

RCC

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

NUMÉRO SPÉCIAL

ÉDITORIAL

ACTES DU COLLOQUE

« LA COUR CONSTITUTIONNELLE BÉNINOISE, ENTRE RUPTURE ET CONTINUITÉ »

Rapport Général

Oumarou NAREY

Professeur Titulaire de Droit Public (Page 7)

Justice constitutionnelle et évolution jurisprudentielle

Mathieu DISANT, Agrégé des Facultés de droit

Professeur à l'Université Lyon Saint-Etienne (France)

Directeur du CERCRID - UMR CNRS

Expert international (Page 31)

**L'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle
du Bénin en matière de grève à la lumière du droit comparé**

Épiphanie SOHOUÉNOU, Agrégé des Facultés de droit

Université d'Abomey-Calavi (Page 51)

Juridictions constitutionnelles et normes de référence

Dandi GNAMOU, Professeure Titulaire

Agrégée des facultés de droit, Juge à la Cour suprême du Bénin (Page 75)

L'impératif constitutionnel

Adama KPODAR, Professeur Titulaire de Droit Public

Agrégé de Droit Public et de Science Politique Université de Kara (TOGO) (Page 101)

**Évolution des normes de référence constitutionnelles dans la pratique
du Conseil constitutionnel algérien**

Modérateur Ada Mohamed DJELLOUL

Membre du Conseil constitutionnel d'Algérie (Page 127)

Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ?

Ibrahim David SALAMI, Professeur titulaire

Agrégé en droit public, Avocat au Barreau du Bénin (Page 131)

2019 N° 001 / SEMESTRIEL



COUR CONSTITUTIONNELLE

République du Bénin
Cour Constitutionnelle

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



DOCTRINE
CHRONIQUES
JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE
ACTUALITÉ DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

2019 N° 001 / Semestriel

Copyright : Cour Constitutionnelle du Bénin

Mise en page et impression

BEDI CONSULTING

00229 96 47 40 21

Cotonou - Bénin

ISSN : 1840-9687

Dépot légal : n° 11573 du 30 août 2019

3^{ème} trimestre Bibliothèque Nationale

Distribution : +00229 21 31 14 59

Droits de reproduction, de traduction, d'adaptation réservés pour tout pays.
(Loi n° 2005-30 relative à la protection du droit d'auteur et des droits voisins
en République du Bénin)

Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ?

Ibrahim David SALAMI,
Professeur titulaire
Agrégé en droit public
Avocat au Barreau du Bénin

Réfléchir sur un sujet appelant à apprécier la performance de la Cour constitutionnelle du Bénin est un exercice périlleux et ce, pour plusieurs raisons. *Primo*, l'idée d'appliquer la notion de performance à la justice peut paraître absurde. Elle postule que la justice peut ne pas être de qualité ou qu'elle souffre de maux dont il faut rechercher les remèdes ailleurs que dans le droit¹. *Secundo*, parce que la notion de performance ne relève pas du vocabulaire juridique et qu'il est difficile d'y trouver une définition satisfaisante. Néanmoins, le contexte actuel où tous les secteurs de l'Etat sont saisis par des réformes tant structurelles, conjoncturelles, comportementales que procédurales est propice à un tel exercice, nécessairement prospectif².

¹ CLUZEL-METAYER (L.), SAUVIAT (A.), « Les notions de qualité et de performance de la justice administrative », *Revue française d'administration publique*, vol. 159, n° 3, 2016, pp. 675-688, précisément p. 676.

² DRAGO (G.), « Réformer le Conseil constitutionnel ? », *Pouvoirs*, vol. 105, n° 2, 2003, pp. 73-87.

« Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ? »

La notion de performance est définie comme « *un résultat ou une réussite remarquable obtenu dans un domaine précis* »³. Ce qui suppose une amélioration de la quantité et/ou de la qualité. Si la quantité renvoie au chiffre, les exigences de performance renvoient également à des préoccupations de qualité. La qualité est définie comme l'« *ensemble des caractères, des propriétés qui font que quelque chose correspond bien ou mal à sa nature, à ce qu'on en attend* »⁴.

Les spécialistes de la qualité diront que la qualité consiste à dire ce que l'on doit faire, faire ce que l'on a dit et accepter de rendre compte.

La qualité prône l'équité et l'égalité pour tous, des principes chers à la justice.

C'est pourquoi, il est normal d'associer les mots qualité et justice.

La qualité a fait son apparition dans le domaine de la justice vers la fin des années 1990⁵. Depuis lors, elle est devenue une constante des discours de réforme de l'Etat⁶. Mais, elle est encore difficile à appréhender. Elle est « *la synthèse complexe de facteurs nombreux, relevant de plans différents et qui ne peuvent tous être saisis par les mêmes outils* »⁷. Par l'effet d'un « *glissement progressif* »⁸, la qualité de la justice est passée d'une conception substantielle, puis procédurale, à une conception managériale.

³ Dictionnaire Larousse, 2016.

⁴ Dictionnaire Larousse, 2016.

⁵ VAUCHEZ (A.), « Les jauges du juge. La justice aux prises avec la construction de sa légitimité », in MBONGO (P.) (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 60.

⁶ CHEVALLIER (J.), « Le discours de la qualité administrative », *Revue française d'administration publique*, n° 46, 1988, pp. 287-309, précisément p. 287.

⁷ Commission européenne pour l'efficacité de la justice.

⁸ FRYDMAN (B.), « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », in MBONGO (P.) (dir.), *La qualité des décisions de justice*, op. cit., pp.18-29, précisément p. 18.

La qualité de la justice n'est donc plus seulement un résultat, c'est aussi une stratégie, un processus, une procédure.

Dès les années 2000, la qualité de la justice qui suppose une orientation de l'action vers la satisfaction des usagers, est diluée dans la performance⁹. Les deux notions s'articulent et la qualité se trouve objectivée par la performance devenue l'exigence prioritaire. Son évaluation passe par l'appréciation des critères de qualité tels que par exemple, l'accessibilité du tribunal et l'accueil des justiciables, la célérité de la justice, la qualité du procès, la qualité des décisions, etc. Le concept de performance intègre aussi une certaine idée de l'efficacité. La performance consisterait donc à obtenir un certain résultat conformément à un objectif donné. En outre, le concept intègre la notion d'efficience. La performance consisterait alors à un souci d'économie des moyens utilisés.

En matière de justice constitutionnelle, l'activité est juridictionnelle et le résultat est la décision de justice. Elle est la finalité de la procédure. La performance de la Cour en tant que juridiction ne peut donc s'apprécier qu'à partir de la qualité de ses décisions mais aussi et surtout, de celle de la procédure. En effet, la solution adoptée par le juge saisi d'un litige « *a de fortes probabilités d'être juste sur le fond si le processus juridictionnel et le jugement lui-même sont soumis à des exigences de qualité* »¹⁰.

Mais que vaut une belle décision rendue à l'issue d'une belle procédure et qui n'est pas exécutée ? L'exécution des décisions

⁹ CLUZEL-METAYER (L.), « La dilution du service public dans la réforme de l'État », in ECKERT (G.) (dir.), *Le service public*, Paris, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2014, pp. 123-139, précisément p. 123.

¹⁰ FRICERO (N.), « La qualité des décisions de justice au sens de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme », in MBONGO (P.) (dir.), *La qualité des décisions de justice*, op. cit., pp. 49-59, précisément p. 50.

« *Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ?* »

est un pan important de la qualité performante. Or, la bonne exécution des décisions dépend aussi de la qualité des décisions. La légitimité de la décision est aussi dans la qualité. On se rend compte que tout est lié et se tient.

Dans l'intitulé du sujet soumis à notre analyse, « *Réflexion sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ?* » le critère d'évaluation qu'il faut prendre en considération est déjà affiché. Dès lors, il y a lieu de se demander quel est l'apport qualitatif des changements opérés par la sixième mandature de la Cour constitutionnelle sur l'activité juridictionnelle de cette Cour ?

En effet, la sixième mandature aux lendemains de son installation, le 7 juin 2018, a procédé le 11 juin 2018, à la modification de l'article 28 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle pour instituer non seulement, la publicité des audiences juridictionnelles mais aussi, le contradictoire de l'instruction¹¹. Autour de ces deux modifications majeures se sont articulés de profonds changements dans la gestion des audiences juridictionnelles. Les réformes induites apparaissent à leur tour, performantes en ce qui concerne la procédure. Aussi peut-on, suivant une démarche analytique et démonstrative faisant appel à des éléments empiriques résultant de l'observation du fonctionnement actuel de la Cour, aborder la question posée suivant deux axes à savoir d'une part, la nature des réformes (I) et, d'autre part, l'impact des réformes (II).

¹¹ Article 28 ancien du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle : « *La procédure devant la Cour constitutionnelle est écrite, gratuite et secrète.*

Elle est contradictoire selon la nature de la requête ».

Article 28 nouveau (modifié le 11 juin 2018) : « *La procédure devant la Cour constitutionnelle est écrite, gratuite et contradictoire. Elle est publique, sauf décision contraire de la Cour* ».

I- La nature des réformes

Le « *big-bang juridictionnel* »¹² opéré par la sixième mandature de la Cour constitutionnelle a entraîné des réformes procédurales dont la nécessité se faisait déjà sentir (A). Ces réformes s'articulent autour de deux changements majeurs opérés (B) qu'il importe d'examiner.

A-La nécessité des réformes

Le chantier ouvert des réformes de la justice constitutionnelle ne doit pas surprendre¹³. La justice en général a toujours été objet de réformes successives dans une logique de recherche de performance. Les réformes sont donc inhérentes à la justice (1). En ce qui concerne la justice constitutionnelle dont l'une des missions est de veiller à la protection des droits de la défense, il y a, dans un Etat de droit, une exigence pour cette Cour de respecter elle-même ces droits (2).

1- L'inhérence des réformes

L'histoire de la justice est faite de réformes¹⁴. Comme l'écrit Jean-Pierre ROYER : « *L'idée et l'acte de réforme sont inhérents à l'histoire de la justice. Innombrables, les réformes en ont jalonné le cours. Certaines n'ont été que de simples retouches, d'autres de véritables bouleversements, quelques-uns ont servi d'alibi*

¹² ROUSSEAU (D.), « La question préjudicielle de constitutionnalité : un big-bang juridictionnel », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 3, 2009, pp. 631 et s.

¹³ JEAN (J.-P.), « Le chantier ouvert des réformes de la justice », *Revue française d'administration publique*, n° 125, 2008, pp. 7-19.

¹⁴ ROYER (J.-P.), *Histoire de la justice en France*, Paris, PUF, Coll. « Droit fondamental », 1995, 788p.; 2^{ème} éd., 1996, 808p.; 3^{ème} éd. refondue, 2001, 1032p.

« *Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ?* »

à des règlements de compte politique. Dans leur majorité, les réformateurs ont voulu lutter contre le poids du passé et s'adapter aux évolutions d'une société en mutation constante »¹⁵. En plus, la nécessité des réformes de la justice fait partie des invariants du discours politique¹⁶.

La justice, de par sa fonction régulatrice des rapports humains a toujours fait l'objet de fortes attentes. En outre, elle a toujours souffert d'un déficit de confiance. Parfois estimée trop lente, tantôt considérée comme trop fermée avec des procédures incomprises, tantôt considérée comme étant trop chère, la justice a souvent été victime d'assauts réformistes dont l'objectif est de la rendre beaucoup plus accessible aux justiciables. Face à ces attentes, deux champs de réforme ont souvent été entrecroisés : d'une part une réforme au niveau des acteurs par la révision de leur statut et leurs rapports au politique, d'autre part, les structures de l'institution, incluant les questions récurrentes de procédures et de la carte judiciaire.

Le Bénin, si l'on s'en tient à la période du renouveau démocratique, est à sa première grande réforme en ce qui concerne la justice constitutionnelle. Ces réformes peuvent donc paraître bouleversantes pour certains ; jugées inopportunes par d'autres. Pourtant, le changement est nécessaire car la justice est dépendante des réalités sociales et, celles-ci sont en mouvement. Donc, le juridique doit évoluer et s'efforcer d'y répondre¹⁷.

¹⁵ ROYER (J.-P.), *Histoire de la justice*, Paris, PUF, 3^{ème} éd., 2001, 1032p. ; « Réforme de la justice », in CADIET (L.) (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Paris, PUF, 2004.

¹⁶ JEAN (J.-P.), *Les réformes de la justice, Regards sur l'actualité*, Paris, La Documentation française, 1999, pp.17-36.

¹⁷ BALLALOU (J.), *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, Pédone, 1971, p. 27.

La Cour constitutionnelle du Bénin régulièrement célébrée par la doctrine africaine¹⁸, souffre des mêmes problèmes généraux relatifs à la justice à l'exception du coût car, elle est entièrement gratuite. Aucun frais n'est demandé aux requérants ni dans l'acte de saisine ni dans l'obtention d'expéditions des décisions.

Une petite enquête qualitative faite au niveau des justiciables fréquentant le greffe de la Cour constitutionnelle permet de savoir que les principaux reproches faits à la juridiction sont de trois ordres : le sentiment de n'avoir pas pu se défendre devant le juge, la lenteur et l'incompréhension de la procédure qui est trop secrète. Par conséquent, les demandes d'amélioration portent principalement sur la procédure, la compréhension des décisions et l'accès au juge.

C'est sans doute pour y répondre que la sixième mandature de la Cour constitutionnelle a opéré dès son installation (le 06 juin) des changements (le 11 juin) dont l'impact se fait ressentir au niveau de la procédure et de la communication entre le juge et les justiciables. Le constat est qu'ici, ces changements sont intervenus en dehors de toute crise.

Les changements intervenus ambitionnent de moderniser la Cour constitutionnelle. Il semble que par modernisation ici, l'on entend faire évoluer la procédure poursuivie devant cette Cour vers la juridiciarisation. À l'analyse, le besoin de modernisation n'est pas la seule cause des réformes induites. Un souci de transparence

¹⁸ FALL (A. B.), « Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionnalisme africain ? », in J. AÏVO (dir.), « La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ? », *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 717-728 ; HOLO (Th.), « Émergence de la justice constitutionnelle au Bénin », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 101-113.

« Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ? »

résulte de l'exigence pour la Cour, en tant que juridiction de respecter elle aussi les droits de la défense.

2- L'exigence de l'exemplarité (en matière de droits de la défense)

L'exigence pour la Cour de respecter et de faire respecter les droits de la défense résulte d'une part de sa nature juridictionnelle. Dans sa décision DCC 95-001 du 06 janvier 1995, la Cour constitutionnelle tout en concluant à son incompétence affirmait tout de même que « *si elle était compétente pour statuer¹⁹ (...), elle aurait jugé que : - les droits de la défense sont affirmés et protégés par la Constitution, ces droits impliquant, entre autres, que toute personne fasse entendre sa cause ; - le respect de cette obligation par toute autorité administrative et juridictionnelle s'impose pour toute mesure qui, même si elle ne constitue pas une sanction, est prise en considération de la personne qui en fait l'objet* ». Ainsi, le respect des droits de la défense serait-il une obligation pour toute autorité administrative et juridictionnelle. Il serait en effet incompréhensible que, elle qui veille sur le respect de ces droits et qui en sanctionne les violations, arrive à les violer ou à les méconnaître dans l'instruction des affaires dont elle est saisie.

D'autre part, l'exigence du respect des droits de la défense découle du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle qui est son manuel contraignant de procédure. En effet, l'article 28 ancien de ce manuel énonçait en son alinéa 2 que la procédure est « *contradictoire selon la nature de la requête* »²⁰. Cette règle invite

¹⁹ Elle examinait la constitutionnalité d'un arrêt rendu par la Cour suprême, notamment l'Arrêt n° 93-06/CJ-P de 22 avril 1993.

²⁰ Voir article 28 ancien du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle.

la Cour à observer le principe du contradictoire dans l'instruction des affaires dont elle est saisie. Dans sa décision DCC 08-128 du 18 Septembre 2008, la Cour, après avoir affirmé que le droit à la défense est un principe fondamental de l'Etat de droit reconnaît qu'il « *s'exprime à travers le caractère contradictoire de toute procédure* ». Un rapide examen des décisions antérieures de la Cour montre que c'est principalement dans les recours de contrôle *a priori* de constitutionnalité des lois que des mesures d'instruction ne sont pas initiées. Par contre, dans les autres, notamment ceux pour violation des droits humains ou des dispositions de la Constitution, on a remarqué une systématisation des mesures d'instruction. Dans les recours de contrôle *a priori* des lois, il n'y a en principe pas de contradicteur, la Cour se contentant de confronter la loi aux dispositions de la Constitution et d'en ressortir les contrariétés. Par contre, dans la plupart des autres recours, il y a un requis qui doit être informé du procès et mis en situation de pouvoir répliquer.

La Cour, pour honorer cette obligation avait pris pour habitude de diligenter systématiquement des mesures d'instruction à l'endroit du ou des requis. Les mesures d'instruction sont des correspondances écrites adressées aux parties au procès à l'effet de les instruire de produire des pièces, des observations ou des preuves de leurs allégations. Elles permettaient, soit d'informer le requis de la procédure intentée contre lui et de l'informer de son droit de répliquer par écrit aux allégations du requérant, soit de demander au requérant des renseignements complémentaires à sa requête. C'est à travers le mécanisme des mesures d'instruction que la Cour réalisait le contradictoire devant son prétoire.

Néanmoins, la Cour n'est pas limitée dans les moyens d'investigation pour la recherche de la vérité. Au contraire, son règlement intérieur lui en donne les moyens. En effet, aux termes de l'alinéa 3 de l'article 29, le rapporteur « *entend, le cas échéant les parties ; il peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît opportune ou solliciter par écrit des avis qu'il juge nécessaires* ». L'audition des parties et des témoins qui devrait conduire à une confrontation des prétentions et donc à la contradiction s'est trouvée ainsi délaissée à la faculté du juge-rapporteur. Cette option d'audition a d'ailleurs été très rarement usitée, le juge-rapporteur se contentant très souvent des réponses faites par les requis à ses mesures d'instruction. Pourtant, il lui était loisible de faire plus d'investigations comme ce fut le cas exceptionnel de certaines affaires où la Cour a entrepris des descentes sur les lieux ou transports judiciaires. Dans la décision DCC 03-028 du 27 février 2003, la Cour affirme « *qu'il ressort des investigations faites lors du transport effectué à Ouèssè par la Cour du 05 au 11 août 2001... que les mesures de suspension prises par le sous-préfet, l'ont été pour préserver la paix sociale suite aux nombreux incidents entre les partisans des pasteurs LOUKOYA et KOSSOKO...* ». Ceci prouve bien que ce moyen ne lui est pas interdit et qu'elle n'est, en réalité, pas limitée dans ses moyens d'instruction pour réaliser pleinement le contradictoire.

L'exigence faite à la Cour en tant que juridiction de respecter les droits de la défense paraît à l'analyse, d'un caractère absolu. Pour rappel, aux termes de l'article 124 alinéa 2 : « *Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours* ». Ce qui implique qu'aucun contrôle des décisions juridictionnelles

de la Cour n'est possible si ce n'est par elle. Or, à elle-même, l'autorité de la chose jugée de ses décisions s'impose. Il paraît ce faisant, qu'elle doit prendre toute la prudence dans l'examen des affaires qui lui sont soumises afin de s'assurer non seulement, qu'elle a réglé au fond et entièrement le litige mais aussi, que les droits de la défense ont été respectés au cours de la procédure.

Mais, la Cour avait fait l'option prioritaire des mesures d'instruction. Paradoxalement, la réponse à la mesure d'instruction diligentée par le juge-rapporteur c'est-à-dire, les observations ou conclusions écrites du requis étaient très rarement communiquées au requérant qui par conséquent, ignorait les arguments développés par son contradicteur. Il n'était donc pas toujours mis en mesure de les discuter et ne les découvrait qu'une fois la décision de la Cour constitutionnelle rendue et à lui notifier ou publier. Le contradictoire laissait ce faisant, un goût d'inachevé et ce, du fait de l'entrave qui découlait du caractère secret de la procédure, édicté par le règlement intérieur²¹ et souvent mal appréhendé. Aussi, la procédure devant la Cour constitutionnelle était-elle critiquée d'être opaque et la Cour elle-même d'être fermée. La sixième mandature a voulu rompre avec cette pratique ce qui explique les changements opérés et qu'il importe d'examiner.

B- Le nouveau cap procédural

La procédure en matière de justice doit être sous-tendue par des manuels de procédure. Dès lors, tout changement de procédure doit se fonder sur une base légale. Les changements opérés par la

²¹ Voir ancien article 28, alinéa 1 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle.

« *Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ?* »

sixième mandature de la Cour constitutionnelle ont impacté les règles de procédure devant elle. Il importe donc d'examiner le fondement légal de ces changements (1) avant de rechercher leur domaine d'intervention (2).

1- Le cadre des changements

Les changements ont été rendus possibles grâce la modification du règlement intérieur par l'Assemblée générale de la Cour constitutionnelle le 11 juin 2018. Le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle pris en application des dispositions de la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin et de la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 est sa « loi intérieure »²². Il constitue la source privilégiée de la procédure suivie devant elle.

Le règlement intérieur en général appartient à la catégorie juridique des mesures d'ordre intérieur. Mais celui de la cour constitutionnelle a la particularité que la validité des règles qu'il édicte ne se limite pas seulement à la régulation de l'ordre interne de la Cour. Il apparaît comme un véritable manuel de procédure. D'ailleurs, après la loi organique sur la Cour constitutionnelle, c'est le seul document qui édicte la procédure suivie devant la Cour.

Concernant sa place dans la hiérarchie des normes, la Cour a jugé de façon constante que les dispositions de son règlement intérieur font partie du bloc de constitutionnalité. C'est à ce titre d'ailleurs

²² BASTID (P.), *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1714-1848)*, Paris, Sirey, 1954, p. 260.

que ses dispositions sont parfois évoquées dans les décisions en ce qui concerne l'examen de la recevabilité des requêtes. En effet, l'article 115 en son dernier alinéa dispose qu'« *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* ». Quant à la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001, elle dispose en son article 84 que « *la Cour constitutionnelle complétera par son règlement intérieur les règles de procédures édictée par le titre II de la présente loi. Elle précisera notamment les conditions dans lesquelles auront lieu les enquêtes et mesures d'instructions* ».

Le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle béninoise est une source de droit insuffisamment encadrée en ce qu' il n'est soumis à aucun contrôle contrairement aux règlements intérieurs des autres institutions de l'Etat²³. L'initiative de sa modification appartient aux conseillers réunis en assemblée générale qui peuvent l'amender dans un sens voulu. C'est dans une telle logique que réunie en Assemblée générale le 11 juin 2018, les membres de la Cour constitutionnelle ont apporté des modifications à deux dispositions du règlement intérieur. Il s'agit des articles 28 et 30 qui énonçaient respectivement :

« Article 28 : *La procédure devant la Cour constitutionnelle est écrite, gratuite et secrète. Elle est contradictoire selon la nature de la requête.* » ;

²³ Voir article 117, troisième tiret de la Constitution. L'article 21 de la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 dispose en outre les modifications ultérieures de ces règlements intérieurs sont, avant leur mise en application, soumises à la Cour constitutionnelle.

« Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ? »

« Article 30 : Les parties peuvent se faire assister de toute personne physique ou morale compétente. Celle-ci peut déposer des mémoires signés par les parties concernées.

Les débats ne sont pas publics, sauf décision contraire de la Cour constitutionnelle notamment en ce qui concerne le contentieux électoral.

Nul ne peut demander à y être entendu. »

Après la modification du règlement intérieur intervenue le 11 juin 2018, ces deux dispositions se présentent comme suit :

« Article 28 (modifié le 11 juin 2018) : La procédure devant la Cour constitutionnelle est écrite, gratuite et contradictoire.

Elle est publique, sauf décision contraire de la Cour. »

« Article 30 (modifié le 11 juin 2018) : Les parties peuvent se faire assister de toute personne physique ou morale compétente. Celle-ci peut déposer des mémoires signés par les parties concernées.

Nul ne peut demander à être entendu dans les procédures pendantes devant la Cour. »

Tels se présentent désormais les fondements juridiques de la procédure suivie devant la Cour constitutionnelle. Il s'agit de les analyser afin d'en ressortir les domaines d'intervention des changements opérés.

2- Le champ des changements

Tout d'abord, il ressort de l'analyse comparée des articles 28 et 30 anciens et nouveaux du règlement intérieur que les modifications

ont induit des changements procéduraux. À première vue, il apparaît une rupture nette entre les anciennes et les nouvelles dispositions. Cela se ressent surtout au niveau de l'article 28 dont la nouvelle disposition prend le contresens parfait de l'ancienne. Il en résulte en conséquence, un réel changement dans la nature de la procédure. Cette disposition est, en réalité, le siège du changement de cap procédural. L'article 30 n'a été modifié que pour s'inscrire dans sa logique. La rupture qu'elle instaure est brusque et brutale. Elle opère un changement de procédure qui passe de l'inquisitorial à l'accusatoire.

En effet, alors que la procédure était écrite, secrète et exceptionnellement contradictoire, avec la modification intervenue, elle est certes écrite mais au contraire, elle est désormais obligatoirement contradictoire. Le rôle du juge est diminué et il devient un arbitre entre les parties dont l'une accuse l'autre qui se défend, chacune devant produire des preuves pour soutenir ses prétentions. L'arbitre qu'est devenu le juge se contentera d'encadrer les débats mais, cela n'empêche qu'il prenne des initiatives et fasse injonction aux parties de produire des preuves ou documents qu'il fera discuter contradictoirement. En outre, le contradictoire qui apparaissait comme une exception avec l'ancienne disposition de l'article 28 est désormais étendu à toutes matières. Le contradictoire est ainsi généralisé et est devenue règle dans la procédure suivie devant la Cour.

Par ailleurs, la procédure est désormais publique et non plus secrète. Il semble que là se trouve le concentré des changements. En effet, la publicité de la procédure renvoie à la publicité des audiences. Puisque, la procédure suppose des débats qui doivent

« *Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ?* »

se faire au cours de l'audience, dès lors, les audiences doivent être publiques. En tout cas, c'est ce qui a cours depuis les changements opérés. La publicité des audiences est l'innovation majeure car, le contradictoire peut dans une certaine mesure, avoir lieu sans publicité. Mais, la publicité des audiences ne peut se faire sans l'observation du contradictoire, celui-ci lui est inhérent.

En outre, la publicité des audiences a nécessité des réformes aux plans structurel et organisationnel pour la mise en œuvre des changements. Elle a entraîné la création, d'une part, de deux chambres de mise en état²⁴ chacune présidée par un conseiller et siégeant en formation collégiale de trois juges. Ces chambres tiennent des audiences publiques par quinzaine. Leur rôle est d'instruire publiquement les affaires dont la Cour est saisie de sorte à les mettre en état de recevoir un jugement. D'autre part, il y a eu la création d'une chambre des audiences plénières présidée par le président de la Cour. Devant cette chambre l'audience est toujours publique sauf les délibérations qui se font à huis clos. Il importe de distinguer entre la séance plénière pour délibérer, ce qui se faisait avant, de l'audience plénière qui est une audience publique où les parties font oralement leurs observations et les avocats s'il y en a, plaident. De ce point de vue, la Cour constitutionnelle ne tenait pas réellement des audiences puisqu'aucune partie ne comparait devant elle, mais plutôt des séances de délibération. Elle tenait des séances plénières²⁵.

²⁴ Voir les ordonnances 2018-042/CC/SG du 13 juin 2018 portant création, attribution et composition des chambres de mise en état aux fins de rapport et 2018-074/CC/SG du 03 juillet 2018 portant fixation des dates d'audience à la Cour constitutionnelle du président de la Cour constitutionnelle.

²⁵ ASSOUMA-ALASSANE (D.), *L'avenir de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Mémoire de DEA, Université d'Abomey-Calavi, Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, 2009, p. 22.

Deux domaines ont été foncièrement touchés par les modifications. D'abord, la procédure qui a changé d'allure et de nature, c'est ce qu'on a appelé changement de cap procédural. Ensuite, l'organisation structurelle de la Cour qui a abondamment emprunté à l'organisation des juridictions de droit commun. Il ne serait pas abusé de dire que la Cour constitutionnelle a pris les allures d'un tribunal constitutionnel. Au demeurant, ces réformes bien fidèlement calquées sur le droit processuel ordinaire contribuent dans une certaine mesure, à accroître la performance de la Cour.

II-L'impact des réformes

Les réformes résultant de la modification du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ont contribué à améliorer d'une part, la procédure suivie devant cette Cour. La procédure a en effet pris les couleurs du droit processuel commun et la garantie des droits de la défense s'est retrouvée renforcée (A). D'autre part, elles ont donné à la Cour une posture plus juridictionnelle avec l'organisation des audiences publiques. Elles ont ce faisant, amélioré l'activité juridictionnelle de la Cour (B).

A- Les droits de la défense renforcés

Les droits de la défense étaient insuffisamment garantis dans le procès constitutionnel. La publicité des débats a permis d'ouvrir les discussions entre les parties (1). Il en est résulté un meilleur équilibre entre les droits des parties (2) et la garantie des droits de la défense s'en retrouve renforcée.

1- La discussion des prétentions ouverte

Le procès constitutionnel met souvent en confrontation un dépositaire de la puissance publique ou une autorité administrative et un particulier. Les armes juridiques à la disposition des parties ne sont dès lors pas égales. Or, l'une des exigences du procès équitable est l'égalité des armes. L'égalité des armes a toujours été l'une des revendications des justiciables particuliers de la Cour. Ceux-ci ont toujours critiqué la Cour de réserver aux « puissants », au « Prince » c'est-à-dire à l'Etat un sort privilégié devant son prétoire. Pour certains, la Cour mettait tout en œuvre pour éviter aux « puissants » des débats qui contrarieraient l'Etat. Aussi, pour le corps social, le secret de la procédure et la non publicité des débats paraissaient une manifestation de l'inégalité et de l'injustice. Il ressort que l'égalité donc attendue est d'abord l'égalité de traitement des justiciables de la Cour. Le Constituant s'est efforcé de la garantir en rendant entièrement gratuit le procès devant la Cour constitutionnelle. Mais, au-delà de cet aspect social et politique, le principe d'égalité impose l'exclusion des distinctions arbitraires.

En effet, si aux termes de l'article 26 *in limine* de la Constitution, « L'État assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale »²⁶, en matière de procès impliquant l'État, ce dernier se doit aussi de respecter la loi et par conséquent se mettre sur un pied d'égalité avec le particulier qui le contredit. Un État de

²⁶ Voir également l'article 3 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples dont les dispositions font partie intégrante de la Constitution.

droit, rappelons-le, est non seulement, « *un État dans lequel tout acte de puissance administrative présuppose une loi à laquelle il se rattache et dont il soit destiné à assurer l'exécution* »²⁷ mais, c'est aussi un État qui est soumis à la loi. L'État de droit peut aussi être résumé par la formule : « *Nul n'est au-dessus de la loi* », l'État lui-même devant se soumettre au contrôle juridictionnel exercé soit par le juge constitutionnel²⁸, soit par le juge administratif²⁹, soit encore par le juge judiciaire³⁰.

Le principe d'égalité entre les parties suppose donc l'égalité des armes au procès même si l'une des parties est l'État. C'est à travers la discussion des moyens de droit, des preuves et des prétentions que se manifeste l'égalité des armes. La publicité des audiences a favorisé la discussion. En effet, il est à noter, un rôle de plus en plus croissant confié aux défenseurs des requérants ou des requis. L'accroissement du rôle des avocats des parties privées qui ont le droit de poser des questions ou de présenter de brèves observations est un apport qualitatif qui garantit l'égalité des armes. La présence d'avocat, ce professionnel du droit, à la barre aux côtés des requérants non seulement, réduit l'influence du « prince », mais aussi, ouvre la voie à la discussion et par conséquent renforce qualitativement la nature du procès, l'égalité

²⁷ CARRE DE MALGERG (R.), « La distinction de l'Etat légal et de l'Etat de droit », in *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 1, Paris, Sirey, 1920, p. 489.

²⁸ FALL (A.B.), « Le juge constitutionnel africain, artisan de la démocratie en Afrique ? », Communication au colloque de l'Association Française de Droit Constitutionnel, 2005, Montpellier, *Mélanges en l'honneur de Jean-Marie Breton, Itinéraire du Droit et terre des hommes*, Paris, Éditions Mare et Martins, 2007, pp. 63-82.

²⁹ BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité : contribution à l'étude et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, Aix-en-Provence, PUAM, 2010, 693p.

³⁰ D'AMBLA (D.), *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, Paris, LGDJ, 1994, 339p. ; COLSON (R.), *La fonction de juger; Études historique et positive*, Paris, Presses Universitaires de la faculté de droit de Clermont-Ferrand, 2006, 350p.

« Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ? »

des armes étant une composante autonome de la garantie d'un procès équitable³¹.

Désormais, le procès devant la Cour constitutionnelle adopte réellement les attributs d'un procès équitable. En effet, « [l]e principe de l'égalité des armes représente un élément de la notion plus large de procès équitable qui englobe aussi le droit fondamental au caractère contradictoire de l'instance »³². La notion de procès équitable comprend donc le respect du contradictoire et l'égalité des armes. Le respect du contradictoire « implique pour une partie la faculté de prendre connaissance des observations ou pièces produites par l'autre, ainsi que d'en discuter »³³ et « la règle du contradictoire implique que tout élément de nature à exercer une influence sur l'issue du procès (...) soit porté à la connaissance, à l'examen et à la discussion des parties »³⁴. La discussion permet de réaliser ce droit et de respecter cette règle.

La publicité des audiences a impliqué l'ouverture des discussions qui emporte le respect de l'égalité des armes et du contradictoire. La publicité des audiences, cette réforme phare de la sixième mandature, a ainsi eu un impact qualitatif sur non seulement, la procédure suivie devant la Cour constitutionnelle mais aussi, sur la nature du procès. La publicité a tout simplement rendu plus équitable le procès devant cette Cour. Ce qui a permis de mieux équilibrer les droits des parties au procès.

³¹ GUINCHARD (S.), « Les normes européennes garantes d'un procès de qualité », in CAVROIS (M.-L.), DALLE (H.), JEAN (J.-P.) (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 89.

³² FRICERO (N.), « La qualité des décisions de justice au sens de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme », art. cité, p. 49.

³³ CEDH, 23 juin 1993, *Ruiz-Mateos c/ Espagne*, série A, n° 262, § 63.

³⁴ NICOPOULOS (P.), « La procédure devant les juridictions répressives et le principe du contradictoire », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n°1, 1989, p.1 et s.

2- Les droits des parties équilibrés

Avec les changements opérés, l'État ou ses structures administratives semble être mis sur le même pied d'égalité que les particuliers en ce qui concerne la procédure. Les deux parties, le requérant et le requis, quelle que soit leur qualité sont en effet invités ou convoqués à comparaître, soit en personne, soit par représentant, devant la Cour constitutionnelle. Aucune différence n'est faite entre les audiences de mise en état et l'audience plénière en ce qui concerne la comparution personnelle des parties. La convocation et l'invitation à faire tenir à la Cour les observations écrites est systématisée par le Greffe.

La comparution des parties permet d'une part, leur audition et la confrontation des idées et d'autre part, l'échange des pièces à la barre. La présence d'avocat renforce cet échange. Un examen des convocations émises par la Cour montre de plus en plus, qu'un délai est imparti pour la production des pièces. Selon le Greffe, cette fixation de délai lui permet de notifier avant l'audience, les observations au contradicteur afin de favoriser la confrontation le jour de l'audience. Cette précaution dans la gestion de la procédure par le Greffe laisse apparaître au fond, un souci de contribuer au renforcement du contradictoire que le juge de mise en état se charge de vérifier à l'audience. Tout document ou toute pièce évoqué dans les observations écrites ou dans les conclusions doit être dans la mesure du possible produit et communiqué à la partie adverse qui est ainsi mis en état de pouvoir en discuter.

La Cour dans sa formation plénière, entend les parties et leurs conseils contradictoirement, comme dans une audience de

« Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ? »

droit commun. Il faut dire que la Cour constitutionnelle, par les changements procéduraux opérés, a pleinement reconnu le rôle des avocats dans la procédure applicable devant elle. Cette reconnaissance résulte tacitement d'une part, de l'ouverture de son prétoire et, d'autre part, des convocations qu'elle envoie aux avocats constitués aux côtés des parties pour les assister et non les représenter.

L'ouverture du prétoire de la Cour aux citoyens et aux avocats et la publicité des débats, « conçue[s] comme une garantie de la liberté de la défense et un moyen de contrôle sur la manière dont la justice est rendue »³⁵, rééquilibrent les droits des parties et évitent à la Cour des critiques d'un défaut de transparence dans ses activités juridictionnelles. Cette ouverture a permis d'établir une communication vivante entre les citoyens et l'institution³⁶. L'ouverture du prétoire de la Cour est sous-tendue par une volonté de juridicisation, ce qui contribue à améliorer l'activité juridictionnelle de Cour.

B- L'activité juridictionnelle de la Cour améliorée

L'amélioration suppose une hausse de qualité donc l'augmentation des performances. En ce qui concerne la Cour, son activité est principalement juridictionnelle consistant à rendre des décisions de justice. L'observation du fonctionnement récent de la Cour révèle une célérité procédurale (1) en même temps qu'une meilleure qualité des décisions (2).

³⁵ GUILLIEN (R.), VINCENT (J.) (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 14^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2003, p. 468.

³⁶ BECOURT (D.), « Droit et information », *La Gazette du Palais*, n°2, 1998, p. 1218.

1- Une célérité procédurale

Aux termes de l'article 114 de la Constitution : « *La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* ». Telles sont posées la nature juridictionnelle et la compétence de la Cour constitutionnelle. En tant que juridiction, elle doit, en vertu de l'article 7.1.d) de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples dont les droits et devoirs proclamés font partie intégrante de la Constitution, rendre ses décisions dans un délai raisonnable. Pour ce faire, le constituant a encadré sa fonction juridictionnelle, suivant les matières, dans des délais impératifs. Mais force est de constater qu'en raison des retards qui étaient mis par les parties pour répondre à ses mesures d'instruction, la Cour n'a très souvent pas réussi à respecter les délais qui lui sont impartis par le constituant.

La comparution personnelle des parties aux audiences publiques semble permettre de remédier à cette carence. La Cour a en effet, retrouvé une célérité procédurale. La célérité est un élément important dans un système qui se veut performant et concurrentiel³⁷. Le procès étant l'affaire des hommes, il s'accompagne souvent de lenteurs. C'est ce qu'affirment ces mots de *La Bruyère* : « *le devoir des juges est de rendre la justice leur métier est de la différer. Certains connaissent leur devoir.*

³⁷ AMRANI-MEKKI (S.), « Le principe de célérité », *Revue française d'administration publique*, n° 125, 2008, pp. 43-53.

« Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ? »

Beaucoup font leur métier »³⁸. En matière de justice, la célérité participe de la performance des juridictions. C'est un impératif qui a donné lieu à des adages tels que « [l]e temps qui passe, c'est la vérité qui s'enfuit », « [j]ustice tardive équivaut à injustice », « [j]ustice delayed is justice denied ».

La célérité a une base constitutionnelle, le délai raisonnable. Est raisonnable ce qui est conforme à la raison, au bon sens. Le délai raisonnable est une notion qui fait appel à des appréciations du milieu social et il varie avec le temps, les circonstances et l'espace comme l'ordre public. Puisqu'il s'agit de la conduite de l'instance constitutionnelle, il est préférable alors de parler de célérité. La célérité vise à donner à la procédure un rythme aussi rapide que possible, sans porter atteinte aux principes fondamentaux de l'ordre juridique tels que les droits de la défense. La célérité n'est pas la rapidité encore moins la précipitation. D'ailleurs, « *la rapidité n'est pas, et elle n'a d'ailleurs pas à être, la préoccupation première de la justice. Ce qui importe avant tout, c'est la qualité des décisions rendues (...) cette qualité ne peut être atteinte qu'en consacrant à chaque affaire le temps qu'elle requiert. Tout au plus doit-on formuler le vœu que, du fait de l'encombrement des juridictions ou pour tout autre raison, ce temps ne soit pas exagérément prolongé* »³⁹. La célérité est devenue si obsédante en matière de justice⁴⁰ que « *Toute réforme de la procédure consiste, aujourd'hui, à accélérer la marche du procès* »⁴¹.

³⁸ PRADEL (J.), *Procédure pénale*, 10^{ème} édition, Paris, 2001, éd. CUJAS, p. 303.

³⁹ NORMAND (J.), « Le traitement de l'urgence : exception ou principe ? », in CADIEU (L.), RICHET (L.) (dir.), *Réforme de la justice, Réforme de l'État*, Paris, PUF., 2003, p.159.

⁴⁰ AMRANI-MEKKI (S.), « Le principe de célérité », art. cit., p. 43.

⁴¹ HEBRAUD (P.), *La réforme de la procédure*, Paris, LGDJ, 1936, p. 3.

Les réformes entreprises le 11 juin 2018, par la sixième mandature de la Cour constitutionnelle, semblent s'inscrire dans cette logique de recherche de célérité dans la conduite des procédures. En effet, en seulement cent (100) jours d'exercice de mandat, cette Cour a tenu 09 audiences plénières et a rendu environ 63 décisions, soit une production constante de 7 décisions par audience. Il en est ainsi par exemple, des décisions du 21 juin 2018 DCC 18- 124⁴² sur le mandat du Cos-Lépi et DCC 18-126⁴³ sur l'âge qu'il faut pour être candidat à l'élection présidentielle et des décisions du 28 juin 2018 DCC 18-141⁴⁴ sur le droit de grève et DCC 18-142⁴⁵ sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Un an après son installation (le 07 juin 2019), la sixième législature a battu un record en produisant 420 décisions dont 390 DCC et 30 EL.

⁴² Cette décision prend le contresens de la décision DCC 17-262 du 12 décembre 2012.

⁴³ Cette décision prend le contresens de la DCC 15-156 du 16 juin 2015 qui précise : « L'âge atteint par une personne au cours d'une année civile donnée correspond à l'âge atteint par cette personne au 31 décembre de l'année en cours, en raison de l'adage de droit français selon lequel ⁴⁴ Année commencée, année acquise⁴⁵ ».

⁴⁴ Cette décision prend le contresens des décisions DCC 18-001 du 18 janvier 2018, DCC 18-003 du 22 janvier 2018 et DCC 18-004 du 23 janvier 2018.

⁴⁵ Cette décision prend le contresens de la décision DCC 18-005 du 23 janvier 2018.

« Réflexions sur les changements de cap procédural : vers une Cour plus performante ? »

**Tableau comparatif de la production juridictionnelle
de la première année de chaque mandature**

1^{ère} année de mandature	Décisions DCC	Décisions EL	Total de décisions rendues
6 ^{ème} mandature 2018-2023 (juin 2018 à juin 2019)	393	33	426
5 ^{ème} mandature 2013-2018 (24 juin 2013 au 05 juin 2014)	226	000	226
4 ^{ème} mandature 2008-2013 (24 juillet 2008 au 28 mai 2009)	171	00	171
3 ^{ème} mandature 2003-2008 (19 juin 2003 au 19 mai 2004)	132	00	132
2 ^{ème} mandature 1998-2003 (juillet 1998 à juin 1999)	77	122	199

Près de 500 décisions en 15 mois. Faut-il s'en féliciter ou s'en désoler ?

Il apparaît ainsi que le changement de cap procédural a introduit le principe de célérité dans le procès constitutionnel⁴⁶. La nouvelle mandature est également censée rehausser la qualité des décisions rendues⁴⁷.

2- La qualité des décisions

La qualité des décisions de justice peut dépendre de deux facteurs. D'une part, la qualité de la procédure ayant conduit à la décision de justice. La décision de justice constitue l'aboutissement d'un processus complexe composé de différentes phases. La première phase est celle de l'accès au juge. Ce droit a un caractère fondamental qui lui est reconnu par la Constitution. Les changements opérés ont dans ce sens facilité l'accès en ouvrant le prétoire non seulement aux citoyens mais aussi aux avocats. Ceux-ci peuvent, comme dans les juridictions de droit commun, consulter les dossiers au greffe et demander copie des pièces. Le temps où la Cour constitutionnelle était, pour les avocats et pour les citoyens, un organe lointain et quelque peu mystérieux est révolu.

⁴⁶ GUINCHARD (S.), « Quels principes pour les procès de demain ? » in *Mélanges J. Van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004, spéc. p. 236 et s. ; « Les métamorphoses de la procédure à l'aube du troisième millénaire », in *Clés pour le siècle*, Université Panthéon Assas, Paris, Dalloz, 2002, spéc. p. 1201 ; RAYNAUD (M.), « Le principe de célérité », Conférence au Palais de Justice de Paris du 1^{er} mars 1984, Impr. TGI de Paris, 1984.

⁴⁷ MAGENDIE (J.-C.), *Célérité et qualité de la justice. La gestion du temps dans le procès*, Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, Paris, La Documentation française, 2004, 211p.

À cette phase fondamentale du processus de production des décisions de justice, il sied d'ajouter certains critères de qualité de la procédure qui ont toutefois déjà été évoqués. La procédure doit être contradictoire ce qui permet d'observer et de garantir les droits de la défense. La publicité des audiences, des débats et de la procédure sont des critères rendus effectifs par l'article 28 modifié du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle. Ces critères participent à l'amélioration de la qualité de la procédure. Ainsi, les changements opérés par la sixième mandature ont incorporé des critères de mesure de la qualité dans la procédure suivie devant la Cour constitutionnelle. En théorie, il est noté la prise en compte dans le règlement intérieur de dispositions devant améliorer la qualité de la procédure au regard des standards d'un procès équitable. En pratique, il est constaté une réelle et efficace application de ces dispositions.

D'autre part, les décisions elles-mêmes doivent intrinsèquement présenter certains critères de qualité⁴⁸. Une décision de justice de qualité doit être claire⁴⁹, intelligible et motivée. La clarté permet de garantir une meilleure compréhension et acceptation de la décision. Le langage doit être clair, compréhensible et adapté à des non juristes car la décision de justice s'adresse avant tout aux parties et doit pouvoir être comprise par elles. Même si les décisions de la Cour constitutionnelle sont sans recours⁵⁰, elles doivent être motivées car la qualité de la décision dépend principalement de la qualité de la motivation. Ainsi, la décision

⁴⁸ FRICERO (N.), « La qualité des décisions de justice au sens de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme », art. cit., p. 49 ; MARTINEAU (F.), « Critères et standards rhétoriques de la bonne décision de justice » in MBONGO (P.) (dir.), *La qualité des décisions de justice*, op. cit., p. 89.

⁴⁹ MARTINEAU (F.), « Critères et standards rhétoriques de la bonne décision de justice », art. cit., p. 89.

⁵⁰ Voir article 124, alinéa 2 de la Constitution.

de justice doit comporter une « *motivation pertinente, suffisante et accessible. La motivation est la condition de la lisibilité du jugement, de sa légalité et de sa légitimité* »⁵¹.

En outre, la décision doit avoir une forme qui permette de retracer la procédure suivie. Ceci permet de vérifier la régularité de la procédure⁵². Un examen comparatif rapide des décisions de la Cour constitutionnelle indique que celles rendues par la sixième mandature ont une forme différente. Tout d'abord, elles sont réduites en taille et comportent globalement quatre parties au lieu de cinq comme autrefois : les visas, la synthèse des prétentions et des moyens des parties, les motivations et le dispositif. La nouvelle forme des décisions se caractérise par une rédaction moins longue. Elles sont motivées et précisément structurées, distinguant les questions de procédure de celles portant sur le fond. Dans cette nouvelle forme, il est procédé à une analyse méthodique des griefs, un par un, et chaque fois, en énonçant dans un premier considérant les critiques des auteurs de la saisine, en discutant le bien-fondé de la contestation dans un deuxième considérant et en concluant la discussion par l'exposé de la solution retenue dans un troisième considérant. Les nouvelles décisions de la Cour ont acquis ce faisant une meilleure qualité qui rappelle celle des décisions des deux premières mandatures.

⁵¹ FRICERO (N.), « La qualité des décisions de justice au sens de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme », art. cité, p. 56. Voir aussi : ANCE (J.-P.), « La rédaction de la décision de justice en France », *Revue internationale de droit comparé*, 1998, pp. 841-852, précisément p. 852 ; GUIDO (A.), « La rédaction de la décision de justice en Italie », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 50, n°3, 1998, pp. 853-861.

⁵² Cour de cassation, « Fiche méthodologique. La rédaction des arrêts », Bulletin d'information, n°613, 15 février 2005.

Conclusion et questions

Les changements de cap procédural du 11 juin 2018 ont entraîné une rupture brusque et brutale. Brusque en ce sens qu'ils étaient inattendus en ce moment-là, à cinq (5) jours seulement de l'installation de la mandature et, qu'en outre, ils sont profonds. Brutale en ce sens qu'ils ont pris le contresens de la procédure jusque-là suivie devant cette Cour. Cette rupture procédurale et organisationnelle a provoqué des métamorphoses tant dans la procédure⁵³ que dans la rédaction des décisions. Il en est résulté une efficacité certaine dans la gestion permettant à la Cour d'instruire avec plus de célérité. Il en est également résulté une efficacité du juge dans la protection des droits fondamentaux en l'occurrence ceux de la défense, dans la conduite de la procédure. Cette amélioration de la qualité du processus de production des décisions de justice a impacté les décisions de la Cour. Il en est résulté par ailleurs, l'amélioration des critères intrinsèques des décisions rendues. Tout ceci, s'est fait, en réalité, à la faveur d'une juridicisation par la transposition pure et simple des règles de procédure du droit commun, dans la procédure suivie devant la Cour constitutionnelle.

Questions de puriste et de conservateur :

À l'évidence, la sixième mandature n'a pas manqué d'innovations et de réformes⁵⁴.

⁵³ GUINCHARD (S.), « Les métamorphoses de la procédure à l'aube du troisième millénaire », art. cit.

⁵⁴ www.lespharaons.com du 8 juin 2019

Il convient de se poser la question de savoir si la qualité n'a pas été sacrifiée sur l'autel de la productivité ou de la performance.

Ces décisions ont-elles renforcé ou déconstruit notre démocratie ? Répondre par l'affirmative serait hâtive si l'on ne s'entend pas sur les critères d'évaluation de la qualité et de la performance, ce qui dépasse le cadre de cette brève étude.

Quand on connaît la particularité de la juridiction constitutionnelle, on se demande si cette juridicisation ne dénature pas l'institution et si elle n'entraînera pas, dans d'autres contextes, un blocage de son fonctionnement (?).

Le droit commun (publicité des débats) et la judiciarisation ne vident-ils pas la Haute Juridiction de sa majestuosité et de sa solennité ?

Ne pourrait-on pas arriver aux mêmes résultats sans ces réformes ?

Cette publicité n'est-elle pas une forme de recherche de visibilité-légitimité ?

L'abondance des décisions n'annihile-t-elle pas la lisibilité de la jurisprudence constitutionnelle ?

DIRECTION DE LA PUBLICATION

Directeur : **Joseph DJOGBENOU** / Secrétaire : **Gilles BADET** (Assisté par **Cindy BERLOT-DEGBOE**)

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Président d'honneur	Maurice AHANHANZO GLELE Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien membre de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
Président	Théodore HOLO Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
Vice-Président	Koffi AHADZI-NONOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques Membre de la Cour constitutionnelle du Togo (TOGO)
Membres	Robert DOSSOU Ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin, Doyen honoraire de la Faculté des sciences juridiques économiques et politiques de l'Université nationale du Bénin, Ancien ministre, Ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN) Martin BLEOU Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien ministre (COTE D'IVOIRE) Babacar KANTE Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Doyen honoraire de la Faculté de Droit de l'Université Gaston Berger de Saint Louis, Ancien Vice-Président du Conseil constitutionnel (SÉNÉGAL) Babacar GITYE Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (SÉNÉGAL) Dorothe C. SOSSA Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Secrétaire permanent de l'OHADA (BENIN) Noël A. GBAGUIDI Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Ancien Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Fabrice HOURQUEBIE Professeur de Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, Directeur de l'IDESUF, Directeur adjoint du CERCLE (FRANCE) Dodzi KOKOROKO Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) Adama KPODAR Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques Vice-Président de l'Université de KARA (TOGO) Ibrahim SALAMI Agrégé des facultés de Droit, Professeur de Droit public, Ancien Vice-doyen de la faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Dandi GNAMOU Agrégée des facultés de Droit, Professeure de Droit public, Université d'Abomey-Calavi, Conseillère à la Cour suprême du Bénin (BENIN) Mahaman TIDJANI ALOU Agrégé en Sciences politiques, Professeur à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER) Brusil Miranda METOU Agrégé des facultés de Droit, Vice-Recteur chargé de la recherche, de la coopération et des relations avec le monde des entreprises Université de DSCHANG (CAMEROUN) Victor P. TOPANOU Maître de Conférences en Sciences politiques, Ancien Directeur de l'École doctorale "Sciences juridiques, politiques et administratives", Université d'Abomey-Calavi (BENIN) Hygin KAKAI Agrégé en Sciences politiques. Vice Doyen de la Faculté de droit et de sciences politiques Université d'Abomey-Calavi (BENIN)

COMITÉ DE LECTURE

Président : M. Razaki AMOUDA-ISSIFOU, Vice-Président de la Cour constitutionnelle
Membres : Pr. Joël ADELOU, Pr. Igor GUEDEGBE, Pr. Hygin KAKAI, Dr. Gilles BADET,
Dr. Dario DEGBOE, Dr. Aboudou Latif SIDI