**LE FONCTIONNEMENT DE L’ETAT DE DROIT ET LE RESPECT DES GRANDS PRINCIPES DEMOCRATIQUES AU BENIN DE 1990 A 2016**

Hilaire **AKEREKORO**

*Maître de conférences.*

*Agrégé de droit public (CAMES).*

*Directeur du Centre du Droit de l’Etat*

*et des Droits des Personnes en Afrique (CeDEP).*

*Université d’Abomey-Calavi (Bénin).*

**SOMMAIRE**

**Introduction**

**I- UN RESPECT DES GRANDS PRINCIPES TRADITIONNELS MITIGE**

**A-** Un respect des grands principes emblématiques du libéralisme constaté

1- Des principes tenant à la limitation du pouvoir politique et à la préservation de la dignité de la personne humaine

2- Des grands principes afférents aux biens publics et privés

B- Une observance des grands principes démocratiques découverts discutée

1- Une découverte jurisprudentielle

2- Une discussion fondée sur la pratique

**II- UN RESPECT DES GRANDS PRINCIPES MODERNES SOUHAITE**

**A-** Une philosophie juridique soutenue

1- De l’émergence de nouveaux principes juridiques

2- De la consécration de nouvelles tendances principielles

B- Une mise en œuvre bienvenue

1- Des acteurs de la mise en œuvre

2- Des moyens de la mise en œuvre

**Conclusion**

**RESUME**

Le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin ne fait pas l’impasse sur le respect des grands principes démocratiques. Seulement, le constat qui peut être fait est que l’on note une préférence pour le respect des grands principes démocratiques connus et appliqués bon an mal an. A bien des égards, les fruits ne tiennent pas la promesse des fleurs. Il existe, en effet, de nombreuses hypothèses de non respect de ces grands principes. Cependant, l’étude s’est efforcée de mettre en lumière de nouveaux grands principes démocratiques. Ceux-ci ne sont pas encore entièrement ancrés dans l’ordre juridique béninois. Certains, comme le grand principe de fraternité, restent une découverte du droit comparé français. Ce principe n’est pas encore saisi par le droit constitutionnel béninois. Peut-être le sera-t-il un jour.

**Mots clés de l’étude**

Fonctionnement, Etat de droit, respect, grands principes démocratiques, Bénin.

**INTRODUCTION**

Le fonctionnement des sociétés démocratiques contemporaines repose sur une bonne dose d’objectivité et de rationalité scientifique. Grâce à cette rationalité, sont forgées les notions d’Etat de droit et de démocratie dont il convient d’élucider les sens, notamment leurs significations et leurs compréhensions juridiques.

En effet, la notion d’Etat de droit n’est pas une notion propre à un système de droit. Notion à la fois philosophique, politique que juridique, l’Etat de droit est une notion qui voyage beaucoup. Prise dans son assertion juridique, du *Rule of Law* de la doctrine anglaise ou du *Rechsstaat* dans la doctrine allemande, la doctrine française et celle africaine en sont parvenues à adopter la notion et à lui donner une signification précise. Ainsi, pour le Doyen **Léon DUGUIT** de l’Ecole de Bordeaux (France), « *l’État est subordonné à une règle de droit supérieure à lui-même qu’il ne crée pas et qu’il ne peut pas violer* »[[1]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn1). Cette conception duguiste renvoie à l’existence de règles de droit naturel qui s’imposent à l’Etat. Or, toutes les règles juridiques ne sont pas des règles de droit naturel, dans la mesure où, il en existe qui sont de droit positif. C’est pourquoi, il faut plutôt considérer avec le Doyen **Maurice HAURIOU** de l’Ecole de Toulouse (France) que l’Etat de droit est un Etat soumis au régime de droit[[2]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn2), c’est-à-dire, à la légalité. Tout en adoptant une approche positive et sociale de l’Etat de droit, le Maître de l’Ecole de Strasbourg, le Professeur **Raymond Carré de MALBERG** écrit que l’Etat de droit veut que « *la Constitution détermine supérieurement et garantisse aux citoyens ceux des droits individuels qui doivent demeurer au-dessus des atteintes du législateur. Le régime de l’État de droit est un système de limitation, non seulement des autorités administratives, mais aussi du Corps Législatif* »[[3]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn3). De ces différentes définitions doctrinales, il est aisé de constater qu’il n’est pas possible de séparer l’Etat de droit et les règles de droit qui sont applicables à l’Etat, voire aux individus.

Au demeurant, supposant la prééminence du droit sur le pouvoir politique, l’Etat de droit postule qu’à l’intérieur de l’Etat, tous, gouvernants comme gouvernés, soient soumis à la règle de droit, à l’obéissance des règles qui sont établies pour régir en vie en communauté. Logiquement, ces règles qui sont des règles posées, s’imposent aussi bien à leurs producteurs qu’à leurs destinataires. Quoi qu’en disent les chercheurs, l’Etat de droit implique le règne et la primauté du droit et l’existence d’un juge pour garantir le respect des règles juridiques qui sont édictées dans la société. L’Etat de droit traduit la liberté du peuple d’agir. En est-il de même de la démocratie et de ses grands principes ?

La démocratie, définie couramment, selon **Abraham LINCOLN,** comme le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, définition qui est constitutionnalisée comme le principe de la République au Bénin[[4]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn4), désigne le pouvoir du peuple, exercé par lui ou par ceux à qui il accorde plus ou moins régulièrement sa confiance. D’où les deux logiques du système référendaire, voire de procédés de démocratie directe, ou de système représentatif, voire de démocratie représentative ou parlementaire. Sauf quelques exceptions, la plupart des systèmes politiques contemporains sont des démocraties dont certaines sont vieilles, tandis que d’autres sont nouvelles ou rétablies.

Plus particulièrement au Bénin, le choix de l’Etat de droit et de la démocratie transparait clairement dans le Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990 dont deux tirets sont déterminants pour la présente réflexion. Dans le premier, le peuple béninois réaffirme son « *opposition fondamentale à tout régime fondé sur l’arbitraire, la dictature,   l’injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel* ». Le second porte sur l’idée de droit qui traverse toute la Constitution, et donc le nouveau pacte politique et social du Bénin. Il énonce :

« *Nous, Peuple béninois, … Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de* ***créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste****, dans lequel les droits fondamentaux de l’homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle* ».

La création de l’Etat de droit constitue donc une détermination du peuple béninois. Qu’en est-il de son fonctionnement ? Le fonctionnement d’une institution se rapporte à la manière dont cette institution joue son rôle, accomplit la mission qui lui est assignée. Il concerne les règles qui gouvernent sa gestion et son administration. Pour l’Etat de droit, son fonctionnement ne peut être étudié qu’à travers la gestion et l’administration de l’Etat, la capacité de l’Etat à assumer ses fonctions régaliennes, celles ordinaires et celles extraordinaires par le biais de ses organes et agents compétents, c’est-à-dire, ceux qui sont constitutionnellement, légalement ou réglementairement habilités à agir en son nom, pour son compte et à lui rendre compte. Pour ce faire, ils sont tenus de respecter de grands principes démocratiques.

Dans le langage courant, un principe est une cause première active de quelque chose. Très usité en métaphysique, en philosophie et en médecine, le principe possède une acception différente en science juridique où l’on rencontre des principes juridiques dans presque toutes les branches et les subdivisions du droit. En effet, en droit, un principe est différent d’un droit et d’une théorie au sens strict, même s’il peut exister des rapprochements, c’est-à-dire, des similitudes entre ces différentes notions. Se caractérisant par la généralité et leur applicabilité, les principes démocratiques sont des principes juridiques. L’idée de grands principes démocratiques donne de voir qu’il existe des principes qui sont presque intemporels, immuables et résistants aux changements et aux évolutions de la société. C’est le cas de la liberté, de l’égalité, de la sécurité, etc. Les grands principes démocratiques possèdent une origine tantôt formelle, notamment constitutionnelle, tantôt jurisprudentielle lorsqu’ils sont forgés par le juge compétent. Leur respect induit l’idée qu’on leur accorde une grande considération et une grande importance dans le fonctionnement de l’Etat de droit. Les grands principes démocratiques qui sont étudiés sont, pour la plupart, des principes juridiques aussi bien anciens que nouveaux.

C’est à cette dialectique que s’attèle la présente étude qui s’intéresse au cas du Bénin de 1990 à 2016. La délimitation temporelle opérée peut paraître saugrenue. Mais, depuis 2016, que de réformes conduites au Bénin ? Parmi elles, certaines ont réussi, d’autres ont échoué, d’autres encore peine à porter leurs fruits. C’est à croire que depuis 2016 au Bénin, les grands acquis démocratiques tendent, à bien des égards, à être remis en cause. Or, il existe bien de grands principes démocratiques immuables qui sont gravés dans le marbre démocratique béninois depuis 1990 à la faveur du renouveau constitutionnel.

Sur le plan matériel, l’étude traite du fonctionnement de l’Etat de droit et non de sa création, ni de sa protection. Mieux, de quel Etat de droit allons-nous parler ? L’Etat de droit étant de divers types, la présente réflexion s’attarde sur l’Etat de droit constitutionnel, lequel est fondé sur le règne d’une Constitution écrite qu’elle soit sacrée ou non, c’est-à-dire, rigide ou souple. Au nombre des institutions qui participent au fonctionnement d’un tel Etat de droit, il faut citer les juridictions étatiques, notamment celles constitutionnelles et administratives, les autorités administratives compétentes auxquelles s’appliquent tant le principe de constitutionnalité que celui de légalité, les Autorités Administratives Indépendantes (AAI), les Organisations de la Société Civile (OSC) auxquelles il faut ajouter les citoyens, car ces derniers ont des rapports très étroits avec l’Administration active et les juridictions étatiques compétentes, ne serait-ce que par leurs réclamations et leurs recours.

De même, le type de démocratie qui est visé ici est la démocratie libérale dans sa double teneur politique et sociale. Il apparaît ainsi un intérêt de l’étude qui vise, au plan scientifique ou théorique à revisiter les rapports entre l’Etat de droit et la démocratie libérale pour voir si les grands principes démocratiques ne sont pas des fois bafoués dans le fonctionnement de l’Etat de droit. Aux niveaux pratique, social et citoyen, il s’agit de voir la perception que les divers acteurs ont des grands principes démocratiques en rapport avec le fonctionnement de l’Etat de droit. Au plan pédagogique, la réflexion est porteuse de vertus et de disciplines pour les acteurs juridiques et socio-politiques, tandis qu’au plan téléologique, l’avenir est simplement questionné dans une vue prospective.

La méthodologie qui est utilisée repose sur l’exploitation des ressources du droit béninois, notamment les données de la jurisprudence constitutionnelle béninoise. Mais, elle s’ouvre inévitablement sur le droit comparé.

Pour le comprendre, il faut nécessairement s’interroger : comment l’Etat de droit a-t-il fonctionné au Bénin de 1990 à 2016 ? En termes clairs, le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin respecte-il les grands principes de la démocratie ? Ou encore peut-on considérer que les grands principes démocratiques sont entièrement respectés ou sont-ils respectés avec satisfaction dans le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin ? La réflexion visant à conjoindre le fonctionnement de l’Etat de droit avec le respect des grands principes démocratiques, elle ne peut être marquée que du sceau de la finitude, mais dans une dynamique évolutive de ces grands principes. Dès lors, le raisonnement juridique qui est suivi aborde en deux idées essentielles :

* un respect des grands principes traditionnels mitigé (**I**) ;
* un respect des grands principes modernes souhaité (**II**).

**I- UN RESPECT DES GRANDS PRINCIPES TRADITIONNELS MITIGE**

Dans le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin, le respect des grands principes démocratiques traditionnels ou classiques est mitigé, car les principes dont il s’agit n’ont pas toujours fait l’objet d’une attention remarquée de la part des décideurs et des gestionnaires de l’Etat. L’observation de la vie juridique et politique au Bénin de 1990 à 2016 laisse entrevoir un mouvement en deux temps : d’un côté, un respect des grands principes emblématiques du libéralisme constaté (A) ; de l’autre, une observance des grands principes démocratiques découverts discutée (B).

**A- Un respect des grands principes emblématiques du libéralisme constaté**

Les grands principes emblématiques du libéralisme sont, pour la plupart, posés par les textes juridiques. D’une part, ils tiennent, à la limitation du pouvoir politique et à la préservation de la dignité de la personne humaine (1). D’autre part, ils sont afférents aux biens publics et privés (2).

**1- Des principes tenant à la limitation du pouvoir politique et à la préservation de la dignité de la personne humaine**

Pour limiter le pouvoir politique et préserver la liberté des citoyens, la tendance classique est d’instituer le principe de la séparation des pouvoirs. Parmi les auteurs qui ont développé ce principe, il faut citer **Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de MONTESQUIEU**. Pour ce dernier, « *tout homme qui a du pouvoir a tendance à en abuser jusqu’à ce qu’il trouve des limites. Pour qu’on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ».  Au Bénin, ce principe est consacré à l’article 125 alinéa 1er de la Constitution béninoise précitée :

« *Le Pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir Législatif et du pouvoir exécutif* ».

Cette indépendance constitutionnellement affirmée du pouvoir judiciaire est pourtant trahie dans le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin. Autrement dit, le principe de l’indépendance du pouvoir judiciaire, issu de celui de la séparation des pouvoirs, n’est pas toujours respecté dans la pratique. En témoignent les immixtions du pouvoir exécutif dans les activités de la justice étatique comme le relève une décision de la Cour Constitutionnelle du Bénin rendue en 2000, lorsque la Cour Constitutionnelle, protégeant l’indépendance du pouvoir judiciaire, a jugé :

« *Il y a immixtion manifeste du Garde des Sceaux dans le déroulement de la procédure civile en cours ; que ce faisant, il a méconnu le principe de l’indépendance du pouvoir judiciaire et celui de la séparation des pouvoirs ; qu’en conséquence, la lettre querellée qui contient des décisions de nature judiciaire viole la Constitution* »[[5]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn5).

Mieux, par sa Décision DCC 07-175 du 27 décembre 2007, la Cour Constitutionnelle du Bénin a pu juger que la décision du Conseil des ministres du 10 octobre 2007 autorisant la suspension de l’exécution des décisions de justice en matière domaniale en milieu urbain constitue une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

En outre, il existe des grands principes démocratiques qui tiennent à la préservation de la dignité de la personne humaine. Ce sont : la liberté y compris la liberté syndicale et la liberté électorale, le principe d’égalité, la sûreté et la laïcité ou le principe de laïcité.

Sauf arrestations et détentions arbitraires par les forces de l’ordre, chaque citoyen béninois bénéficie de la liberté d’agir, y compris en matière syndicale et électorale. La liberté ainsi entendue comprend les libertés individuelles comme celle d’aller et venir, de pensée, de conscience, de presse, et les libertés collectives comme celles syndicales, y compris le droit de grève, les libertés de réunion, de manifestation, de cortège, d’association, de création et de retrait des partis politiques même de l’opposition, etc. L’exercice du droit de grève est aujourd’hui très encadré au Bénin par le législateur ordinaire[[6]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn6).

Plus précisément en matière électorale, la liberté se caractérise par le droit de vote et non l’obligation de voter. Toutefois, dans les Universités publiques du Bénin, la liberté électorale est en train de prendre un coup dur avec la nomination des responsables des facultés, écoles et instituts en méconnaissance par le Gouvernement des droits acquis.

Le principe d’égalité fait aussi l’objet d’un respect constaté, à l’exception des hypothèses de discriminations que ne manquent pas de sanctionner la Cour Constitutionnelle du Bénin. Pour la Cour Constitutionnelle du Bénin, le principe d’égalité contenue dans la Constitution doit s’analyser comme étant un principe général selon lequel la loi doit être la même pour tous dans son adoption et dans son application. Elle ne doit contenir aucune discrimination injustifiée[[7]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn7). L’égalité doit être comprise dans ses différentes variantes : égalité de tous devant la loi, égalité devant l’impôt, égalité devant les charges publiques, etc.

Des cas tirés de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle du Bénin permettent d’illustrer une telle argumentation, en l’occurrence, les hypothèses de discriminations. Par exemple, dans sa Décision DCC 11-042 du 21 juin 2011, la Cour Constitutionnelle du Bénin a statué sur la requête de Madame Ingrid HOUESSOU pour inconstitutionnalité du décret portant institution d’un coefficient de revalorisation des traitements indiciaires des agents de l’Etat en ce qu’il concerne les seuls agents relevant du Ministère de l’économie et des Finances et a conclu à une violation de la Constitution du 11 décembre 1990. En outre, dans sa Décision DCC 03-071 du 16 avril 2003, la Haute juridiction constitutionnelle béninoise a jugé qu’il y a discrimination en cas de réintégration de 111 agents permanents de l’Etat sur 438, alors que tous les 438 agents avaient été dégagés de la fonction publique dans les mêmes conditions et se trouvaient dans la même situation juridique.

Quant à la laïcité qui s’applique normalement à l’Etat, il est un principe républicain et démocratique qui veut que chaque individu pratique la religion de son choix et que l’Etat ne puisse pas imposer une religion officielle. Il postule aussi bien la liberté religieuse que la neutralité religieuse. Dans la pratique, le constat à ce niveau est satisfaisant dans le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin, même s’il faut émettre des réserves sur le financement des confessions religieuses par l’Etat et surtout sur les rivalités entre les membres de deux ou plusieurs religions différentes comme c’est souvent le cas entre les adeptes du culte *Vodoun* et les chrétiens[[8]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn8) ou entre chrétiens, voire entre les chrétiens et les musulmans. En dépit de ces errements, il demeure constant que dans le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin, le principe de la laïcité de l’Etat est exclu de toute révision constitutionnelle[[9]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn9).

A ces grands principes démocratiques classiques, s’ajoutent ceux qui sont afférents aux biens publics et privés.

**2- Des grands principes afférents aux biens publics et privés**

Les grands principes afférents aux biens publics et privés sont essentiellement constitués de la propriété et des grands principes qui lui sont applicables.

Au-delà d’un principe, la propriété est un droit emblématique du libéralisme. Il faut l’appréhender dans sa double dimension publique et privée, puis individuelle et collective. La Déclaration Universelle des Droits de l’Homme (DUDH) du 10 décembre 1948 à laquelle renvoie la Constitution béninoise précitée dispose en son **article 17 alinéas 1er et 2** :

« *1. Toute personne, aussi bien seule qu’en collectivité, a droit à la propriété.  2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété* ».

De son côté, l’article 22 de la Constitution béninoise précitée énonce :

« *Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d’utilité publique et contre juste et préalable dédommagement* ».

En violation de cette disposition constitutionnelle, de nombreuses expropriations pour cause d’utilité publique sont opérées au Bénin sans que le dédommagement ne soit juste et préalable. Deux exemples peuvent être cités à titre illustratif :

* celui des expropriés lors de la construction de la route Akassato-Bohicon ;
* celui des expropriés dans le cadre du projet de construction de l’Aéroport de Glo-Djigbé.

Quant aux grands principes de protection des biens publics, ceux qui appartiennent aux personnes publiques y compris les établissements publics comme les Universités publiques, ils regroupent les grands principes de la sacralité, de l’inviolabilité, de d’inaliénabilité, de l’imprescriptibilité et de l’insaisissabilité des biens publics.

Au Bénin, la sacralité et l’inviolabilité des biens publics sont des principes d’essence constitutionnelle, puisque **l’article 37** de la Constitution béninoise précitée dispose :

« *Les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation, ou d’enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi* ».

Pourtant, au mépris de cette disposition constitutionnelle, l’Etat béninois a, pendant de longues années, laissé les populations s’installer anarchiquement sur les voies publiques. A ce constat amer, s’ajoutent des cas avérés de bradages du domaine public, notamment sous le Président Boni YAYI (2006-2016).

Les principes d’inaliénabilité, d’imprescriptibilité et d’insaisissabilité sont d’origine légale. Ils sont prévus par la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 modifiée portant Code foncier et domanial en République du Bénin :

« *Les biens immeubles du domaine public naturel et artificiel de l’Etat sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables* »[[10]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn10).

Qu’en est-il de la discussion de l’observance des grands principes démocratiques découverts ?

**B- Une observance des grands principes démocratiques découverts discutée**

La discussion scientifique qu’engendre l’observance des grands principes démocratiques découverts dans le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin, commande, au préalable, d’aborder la découverte jurisprudentielle de ces grands principes (1), avant d’engager une discussion fondée sur la pratique (2).

**1- Une découverte jurisprudentielle**

Les principes qui sont découverts par la jurisprudence, entendue au sens de l’ensemble des décisions que rendent les cours et tribunaux, notamment ceux supérieurs, sont constitués de deux principes majeurs d’égale importance que sont le principe du respect des droits de la défense et celui du contradictoire.

Le principe du respect des droits de la défense fait partie de ce que la doctrine administrativiste, c’est-à-dire, celle des spécialistes, des techniciens et des puristes du droit administratif, qualifie de principes généraux du droit (administratif). Découverts en jurisprudence administrative française[[11]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn11) et confirmés en jurisprudence administrative béninoise[[12]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn12), les droits de la défense constituent l’ensemble des droits qui appartiennent à la partie non demanderesse dans un contentieux ou dans un procès et qu’elle est habilitée à faire valoir juridiquement, soit d’elle-même, soit par son avocat constitué à cet effet. Ces droits regroupent, entre autres, le droit au juge, le droit de se faire entendre ou de faire entendre sa cause devant un juge impartial et non corrompu, de préparer sa défense, de plaider sa cause, de se faire assister d’un avocat défenseur, de se faire, selon le cas, examiner par un médecin, etc. Très souvent, ces droits ne font pas l’objet d’une énumération textuelle. Ils consistent en une énumération et en une garantie de la part du juge compétent. D’où leur qualification juridique de principe général du droit. Pour que la justice soit rendue de façon optimale et acceptable, les droits de la défense doivent être respectés, même si de rares exceptions peuvent exister. En droit public, ce principe est protégé tant par la juridiction constitutionnelle que par celle administrative.

De son côté, le principe du contradictoire est tout aussi important que le principe du respect des droits de la défense. Le contradictoire veut que le juge compétent qui est saisi d’un litige ou d’un différend puisse statuer contradictoirement en écoutant les deux parties au procès, chacune d’elles faisant valoir ses armes juridiques.

Même devant les instances disciplinaires ou devant les structures administratives à caractère juridictionnel, le principe du droit à la défense est appelé à être respecté. C’est le cas particulièrement dans les instances de discipline dans la fonction publique, qu’elle soit civile ou militaire, le juge compétent devant prendre le soin de vérifier, sur le plan juridictionnel, si le principe du droit à la défense est respecté par les autorités disciplinaires à quelque niveau que ce soit de la répression disciplinaire, y compris dans les Universités publiques. Ainsi, le Conseil de discipline ou l’organe de discipline compétent habilité par les textes pertinents d’une structure universitaire ne peut sanctionner un enseignant, un membre du personnel ou un étudiant au mépris du respect du principe des droits de la défense, sans que sa décision n’encourt annulation devant le juge compétent.

En est-il vraiment ainsi dans la pratique dans le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin ?

**2- Une discussion fondée sur la pratique**

Au Bénin, dans la pratique du fonctionnement de l’Etat de droit, le principe du droit à la défense n’est pas respecté dans tous les cas de figures. Dans l’actualité du respect de ce principe, il faut noter qu’on rencontre des avancées et des contraintes.

Les avancées consistent dans les hypothèses où le principe du droit à la défense comme celui du contradictoire sont respectés. Elles signifient qu’au moins, les autorités chargées de l’application de la loi connaissent leurs devoirs et remplissent correctement et convenablement leurs missions.

Quant aux contraintes, elles résultent des cas où le principe du droit à la défense comme celui du contradictoire ne sont pas respectés, soit par ignorance, soit par violation délibérée de la loi. A titre exemplatif, dans sa Décision DCC 96-021 du 26 avril 1996, la Cour Constitutionnelle du Bénin a jugé que la décision de suspension d’un magistrat qui n’a pas été mis en mesure d’exercer son droit à la défense est inconstitutionnelle. Pour que l’Etat de droit fonctionne de façon optimale, les droits de la défense doivent être respectés, car ils offrent l’occasion à la défense de se faire écouter et renforcent par là même le sentiment de justice dans l’Etat.

Comme il ressort de ces développements, au Bénin, le fonctionnement de l’Etat de droit ne réserve pas toujours une place méritée au respect des grands principes démocratiques qu’ils soient textuels ou découverts par le juge compétent. Qu’en sera-t-il pour les nouveaux grands principes démocratiques dont le respect est pourtant souhaité ?

**II- UN RESPECT DES GRANDS PRINCIPES MODERNES SOUHAITE**

Le souhait exprimé pour le respect des nouveaux grands principes démocratiques ne signifie pas que les anciens grands principes de la démocratie libérale qui viennent d’être exposés et développés seront bannis. Il s’agit simplement de les renforcer par une dynamique nouvelle dont il convient de présenter la philosophie juridique soutenue (A) et la mise en œuvre bienvenue (B).

A- **Une philosophie juridique soutenue**

La philosophie juridique des nouveaux grands principes démocratiques est soutenue par l’émergence, d’une part, de nouveaux principes juridiques (1), d’autre part, de nouvelles tendances principielles (2).

**1- De l’émergence de nouveaux principes juridiques**

De plus en plus, et le phénomène n’est pas spécifique au Bénin, il émerge de nouveaux principes juridiques qui peuvent être considérés comme des grands principes organisateurs de la République. Ces principes proviennent de l’œuvre de la juridiction constitutionnelle comme ils sont façonnés par la doctrine constitutionnelle. Les nouveaux grands principes démocratiques d’origine prétorienne renferment des principes comme le consensus national, Principe à Valeur Constitutionnelle (PVC), le principe de transparence électorale (et politique), le principe de la représentation proportionnelle majorité/minorité et le principe de fraternité. Quant à la doctrine constitutionnelle, elle plaide pour un principe de tolérance politique.

D’abord, le consensus national, à la vérité, est contenu dans le Règlement intérieur de la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation (CNFVN) de février 1990 dont la mission essentielle était de « *créer les conditions d’un* ***consensus national*** *en vue de l’avènement d’un renouveau démocratique pour sortir le Bénin de la crise et l’engager dans la voie d’un développement véritable* ». Il est devenu un PVC à la faveur d’une création jurisprudentielle par la Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006 (Contrôle de constitutionnalité de la loi de révision de l’article 80 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990) de la Cour Constitutionnelle. Dans cette décision, la Haute juridiction constitutionnelle béninoise subordonne toute révision de la Constitution à un consensus national qui fait désormais partie de ce qui peut être qualifié de l’identité constitutionnelle du Bénin. En clair, si ce consensus n’est pas obtenu, aucune révision, même originale de la Constitution, ne peut avoir lieu. Sa consécration renforce la rigidité, la sacralité et la fétichisation de la Constitution du 11 décembre 1990. De 1990 à 2016 et même en 2017, la plupart des révisions constitutionnelles ont échoué faute de ce consensus.

Ensuite, le principe de transparence électorale (et politique) est aussi un PVC en droit constitutionnel appliqué béninois. Il est apparu dans le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin à l’occasion de la Décision 00-078 du 07 décembre 2000 et de la Décision DCC 05-056 des 21 et 22 juin 2005 rendues par la Cour Constitutionnelle du Bénin :

« *… dans la désignation des membres des différentes structures de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), il faut tenir compte de la configuration politique pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées à l’Assemblée Nationale et pour garantir la transparence, principe à valeur constitutionnelle, dans la gestion des élections* ».

En outre, le principe de la représentation proportionnelle majorité/minorité[[13]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn13) est aussi de création jurisprudentielle béninoise. Il postule que la majorité et la minorité parlementaire soient proportionnellement représentées dans les instances dirigeantes de l’Assemblée Nationale ou dans les institutions dont celle-ci est représentée. Dans ces conditions, il faut relever qu’une assemblée monocolore ne peut guère permettre le respect de ce principe cardinal de la démocratie libérale à l’époque contemporaine.

Par ailleurs, si le principe de fraternité n’est pas encore juridicisé au Bénin, alors même que la fraternité fait partie de la devise de la République du Bénin (Fraternité-Justice-Travail), rien n’indique qu’il ne trouvera pas une consécration textuelle ou jurisprudentielle en droit constitutionnel béninois dans le temps à venir. Cette dynamique évolutive existe déjà en droit comparé français, avec la reconnaissance de la valeur constitutionnelle du principe de fraternité par le Conseil Constitutionnel français à partir de l’article 2 de la Constitution française du 04 octobre 1958 révisée[[14]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn14) qui renvoie, entre autres, à la devise de la République française : « *Liberté – Egalité – Fraternité* ».

Enfin, le principe de tolérance politique. Non encore consacré formellement, une partie de la doctrine constitutionnelle africaine voit dans ce principe un vecteur essentiel de l’acceptation de l’opposition politique et des minorités, voire de la gestion inclusive de la chose publique, que le pouvoir en place a tendance des fois ou souvent à confisquer.

Reste la consécration de nouvelles tendances principielles.

**2- De la consécration de nouvelles tendances principielles**

La consécration de nouvelles tendances principielles s’explique par le fait que se développe, au niveau conventionnel, des principes qui s’appliquent à l’Administration publique et au service public. Ces principes sont énoncés par **l’article 3** de la *Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public (de la fonction publique) et de l’Administration* du 31 janvier 2011, adoptée à la XVIème Session ordinaire de la Conférence des Chefs d’Etat et de Gouvernement de l’Union Africaine (UA) tenue à Addis-Abeba (Ethiopie). Cet article prescrit que les Etats membres s’engagent à mettre en œuvre la Charte conformément aux principes suivants :

« *… la promotion et la protection des droits des usagers et des agents du service public ; l’institutionnalisation d’une culture de reddition de comptes, d’intégrité et de transparence dans le service public et l’Administration ; l’usage effectif, efficace et responsable des ressources* »[[15]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn15).

Autrement dit, il est question de la bonne qualité et de la bonne efficacité de l’action administrative. Ces nouveaux principes viennent compléter les anciens principes du service public que sont **les principes d’égalité, de continuité et d’adaptabilité ou de mutabilité**. A ces principes qui s’appliquent à tous les services publics, il faut ajouter qu’en matière d’enseignement, non seulement ces principes sont de mise, mais aussi, le service public de l’enseignement est régi par des principes spécifiques et complémentaires. Il s’agit des principes de l’obligation scolaire et du monopole de la collation des grades universitaires.

D’un côté, le principe de l’obligation scolaire veut qu’un minimum d’enseignement de base ou primaire soit donné aux apprenants, notamment les enfants. Dans certains Etats africains francophones subsahariens, ce principe est même constitutionnalisé. Par exemple, au Bénin, la Constitution du 11 décembre 1990 reconnaît l’obligation scolaire lorsque le constituant énonce :

«*L’Etat pourvoit à l’éducation de la jeunesse par des écoles publiques.* ***L’enseignement primaire est obligatoire****. L’Etat assure progressivement la gratuité de l’enseignement public*»[[16]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftn16).

Toutefois, les écoles privées, qu’elles soient confessionnelles ou laïques, participent aussi à l’éducation de la jeunesse, l’enseignement primaire y étant aussi obligatoire.

De l’autre, le principe du monopole de la collation des grades universitaires signifie que seul l’Etat a le monopole des grades, car les grades universitaires sont des grades d’Etat. Ces grades sont constitués du baccalauréat, de la licence, du *master* et du doctorat. Ce principe trouve aujourd’hui une application concrète au Bénin de sorte que les diplômes de doctorat qui sont délivrés à l’Université d’Abomey-Calavi (UAC) confèrent à leurs titulaires le grade de docteurs de l’UAC.

La plupart de ces nouveaux grands principes démocratiques consistent encore en des constructions très théoriques. Pour jauger leur applicabilité et leur effectivité adéquate, une mise en œuvre est bienvenue.

**B- Une mise en œuvre bienvenue**

La mise en œuvre des nouveaux grands principes démocratiques est la bienvenue. Toutefois, elle dépend des acteurs (1) et des moyens (2) de la mise en œuvre.

**1- Des acteurs de la mise en œuvre**

Les acteurs de la mise en œuvre des nouveaux grands principes démocratiques sont tant juridiques, politiques que sociaux.

Les acteurs juridiques, ceux de droit, sont essentiellement constitués des juridictions, notamment la juridiction constitutionnelle. Pour que l’apport de cette juridiction soit à même de rehausser le prestige des grands principes visés, il faut qu’elle garde nécessairement son indépendance et prenne assez de hauteur et de vues de l’esprit par rapport au pouvoir politique, notamment le pouvoir exécutif. Comme dans la protection des droits et des libertés fondamentaux, les nouveaux grands principes juridiques qui sont consacrés ou découverts doivent impérativement tendre à renforcer la démocratie libérale et non la faire régresser.

Les acteurs politiques doivent aussi jouer leur partition, notamment la représentation nationale et le Gouvernement. Sous réserve de l’initiative citoyenne des lois qui n’existe pas encore au Bénin, ce sont ces acteurs qui sont à même de concrétiser les nouveaux grands principes démocratiques, à travers les lois qu’ils sont chargés de proposer ou d’élaborer, puis de voter, selon le cas et leurs champs de compétences respectives. Si l’Etat est souverain, la solution ne doit pas venir d’ailleurs, mais des gouvernants eux-mêmes.

Du côté des gouvernés, ils peuvent bien éveiller la conscience des gouvernants. Il ne s’agit pas pour eux de se substituer à ces derniers. C’est d’ailleurs le rôle des acteurs sociaux, que peuvent notamment jouer les OSC y compris les syndicats des travailleurs. Pour ce faire, il faut nécessairement des moyens.

**2- Des moyens de la mise en œuvre**

Les moyens à mettre en œuvre pour traduire dans la réalité les nouveaux grands principes démocratiques sont de divers ordres. Ils peuvent être des moyens juridiques, techniques, matériels, financiers. Les moyens humains se confondant dans les acteurs de la mise en œuvre, ils ne seront plus développés.

Les moyens juridiques consistent dans les textes de codification de la jurisprudence ou la législation ordinaire tout court. Tout dépend du choix des acteurs juridiques qui doivent tenir grand compte de la simplification du droit en notre temps avec les objectifs d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi. La solution constitutionnelle est la solution salutaire, mais sa préconisation mérite de faire attention et de se méfier des révisions constitutionnelles fantaisistes. Ici plus qu’ailleurs, la prudence doit être de mise.

Les moyens techniques nécessitent de faire appel à la technique juridique et à l’expertise nécessaire pour expliquer le sens et le contenu de ces nouveaux grands principes et surtout d’en faire une très large diffusion auprès des citoyens pour qu’ils ne soient pas perçus comme de l’ésotérisme ou des principes réservés à quelques-uns ; ce qui serait contraire à la logique démocratique qui est, par définition, l’affaire du plus grand nombre et non d’une oligarchie.  L’essor des Nouvelles Technologies de l’Information et de la Communication (NTIC) ainsi que la dématérialisation de plus en plus remarquée des procédures administratives peuvent aussi amener à choisir des solutions tendant à la numérisation du droit et en veillant toujours à favoriser son accessibilité. Tous ces moyens doivent être complétés par des moyens matériels et financiers qui sont aussi nécessaires pour la conduite des réformes juridiques importantes.

**CONCLUSION**

Au total, le fonctionnement de l’Etat de droit au Bénin ne fait pas l’impasse sur le respect des grands principes démocratiques. Seulement, le constat qui peut être fait est que l’on note une préférence pour le respect des grands principes démocratiques connus et appliqués bon an mal an. A bien des égards, les fruits ne tiennent pas la promesse des fleurs. Il existe, en effet, de nombreuses hypothèses de non respect de ces grands principes. Lorsqu’elles sont portées devant les juridictions compétentes, certaines sont censurées pour violation des grands principes démocratiques établis. Il en est ainsi du principe de l’indépendance de la justice, corollaire de celui de la séparation des pouvoirs, ou encore du respect du principe des droits de la défense. Cependant, l’étude s’est efforcée de mettre en lumière de nouveaux grands principes démocratiques. Ceux-ci ne sont pas encore entièrement ancrés dans l’ordre juridique béninois. Certains, comme le grand principe de fraternité, restent une découverte du droit comparé français. Ce principe n’est pas encore saisi par le droit constitutionnel béninois. Peut-être le sera-t-il un jour. Rien n’est moins sûr. Surtout que la fraternité commande aussi le bon vivre ensemble.

**NOTES ET REFERENCES**

[[1]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref1) **DUGUIT (L.)**, [Traité de droit constitutionnel, tome III, Paris, 1923, p. 587](https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k932649r/f561.item.r=Duguit%20léon%20droit%20constitutionnel%203).

[[2]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref2) **HAURIOU (M.)**, Principes de droit public à l’usage des étudiants en licence, Paris, Sirey, 1916, p. 17.

[[3]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref3) **MALBERG (R. Carré de)**, Contribution à la théorie générale de l’État, Paris, Sirey, tome 1, 1920, p. 492.

[[4]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref4) Art. 2 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : « *La République du Bénin est une et indivisible, laïque et démocratique. Son principe est : Le Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple*».

[[5]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref5) **Cour Constitutionnelle du Bénin**, Décision DCC 00-005 du 26 janvier 2000, *Révérend Dr SAGBOHAN Moïse*.

[[6]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref6) Conformément à l’article 2 nouveau alinéa 2 de la Loi n° 2018-34 du 05 octobre 2018 modifiant et complétant la Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin, «*en raison de la spécificité de leurs missions, les personnels militaires, les personnels paramilitaires (police, douanes, eaux, forêts et chasse, …), les personnels des services de santé, ne peuvent exercer le droit de grève* ». Ainsi, le droit de grève est légalement interdit, entre autres, aux agents de la santé au Bénin.

[[7]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref7) **Cour Constitutionnelle du Bénin**, Décision DCC 96-067 du 21 octobre 1996.

[[8]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref8) **Cour Constitutionnelle du Bénin**, Décision DCC 03-049 du 14 mars 2003 : conflit entre les adeptes de culte *Zangbéto* et la communauté chrétienne catholique à Dékanmè et à Houéto. Initiation imposée aux chrétiens et utilisation par ses derniers de corne de bœuf comme instrument de musique. – **Cour Constitutionnelle du Bénin**, Décision DCC 08-008 du 17 janvier 2008 : intolérance religieuse entre les adeptes du culte *Oro* et les membres du collectif des églises chrétiennes de SAKETE : violation de la Constitution.

[[9]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref9) Art. 156 al. 2 de la Constitution béninoise précitée : « *La forme républicaine et la laïcité de l’Etat ne peuvent faire l’objet d’une révision* ». – **Cour Constitutionnelle du Bénin**, Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, *Options fondamentales de la Conférence nationale*.

[[10]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref10) Art. 273 de la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin, modifiée et complétée par la Loi n° 2017-15 du 10 août 2017.

[[11]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref11) **Conseil d’Etat français**, *Téry*, 20 juin 1913, consécration des droits de la défense devant les juridictions administratives : « *Ledit sieur Téry est fondé à soutenir qu’il s’est trouvé privé du droit de la défense devant une juridiction administrative (Conseil académique de Lille)* ». – **Conseil d’Etat français**, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, 05 mai 1944, droits de la défense comme Principe Général du Droit (PGD), respect des droits de la défense exigé pour le retrait de l’autorisation de vendre des journaux dans un kiosque sis boulevard Saint-Denis à Paris. – **Conseil d’Etat français**, *Aramu*, 26 octobre 1945.

[[12]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref12) **Chambre Administrative de la Cour Suprême du Bénin**, *Babadjidé Alphonse c/ Etat béninois*, 18 février 1999.

[[13]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref13) **AKEREKORO (H.)**, « Entrer dans la joie de la démocratie libérale. A propos de la Décision DCC 11-047 du 21 juillet 2011 de la Cour Constitutionnelle du Bénin », *in* *Droit et Lois, Revue Trimestrielle d’Informations Juridiques et Judiciaires,* n° 028, 2012, pp. 78-84.

[[14]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref14) **MATHIEU (B.)**, « Fraternité : une onction constitutionnelle porteuse de mutations. Conseil Constitutionnel, 6 juillet 2018, n° 2018-717/718 QPC, *M. Cédric H. et autre* », *in Revue Constitutions*, 2018, p. 389. – **PONSEILLE (A.)**, « Le principe constitutionnel de fraternité et la liberté d’aider son prochain. Conseil Constitutionnel, 6 juillet 2018, n° 2018-717/718 QPC, *M. Cédric H. et autre* », *in Revue Constitutions*, 2018, p. 399. – **PENA (A.)**, « L’entrée de la fraternité en droit administratif : entre acceptation du principe et restriction procédurale », *in Recueil Dalloz*, 2019, p. 774.

[[15]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref15) Art. 3.7 à 9 de la *Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public (de la fonction publique) et de l’Administration*, adoptée à la XVIème Session ordinaire de la Conférence des Chefs d’Etat et de Gouvernement de l’Union Africaine (UA) tenue à Addis-Abeba (Ethiopie) le 31 janvier 2011.

[[16]](http://cedep-uac.com/le-fonctionnement-de-letat-de-droit-et-le-respect-des-grands-principes-democratiques-au-benin-de-1990-a-2016/" \l "_ftnref16) Art. 13 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.