

INDÉPENDANCE ET IMPARTIALITÉ DES INSTITUTIONS AU BÉNIN : ENJEUX ET DÉFIS.

Yaovi Mathieu ACCROMBESSI

Université d'Abomey-Calavi

accromath@yahoo.fr

Résumé

Au Bénin, la Constitution a prévu des institutions de contre-pouvoir dont certaines sont mises en place par élection et d'autres par nomination des membres. Alors que ces institutions dont la mission est de veiller au respect des libertés publiques et des droits humains doivent être indépendantes et impartiales, la nomination des membres ne les rend-elle pas dépendantes et partiales au grand mépris de la séparation des pouvoirs ? Dans ces circonstances, ces institutions garantissent-elles les libertés et les droits humains ? Que doit-on faire afin d'avoir des institutions crédibles ? L'objectif de notre étude est d'analyser le mécanisme de désignation des membres des institutions afin de proposer des améliorations. Aussi avons-nous procédé à l'analyse qualitative de données documentaires et factuelles dont il ressort que la désignation des membres fait courir aux institutions le risques de partialité et de dépendance.

Mots clés : Bénin ; Désignation ; Impartialité ; Indépendance ; Institutions.

Abstract

In Benin, the Constitution provides for counter-power institutions, some of which are established by election and others by nomination of members. While these institutions whose mission is to ensure respect for public freedoms and human rights must be independent and impartial, does not the appointment of members make them dependent and partial with great disregard for the separation of powers? In these circumstances, do these institutions guarantee human rights and freedoms? What must we do to have credible institutions? The objective of our study is to analyze the mechanism for designating members of institutions in order to propose improvements. We therefore carried out a qualitative analysis of documentary and factual data from which it emerges that the designation of members exposes institutions to the risk of partiality and dependence.

Keywords: Benin; Designation; Impartiality; Independence; Institutions.

Introduction

La vie politique et institutionnelle du Bénin révèle l'existence d'institutions dont la mission est de garantir l'effectivité des libertés publiques et des droits de l'homme. Si le Président de la République et les députés sont élus au suffrage universel direct, le bureau de l'Assemblée nationale et le président de la République sont impliqués dans la nomination des membres de la Cour constitutionnelle. Or, le rôle dévolu à cette cour la contraint à l'indépendance et à l'impartialité. C'est donc à juste titre que, parlant de l'exemple de la

France, Michel Fromont écrit : « Le Conseil constitutionnel est incontestablement indépendant dans la mesure où ses membres ne peuvent pas se voir retirer leurs fonctions pendant la durée de leurs fonctions et qu'ils ne peuvent pas être nommés une seconde fois ». M. Fromont, (p.173). L'indépendance du conseil constitutionnel est ainsi présentée comme une caractéristique non négociable. Certes, la Constitution et les lois organiques définissent les modalités de désignation des membres des institutions telles que la Cour suprême, la Haute Cour de justice, le Conseil économique et social, la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication, et la Grande Chancellerie. Mais la place qu'occupe le Président de la République dans les nominations fait douter de l'indépendance et de l'impartialité desdites institutions et fait craindre une hégémonie de l'exécutif sur les institutions de contre-pouvoir, ce qui entraînerait des violations systématiques des droits de l'homme. Dès lors quelles sont ces institutions de contre-pouvoir en République du Bénin ? Par quel mécanisme sont désignés les membres de chacune de ces institutions ? Ce mécanisme garantit-il l'impartialité des membres et la séparation réelle des pouvoirs ? Ainsi se présente la problématique de notre sujet de recherche dont l'objectif est d'analyser le mécanisme de désignation des membres des institutions en République du Bénin afin de proposer des améliorations pour le respect des droits humains. Pour ce faire, nous avons procédé à l'analyse qualitative de données documentaires et factuelles. Il ressort de cette analyse qu'outre l'apparent fonctionnement régulier desdites institutions, il y a bien de corrections à apporter aux mécanismes légaux de désignation de leurs membres afin que leur indépendance et

leur impartialité soient une garantie pour l'effectivité du respect des droits humains.

1. Les institutions de la République du Bénin et le mode de désignation de leurs membres.

Au Bénin, les institutions constitutionnelles comprennent le Président de la République, l'Assemblée Nationale, la Cour constitutionnelle, la Cour Suprême, la Haute Cour de Justice, le Conseil économique et social, et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Ces institutions sont définies par la Constitution de 1990 et jouent des rôles clés dans la structure politique et juridique du pays.

1.1. Le Président de la République, l'Assemblée Nationale et la cour constitutionnelle

Le Président est le chef de l'État et le chef du gouvernement. Il est élu au suffrage universel direct et détient d'importants pouvoirs exécutifs. « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct, pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. » (Constitution béninoise, article 42.)

L'Assemblée Nationale, le Parlement du Bénin, est composée de députés élus. Elle est chargée de voter les lois et de contrôler l'action du gouvernement. Ici peuvent se développer des tendances partisanes qui mettent en danger l'indépendance de l'institution parlementaire. Aux termes de l'article 80 de la constitution béninoise, « Les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée du mandat est cinq ans renouvelables deux fois. Chaque député est le

représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul. » (Constitution béninoise, article 80).

Quant à la Cour constitutionnelle, la plus haute juridiction du pays en matière constitutionnelle, elle veille à la constitutionnalité des lois, des actes administratifs, et des élections. Elle est composée de sept membres et l'article 115 de la Constitution du Bénin en précise la composition et le mécanisme de désignation des membres. Des sept membres, quatre sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois par le Président de la République. Leur mandat est de cinq ans, renouvelable une seule fois :

La Cour Constitutionnelle est composée de sept membres dont quatre sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et trois par le Président de la République pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Aucun membre de la Cour Constitutionnelle ne peut siéger plus de dix ans. Pour être membre de la Cour Constitutionnelle, outre la condition de compétence professionnelle, il faut être de bonne moralité et d'une grande probité. La Cour Constitutionnelle comprend : Les membres de la Cour Constitutionnelle sont inamovibles pendant la durée de leur mandat. Ils ne peuvent être poursuivis ou arrêtés sans l'autorisation de la Cour Constitutionnelle et du Bureau de la

Cour Suprême siégeant en session conjointe sauf les cas de flagrant délit. Dans ces cas, le Président de la Cour Constitutionnelle et le Président de la Cour Suprême doivent être saisis immédiatement et au plus tard dans les quarante-huit heures. Les fonctions de membre de la Cour Constitutionnelle sont incompatibles avec la qualité de membre de Gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale, sauf dans le cas prévu à l'article 50 alinéa 3. Une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle. La procédure suivie devant elle, notamment les délais pour sa saisine de même que les immunités et le régime disciplinaire de ses membres. (Constitution béninoise, article 115).

1.2. Le pouvoir judiciaire

Aux termes de l'article 125 de la constitution béninoise, « le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est exercé par la Cour suprême, les cours et tribunaux créés conformément à la présente

Constitution. » Selon les mots de Xavier Magnon, « L'indépendance s'apparente alors à une liberté de pensée. Une capacité à penser contre soi, contre d'où l'on vient, contre le déterminisme social dont on est le résultat, contre ceux qui nous ont fait ou nous ont constitué. » X. Magnon, (2021, p.3). Autrement dit, au nom de l'indépendance et de l'impartialité de l'institution dont il est membre, le juge a comme un devoir d'ingratitude envers celui qui l'a nommé, afin de dire le droit. « Il sera donc considéré comme indépendant s'il décide contre son corps, pour des raisons liées à sa fonction de juge ; s'il fait prévaloir cette fonction sur l'appartenance à son corps. » X. Magnon, (2021, p.3). Dans ce sens le juge doit pouvoir affirmer l'autorité de sa volonté. En effet, quel que soit l'état des textes législatifs, le juge sera indépendant et impartial s'il le veut : « un juge n'est indépendant que s'il en a la volonté ; l'indépendance est une question de conscience ; les textes n'y peuvent rien » F. Luchaire, (1997, p. 75.) Ainsi, l'article 127 de la constitution béninoise, selon lequel « Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice... », est porteur d'ambiguïtés. Toutefois, selon l'article 10 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, le tribunal indépendant et impartial est un droit dont nul ne peut être privé : « Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. » L'impartialité, elle, renvoie à l'équité, à la droiture dans le jugement. Selon Jean-Baptiste Jeangène Vilmer,

« Le terme est apparu au XVI^e siècle et signifie littéralement l'absence de partialité, c'est-à-dire de parti pris. L'impartialité est cette attitude, considérée comme vertueuse, synonyme de droiture et de justice, qu'on attend par exemple d'un juge : qu'il ne manifeste aucun préjugé personnel, qu'il soit désintéressé, indépendant et neutre. L'homme n'ayant ni le point de vue de Dieu ni ce que le philosophe américain Thomas Nagel appelle le « *point de vue de nulle part* », cette attitude ne lui est pas naturelle et représente un effort considérable : il faut s'arracher de ses préférences personnelles, s'en détacher, en faire abstraction ; « dépersonnaliser » le jugement, la décision ou l'action. » J-B. Jeangène Vilmer, (2011, p.11)

Dès lors, les cours constitutives du pouvoir judiciaire doivent avoir l'indépendance et l'impartialité comme objectif à atteindre.

Dans ce sens, la cour suprême, la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire, statue sur les recours en cassation contre les décisions des juridictions inférieures. Cette institution est compétente pour juger les actes du Président de la République et des membres du gouvernement, commis dans l'exercice de leurs fonctions.

En général, les membres de la Cour suprême du Bénin sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau, ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle. Ces candidats sont proposés par le président de la Cour suprême et nommés par décret en Conseil des Ministres, sur proposition du président de la Cour suprême et après avis du Conseil supérieur de la magistrature. Aux termes de l'article 133 de la Constitution du Bénin,

« Le président de la Cour suprême est nommé pour une durée de cinq ans par le Président de la République, après avis du Président de l'Assemblée nationale, parmi les magistrats et les juristes de haut niveau ayant quinze ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en Conseil des ministres.

Il est inamovible pendant la durée de son mandat, qui n'est renouvelé qu'une seule fois.

Les fonctions du président de la Cour suprême sont incompatibles avec la qualité de membre du Gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle, ainsi que de toute fonction de représentation nationale. »

(Constitution béninoise, article 133)

En ce qui concerne la haute cour de Justice, la Constitution du Bénin la présente dans ses articles 135 à 138. Cette

institution est compétente pour juger le Président de la République en cas de manquement grave à ses devoirs. La composition de la Haute Cour de Justice, ainsi que les règles de son fonctionnement et de la procédure à suivre, sont précisées par la loi. Ainsi l'article 135 définit la composition de la cour et le mode de désignation de son Président qui est élu. « La Haute Cour de Justice est composée des membres de la Cour constitutionnelle, à l'exception de son président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la Cour suprême. La Haute Cour élit en son sein son président. Une loi organique fixe les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle. » La compétence de la cour est définie à l'article 136 de la constitution :

« La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le Président de la République et les membres du Gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat. Les juridictions de droit commun restent compétentes pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont pénalement responsables. »
(Constitution béninoise, article 136)

La Cour des Comptes du Bénin, quant à elle, est la plus haute juridiction en matière de contrôle des finances publiques. Elle est indépendante des pouvoirs exécutif et législatif et veille à la régularité, à l'efficacité et à la transparence dans la gestion des ressources de l'État et des organismes publics. C'est à la faveur de la réforme constitutionnelle consacrée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, le Bénin s'est doté d'une Cour des Comptes en remplacement de la Chambre des comptes qui était rattachée à la Cour suprême. Ladite loi dispose en son article 134-3 :

« La Cour des comptes est la plus haute juridiction de l'État en matière de contrôle des comptes publics. Elle vérifie les comptes et contrôle la gestion des entreprises publiques et organismes à participation financière ou bénéficiant des fonds publics. Elle est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.

La Cour des comptes veille au bon emploi des fonds publics et ces décisions de la Cour des comptes ne sont susceptibles d'aucun recours, Elles s'imposent au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif ainsi qu'à toutes les juridictions. La compétence, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des

comptes sont déterminées par une loi organique. La loi fixe les procédures suivies devant la Cour des comptes. »
(Constitution béninoise, article 134-3)

Aux termes de l'article 134-1 « Le Président de la République est garant de l'indépendance de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes. Il est assisté du Conseil supérieur des comptes. »

Quant à l'article 134-4, il précise le mécanisme de nomination du président de la cour :

« Le président de la Cour des comptes est nommé pour une durée de cinq ans par le Président de la République, après avis du Président de l'Assemblée nationale, parmi les magistrats, les juristes de haut niveau, les inspecteurs des finances, les administrateurs du trésor ou des impôts, les administrateurs des services financiers, les économistes gestionnaires ou les experts comptables ayant au moins 15 ans d'expérience professionnelle par décret pris en Conseil des ministres. Il est inamovible pendant la durée de son mandat renouvelable une seule fois.

Les fonctions de président de la Cour des comptes sont incompatibles avec la qualité de membre du Gouvernement, l'exercice de tout

mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale. » (Constitution béninoise, article 134-4)

Aux termes de l'article 134-5,

« Les présidents de chambres, les conseillers de la Cour des comptes sont nommés en Conseil des ministres par le Président de la République, parmi les magistrats, les juristes de haut niveau, les inspecteurs des finances, les administrateurs du trésor ou des impôts, les économistes gestionnaires ou les experts comptables ayant accompli quinze années de pratique professionnelle, par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du président de la Cour des comptes et après avis du Conseil supérieur des comptes. La loi détermine le statut des membres de la Cour des comptes. » (Constitution béninoise, article, 134-5)

L'article 134-6 stipule que « Les Cours régionales des comptes contrôlent les finances des collectivités territoriales. La composition, la compétence, l'organisation et le fonctionnement des Cours régionales des comptes ainsi

que les règles de procédure applicables devant ces juridictions sont fixées par la loi. »

1.3. Le Conseil économique et social, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

Le Conseil économique et social est une institution qui a pour mission de réglementer le domaine social et économique. Aux termes de l'article 139,

« Le Conseil économique et social donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Les projets de loi de programme à caractère économique et social lui sont obligatoirement soumis pour avis. Le Président de la République peut consulter le Conseil économique et social sur tout problème à caractère économique, social, culturel, scientifique et technique. Le Conseil économique et social peut, de sa propre initiative, sous forme de recommandation, attirer l'attention de l'Assemblée nationale et du Gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général. Sur la

demande du Gouvernement, le Conseil économique et social désigne un de ses membres pour exposer devant les commissions de l'Assemblée nationale l'avis du Conseil sur les projets ou propositions de lois qui lui ont été soumis. » (Constitution du Bénin, article 139)

C'est l'article 140 qui régit la désignation de président du CES : « Le Conseil économique et social élit en son sein son président et les membres de son Bureau. » (Constitution du Bénin, article 140)

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, comme son nom l'indique, est chargée de la communication et de la presse sous toutes ses formes. L'article 142 définit clairement sa mission :

« La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse, ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi.

Elle veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication. » (Constitution du Bénin, article 142)

Quant à l'article 143, il précise le mécanisme de nomination du président de cette institution :

« Le président de la Haute autorité de l'Audiovisuel et de la Communication est nommé, après consultation du Président de l'Assemblée nationale, par décret pris en Conseil des ministres.

La composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Haute Autorité de l'Audiovisuel de la Communication sont fixés par une loi organique.

Les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication sont désignés pour un mandat de cinq ans renouvelables une fois. »

(Constitution du Bénin, article 143)

Toutefois, le Bénin n'est pas le seul État à constitutionaliser cette influence du Président de la République sur ces institutions. Le cas de la cour constitutionnelle de quelques États nous permettra ici d'illustrer.

1.4. Du rôle prépondérant du Président de la République dans la nomination des membres de la cour constitutionnelle de quelques autres États.

Le Bénin n'est donc pas le seul État à avoir des institutions sur lesquelles pèse l'influence du Président de la République. Ailleurs aussi, il est à craindre une hégémonie de l'exécutif sur les institutions de contre-pouvoir et le risque d'une restriction illégale des droits de l'homme.

Ainsi, en République de la Côte d'Ivoire, la constitution du 13 décembre 2012, Édition 2016, prescrit en son article 89 :

« Le Conseil constitutionnel se compose : d'un Président ; des anciens Présidents de la République, sauf renonciation expresse de leur part ; de six conseillers dont trois désignés par le Président de la République et trois par le Président de l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel est renouvelé par moitié tous les trois (3) ans. »
(Constitution de la Côte d'Ivoire, article 89)

Au sujet du Président de l'institution, l'article 90 de la constitution indique :

« Le Président du Conseil constitutionnel est nommé par le Président de la République pour une durée de six (6) ans non renouvelables parmi les personnalités connues pour leur compétence en matière juridique ou administrative. Avant son entrée en fonction, il prête serment devant le Président de la République, en ces termes : « Je m'engage à bien et fidèlement remplir ma fonction, à l'exercer en toute indépendance et en toute impartialité dans le respect de la Constitution, à garder le secret des délibérations et des votes, même

après la cessation de mes fonctions, à ne prendre aucune position publique dans les domaines politique, économique ou social, à ne donner aucune consultation à titre privé sur les questions relevant de la compétence du Conseil constitutionnel». (Constitution de la Côte d'Ivoire, article 90)

En ce qui concerne la République Démocratique du Congo, sa constitution du 18 février 2006, en son article 158 prescrit :

« La Cour constitutionnelle comprend neuf membres nommés par le Président de la République dont trois sur sa propre initiative, trois désignés par le Parlement réuni en Congrès et trois désignés par le Conseil supérieur de la magistrature. Les deux tiers des membres de la Cour Constitutionnelle doivent être des juristes provenant de la magistrature, du barreau ou de l'enseignement universitaire. Le mandat des membres de la Cour constitutionnelle est de neuf ans non renouvelable.

La Cour constitutionnelle est renouvelée par tiers tous les trois ans. Toutefois, lors de chaque renouvellement, il sera procédé au

tirage au sort d'un membre par groupe.

Le Président de la Cour constitutionnelle est élu par ses pairs pour une durée de trois ans renouvelable une seule fois. Il est investi par ordonnance du Président de la République. » (Constitution de la RDC, article 158)

Au Niger la Constitution de la VII^e République (25 novembre 2010), l'article 121 stipule :

« La Cour constitutionnelle comprend sept membres âgés de quarante ans au moins.

Elle est composée de :

- deux personnalités ayant une grande expérience professionnelle en matière juridique ou administrative dont une proposée par le Président de la République et une proposée par le bureau de l'Assemblée nationale ;
- deux magistrats élus par leurs pairs dont un du premier grade et un du deuxième ;
- un avocat ayant au moins dix années d'exercice, élu par ses pairs ;
- un enseignant-chercheur titulaire d'un doctorat en droit public, élu par ses pairs ;
- un représentant des associations de défense des droits humains et de

promotion de la démocratie, titulaire au moins d'un diplôme de 3ème cycle en droit public, élu par le ou les collectifs de ces associations.

Les membres de la Cour constitutionnelle sont nommés pour six ans par décret du président de la République.

Leur mandat n'est pas renouvelable.

Les membres de la Cour constitutionnelle sont renouvelés par tiers tous les deux ans. »

(Constitution du Niger, article 121)

L'article 123 de la constitution indique : « Le président de la Cour constitutionnelle est élu par ses pairs pour une durée de trois ans renouvelables. »

En France, il n'y a presque pas de différence. En effet, l'article 56 de la Constitution du 19 mai 2023 stipule :

« Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque

assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée. En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République. Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage. »
(Constitution du Niger, article 123)

Au Sénégal, l'article 90 de la Constitution du 22 Janvier 2001 stipule :

« Les magistrats autres que les membres du Conseil constitutionnel et de la Cour des Comptes sont nommés par le Président de la République après avis du Conseil supérieur de la Magistrature. Les magistrats de la Cour des Comptes sont nommés par le Président de la République après avis du Conseil supérieur de la Cour des Comptes.

Les juges ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi dans l'exercice de leurs fonctions.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

La compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature ainsi que le statut

des magistrats sont fixés par une loi organique.

La compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Cour des Comptes ainsi que le statut des magistrats de la Cour des Comptes sont fixés par une loi organique. » (Constitution du Sénégal, article 90)

La loi organique n°2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel fixe les règles relatives à son organisation et à son fonctionnement, à ses attributions et à la procédure suivie devant le Conseil.

Il ressort de l'analyse précédente des dispositions constitutionnelles relatives à la désignation des membres des institutions et à la nomination des présidents de ces institutions que le Président de la République et l'exécutif y jouent un rôle prépondérant, en République du Bénin, comme ailleurs. Ce contexte, a priori, préjudiciable à l'effectivité de la séparation des pouvoirs et au respect des droits des citoyens suscite des interrogations au sujet de l'intégrité des membres desdites institutions. N'est-ce pas à juste titre que des citoyens en viennent à douter de l'indépendance et de l'impartialité de ces institutions ? La réponse à cette préoccupation s'appesantira sur le cas de la République du Bénin.

2. L'indépendance et l'impartialité des institutions, un trope-œil ?

S'il est vrai que la création des institutions dites de contre-pouvoir a été bien accueillie par les populations béninoises dès l'avènement du régime démocratique, il est aussi vrai que tout n'est pas rose dans la composition et le fonctionnement de ces institutions. Si constitutionnellement, le Président de la République, en toute légalité, désigne des membres de certaines institutions et nomme le président d'autres, le risque de confusion et de caporalisation des pouvoirs est élevé. D'où il y a vraiment à craindre que l'indépendance et l'impartialité attendues des institutions ne soient jamais effectives.

2.1. L'indépendance et l'impartialité des institutions hypothéquées ?

Le mécanisme de désignation des membres de la Cour constitutionnelle, dont le rôle est d'assurer le contrôle de constitutionnalité des lois et des actes réglementaires fait courir bien des risques à cette institution. Alors que la désignation de ses membres devrait contribuer à assurer l'indépendance de cette institution, elle est plutôt de nature à renforcer l'influence de l'exécutif et du législatif. Ces risques incluent la politisation de la nomination, le risque de partialité, et la possibilité de conflits d'intérêts, qui pourraient compromettre l'impartialité et l'efficacité de la Cour dans son rôle de gardienne de la Constitution. En effet, les membres de la Cour étant désignés les uns par le bureau de l'Assemblée Nationale, les autres par l'exécutif, il existe un risque que les nominations soient influencées par des considérations politiques plutôt que par des critères d'expertise, de compétence et d'indépendance. Les membres ainsi nommés pourraient être perçus comme étant

plus enclins à défendre les intérêts du pouvoir qui les a nommés, compromettant ainsi l'impartialité et l'indépendance de la Cour dans ses décisions. Certains membres pourraient se retrouver en situation de conflit d'intérêts, notamment s'ils ont des liens personnels ou professionnels avec des acteurs politiques ou des institutions dont la Cour a compétence à contrôler les actes. Si les procédures de nomination ne sont pas transparentes, cela peut alimenter des suspicions de favoritisme et de manque d'indépendance de la Cour.

Bien que la Constitution stipule l'indépendance de la Cour, la procédure de nomination pourrait rendre difficile, voire impossible, de garantir cette indépendance dans la pratique. Ainsi, des décisions de la Cour constitutionnelle ont été critiquées comme étant politiquement motivées, notamment lors des élections présidentielles. Des contestations ont émergé, en 2019, concernant les décisions de la Cour constitutionnelle béninoise relatives au certificat de conformité. Ces contestations ont porté sur la conformité de certaines décisions de la Cour avec la Constitution, notamment en ce qui concerne les procédures électorales et l'interprétation de la loi électorale. Le Certificat de Conformité, délivré par la Cour constitutionnelle, atteste de la conformité d'un acte (comme une loi ou un décret) avec la Constitution. Des contestations ont visé des décisions de la Cour relatives à l'application de la loi électorale, notamment concernant la recevabilité de certaines candidatures aux élections législatives. Ces contestations portaient sur des points tels que l'interprétation de la loi électorale par la Cour, le respect des procédures de contrôle de conformité et l'indépendance de la Cour dans ses décisions, elles ont été

révélatrices des enjeux liés à la légitimité de la Cour constitutionnelle, notamment en ce qui concerne sa capacité à trancher de manière impartiale et à respecter les principes démocratiques. Ces contestations ont également soulevé des questions sur la confiance du public envers les institutions de l'État, en particulier en période électorale. En conclusion, les contestations des décisions de la Cour constitutionnelle de 2019 concernant le certificat de conformité ont révélé des tensions liées à l'interprétation de la loi, aux procédures de contrôle et à l'indépendance de la Cour. Ces contestations ont soulevé des questions importantes sur la légitimité de la Cour et la confiance du public dans les institutions de l'État. Ainsi, le mécanisme de désignation des membres de la Cour constitutionnelle au Bénin présente des risques de politisation, de partialité et de conflits d'intérêts qui pourraient nuire à l'indépendance et à l'efficacité de cette institution. Une plus grande transparence et des mécanismes de nomination plus robustes sont nécessaires pour garantir l'intégrité de la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne la Haute Cour de Justice du Bénin, son fonctionnement juridictionnel n'est pas encore une réalité, un immobilisme dont Patrick Malaizé décrit ici les origines :

« La Haute Cour de justice, vieille comme la République, dont les pères furent les auteurs de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, s'est toujours voulu la conscience de la notion : elle n'aura pas résisté à la paralysie politique qui l'a affectée depuis la fondation de la cinquième république, ni au divorce du

judiciaire d'avec le politique » P. Malaizé, (1993, quatrième de couverture)

Cette situation est due aux goulots d'étranglement de cette juridiction qui se situent à divers niveaux. En effet, elle est mise en place pour juger les politiques au plus haut niveau ; mais elle est justement tenue par les politiques. Cette politisation des hautes cours de justice, qui ne date pas d'aujourd'hui, est déjà dénoncée depuis 1945. Stéphanie de Saint Marc écrivait à leur sujet : « Nous craignons que la hâte apportée à ouvrir les débats soit inspirée, non par des préoccupations judiciaires, mais motivée par des raisons politiques. » (S. de Saint Marc, 1945, p.445). Notre souhait n'est pas qu'un chef d'Etat ou des membres du gouvernement soient forcément accusés et poursuivis dans l'exercice de leurs fonctions ; mais l'évidence est irréfutable : la Haute cour de justice du Bénin a été installée en 2001 mais n'a jamais eu l'occasion de jouer son rôle ; alors même que des infractions pénales incriminant des membres de différents gouvernements depuis 2001 n'ont pas manqué. Des procédures ont été envisagées, évoquées, soumises, sans jamais aboutir à un jugement car Haute cour de justice est une juridiction destinée aux politiques, composée de personnes nommées par les politiques et dont le fonctionnement juridictionnel dépend fortement des politiques. Et c'est ce que déplore Ibrahim Salami dans le Journal La Nation du 30 Septembre 2022 : « L'obligation de faire déclencher la poursuite par l'Assemblée nationale constitue un blocage à l'exercice de ses compétences par la Haute cour de justice qui demeure impuissante tant que l'Assemblée nationale n'a pas voté la décision de poursuite

puis celle de mise en accusation ». A. P Aguéhoudé, (2022). C'est bien clair, tous les obstacles puissent leur source et leur légitimité dans la loi fondamentale elle-même. Sur la compétence de la juridiction, l'article 136 de la loi 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution du 11 décembre 1990, stipule :

« La Haute cour de justice est compétente pour juger le président de la République et les membres du gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ainsi que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat. Les juridictions de droit commun restent compétentes pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont pénalement responsables ».

(Constitution béninoise, article 136)

Les potentiels clients de la Haute cour de justice sont donc le président de la République, les membres du gouvernement et leurs éventuels complices. Ce sont des justiciables bien spéciaux. Mais pour qu'ils soient amenés à répondre de leurs actes devant cette juridiction exceptionnelle, il aurait fallu franchir deux étapes, jusque-là insurmontables, notamment la décision de poursuite et la mise en accusation. En effet, aux termes de l'article 137 de la constitution de Bénin, « La décision de poursuite puis la mise en accusation du président

de la République et des membres du gouvernement est votée à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale, selon la procédure prévue par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale ». Dans un tel contexte, un chef d'Etat ou un membre du gouvernement pourra bien commettre la pire des atrocités dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, aucune poursuite ne peut être lancée sans l'assentiment de l'Assemblée nationale exprimé par vote à forte majorité. L'institution politique s'impose ainsi à l'institution technique qu'est la Haute cour de justice et lui impose quand démarrer son travail. Ainsi, quand bien même cette étape aura été franchie et que les enquêtes auraient révélé des constances permettant de mettre le poursuivi en accusation, là encore, l'organe technique doit s'en remettre au vote du politique pour la mise en accusation. Alors que le parlement a toujours été le siège des tractations politiques. L'histoire politique du Bénin édifie largement sur cette réalité. Ce constat amène Moïse Lalèyè à écrire :

« Du reste, le non fonctionnement juridictionnel de la Haute Cour de Justice s'apparente bien à un déni de justice, s'il n'est pas une violation des libertés publiques. En ce sens que l'inaction juridictionnelle de cette haute cour prive le citoyen, fût-il président de la République, de la jouissance de la garantie d'une procédure pénale loyale et équitable. Il s'avère que le contexte actuel enflle les supputations et les rumeurs sur la

moralité et la gestion de nos autorités dont l'honneur et la dignité auraient pu être lavés à travers la tenue d'un procès régulier. » M. Lalèyè, (2013, p.6)

A dessein ou non, le constituant lui-même semble ne pas envisager la survenance d'une pareille situation. L'article 138 de la Constitution béninoise renseigne en effet : « Le président de la République et les membres du gouvernement sont suspendus de leurs fonctions en cas de mise en accusation pour haute trahison, outrage à l'Assemblée nationale et toute atteinte à l'honneur et à la probité. En cas de condamnation, ils sont déchus de leurs charges ». (Constitution béninoise, article, 138).

La Cour suprême, en tant que la plus haute juridiction, est confrontée à des craintes et des risques de partialité et de dépendance, notamment liés à son organisation et à son interaction avec les autres pouvoirs de l'État. En effet, « Il existe au sujet du véritable rôle de la cour des vues différentes, souvent opposées » S. Breyer, (2021, p.13). S'il est vrai que l'importance de la cour suprême ne fait l'objet d'aucun doute, il est aussi indéniable que la cour suprême n'exerce pas aisément ses activités. On pourrait dire que cela n'est pas propre à celle béninoise car, « Au XXI^{ème} siècle, sa puissance est toujours aussi grande, mais, avec l'approfondissement de la démocratie, la Cour peine à se faire reconnaître comme pleinement légitime, même aux Etats-Unis » E. Zoller, (2022). Ces préoccupations remettent en question son indépendance et son rôle dans la consolidation de l'État de droit. La nomination des membres de la Cour suprême par le pouvoir exécutif soulève des

inquiétudes quant à leur indépendance. Les juges pourraient être tentés de rendre des décisions favorables au pouvoir en place pour assurer leur propre nomination ou celle de leurs proches. Le processus de nomination des juges peut donner l'impression que les juges sont nommés en fonction de leurs liens politiques plutôt que de leurs compétences. Par ailleurs, la Cour suprême dépend du budget de l'État pour son fonctionnement, ce qui pourrait la rendre vulnérable aux pressions financières. Le pouvoir exécutif pourrait utiliser les fonds comme un moyen de pression sur la Cour. De plus, elle est intégrée dans l'organisation étatique et doit rendre compte de ses activités aux autres institutions, ce qui peut limiter son autonomie. D'ailleurs, comme le fait constater Stephen Breyer, « La capacité de la cour à punir ou à accorder des récompenses ou des avantages est limitée » S. Breyer, (2021, p.17). Et cela se comprend, puisqu'elle ne dispose pas d'une autonomie financière ou organisationnelle. La Cour des Comptes, quant à elle, bien que constitutionnellement déclarée indépendante, n'est pas à l'abri de critiques, notamment liés à la nomination de ses membres et à son fonctionnement. Cet état de chose pourrait compromettre son efficacité et sa crédibilité en matière de contrôle des finances publiques. En effet, la nomination du Premier Président de la Cour des Comptes par le Chef de l'État, le Président de la République, soulève des inquiétudes quant à son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Certains craignent que cette procédure ne favorise une présidence politiquement alignée, ce qui influencerait les décisions de la Cour.

En résumé, la Cour des comptes, bien qu'institutionnellement indépendante, est confrontée à des défis liés à sa

nomination, son financement, ses capacités d'enquête, sa transparence et les suites données à ses rapports. Ces défis soulèvent des craintes quant à sa capacité à exercer pleinement son rôle de contrôle et de garante de la bonne gestion des finances publiques.

Le mécanisme de désignation des membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) au Bénin présente plusieurs dangers potentiels, notamment un risque d'instrumentalisation politique et de manque d'indépendance de l'institution. La HAAC, en tant qu'organe de régulation des médias, doit être perçue comme impartiale pour assurer la liberté de la presse et la pluralité des opinions.

Si les membres sont nommés par le pouvoir exécutif, il existe un risque qu'ils soient influencés par des considérations politiques, ce qui pourrait compromettre l'indépendance de la HAAC et sa capacité à réguler les médias de manière équitable. La HAAC pourrait être utilisée comme un outil pour museler les médias critiques du pouvoir en place, en sanctionnant de manière disproportionnée les journalistes ou les médias qui dénoncent les abus. Il est important que la HAAC représente la diversité des sensibilités politiques et des acteurs du secteur des médias. Si la composition du conseil est déséquilibrée, cela pourrait conduire à une régulation biaisée.

Il est donc crucial de mettre en place un mécanisme de désignation des membres de la HAAC qui garantisse l'indépendance, l'impartialité, la transparence et la représentativité de l'institution. Cela permettra de renforcer la confiance du public envers la HAAC et de préserver la liberté de la presse au Bénin.

Ces critiques relatives à la mise en place et au fonctionnement de certaines institutions béninoises sont révélatrices de malaises institutionnels qui méritent une relecture des textes législatifs liés à ces institutions. Il s'agira donc au principal de revoir la constitution.

2.2. De la nécessaire et objective mise à jour de la constitution et des lois promotrices de la confusion des pouvoirs.

S'il est vrai que la forte implication du Président de la République dans la nomination des membres de la cour constitutionnelle est légale, il est aussi vrai que cela n'est pas de nature à toujours garantir l'effectivité des droits humains. Il est donc normal de procéder à une révision objective de la Constitution et des lois, surtout celles qui favorisent la confusion des pouvoirs ou la mainmise sur ces pouvoirs par l'exécutif, afin de garantir un fonctionnement démocratique plus efficace et équilibré au Bénin. Cette mise à jour devrait viser à renforcer la séparation des pouvoirs, notamment en clarifiant les rôles et les interactions entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, et en limitant les risques d'abus de pouvoir.

Au Bénin, cette relecture constitutionnelle consistera par exemple à supprimer la Haute cour de justice et à constitutionaliser la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET) en renforçant ses attributions et son fonctionnement. L'article 9 de la loi N°2018-13 du 02 Juillet 2018 relative à la Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme (CRIET) sera supprimé ou aura un nouveau contenu. En effet, cet article stipule : « Lorsque les faits sont poursuivis ou susceptibles de l'être contre une personne bénéficiant

d'une immunité ou d'un privilège de juridiction, le procureur spécial procède ainsi qu'il est prévu par la législation en vigueur. » En l'état, cette disposition perpétuera l'immobilisme de la Haute cour de justice. Dans ce cas, la CRIET se présenterait comme une alternative à cet immobilisme auquel la constitution béninoise a condamné la Haute cour de justice. En effet, la CRIET est une juridiction à compétence nationale de plus en plus sollicitée en matière des infractions et autres crimes économiques des agents de l'Etat.

Conclusion

La désignation des membres des institutions au Bénin suit un processus régi par la Constitution et divers textes législatifs. Ce processus implique différentes modalités selon l'institution concernée, incluant des élections, des nominations par le président, ou des désignations par d'autres institutions. Si l'objectif est de garantir la représentativité, l'indépendance et la compétence des membres de ces institutions pour assurer le bon fonctionnement de l'État, il faut reconnaître que cet objectif n'est pas toujours atteint car l'omniprésence du Président de la République dans les désignations représente un véritable handicap pour l'effectivité de la séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit. Il est donc nécessaire de procéder à une objective mise à jour de la constitution et des lois promotrices de la confusion des pouvoirs, afin de garantir l'indépendance et l'impartialité des institutions de la République.

Références bibliographiques

- BREYER Stephen**, 2021, *L'Autorité de la Cour suprême au péril de la politique*, Paris, Odile Jacob.
- DE SAINT MARC Stéphanie** 2016, « Haute Cour de justice », in *Les grands procès du XX^e siècle*, Paris, Collection / Bouquins, Pages 445 à 505
- FROMONT Michel**, 1996, *La justice constitutionnelle en France ou l'exception française*, Paris, Dalloz.
- JEANGENE VILMER Jean-Baptiste**, « Impartialité : de quoi s'agit-il ? », in *La Chronique, Mensuel d'Amnesty International*, n°294, Paris, avril 2011.
- LALEYE Oladé O. Moïse**, 2013, « La Haute Cour de Justice : La controverse au soutien du projet d'une révision opportuniste de la constitution de 1990 ? » in *La Nouvelle Tribune* du 24/01/2013, Cotonou.
- LUCHAIRE, François**, 1997, *Le Conseil constitutionnel, Tome I - Organisation et fonctionnement*, Paris, Economica.
- MAGNON, Xavier**, 2021, *L'indépendance du Conseil constitutionnel et les libertés*, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence.
- MALAIZE Patrick** , 1993, *De la Haute Cour de justice à la Cour de justice de la République : Dictionnaire à usage du citoyen*, Paris, Juris-Service.
- ZOLLER Elisabeth**, 2022, *La cour suprême des Etats-Unis*, Paris, Dalloz.
- BENIN, la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 (à jour de sa révision par la loi N° 2019-40 du 07 Novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin)

BENIN, la loi 2020-7 du 17 février 2020 modifiant et complétant la loi N°2001-37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, telle que modifiée par la loi N°2018-13 du 02 Juillet 2018 relative à la Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme (CRIET)

CONGO (RDC), la constitution du 18 février 2006

FRANCE, la Constitution du 19 mai 2023

NIGER, la Constitution de la VII^e République du 25 novembre 2010.

O.N.U, La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 10/12/1948.

SENEGAL, la Constitution du 22 Janvier 2001

<https://lanouvelletribune.info/2013/01/la-haute-cour-de-justice-la-controverse-au-soutien-du-projet-d-une-revision-opportuniste-de-la-constitution-de-1990/>

<https://lanation.bj/actualites/haute-cour-de-justice-du-benin-les-obstacles-politiques-a-son-fonctionnement>

<https://www.jbjv.com/Impartialite-de-quoi-s-agit-il.html>