'honneur et à la probité (Article 73). Il y a haute trahison en cas de violation de serment constitutionnel ou lorsque le Président de la République est reconnu auteur, co-auteur ou complice de violations graves et caractérisées des Droits de l'Homme, de cession d'une partie du territoire national ou d'acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement (Article 74). Il y a atteinte à l'honneur et à la probité notamment lorsque son comportement personnel est contraire aux bonnes mœurs ou s'il est reconnu auteur, co-auteur ou complice de malversations, de corruption, d'enrichissement illicite (Article 75) tandis que le Président de la République se rend coupable d'outrage à l'Assemblée nationale lorsque sur des questions posées par celle-ci sur l'activité du gouvernement, il ne fournit aucune réponse dans un délai de 30 jours (Article 76). Il est alors jugé par la Haute Cour de Justice (Articles 135 – 138).

La Cour constitutionnelle, le gardien du « Temple constitutionnel »

La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit 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. La Cour constitutionnelle est composée de sept membres désignés pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Aucun membre de la Cour constitutionnelle ne peut siéger plus de dix ans. Elle comprend trois magistrats jouissant d'une expérience professionnelle de plus de 15 ans dont au moins deux sont nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale et un par le Président de la République. Elle comprend aussi deux juristes de haut niveau (professeurs ou praticiens du droit) jouissant de la même expérience et dont un est nommé par le Bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le Président de la République. S'ajoutent à ce nombre, deux personnalités de grande réputation professionnelle qui sont nommées l'une par le Bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le Président de la République (Article 115). Le Président de la Cour est élu par ses pairs pour une durée de cinq ans parmi les magistrats et juristes membres de la Cour (Article 116).

La Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation, sur 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, quant à leur conformité à la Constitution, sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques en général, sur la violation des droits de la personne humaine, sur les conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat.

Elle veille à la régularité de l'élection du Président de la République, examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même relever et proclame les résultats du scrutin.

Elle statue sur la régularité du référendum et en proclame les résultats. Elle statue, en cas de contestation sur la régularité des élections législatives et fait de droit partie de la haute Cour de Justice à l'exception de son Président. Elle peut être saisie à la demande du Président de la République, du Gouvernement ou de tout membre de l'Assemblée nationale (Articles 121 -123).

Tout citoyen peut également saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité dans une affaire qui le concerne (Article 122). Dans l'exercice de leur droit à la souveraineté nationale qui appartient au peuple et qui s'exerce conformément à la Constitution qui est la Loi Suprême de l'Etat, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels (Article 3). Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles (Article 124).

C'est donc en vertu de ses pouvoirs et compétences que la Cour constitutionnelle du Bénin a pu jouer un grand rôle dans la promotion du constitutionnalisme et la défense de la Constitution au Bénin en se prononçant notamment contre toute tentative de prolongation du mandat du Président de la République au-delà du nombre de deux mandats déterminés par la Constitution au travers de la manipulation constitutionnelle soit par révision, soit par référendum, soit par un changement de constitution ou de République.

La Cour constitutionnelle du Bénin face aux tentatives ou aux appels à la prolongation du mandat du Président Boni Yayi par les ministres et militants de son parti

La Cour constitutionnelle béninoise a réagi efficacement en gardien de la Constitution pour empêcher les tripatouillages constitutionnels en vue d'accorder un troisième mandat au Président Boni Yayi pourtant dans son second et dernier mandat. Elle l'a fait dans trois affaires portées devant elles et dans lesquelles elle a rendu trois décisions historiques.

Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011

L'Assemblée nationale dominée par les Députés proches du pouvoir avait adopté la loi portant conditions d'organisation du référendum. La Cour constitutionnelle était alors saisie d'une requête du 11 octobre 2011 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 033-C/131/REC, par laquelle Monsieur le Président de la République, sur le fondement des articles 117 et 121 de la Constitution, déferait à la Haute Juridiction, pour contrôle de conformité à la Constitution, la Loi organique n° 2011-27 portant conditions de recours au référendum, votée par l'Assemblée nationale le 30 septembre 2011.

Dans sa décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, la Cour constitutionnelle sous la présidence de Me Robert Dossou avait émis des réserves sur certaines dispositions de la loi qu'elle estimait conforme à la Constitution (Articles 21 alinéa 2, 23 alinéa 2, articles 24 et 32) en considérant cependant que son article 6 était contraire à la Constitution parce qu'il ne citait pas toutes les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990 et qui sont reprises par les articles 42, 44 et 54 de la Constitution.

La Cour avait alors dit et jugé que :

l'article 6 (de la loi organique portant conditions de recours au référendum) doit être formulé comme suit : Ne peuvent faire l'objet de question à soumettre au référendum les options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990, à savoir :

- la forme républicaine et la laïcité de l'Etat ;
- l'atteinte à l'intégrité du territoire national ;
- le mandat présidentiel de 5 ans renouvelable une seule fois ;
- la limitation d'âge de 40 ans au moins et de 70 ans au plus ;
- le type présidentiel du régime politique au Bénin.

Il découle de cette décision que la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels étant une option fondamentale prise lors de la Conférence nationale de février 1990, celle-ci ne saurait faire l'objet d'aucune révision ni de référendum. Cette décision élargissant le bloc de principes et règles intangibles hors de compétence du pouvoir constituant en allant au-delà de l'article 156 où il n'est question que de la forme républicaine du gouvernement et de la laïcité de l'Etat a donné lieu à une controverse doctrinale (Mede 2012 : 138-139 ; Kpodar & Kokoriko 2013 : 698-728).

Décision DCC 14-156 du 19 août 2014

Au cours de l'émission «Zone Franche» de la Télévision Canal 3 Bénin du dimanche 20 juillet 2014», le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Madame Fatouma Amadou Djibril avait déclaré ce qui suit en réponse aux questions qui lui étaient posées relativement à l'avenir politique du Président Boni Yayi dont le second et dernier mandat constitutionnel arrive à terme le 6 avril 2016:

Je crois que le peuple va décider. Le peuple va décider. Le Président Roosevelt en Amérique, c'était le Président le plus populaire de l'Amérique (...) Si le peuple béninois le veut, pourquoi pas ? Donc, le peuple va décider. Si le peuple veut que le Président Boni Yayi fasse un troisième mandat, pourquoi pas ? (...)

C'est le peuple qui décide et c'est le peuple qui vote pour son chef. C'est ça la vraie démocratie. C'est ça la vraie démocratie...

Si le peuple est conscient du fait que le Président doit continuer ses actions, le peuple peut décider. Je crois que le Chef de l'Etat doit faire aussi la volonté de son peuple...

En respectant la Constitution, je crois qu'on doit tenir compte de la volonté de son peuple.

Le 21 juillet 2014, Monsieur Jean Claude Dossa adressait à la Cour constitutionnelle une requête enregistrée à son Secrétariat le 22 juillet 2014 sous le numéro 1382/096/REC, par laquelle il demandait à la Cour de déclarer inconstitutionnels les propos tenus par le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Madame Fatouma Amadou Djibril.

Un autre recours en inconstitutionnalité des propos du Ministre fut introduit par Monsieur Armand Bognon. Cette requête fut introduite le 22 juillet 2014 et enregistrée au Secrétariat de la Cour le 29 juillet 2014 sous le numéro 1422/098/REC.

Pour les deux requérants, alors que ses fonctions lui imposaient comme à tout citoyen chargé d'une fonction publique "le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun" (Article 35) et qu'elle savait plus qu'un citoyen ordinaire que l'article 42 de la Constitution limitait à deux le nombre de mandats présidentiels selon l'une des options et idéaux de la Conférence des Forces Vives de la Nation repris dans le préambule de la Constitution du 2 décembre 1990 et devenus le point de repère de la démocratie béninoise, les propos du Ministre énervaient l'esprit et la lettre de la Constitution.

Ces propos énervaient spécialement le préambule de la Constitution qui exprime toute "opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel"; les articles 23 (liberté d'expression mais dans le respect de l'ordre public et des règlements, lire aussi la Décision DCC 13-071 du 11 juillet 2013); 35 ("devoir sacré" de tout citoyen de respecter en toutes circonstances la Constitution et l'ordre constitutionnel établi), 42 (stricte limitation à deux du nombre de mandats présidentiels pour respecter l'alternance démocratique); 44; 54 et 124 car cette question de l'intangibilité de nombre de mandats présidentiels avait déjà été tranchée par la Cour dans sa Décision no 11-067 du 20 octobre 2011. Et comme toutes les autres décisions de la Cour, celle-ci était sans appel et s'imposait aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles selon les prescrits de l'article 124 .

Pour les requérants qui se référaient à la décision de la Cour (DCC 11-0167 du 20 octobre 2011) qui était alors saisie du contrôle de constitutionnalité de la loi organique portant conditions de recours au référendum, ces options fondamentales ne peuvent faire l'objet ni de révision ni de référendum et constituent des matières intangibles dérivées de ces options qui comprennent :

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

La Cour avait décidé de joindre les requêtes de Mr Jean Claude Dossa et Mr Armand Bognon pour statuer par une seule et même décision, la Décision DCC 14-156 qui fut rendue le 19 août 2014. En dépit de ses démentis pour démontrer qu'elle était respectueuse de la Loi fondamentale, que ses propos étaient incompris et n'étaient pas une incitation à violer la Constitution malgré l'exercice de sa liberté d'expression (Article 23), la Cour avait décidé en faveur des requérants en déclarant les propos du Ministre non conformes à la Constitution.

Pour la Cour, “l’exigence de respect de la Constitution est encore plus grande s’agissant d’un Ministre de la République dont l’impact de l’opinion sur la conscience collective est plus fort que celui d’un citoyen ordinaire” et les propos du Ministre Fatouma Amadou Djibril s’analysent comme une invitation à soumettre au Peuple béninois la question de la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels, ce qui remettait en cause le principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels alors que la Cour avait déjà jugé que comme l’une des options fondamentales de la Conférence des Forces Vives, cette matière n’était susceptible ni de révision ni de référendum. La décision de la Cour était que les propos tenus par Madame Fatouma Amadou Djibril, Ministre de l’Agriculture, de l’Élevage et de la Pêche, au cours de l’émission «Zone Franche» du 20 juillet 2014 sur la chaîne de Télévision Canal 3, avaient violé les articles 34, 42 et 124 de la Constitution.

Décision DCC 14-199 du 20 novembre 2014

Dans une lettre ouverte adressée à Yayi Boni, Mr Latifou Daboutou lui demandait de faire réviser la Constitution pour obtenir un troisième mandat. Cette lettre fut publiée dans les organes de presse “ Le Matinal” n° 4419 et “La Presse du Jour” n° 2203 du mercredi 27 août 2014.

Dans cette lettre, Mr Daboutou écrit :

Moi, Latifou Daboutou (patriote, béninois convaincu, nagot comme vous, originaire de Pira, commune de Bantè), vous invite au vu de votre bilan inégalé depuis les indépendances, à ne pas vous laisser intimider et renoncer à l’appel du peuple béninois qui souhaite vous voir terminer l’oeuvre que vous avez entreprise.

Mr Daboutou demandait au Président Boni Yayi de procéder à une révision de la Constitution du 11 décembre 1990, à une nouvelle constitution ou à une nouvelle République par le fait même de la modification constitutionnelle devant lui permettre de déposer sa candidature pour l’élection présidentielle de mars 2016 et postuler un nouveau premier mandat dans le cadre de la nouvelle constitution alors que son second et dernier mandat présidentiel expire le 6 avril 2016. Il terminait sa lettre en invitant

respectueusement, Monsieur le Président de la République, à tout mettre en œuvre pour obtenir la révision de la Constitution du 11 décembre 1990 avant la fin de votre deuxième mandat en cours, afin d’instituer une nouvelle république pouvant permettre de vous donner un nouveau mandat.

Un jour suivant la publication de la lettre ouverte de Mr Daboutou, soit le 28 août 2014, Mr Emmanuel Houenou saisissait également la Cour constitutionnelle d’une requête en inconstitutionnalité de la lettre ouverte qui fut enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1901/116/REC. Déjà le 27 août 2014, Mr Paulin H. Ahouandogbo avait formé un recours en inconstitutionnalité de la même lettre mais qui fut enregistrée au Secrétariat de la Cour constitutionnelle le 29 août 2014 sous le numéro 1914/119/REC. La Cour décida de joindre les deux recours pour trancher par une seule et même décision sur la constitutionnalité de la lettre ouverte de Mr Daboutou car pour les requérants, cette lettre était non seulement contraire au préambule de la Constitution, mais elle violait également les articles 34 et 42 de la Constitution.

En effet, dans le préambule qui fait partie intégrante de la Constitution adoptée par référendum le 2 décembre 1990, le Peuple béninois avait approuvé les options fondamentales prises lors de la Conférence des forces vives de la nation du 19 au 28 février 1990 en y réaffirmant son «opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel» ainsi que son attachement «aux principes de la démocratie» et à la création d'un Etat de droit et de démocratie pluraliste». En conseillant ainsi à Monsieur Boni Yayi un moyen détourné de légitimer son maintien au pouvoir pour un troisième mandat, Monsieur Latifou Daboutou avait violé le préambule de la Constitution qui ouvrirait la voie à un régime politique fondé sur l'arbitraire, sur le pouvoir personnel et sur la confiscation du pouvoir auquel ledit préambule s'oppose.

Par ailleurs, en se présentant comme “patriote, béninois convaincu, nagot comme vous, originaire de Pira, commune de Bantè”, la lettre de Mr Daboutou était également une invitation à un régime politique fondé sur le régionalisme violant ainsi un autre principe fondamental reconnu dans le préambule de la Constitution.

L'article 34 de la Constitution dispose: «Tout citoyen béninois, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter, en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République»; tandis que l'article 42 stipule: «le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels». La lettre de Mr Latifou Daboutou était ainsi consacrée comme une violation de ces articles 34 et 42 de la Constitution par les requérants.

Dans sa décision rendue publique le 25 novembre 2014, après s'être référée à ses décisions antérieures, tout en reconnaissant à Mr Latifou Daboutou son droit en écrivant sa lettre ouverte au Président Boni Yayi, la Cour avait jugé que cette lettre était néanmoins contraire à la Constitution, plus spécialement au Préambule, à l'article 23 garantissant la liberté d'expression, ainsi qu'à l'article 34 exigeant la loyauté de tout béninois à la Constitution et à l'article 42 limitant à deux le nombre de mandats présidentiels.

Pour la Cour constitutionnelle présidée par le Professeur Théodore Eholo, l'article 23 garantit “le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression, dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements”. Cependant, “la liberté d'opinion dont jouit chaque citoyen ne saurait constituer une porte ouverte à des propos ou à des écrits de nature à inciter à enfreindre les dispositions constitutionnelles que les citoyens ont le devoir sacré de respecter en toutes circonstances”. L'article 34 impose à tout citoyen béninois, civil ou militaire, “le devoir sacré de respecter en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République” tandis que l'article 42 prévoit: “Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels”.

Au regard de ce qui précède, conformément à une jurisprudence constante depuis sa décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, la Cour constitutionnelle avait décidé que Mr Latifou Daboutou avait violé la Constitution et déclaré fondé le recours introduit par les requérants sur base de l'article 3 de la Constitution qui confère la souveraineté nationale au peuple et qui doit s'exercer conformément à la Constitution, Loi Suprême de l'Etat, et accorde à tout citoyen “le droit de

se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, les textes et actes présumés inconstitutionnels”.

Selon la Cour, toute invitation à la violation de cette disposition constitutionnelle, par qui que ce soit et pour quelque raison que ce soit, doit s’analyser en un acte anticonstitutionnel répréhensible.

A travers ces trois décisions, les décisions DCC 11-067 du 20 octobre 2011, DCC 14-156 du 19 août 2014 et DCC 14-199 du 20 novembre 2014, faisant preuve d’une indépendance exceptionnelle sur le continent, adoptant une méthode d’interprétation constitutionnelle holistique et téléologique incluant le préambule et les options fondamentales de la Conférence des Forces Vives de la Nation considérées comme partie intégrante de la Constitution, la Cour constitutionnelle du Bénin a définitivement clos le débat sur le troisième mandat présidentiel au Bénin où le président avait déjà indiqué à plusieurs reprises sa volonté de se conformer à la Constitution et de ne pas se représenter en avril 2016 à la fin de son second et dernier mandat présidentiel.

La Cour constitutionnelle du Bénin : Leçons pour les cours constitutionnelles d’autres pays où les dirigeants sont atteints du syndrome du troisième mandat

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle devrait inspirer d’autres pays africains comme la République Démocratique du Congo, la République du Congo, la République du Rwanda et la République du Burundi où la Constitution limite à deux le nombre de mandats présidentiels mais où certains Présidents de la République laissent planer le flou ou indiquent clairement leur volonté de recourir au référendum populaire comme voie démocratique pour modifier les constitutions.

Dans ces pays, des membres du gouvernement, du parti ou de la majorité au pouvoir ou même des institutions comme l’Assemblée nationale soutenus par certains universitaires sont montés au créneau pour inviter publiquement le Président à faire réviser ou même changer la Constitution et se représenter à l’élection présidentielle.

Au Congo Brazzaville, au Burundi, au Rwanda ou en RDC, il n’y a pas eu comme au Bénin un seul ministre ou cadre du parti présidentiel pour animer une seule émission radiodiffusée ou télévisée pour demander au président de la République de faire procéder à une révision ou simplement à un changement de constitution en vue de s’offrir un troisième mandat interdit par la Constitution en vigueur. Il n’y a pas eu non plus comme au Bénin un seul citoyen Daboutou, issu du même groupe ou de la même province que le Président de la République pour lui demander publiquement à travers une lettre ouverte publiée dans deux organes de la presse de pouvoir changer de constitution ou de République où il jouirait d’un mandat indéfini. Par contre, ce sont plusieurs membres du gouvernement qui ont multiplié des visites, des réunions ou des conférences de presse aux frais de l’Etat pour se prononcer dans ce sens. Sans aucun égard dû à leurs fonctions qui leur imposent le devoir de respecter la Constitution plus qu’à tout autre citoyen; certains n’ont même pas hésité de créer des associations pour exprimer leurs “désirs” de voir leurs présidents “bien-aimés” rester indéfiniment au pouvoir ou régner pour toujours.

Au lieu d'être réprimandés par les présidents qui avaient juré solennellement devant Dieu et devant les hommes de respecter et de défendre en toutes circonstances les constitutions de leurs pays, plusieurs courtisans engagés dans cette entreprise de sape et de profanation de constitutions ont été félicités et se sont même vus confier les plus importantes fonctions au sein du gouvernement ou des entreprises publiques.

Au Congo Brazzaville, au Burundi, au Rwanda ou en RDC, il n'y a pas qu'une seule émission de télévision ou de radio dont un ministre ou un cadre du parti ou de la majorité au pouvoir peut profiter, mais plusieurs dizaines d'émissions journalières. Les médias publics sont privatisés pour devenir de simples caisses de résonance du gouvernement. Comme sous le parti unique, le monologue a pris place et on ne compte pas le nombre d'émissions animées par les membres du gouvernement et les militants du parti au pouvoir pour vanter les mérites de leurs chefs, profaner les constitutions qui les empêchent de régner pour toujours et leur demander de s'en défaire. Au contraire, des émissions et conférences de presse parfois très bien rémunérées pour leurs animateurs sont journalières pour inciter le président à se passer des constitutions qui sont accusées de tous les maux – constitution étrangère, constitution des belligérants, chiffon de papier – alors qu'elles avaient été adoptées par référendum populaire initié par les mêmes dirigeants.

Plusieurs membres du gouvernement, gouverneurs de province, responsables des entreprises publiques ou des services publics du parti ou de la majorité au pouvoir s'adonnent à cœur joie dans ce travail de diabolisation des constitutions sans que la Cour constitutionnelle ne s'en émeuve alors qu'elle était établie pour servir de protecteur en chef de la Constitution et sans que le président de la République ne s'en plaigne non plus alors qu'il avait juré de la respecter et de la défendre. L'impression qui se dégage et se confirme est que toutes ces personnes seraient en service commandé.

Les décisions de la Cour constitutionnelle béninoise interpellent les hautes cours dans d'autres pays africains comme le Congo Brazzaville, le Burundi, le Rwanda ou la RDC. Malheureusement, ces cours ont jusque-là brillé par leur silence ou leur complicité dans ces pays où le juge constitutionnel ne s'est pas encore véritablement émancipé de la tutelle du pouvoir politique et plus spécialement du président de la République, le magistrat suprême qui l'a nommé et peut aussi le démettre. Dans la plupart de ces pays, le plus grand respect et la plus grande loyauté du juge ne sont pas envers la Constitution, mais plutôt envers le président de la République, son gouvernement et le parti au pouvoir. Contrairement au Bénin où le juge constitutionnel s'est distingué par des méthodes d'interprétation constitutionnelle holistiques et téléologiques en vue de défendre les valeurs et l'esprit de la Constitution, les juges constitutionnels de ces pays demeurent fondamentalement positivistes et passifs. Le silence affiché devant des appels et même des tentatives de violations de la constitution pour donner une présidence à vie aux présidents en exercice constitue un déni de justice constitutionnelle, une compromission. Pourtant, les décisions de ces cours constitutionnelles auraient depuis longtemps mis fin aux débats et sauvé les démocraties constitutionnelles naissantes surtout que contrairement au Bénin où la Cour constitutionnelle a eu à recourir aux options fondamentales de la Conférence des Forces Vives telles que consignées dans le Préambule pour justifier l'intangibilité des dispositions sur la limitation du nombre de mandats présidentiels, leur intangibilité tout comme l'inconstitutionnalité de tout déverrouillage de ces dispositions par révision ou par référendum sont pourtant clairement consignées dans la Constitution.

La limitation à deux du nombre de mandats présidentiels constitue cependant une disposition intangible et une matière expressément verrouillée et ne pouvant faire l'objet d'aucun déverrouillage par révision ni par référendum suivant les constitutions des pays tels que le Burundi (Article 96), la République du Congo (Articles 57 & 185), la République du Rwanda (Article 101), et la République Démocratique du Congo (Articles 70 & 220) où les présidents en exercice sont dans leurs seconds et derniers mandats devant se terminer respectivement en mai 2015, juin 2016, juillet 2016, et décembre 2016 (Mbata Mangu 2014 : 56-63).

Autant les décisions courageuses de la Cour constitutionnelle béninoise qui témoignent de son indépendance interpellent d'autres Cours constitutionnelles (Akele 2014 : 43-62), spécialement dans les pays francophones où les démons de troisième mandat et de violations constitutionnelles semblent plus forts qu'en Afrique anglophone, autant le comportement patriotique des citoyens béninois qui avaient saisi la Cour constitutionnelle pour sanctionner les propos du Ministre de l'Agriculture, Elevage et Pêche de Boni Yayi et la lettre ouverte de l'un de ses thuriféraires qui l'incitaient à violer la Constitution, interpellent également les citoyens d'autres pays africains, particulièrement ceux du Burundi, de la République du Congo, du Rwanda et de la RDC où les présidents cherchent à se maintenir au pouvoir au mépris des constitutions qu'ils avaient eux-mêmes fait adopter par référendum comme lois suprêmes de leurs pays et qu'ils avaient juré de respecter et de défendre. Pourtant, le respect de la Constitution s'impose aussi bien aux dirigeants qu'aux citoyens ordinaires. La défendre est un devoir citoyen dans de nombreux pays africains. Dans certains cas, il s'agit même d'un devoir sacré. L'article 62 de la Constitution de la RDC prévoit, par exemple, que "Toute personne est tenue de respecter la Constitution et de se conformer aux lois de la République". Cependant, toute personne a aussi le droit d'exiger des pouvoirs publics, des institutions publiques ou privées et d'autres individus habitant sur le territoire de son pays comme citoyens ou étrangers qu'ils respectent également la Constitution de la République.

C'est ainsi, par exemple, que la Constitution étant la loi suprême, un organisme de recensement de la population ne peut pas se servir de recensement comme prétexte pour retarder les élections telles que prévues par la Constitution et prolonger le mandat d'un président en exercice sans violer la Constitution et appeler les sanctions de la Cour constitutionnelle. L'article 64 de la Constitution de la RDC impose également à tout congolais le devoir de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou qui l'exerce en violation des dispositions de la Constitution et punit "toute tentative de renversement du régime constitutionnel qui constitue une infraction imprescriptible contre la nation et l'Etat".

Malheureusement, contrairement au Bénin où de simples citoyens n'avaient pas hésité d'exercer leur devoir en saisissant la Cour constitutionnelle pour condamner les propos d'un membre du gouvernement et d'un militant du parti au pouvoir qui incitaient le Président Boni Yayi à violer la Constitution pour se représenter aux élections à la fin de son dernier mandat présidentiel qui expire le 6 avril 2016, les citoyens du Burundi, du Congo, du Rwanda et de la RDC ont jusque-là dans leur écrasante majorité brillé par un silence coupable pendant que les Cours constitutionnelles ou suprêmes qui auraient pu se saisir et mettre fin à ce que Pierre Akele appelait "bavardage inutile" en vue de la "profanation d'un texte sacré" (Akele 2014 : 45-47) se taisent et continuent de jouer le jeu des ennemis de la Constitution et du peuple souverain au nom duquel la justice est pourtant rendue.

Si on s'était trouvé au Bénin, les éloges rendus à Machiavel par les membres des gouvernements centraux et provinciaux, leurs conseillers, les responsables ou les militants des partis au pouvoir incitant les présidents en fonction à violer leurs serments constitutionnels pour se pérenniser au pouvoir ne seraient pas si longtemps restés impunis par les Cours constitutionnelles. Il en est de même des conférences de presse et interviews radiotélévisées, des communiqués, des déclarations, des émissions de plusieurs médias publics ou apparentés ainsi que de nombreux écrits dans la presse tendant à justifier un troisième mandat présidentiel interdit par la constitution. Les pétitions ou récoltes de signatures en vue de la révision ou d'un référendum pour favoriser un troisième mandat auraient été depuis longtemps sanctionnées du sceau de l'inconstitutionnalité des Cours constitutionnelles tandis que les partis politiques, les mouvements ou associations ayant le même objectif auraient tout simplement été dissouts alors que les enseignants professant les théories de profanation ou de viol des constitutions auraient été interdits. Des requêtes individuelles auprès de la Cour constitutionnelle pour condamner les propos, tous les complots et actes des fossoyeurs des constitutions et une décision conséquente de la Cour constitutionnelle sont de loin préférables à la "requête populaire" et à la décision de la "Cour constitutionnelle populaire" du Burkina Faso où le peuple était sorti lui-même dans la rue pour imposer le respect de la Constitution.

Conclusion

Tout compte fait, les requêtes individuelles contre les propos d'un membre du gouvernement et une lettre d'un membre du parti présidentiel préconisant le changement de la Constitution pour accorder un troisième mandat au Président Boni Yayi, les décisions de la Cour constitutionnelle béninoise condamnant ces propos pour inconstitutionnalité, et la décision du Président Boni Yayi lui-même de respecter la Constitution et de renoncer à un troisième mandat comme l'avaient fait tous ses prédécesseurs élus après la Conférence des Forces Vives devraient interpellier les citoyens, les membres des gouvernements, les responsables des partis politiques, les membres des Cours constitutionnelles et tous les présidents africains actuellement arrivés à la fin de leurs mandats. Il s'agit spécialement des présidents des pays francophones comme le Burundi, le Congo, le Rwanda et la RDC qui ne semblent pas encore avoir atteint le niveau des pays comme l'Afrique du sud, le Botswana, l'Ile Maurice, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, la Tanzanie et la Zambie où ce problème ne se pose plus depuis plusieurs années.

Tous les pouvoirs publics et toutes les institutions de la République, y compris les gouvernements et les organismes comme les commissions nationales des élections et les offices de recensement, du moins là où ils existent, ne peuvent se permettre de violer les Constitutions en favorisant les reports des élections ou les "glissements des délais électoraux constitutionnels" sans subir la colère des Cours constitutionnelles ni celle du peuple souverain qui est en dernière analyse le principal garant du respect de sa propre constitution.

Références

- ABDC (Association Béninoise de Droit Constitutionnel) 2013. *Annuaire béninois de justice constitutionnelle*. Cotonou : Presses Universitaires du Bénin.
- Aivo, F.J. 2013. *Constitution de la République du Bénin*. Cotonou.
- Akele Adau. P. 2014. “Réponses pénales au discours du désordre ou au désordre du discours constitutionnel en République Démocratique du Congo : la Cour constitutionnelle a l'épreuve”. *Revue africaine de la démocratie et de la gouvernance*. Vol 1, No.1, 43-62.
- Bourgi, A. & Casteran, C. 1991. *Le Printemps de l'Afrique*. Paris : Hachette.
- Kpodar. A. & Kokoroko, D. “La Cour constitutionnel du Benin peut-elle soumettre aux ‘Options fondamentales de la Conférence nationale’ le peuple dans l'exercice de son pouvoir de révision ?” in ABDC (Association Béninoise de Droit Constitutionnel) 2013. *Annuaire béninois de justice constitutionnelle*. Cotonou : Presses Universitaires du Bénin, 699-728.
- Mbata Mangu, A. 2014. “Monarchies présidentielles et révisions constitutionnelles : le syndrome du troisième mandat ou d'une présidence à vie dans les Etats-membres de l'Union africaine”. *Revue africaine de la démocratie et de la gouvernance*. Vol 1, No.1, 47-66
- Mede, N. 2012. *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*. Sarrebruck : Editions Universitaires Européennes
- Salami I.D. & Gandonou, D.O. 2014. *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*. Cotonou : CeDAT DCC 11-067 du 20 octobre 2011 de la Cour constitutionnelle (Décision “Options fondamentales de la Conférence nationale”)
- DCC 13-071 du 11 juillet 2013
- DCC 14-156 du 19 août 2014
- DCC 14-199 du 20 novembre 2014
- Loi n° 90 portant Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990.