

# REVUE BENINOISE DES SCIENCES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES

TIRÉ À PART

**R.B.S.J.A. Supplément du N°33**

**Année 2014**

**Sommaire**

## **DOCTRINE :**

- **Abdoulaye GOUNOU SALIFOU**  
L'intelligibilité de la Loi devant le juge constitutionnel béninois (Page 5)
- **Sèdagban Hygin Faust KAKAI**  
La confiance politique en démocratie : étude des cas du Bénin, du Mali et du Sénégal (Page 45)
- **Prudent SOGLOHOUN**  
Les fonctions législatives du président de la République. Etude de droit comparé (Page 83)
- **Kossivi HOUNAKE**  
L'emploi de la force par les Etats contre les entités non étatiques : vers la cristallisation d'une conception extensive de la légitime défense en droit international contemporain (Page 123)

## **LEGISLATION :**

Loi n° 2014-14 du 09 juillet 2014 relative aux communications électroniques et à la poste en République du Bénin (Page 167)

## **JURISPRUDENCE :**

Constatations adoptées par le Comité à sa 111ème session (7-25 juillet 2014) (Page )

Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et les Facultés de Droit et Sciences Politiques des Universités Nationales du Bénin

ISSN : 1840-5169

---

---

Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale  
d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et  
les Facultés de Droit et de Sciences Politiques des Universités Publiques du Bénin

## COMITE SCIENTIFIQUE

### PRESIDENT D'HONNEUR

Maurice AHANHANZO-GLELE, Professeur de Droit Public à la retraite

### MEMBRES

- Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN), Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin
- Fidèle MENGUE ME ENGOUANG : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université de Libreville, Ministre de la Santé (Gabon)
- Abdoullah CISSE : Agrégé de Droit Privé, Avocat (SENEGAL)
- Ahadzi KOFFI : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire, Président de l'Université de Lomé (TOGO)
- Akouété SANTOS : Agrégé de Droit Privé, Université de Lomé (TOGO), Ancien Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Lomé
- Dorothé SOSSA : Agrégé de Droit Privé, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN), Secrétaire Permanent de l'OHADA
- Noël GBAGUIDI : Agrégé de Droit Privé, Professeur Titulaire, Titulaire de la Chaire Unesco des Droits de la Personne et de la Démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Jean Baptiste MONSI : Magistrat, Ancien Procureur Général près la Cour Suprême du BENIN
- Robert DOSSOU : Ancien Doyen de la Faculté de Droit, Ancien Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin

### COMITE DE REDACTION

- Directeur de Publication : Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire
- Secrétaire Scientifique : Victor TOPANOU, Maître de Conférences au CAMES, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Secrétaire Adjoint : Roger DOSSOU-YOVO, Docteur en Droit, Directeur Général de l'Institut International des Assurances (Yaoundé)
- Membre : Barnabé GBAGO, Agrégé en histoire du Droit, Doyen de la Faculté de Droit, Université d'Abomey-Calavi

### COMITE DE GESTION

- ◆ **Président** : Professeur Barnabé GBAGO : Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique (FADESP) du Bénin
- ◆ **1<sup>er</sup> Vice Président** : Mr Nicaise Z. MEDE, Agrégé de Droit Public, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) du BENIN
- ◆ **2<sup>e</sup> Vice Président** : Eric DEWEDI, Maître-Assistant au CAMES, Droit Privé, Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique de Tchaurou, Université de Parakou (BENIN)
- ◆ **Responsable à la promotion et à la diffusion** : Mme Elisabeth YEDEDJI épouse GNANVO, Maître-assistante du CAMES, Droit Privé, Université d'Abomey-Calavi
- ◆ **Trésorier** : Mr KOTOKO Frédéric, C/SAF, ENAM

**REVUE BENINOISE DES SCIENCES  
JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES**

---

# **DOCTRINE**

---

**L'INTELLIGIBILITE DE LA LOI DEVANT LE  
JUGE CONSTITUTIONNEL BENINOIS**

Par

**Abdoulaye GOUNOU SALIFOU**

Docteur en Droit Public  
Assistant à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

---

# SOMMAIRE

<b>I. Un objectif légitime</b>	<b>7</b>
<b>A- Un gage de sécurité juridique et de l'Etat de droit</b>	<b>7</b>
1- Une sécurisation de l'environnement juridique par l'intelligibilité.	7
2- Une préservation de l'Etat de droit	10
<b>B- Un instrument de sauvetage de la loi</b>	<b>13</b>
1- Une consécration implicite du principe d'intelligibilité	13
2- La correction des malfaçons législatives	17
<b>II. Une réalisation controversée</b>	<b>20</b>
<b>A- Un juge Constitutionnel Co-législateur</b>	<b>20</b>
1- Un encadrement de l'activité législative par des injonctions	21
2- Une réécriture de la loi sous le prétexte de l'intelligibilité	22
<b>B- Une atteinte à la séparation des pouvoirs</b>	<b>24</b>
1- La souveraineté du Parlement ébranlée	25
2- La légitimité contestée de la Cour	27
<b>Conclusion</b>	<b>29</b>

La « qualité formelle qui n'est que très accessoirement une affaire de virgule, est la condition même de l'existence de la norme »<sup>1</sup>. Le droit, par conséquent, n'a pas de sens si la loi n'est pas intelligible. Une loi obscure « rend le droit imprévisible, en fait un instrument d'arbitraire, [...] Elle est une source permanente de conflits, de verbalismes, de procédures judiciaires interminables »<sup>2</sup>. Une « crise de la loi » peut conduire à une « crise de la démocratie représentative »<sup>3</sup>.

Ce sont, sans nul doute, ces enseignements de Claudine Bergeal, Philippe Malaurie et Bertrand Mathieu que semble nous confirmer la rédaction très confuse des articles 56 et 57 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin, objet de récents débats parlementaires et de la Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 de la Cour constitutionnelle ayant déclaré « contraire à la Constitution la procédure de vote suivie pour le vote de la loi de finances exercice 2014. »<sup>4</sup>. Elle a déclaré nul et de nul effet ce « vote inédit »<sup>5</sup> dans l'histoire du Parlement béninois. La Haute juridiction a montré que le choix du scrutin secret pour le vote de la loi de finance résultait d'une mauvaise compréhension des dispositions de l'article 57 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Elle a décidé, à partir d'une « lecture combinée et croisée » des articles 55, 56, 57 et 64 du Règlement intérieur, que : « l'Assemblée Nationale vote normalement à main levée sauf dans les cas spécifiquement énumérés [...] ». En clair, l'article 57 du Règlement intérieur pris isolément ne se suffit pas à lui seul pour être bien compris. Il forme un ensemble cohérent et inséparable avec les dispositions des articles 55, 56 et 64. Ce lien indissoluble est, selon le juge constitutionnel, la conséquence de l'emploi de l'expression « sans préjudice de » dans la rédaction de l'article 57. La Cour, comme on le note, s'est employée à un exercice d'interprétation et de commentaire cumulé de ces articles pour dégager le sens et l'esprit d'une rédaction manifestement inintelligible.

Cependant, la Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013, est loin de susciter l'admiration de la doctrine. Elle est plutôt incomprise et même contestée. Un constitutionnaliste a même pertinemment fait observer qu'elle « n'est pas fondée en

---

<sup>1</sup> C. Bergeal, *Rédiger un texte normatif : Loi, décret, arrêté, circulaire*, Paris, Berger-Levrault, coll. Le point sûr, 5<sup>e</sup> éd, 2004, p.218.

<sup>2</sup> P. Malaurie, « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs* n°114, 2005, p.131.

<sup>3</sup> B. Mathieu, *La loi*, Paris, 2004, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd, p. 70.

<sup>4</sup> Pour les faits générateurs de la Décision, il faut rappeler que les 17, 18 et 19 décembre 2013 l'Assemblée nationale s'est retrouvée dans une impasse procédurale pour le vote du budget général de L'Etat exercice 2014. Deux parmi les modes de scrutin prévus à l'article 56 de son Règlement intérieur ont été proposés par deux groupes de députés de mouvances opposées. Un premier groupe de cinq députés se réclamant de l'opposition s'est référé à l'article 57.2 du Règlement intérieur pour demander le vote au scrutin secret, du projet de loi de finances en examen. Sur le fondement de la même disposition, cinq autres députés sollicitent l'organisation d'un scrutin public ordinaire pour le même vote. Le Président de l'Assemblée nationale s'est trouvé, de fait, en présence de deux demandes équivalentes, mais contradictoires dans leur mise en œuvre. C'est alors qu'il fit la « suggestion » à la plénière d'accepter l'utilisation du scrutin secret. Le vote émis a conduit au rejet du budget général de L'Etat exercice 2014.

<sup>5</sup> C'est pour la première fois, dans l'histoire du Parlement béninois de l'ère du Renouveau Démocratique que le scrutin secret a été utilisé pour le vote de la loi de finances de l'année. Les députés ont, depuis la première mandature, toujours recouru au vote à main levée pendant l'examen du budget de l'Etat.

droit en ce qu'elle résulte d'une erreur de droit, une interprétation problématique de la norme de référence, ici, le règlement intérieur du Parlement. »<sup>6</sup>.

Ainsi, la nécessité d'édicter, au Bénin, des dispositions législatives simples, claires, univoques et compréhensibles de tous est, une fois de plus, mise au devant de l'actualité juridique. A la traditionnelle aspiration du Peuple béninois à l'Etat de droit, émerge une seconde, tout aussi légitime : l'intelligibilité des normes. Elle vise à permettre aux citoyens de comprendre les règles de droit qui leur sont applicables pour s'en prévaloir et en contrôler le respect. Toujours est-il que le travail législatif à l'Assemblée nationale est parfois marqué par des imperfections, générant des malformations de la loi produite, affectant ainsi sa lisibilité et l'efficacité de sa mise œuvre. Cela fait que la question de l'intelligibilité des lois inonde le contentieux constitutionnel béninois<sup>7</sup>.

L'intelligibilité de la loi, telle que conçue dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel français, « dépasse de très loin la simple analyse des procédés techniques qui facilitent ou entravent l'accessibilité ».<sup>8</sup> A l'évidence, l'intelligibilité « implique la lisibilité, la concrétisabilité, la compréhensibilité et la simplicité »<sup>9</sup>, c'est-à-dire que la loi est débarrassée de toute complexité.

La consécration de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité des lois a suscité, en France, une réflexion nourrie qui, à quelques rares exceptions<sup>10</sup>, est en général approbative<sup>11</sup>. Elle reconnaît à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité toute sa portée juridique avec un contenu précis et presque identique à celui de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité des lois « impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ».<sup>12</sup> La question de l'intelligibilité de la norme y a été abordée et analysée dans presque tous ses aspects. De nombreux diagnostics sont posés pour

<sup>6</sup> F. J. Aïvo, « L'erreur de droit dans les déclarations d'inconstitutionnalité. La Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 de la Cour constitutionnelle du Bénin relative à l'inconstitutionnalité du recours au vote secret pour l'adoption de la loi de finances 2014. », Document inédit, à paraître.

<sup>7</sup> Par exemple, en vingt ans de contentieux constitutionnel au Bénin (entre 1993 et 2013), la Cour constitutionnelle a rendu une soixantaine de décisions dans lesquelles le Juge subordonne la constitutionnalité des lois contrôlées à l'exigence de clarté et d'intelligibilité de certaines dispositions notamment en demandant aux parlementaires de procéder à des reformulations, corrections, suppressions, rajouts....

<sup>8</sup> P. Malaurie, « L'intelligibilité des lois », op cit, p.131.

<sup>9</sup> A. Flückiger, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal » ; *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°21, janvier 2007, p.34.

<sup>10</sup> A. Jennequin, « L'intelligibilité de la norme dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat », *RFDA* N°5, 2009, p.913. Dans cet article, Anne Jennequin a fait un plaidoyer pour une déjuridicisation de l'intelligibilité de la norme. Elle y a contesté la valeur constitutionnelle de l'objectif d'intelligibilité qu'elle s'efforça de reléguer au rang de simples normes de référence en tant que « standard juridique ».

<sup>11</sup> M-A. Frison-Roche et W. Baranès, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », *Rec. Dalloz*, 2000, *chr.* p 361; voir J-M. Lazaralde, « Intelligibilité de la loi et accès au droit », *petites affiches*, 19 novembre 2002; voir V. Lassere-Klesow, « La compréhensibilité des lois à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », *Rec. Dalloz*, 2002, p.1157; voir P.V de Montalivet, « La juridicisation de la légistique : à propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », in Drago (R), *La confession de la loi*, PUF, Paris, 2005, p.99 ; voir B. Mathieu, « La sécurité juridique : un produit d'importation made in France », *Rec. Dalloz*, 2000, n°4 *point de vue*, p. VII ; Voir N. Molfessis, « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », *RFDA*, 2000, p.186 ; Voir H. Moysan, « L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi » ; *AJDA* N°5, 2001, p.428.

<sup>12</sup> Cons Const, Décision n°2005-514 DC, 28 avril 2005.

identifier et situer les causes et manifestations de ce que l'on appelle, diversement, une « pathologie de la loi »<sup>13</sup>, une « malfaçon législative »<sup>14</sup>, un « déclin de la loi »<sup>15</sup>, une « loi malade »<sup>16</sup> ou une « crise de normativité »<sup>17</sup>. Aux antipodes des réquisitoires contre la loi inintelligible, les mérites et qualités d'une bonne loi sont dressés. Ceux-ci furent, en premier lieu, exposés par Jean-Etienne-Marie Portalis<sup>18</sup>, véritable précurseur de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité. Mieux que quiconque, il énonça dans son discours sur le projet de code civil, les règles d'or de la légistique. Les lois, selon Portalis « [...] sont faites pour les hommes et non les hommes pour les lois. La loi doit être claire, précise, univoque et compréhensible de tous les citoyens [...] Quand la loi est claire, il faut la suivre ; quand elle est obscure, il faut en approfondir les dispositions.... ».<sup>19</sup> On a même estimé que « seule la loi claire, simple, limpide, transparente, compréhensible de tous peut être respectée, devenir efficace et assurer ce que l'on attend du droit : la justice, l'ordre, la prévisibilité, la sécurité [...] »<sup>20</sup>. Une bonne loi revêt, au total, la triple qualité de normativité, de clarté et d'intelligibilité. Elle est débarrassée de toutes « pathologies »<sup>21</sup> et ne doit pas, selon Montesquieu, contenir « d'expression vague ».<sup>22</sup>

En Afrique, par contre, peu de travaux ont été faits sur la qualité de la loi. La doctrine constitutionnelle contemporaine préoccupée par la gouvernance démocratique s'est penchée sur la question avec un dénominateur commun : la normativité des constitutions africaines<sup>23</sup>. La recherche en Afrique se préoccupe peu du débat sur l'intelligibilité de la loi malgré l'abondance, au Bénin, d'une jurisprudence pertinente consécutive à l'émergence d'une justice constitutionnelle dont le Professeur Holo note l'hyperactivité depuis la Conférence Nationale des

<sup>13</sup> B. Mathieu, *La loi*, Paris, 2004, Dalloz, Coll connaissance de droit, p.71; M. Courderc, « Les fonctions de la loi sous le regard du commandeur », *Rev Pouvoir* n°114, 2005, P21 ; G. Glénard, « La conception matérielle de la loi revivifiée », *REDA* N°5, septembre 2005, p.922.

<sup>14</sup> A.L. Cassard – Valembos, « De l'usage de la gomme, comme du crayon, par le conseil constitutionnel face aux malfaçons législatives », *Rev constitutions* n°3, août 2011, P316. Voir également la décision N°2011-628 DC du conseil constitutionnel, *AJDA* 2011, p.763.

<sup>15</sup> Le Doyen G. Ripert avait introduit son ouvrage « Le déclin de la loi » par cette constatation : « Il suffit, pour souligner le déclin du droit actuel, de rappeler la splendeur qui l'a précédée. » in COURDERC (M), op cit, P22 ; voir également B. Mathieu, *La loi*, op cit, p.77 ; voir W. Sabete, « déclin ou renouveau de la loi ». *RFDA* N°5, septembre 2005, p.930.

<sup>16</sup> A. fluckiger, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal » ; *cahiers du conseil constitutionnel* N° 21, janvier 2007, p..71.

<sup>17</sup>G. TIMSIT, « Normativité et régulation », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n°21 (Dossier : la normativité), janvier 2007 ; B. MATHIEU, « La normativité de la loi : une exigence démocratique », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n°21 op cit. ; F. J. Aivo, « La crise de normativité de la constitution en Afrique », *RDP* n°1, LGDJ, 2012, p.141.

<sup>18</sup> E. Leduc, Portalis, *une grande figure de l'histoire Napoléonienne*, collection Panthéon, Paris, 1990.

<sup>19</sup> In B. Mathieu, *La loi*, Dalloz, Coll. connaissance de droit, 2<sup>e</sup> éd, Paris, 2004, P 71.

<sup>20</sup> P. Malaurie, « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs* n°114, 2005, p.131.

<sup>21</sup> Une abondante doctrine s'est développée ces dix dernières années sur les pathologies de la loi. A ce propos, voir notamment : B. Mathieu op cit ; G. Glenard, « La conception matérielle de la loi revivifiée », *RFDA* N°5, septembre 2005, p.922; G. Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs* n°114, 2005, P39 ; P .Malaurie, « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs* n°114, 2005, p.131.

<sup>22</sup> Cf. *L'esprit des lois*, livre XXIV, chap XVI in B. Mathieu, « *La normativité* », cahiers du Conseil constitutionnel n°21, janvier 2007.

<sup>23</sup> Voir dans ce sens : Kpodar (A.), « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Macoussis du 23 janvier 2003 », *RRJ-Droit prospectif*, 2005 ; F. J. Aivo, « La crise de normativité de la constitution en Afrique », *RDP* n°1, 2012, p..141.

forces vives de février 1990.<sup>24</sup> La Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 force et invite donc à engager la réflexion sur la question de l'intelligibilité telle qu'elle se pose dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Depuis son installation en 1993, la Haute juridiction s'est, en effet, montrée regardante de la qualité des lois votées par le Parlement béninois. Elle a particulièrement encadré le travail législatif au point d'apparaître comme un véritable co-législateur ou un « législateur-cadre positif »<sup>25</sup>. Le Professeur Madior Fall n'hésite d'ailleurs pas à qualifier la Cour constitutionnelle béninoise d'« une assemblée de légistes »<sup>26</sup>. La loi idéale, simple, claire, limpide et compréhensible par tous, la Cour constitutionnelle, à l'instar du Conseil constitutionnel français<sup>27</sup>, en a fait, bien qu'indirectement, un « objectif de valeur constitutionnelle » permettant de corriger<sup>28</sup> ou de réécrire<sup>29</sup> les lois qui lui paraissent inintelligibles.

La récurrence des injonctions de la Cour, ainsi que l'audace du juge constitutionnel béninois soulèvent plusieurs interrogations. On peut notamment se demander quelle est la place et le volume de l'intelligibilité dans l'office du juge constitutionnel ? Quelle est pertinence d'un contrôle de la qualité de la loi par la Cour constitutionnelle dans un système démocratique fondé sur un régime de séparation des pouvoirs ? Quels en sont les fondements et les effets ?

En réalité, la problématique de l'intelligibilité de la loi est redoutable et transcende ce questionnement. Elle est consubstantielle à l'action législative et les débats y afférents ne sont pas nouveaux.<sup>30</sup> Elle est récurrente tout au long de l'histoire, car « sans cesse, la question se pose, sans cesse elle se résout, et sans cesse elle réapparaît : un cycle sans fin, un signe de l'imperfection congénitale

<sup>24</sup> Th. Holo, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Le Seuil/ Pouvoirs*, N°129 p. 101 à 114.

<sup>25</sup> Expression utilisée par Christian Behrendt pour donner toute la dimension du travail d'encadrement du juge constitutionnel dans la production des normes législatives. (Voir Behrendt C., *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, LGDJ, 2006.)

<sup>26</sup> I. Madior Fall, *Les Décisions et Avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Université Cheik Anta Diop de Dakar, CREDILA, 2008, p.25.

<sup>27</sup> Moysan (H.), « L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi, des objectifs à l'épreuve de la pratique normative », *AJDA* n°5, 2001, P.428 ; P. De Montalivet, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, thèse de droit, Paris II, Panthéon – Assas, 2004 ; B. Fayre, « Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique », *RFDC* n°21, 1995, P.48 et s ; L. Favoreu et autres, *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, Précis, 3<sup>e</sup> éd, 2005, P.92 ; C.C, 16 décembre 1999, décision n°99-421, J.O. 22 décembre 1999, P 19042.

<sup>28</sup> Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, Rec. 2012 p. 848 ; Décision DCC 09-018 du 26 février 2009, Rec. 2009, p.144 ; Décision DCC 06-034 du 04 avril 2006, Rec. 2006, p.157 ; Décision DCC 07-079 du 24 Juillet 2007, Rec.2007, p.373 ; Décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010, Rec. 2010, p. 609 ; Décision DCC 96-048 du 06 août 1996, Rec. 1996, p. 217 ; Décision DCC 97-017 du 29 avril 1997, Rec. 1997, p. 75 ; Décision DCC 03-145 du 16 octobre 2003, Rec. 2003, P 593 ; Décision DCC 98-032 du 31 mars 1998, Rec. 2003, p. 155 ; Décision DCC 02-144- du 23 décembre 2002, Rec. 2002, p. 579 ; Décision DCC 05-135 du 28 octobre 2005, Rec. 2005, p ; 523 ; Décision DCC 07-111 du 11 octobre 2007, Rec. 2006, p. 157 ; Décision 3DC du 02 juillet 1991, op cit, p. 15 ; Décision DCC 04-93 du 25 novembre, Rec. 1991-1992-1993, p. 117 ; Décision DCC 03-045 du 13 mars 2003, Rec. 2003, p. 185 ; Décision DCC 05-029 du 31 mars 2005, Rec. 2005, p.135 ; Décision DCC 07-113 du 16 novembre 2007, Rec. 2007, p.533 ; Décision DCC 02-128 du 10 novembre 2002, Rec. 2002, p. 519.

<sup>29</sup> Décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010, Rec. 2010, p. 609 ; Décision DCC 97 – 017 du 29 avril 1997, Rec. 1997, p. 75 ; Décision DCC 98 – 084 du 19 novembre 1998 ; Décision DCC 02 – 012 du 19 février 2002, Rec. 2002, p. 59 ; Décision DCC 02-144 du 23 décembre 2002, Rec. 2002, p. 579 ; Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, Rec. 2011, p. 451 ; Décision DCC 07-084 du 06 Août 2007, Rec. 2007, p. 403 ; Décision DCC 07-113 du 16 octobre 2007, Rec. 2007, p. 533 ; Décision DCC 09-120 du 6 octobre 2009, Rec. 2009, p. 596.

<sup>30</sup> L'histoire montre que la recherche de l'intelligibilité des lois remonte à l'époque de Napoléon. La clarté et l'accessibilité de la loi furent au cœur des œuvres de Jean-Etienne-Marie Portalis et de Montesquieu.

imprégnant toute loi et de l'effort continu et impuissant pour y mettre un terme... ».<sup>31</sup> Il apparaît ainsi que l'objectif d'intelligibilité de la loi est et demeure un idéal. Alexandre Flückiger semble donner la mesure de la question en affirmant que « l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi est un idéal ambigu »<sup>32</sup>.

Au Bénin, l'objectif d'intelligibilité de la loi, en plus de ce qu'il constitue en droit constitutionnel contemporain, une norme de référence, est bien légitime au regard des exigences de l'Etat de droit et de la sécurité juridique. Mais l'appréciation et la recherche de l'intelligibilité de la loi par la Cour constitutionnelle ne manquent pas d'effets pervers qui peuvent contrarier l'équilibre et le fonctionnement des institutions constitutionnelles béninoises que redoutait le Professeur Ahadzi.<sup>33</sup> Assurément, l'intelligibilité de la loi constitue un objectif éminemment légitime (I) mais sa réalisation est tout de même controversée (II).

## **I. Un objectif légitime**

L'objectif d'intelligibilité fait de la qualité de la loi, une exigence constitutionnelle. Ainsi, la loi « expression sincère de la volonté générale, »<sup>34</sup> peut-elle être déclarée inconstitutionnelle dès lors qu'elle paraît incompréhensible de tous les destinataires et quand bien même elle ne viole aucune disposition du bloc de constitutionnalité ?

L'intelligibilité de la loi constitue un intrant essentiel dans la préservation de l'État de droit et la mise en place d'un environnement juridique sécurisé (A). La Cour constitutionnelle, gardienne de l'État de droit au Bénin, s'y fonde pour éviter la censure pure et simple d'une loi ou d'une disposition mal rédigée (B).

### **A- Un gage de sécurité juridique et de l'Etat de droit**

La diffusion du droit, en ce qu'elle permet sa connaissance est, selon François Terré<sup>35</sup>, un mode majeur de concrétisation du droit. Autant l'accès au droit conditionne l'effectivité des droits, autant le règne du droit est tributaire de l'accès au droit. Il existe donc une parfaite symétrie entre, d'une part l'intelligibilité de la loi et la sécurité juridique(1), d'autre part, l'intelligibilité de la loi et l'Etat de droit(2).

#### ***1- Une sécurisation de l'environnement juridique par l'intelligibilité.***

La loi, écrit Jean Carbonnier, « a pour première fonction de procurer la sécurité à l'Homme »<sup>36</sup>. L'insécurité juridique, explique Thomas Piazzon, tient à trois principales causes : l'inflation législative, l'instabilité législative et les défaillances de la loi<sup>37</sup>. La sécurité juridique en tant que notion est difficile à définir. Tout essai de

<sup>31</sup> P. Malaurie, « L'intelligibilité des lois », *Rev Pouvoir* n°114, 2005, p131.

<sup>32</sup> A. Flückiger, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal » ; *cahiers du conseil constitutionnel* n°21, janvier 2007.

<sup>33</sup> K. Ahadzi, « Réflexion sur la constitution béninoise du Renouveau Démocratique », cité par V. Topanou, « *Equilibre des pouvoirs dans la constitution béninoise* », *Revue Droit Béninois* N° 1, 2012, p 43.

<sup>34</sup> Th. Holo, « Constitution et nouvel ordre politique au Bénin », *R.B.S.J.A* n° 13, décembre 1989, p.1.

<sup>35</sup> F. Terré, *Introduction générale au droit*, 4<sup>e</sup> éd, Précis Dalloz, 1998, p 385.

<sup>36</sup> J. Carbonnier, *Essais sur la loi*, Défrénois, 2<sup>e</sup> éd., 1995, p.323.

<sup>37</sup> T. Piazzon, *La sécurité juridique*, Paris, 2009, éd Defrenois, coll Doctorat et Notariat, p. 202.

définition plonge dans un embarras qui a pu faire écrire que la sécurité juridique « constitue une notion polysémique, une exigence plurivoque »<sup>38</sup>. Pour Gérard Cornu par exemple, la sécurité juridique se définit comme « toute garantie, tout système juridique de protection tendant à assurer, sans surprise, la bonne exécution des obligations, à exclure ou, tout au moins, réduire l'incertitude dans la réalisation du droit »<sup>39</sup>. Cette définition, souligne T Piazzon,<sup>40</sup> semble privilégier la sécurité des relations interpersonnelles au détriment de la sécurité du droit objectif. Par contre, Marie-Anne Frison-Roche et William Baranès définissent la sécurité juridique comme « la qualité d'un système dans lequel chacun peut savoir à quelle règle sa situation est et sera soumise ».<sup>41</sup> Dans le même sens et de façon plus théorisée, Philippe Malaurie pense que la sécurité juridique implique la réduction du « risque d'ignorance de droit et d'incertitudes de sa teneur »<sup>42</sup>. Au final, une bonne loi est suffisamment expressive et suffisamment normative pour fixer le citoyen sur les droits, les obligations et les interdictions. Elle évite toute complexité qui la rendrait non intelligible. Elle sécurise, *a priori*, par sa clarté, ses détails nécessaires et sa précision, en somme, par son intelligibilité.

Pour créer un environnement juridique sécurisé, la Cour constitutionnelle a fait de ses exigences son cheval de bataille. Des demandes de précisions, de clarifications et même de détails sont récurrentes dans sa jurisprudence relative au contentieux des lois<sup>43</sup>. La Décision DCC 02-144 du 23 décembre 2002, relative au code des personnes et de la famille en est une bonne illustration. Elle contient plusieurs demandes de précisions portant sur plus d'une centaine d'articles, dans l'unique but de procurer une sécurité juridique suffisante aux membres de la cellule sociale qu'est la famille<sup>44</sup>.

Parfois la Cour s'adresse à l'Assemblée nationale en style interrogatif ou sous la forme de simple constat. Dans ce cas, elle laisse au Parlement le soin d'apporter les compléments ou précisions nécessaires à la bonne application de la loi. Par exemple, dans sa Décision 3DC du 02 juillet 1991 portant sur le contrôle de constitutionnalité du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, le juge béninois demande au législateur de « préciser pour éviter toute équivoque [...] », le délai dans lequel les ministres doivent répondre aux interpellations des députés<sup>45</sup>. Cette tendance se note surtout lors du contrôle de constitutionnalité des codes de procédure et des lois sectorielles à caractère technique<sup>46</sup>.

---

<sup>38</sup>M. Calmes in T. Piazzon, *La sécurité juridique*, Paris, 2009, éd Defrenois, coll Doctorat et Notariat, P.59.

<sup>39</sup>G. Cornus, *Vocabulaire juridique*, puf, Paris 2008, voir également T. PIAZZON op cit, p 60.

<sup>40</sup>T. Piazzon *ibid*.

<sup>41</sup>M-A. Frisson-Roche et W. Baranès « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *Rec Dalloz*, 2000, p 361.

<sup>42</sup>T. Piazzon *ibid*.

<sup>43</sup>Décision DCC98-079 du 20 octobre 1998, *Rec. 1998*, p. 375 ; Décision 3DC du 02 juillet 1991, *Rec. 1991-1992-1993*, p.15.

<sup>44</sup>Décision DCC 02-144 du 23 décembre 2002, *Rec. 2002*, p.579.

<sup>45</sup>Décision 3DC du 02 juillet 1991, *Rec. 1991-1992-1993*, p. 15.

<sup>46</sup>Décision DCC 05-011 du 15 février 2005, *Rec. 2005*, p. 57; Décision DCC 97-017 du 29 avril 1997, *Rec. 1997*, p.75.

Par contre, la Cour prend soins de rédiger le complément ou la précision lorsqu'elle ne veut pas prendre de risque en raison du caractère sensible de la loi ou du niveau élevé de sécurité juridique exigé<sup>47</sup>. Dans ce cas la Cour s'impose et l'Assemblée nationale intègre le détail ou la précision rédigée. Cette technique est surtout utilisée pour les lois électorales et les lois organiques ou Règlements intérieurs des institutions constitutionnelles<sup>48</sup>. La Décision DCC 09-120 du 06 Octobre 2009, est particulièrement intéressante et retient l'attention. Elle porte sur le code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative qui est une loi importante dans la sécurité des justiciables devant les juridictions. La Cour y a demandé de nombreuses reformulations soit, « pour éviter toute confusion », soit « pour une meilleure compréhension »<sup>49</sup>. Dans cette décision, la volonté du juge constitutionnel de préserver la sécurité du justiciable par le truchement de l'intelligibilité est donc manifeste.

Un autre point d'ancrage juridique noté, en 2010, dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle réside dans le principe de transparence élevé au rang de principe à valeur constitutionnelle par la Haute juridiction. La décision DCC 10-0409 du 05 avril 2010 en est, à la fois, le contenant et la référence unique. Il importe de l'évoquer en raison de ce qu'elle consacre la réception, au Bénin, de la jurisprudence française dite de « cliquet »<sup>50</sup>. Cette jurisprudence inaugurée par le Conseil constitutionnel en 1984, fait obligation au législateur de ne modifier ou abroger des dispositions d'une loi que pour accroître des avancées démocratiques, renforcer les garanties des droits, et non pour les restreindre<sup>51</sup>. En effet, saisi d'un recours en constitutionnalité contre la loi N°2010-12 du 18 mars 2010 abrogeant la loi N°2009-10 relative à la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), la Cour a déclaré contraire à la Constitution l'adoption de ladite loi au motif que « toute nouvelle législation devant intervenir en cette matière, doit être de nature à accélérer et faire progresser la transparence et le processus d'élaboration de la LEPI en cours et non l'arrêter. Le ralentir ou le faire reculer constitue une négation de la libre et transparente expression de la souveraineté du peuple... »<sup>52</sup>.

Ainsi, le juge constitutionnel a fait application de la jurisprudence du « cliquet ». Le Parlement béninois ne peut donc désormais revenir en arrière en matière de garanties et d'acquis démocratiques. Il en est de même lorsqu'il s'agira de légiférer sur les libertés fondamentales. Les nouvelles lois doivent toujours aller

---

<sup>47</sup> Décision DCC 06-034 du 04 avril 2006, Rec. 2006, p. 157 (Elle porte sur le statut général du personnel militaire.) ; Décision 99-036 du 07 juillet 1999, Rec. 1999, p. 131 ; Décision DCC 02-144 du 23 décembre 2002, Rec. 2002, P 579 ; Décision DCC 03-145 du 16 octobre 2003, Rec. 2003, P 593 ; Décision DCC 05-029 du 31 mars 2005, Rec. 2005, P 135 ; Décision DCC 07-084 du 06 août 2007, Rec. 2007, p. 403 ; Décision DCC 07-111 du 11 octobre 2007, Rec. 2007, p. 523.

<sup>48</sup> Décision DCC 05-56 du 22 juin 2005, Rec. 2005, p. 267 ; Décision DCC 05-029 du 31 mars 2005, Rec. 2005, p. 135 ; Décision DCC 07-111 du 11 octobre 2007, Rec. 2007, p. 523 ; Décision DCC 10-16 du 08 septembre 2010, Rec. 2010, p. 609 ; Décision DCC 10-145 du 14 décembre 2010, Rec. 2010, p. 794.

<sup>49</sup> Décision DCC 09-120 du 06 octobre 2009, Rec. 2009, p. 596.

<sup>50</sup> L'expression est de G. PEPY, *AJDA*, 1986, p.527 cité par I. SALAMI, « Le Parlement béninois peut-il abuser de son pouvoir de légiférer ? », *Rev. Droits et Lois* n°23, avril-mai-juin 2010, p. 29.

<sup>51</sup> Décision N° 84-181 DC, 10 et 11 octobre 1984, Rec., 78, cité par, I. SALAMI *op. cit.* p. 7

<sup>52</sup> Décision DCC 10-0409 du 05 avril 2010, Rec. 2010, p.262.

dans le sens d'un renforcement des acquis et garanties qui se trouvent ainsi mieux sécurisés.

En somme, la sécurité juridique, dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, apparaît comme un « objectif médiateur »<sup>53</sup> qui a permis, à la fois, l'adoption des lois intelligibles et sécurisantes, et la préservation des libertés fondamentales. Mieux, l'intelligibilité en tant qu'objectif est en réalité, dans la jurisprudence constitutionnelle béninoise, une valeur en soi au service de la sécurité juridique, étant donné que les sujets de droit ne peuvent raisonnablement prévoir leurs conduites s'ils n'ont pas une compréhension claire de la loi.

L'intelligibilité de la loi n'est pas uniquement un intrant de la sécurité juridique, mais participe également de l'édification de l'Etat de droit.

## **2- Une préservation de l'Etat de droit**

L'Etat de droit revêt de multiples facettes. Il a été diversement défini dans la doctrine. Hans Kelsen, se fondant sur la doctrine allemande du XIX<sup>e</sup> siècle,<sup>54</sup> a défini l'Etat de droit comme un « Etat dans lequel les normes sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée »<sup>55</sup>. Pour Raymond Carré de Malberg, il faut entendre par Etat de droit « un Etat qui, dans ses rapports avec ses sujets et pour la garantie de leur statut individuel, se soumet lui-même à un régime de droit, et cela en tant qu'il enchaîne son action sur eux, par des règles dont les unes déterminent les droits réservés aux citoyens, dont les autres fixent par avance, les voies et moyens qui pourront être employés en vue de réaliser les buts étatiques: deux sortes de règles qui ont pour effets communs de limiter la puissance de l'Etat en la subordonnant à l'ordre juridique qu'elles consacrent »<sup>56</sup>. Quoi qu'il en soit, le Doyen Méledje constate « que toutes les définitions proposées renvoient au règne du droit, à son efficacité. »<sup>57</sup>. La finalité, insiste Théodore Holo, étant « d'établir la liberté de la personne humaine et la protéger contre toute manifestation d'autorité arbitraire des pouvoirs publics »<sup>58</sup>. Mais l'effectivité de l'Etat de droit, enseigne Jean Rivero, « dépend dans une large mesure, pour répondre à sa fin, de l'état du droit en vigueur. »<sup>59</sup>, C'est-à-dire que le règne du droit et son efficacité restent, dans une

---

<sup>53</sup> C'est la thèse défendue par A-M Frison-Roche et W. Baranès et qui consiste à admettre que la sécurité juridique n'est pas le principe ultime en ce qu'elle permet l'effectivité du droit. Elle sert simplement l'accès au droit, (Voir A-M Frison-Roche et W. Baranès, *Op Cit.*, p. 365.)

<sup>54</sup> La théorie de l'Etat de droit a été construite sous sa forme scientifique par les auteurs allemands, dont principalement V. Mohl (*Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*) ; Stahl (*Rechts und Staatslehre*, 3<sup>e</sup> éd, t.II, p.137) et Gneist (*Der Rechtsstaat*, 2<sup>e</sup> éd, p. 33).

<sup>55</sup> H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, traduction française de 1962, in R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris 2004, Dalloz p. 488 à 499.

<sup>56</sup> R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Dalloz Paris, 2004, p 488-489.

<sup>57</sup> D. F. Meledje, « L'Etat de droit, nouveau nom du constitutionnalisme en Afrique ? Réflexion autour des voyages d'un concept symbolique », Communication au colloque international de Cotonou en hommage à l'œuvre du professeur M. Ahanhanzo-Glèlè, août 2012.

<sup>58</sup> Th. Holo, « Constitution et nouvel ordre politique au Bénin », *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives* N° 13, 1989, p.1.

<sup>59</sup> J. Rivero, « Etat de droit et état du droit », in Mélanges Braibant, Dalloz, 1996 p.609 ; A. Jennequin, « L'intelligibilité de la norme dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat », *RFDA* N° 5, 2009, p. 913.

certaine mesure, tributaires de la qualité rédactionnelle des lois votées, de leur intelligibilité.

La contribution de la Cour constitutionnelle à la consolidation de l'Etat de droit, sur le fondement de l'objectif d'intelligibilité, est remarquable au triple plan de la séparation des pouvoirs, de la soumission des pouvoirs publics à la loi et du renforcement des libertés et des droits fondamentaux.

Le lien entre l'Etat de droit et l'intelligibilité de la loi dans la jurisprudence constitutionnelle béninoise a été explicitement évoqué, pour la première fois, dans la Décision DCC 97-017 du 29 avril 1997. La Cour constitutionnelle y avait fait injonction à l'Assemblée nationale d'introduire des précisions dans la rédaction de l'article 17 de la loi n°97-10 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits de presse, adoptée le 28 février 1997, « en vue de garantir la transparence et le respect de l'Etat de droit »<sup>60</sup>. Depuis lors, la volonté du juge constitutionnel d'instaurer l'Etat de droit au Bénin par le truchement de l'objectif d'intelligibilité de la loi, reste très affirmée.

Par exemple, pour préserver la liberté d'association, la Cour a ordonné la suppression du terme « obligatoirement » dans l'article premier de la loi n° 98-017 portant institution, organisation et fonctionnement de l'Ordre national des médecins vétérinaire adoptée le 8 juin 1998. La Haute juridiction estimait que la présence de ce mot dans la disposition pourrait être interprétée comme rendant obligatoire l'adhésion de tous les médecins vétérinaires à l'Ordre. Elle portait ainsi atteinte à la liberté d'association telle qu'elle résulte de l'article 25 de la Constitution béninoise et l'article 10 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples<sup>61</sup>. De même, en prescrivant à l'Assemblée nationale d'écrire « le droit d'élire et d'être élu » en remplacement de « le droit de vote et d'élection »<sup>62</sup>, la Cour recherchait une affirmation plus claire du suffrage universel et le droit fondamental qu'a tout citoyen de prétendre aux fonctions électives au Bénin. Toujours pour éviter une formulation peu intelligible de l'article 17 de la loi n°97-028 portant sur l'organisation de l'Administration territoriale et susceptible de compromettre le principe d'égalité des citoyens, la Cour a demandé au Parlement d'y « expliciter les modalités de mise en œuvre du principe d'égalité en droit de l'homme [...] »<sup>63</sup>.

La soumission des gouvernants et des pouvoirs publics au droit a également servi de soubassement à de nombreuses demandes de précision ou de reformulation de plusieurs dispositions législatives déférées devant la Cour. Dans la Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, relative au code de procédure pénale, la Cour avait jugé que l'intitulé du titre IV « est très restrictif en ce qu'il ne prend en compte que les membres du gouvernement à l'exclusion des membres des autres institutions

<sup>60</sup> Décision DCC 97-017 du 28 février 1997, Rec. 1997, p.75

<sup>61</sup> Décision DCC 98-067 du 13 août 1998, Rec. 1998, p. 327

<sup>62</sup> Décision DCC 98-032 du 31 ars 1998, Rec. 1998, p.155. Cette Décision se port sur le contrôle de constitutionnalité de la loi n°98-006 relative au régime électoral communal et municipal votée le 05 février 1998.

<sup>63</sup> Décision DCC 98-079 du 20 octobre 1998, Rec. 1998, p. 375.

constitutionnelles [...]» dans la procédure de déposition déclinée à l'article 608. Elle a, en conséquence, intimé au Parlement de compléter cette disposition par : « ...de la même manière, ... sont reçus les membres des autres institutions constitutionnelles... »<sup>64</sup>. De façon plus ciblée, elle a exigé d'inclure le Président de la République dans la liste des personnes assujetties à la déclaration des biens. Ce dernier avait été omis par l'article 47 de la loi n°2004-07 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême<sup>65</sup>. L'objectif recherché dans ces Décisions, à travers la réécriture de ces dispositions, est, sans doute, d'assurer la soumission de tous les gouvernants à la loi, et donc, d'assurer le règne du droit.

La préservation de la nature présidentielle du régime politique béninois a été parfois facilitée à la Cour constitutionnelle par l'objectif d'intelligibilité de la loi<sup>66</sup>. Dans sa Décision DCC 05-011 du 15 février 2005, par exemple, la Cour avait relevé qu'une mauvaise formulation de l'article 175 de la loi n°2004-20 portant procédure applicable devant les formations de la Cour Suprême, laissait envisager que la Chambre des comptes de la Cour Suprême pouvait remettre directement son rapport annuel au Président de la République ou au Président de l'Assemblée Nationale. Elle a prescrit une nouvelle rédaction de cette disposition pour tenir compte du principe de la séparation des pouvoirs<sup>67</sup>. Il faut souligner que parallèlement à l'objectif d'intelligibilité, la Cour a fait application, à plusieurs reprises, du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs pour, d'une part protéger le domaine de la loi et du règlement,<sup>68</sup> d'autre part, garantir l'indépendance de chaque organe de l'Etat. Elle a toujours censuré les actes réglementaires qui empiètent sur le domaine de la loi<sup>69</sup>. Dans le même ordre d'idée, la Cour sanctionne les incursions du législateur dans le domaine réglementaire<sup>70</sup>. Enfin, se fondant sur les articles 125 et 126 de la Constitution, la Cour s'efforce d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle déclare contraire à la constitution, toute immixtion ou interférence du pouvoir exécutif dans le domaine du pouvoir judiciaire<sup>71</sup>.

Au total, l'Etat de droit, de même que la sécurité juridique exigent que la règle de droit soit écrite, accessible et compréhensible de tous les citoyens. Il en découle que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi,

<sup>64</sup> Décision DCC 12-152 du 02 août 2012, Rec. 2012, p. 846.

<sup>65</sup> Décision DCC 07-057 du 23 juillet 2007, Rec. 2007, p. 271.

<sup>66</sup> La constitution béninoise du 11 décembre 1990 a mis en place un régime présidentiel assoupli par l'existence de rapports de collaboration fonctionnelle entre les pouvoirs exécutif, législatif, et juridictionnel.

<sup>67</sup> Décision DCC 05-011 du 15 février 2005, Rec. 2005, p. 57.

<sup>68</sup> Le domaine de la loi est limitativement énuméré dans l'article 98 de la constitution du 11 décembre de 1990.

<sup>69</sup> Décision DCC 96-d47 du 06 août 1996, Rec. 1996, p. 22; Décision DCC 99 -023 du 10 mars 1999, Rec. 1999, p. 81; Décision DCC 97-024 du 07 mai 1997, Rec. 1997, p.104; Décision DCC 1996-064 du 26 septembre 1996, Rec. 1996, p. 280; Décision DCC 1994 -016 du 27 mai 1994, Rec. 1994. P.60; Avis CC-001/98 du 19 novembre 1998, Rec. 1998; p. 424-425.

<sup>70</sup> Décision 9-DC du 07 juillet 1992, Rec. 1991-1992-1993, p. 53; Décision DCC 30-94 du 1<sup>er</sup> octobre 1994, Rec. 1994, p. 141; Décision DCC 01-085 du 29 août 2001, Rec. 2001, p. 345.

<sup>71</sup> Décision DCC 98-009 du 16 janvier 1998, Rec. 1998, p. 48; Décision DCC 01-018 du 05 mai 1997, Rec. 1997, p. 90; Décision 97-024 du 07 mai 1997, Rec. 1997, p. 102; Décision DCC 98-097 du 11 décembre 1998, Rec. 1997, p. 476; Décision DCC 00-005 du 26 janvier 2000, Rec. 2000, p. 27; Décision DCC 01-018 du 09 mai 2001, Rec. 2001, p. 89; Décision DCC 04-080 du 12 Août 2004, Rec. 2004, p.543.

concrétise un devoir de l'Etat en ce sens que « les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès aux règles de droit qu'elles éditent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller». <sup>72</sup> Cette contrainte ne semble pas bien comprise du juge constitutionnel béninois car, aucune décision de la haute juridiction n'a, à ce jour, clairement affirmé l'obligation pour les pouvoirs publics d'organiser l'accessibilité de la loi. L'objectif d'intelligibilité des lois dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, prend plutôt toutes les allures d'un instrument de sauvetage des lois entachées d'une ou plusieurs inconstitutionnalités.

## **B- Un instrument de sauvetage de la loi**

La loi n'est l'expression de la volonté générale que dans le respect de la constitution. <sup>73</sup> L'instauration d'un contrôle des lois « se fonde sur l'idée selon laquelle la volonté du peuple souverain, directement et solennellement exprimée par lui à travers la constitution, est supérieure à la volonté de ses représentants ordinairement exprimée par la loi ». <sup>74</sup>

La Cour constitutionnelle exerce un contrôle *a priori* obligatoire sur les lois organiques et les règlements intérieurs des autres institutions constitutionnelles. <sup>75</sup> Au terme du contrôle, la Cour peut empêcher la promulgation ou l'application d'une disposition législative <sup>76</sup> ou de l'intégralité de la loi. <sup>77</sup> Mais lorsqu'elle se trouve confronté à une « malfaçon législative » <sup>78</sup>, la Cour choisit parfois de ne pas censurer. Elle corrige plutôt la disposition mal écrite ou peu intelligible par divers points d'ancrage, sans se référer explicitement à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Ce faisant, le juge consacre implicitement le principe d'intelligibilité comme norme de référence(1), afin de se donner la latitude de procéder aux corrections des malfaçons législatives lors du contrôle *a priori* des lois (2).

### **1- Une consécration implicite du principe d'intelligibilité**

Le juge constitutionnel est le garant de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Cette fonction met à sa charge une lourde responsabilité dans la difficile mission de faire édicter des lois claires et intelligibles.

---

<sup>72</sup>M-A. Frison-Roche et W. Baranès, *op cit.* p. 360

<sup>73</sup> Cons const, Décision 85-197 DC du 23 août 1985, Grande Décisions du Conseil Constitutionnel, 9<sup>ème</sup> édition, Dalloz, p. 627.

<sup>74</sup>Th. Holo, « Émergence de la justice constitutionnelle », Pouvoirs N° 129, p. 103.

<sup>75</sup> Article 123 de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>76</sup> Article 124 Ibid. Voir également, Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994, Recueil 1994, p. 159.

<sup>77</sup> Décision DCC 07-083 du 06 août 2007, les grandes décisions de la cour constitutionnelle du Bénin, *op cit.*, p. 85

<sup>78</sup> Les malfaçons législatives sont des imperfections d'ordre formel ou matériel qui peuvent congénitalement affecter la qualité d'une loi. T. Piazzon les regroupe en deux grandes catégories : les malfaçons dues au manque de soins apportés au texte lors de son élaboration, et celles qui affectent la clarté du texte.

Bien que souvent invoqué par les requérants devant les tribunaux, l'objectif d'intelligibilité de la norme n'a pas fait l'objet d'utilisation remarquable par le Juge constitutionnel africain. L'intelligibilité de la loi apparaît, généralement, comme une norme « accompagnée ». Le contrôle des lois par le juge constitutionnel, recherche généralement l'intelligibilité de la loi par référence au bloc de constitutionnalité.<sup>79</sup>

Très tôt déjà, en 1991, le Haut Conseil de la République<sup>80</sup> a développé des techniques lui permettant de sortir de l'alternative censure (non-conformité) ou absence de censure (conformité à la constitution).<sup>81</sup> Au nombre de ces techniques, on retient les injonctions de corriger ou de reformuler et la réécriture pure et simple des dispositions législatives. Contrairement au Conseil constitutionnel français qui prend explicitement appui sur le principe d'intelligibilité,<sup>82</sup> le juge constitutionnel béninois a toujours privilégié l'outil d'interprétation ou le procédé d'interférence, soit pour corriger une malfaçon législative,<sup>83</sup> soit pour ordonner au législateur de supprimer,<sup>84</sup> ou de prévoir<sup>85</sup> ou encore de reformuler<sup>86</sup> des dispositions de la loi contrôlée, soit enfin pour compléter lui-même la rédaction d'une disposition<sup>87</sup>. Ce faisant, le juge constitutionnel prend à contre-pied le Doyen G. Vedel qui, dans une formulation très imagée affirme que : « le Conseil constitutionnel a droit à la gomme, pas au crayon. ».<sup>88</sup>

L'objectif, dans tous les cas, est de faire promulguer des lois intelligibles. En réalité, le souci de faire adopter des lois intelligibles par le Parlement béninois

---

<sup>79</sup> Le juge constitutionnel béninois fonde souvent l'inconstitutionnalité d'une disposition sur son équivocité ou son inintelligibilité au regard du bloc de constitutionnalité. Pour éviter une censure de toute la loi, il a constamment recours à la formule « en ce qui concerne les dispositions conformes à la constitution sous réserve des observations », dans le but de procéder aux corrections et redressements nécessaires sur les dispositions en cause.

<sup>80</sup> Le Haut Conseil de la République (HCR) est l'organe de transition qui exerçait les attributions dévolues à la cour constitutionnelle conformément à l'article 159 de la constitution du 11 décembre 1990. Le HCR a été mis en place par la Conférence nationale des forces vives en même tant que la Primature et la Présidence de transition. Il officia la justice constitutionnelle jusqu'au 07 juin 1993, date d'installation de la Cour constitutionnelle.

<sup>81</sup> Décision 3 DC du 02 juillet 1991, Rec. 1993, p. 15.

<sup>82</sup> Conseil cons, Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 ; Conseil cons, Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2007 ; Conseil cons, Décision n° 2001-455 DC du 12/01/2002 ; Conseil cons, Décision n° 625 DC du 12 avril 2011.

<sup>83</sup> Décision DCC 02-127 du 10 octobre 2002, Rec. 2002, p.159 ; Décision DCC 99-036 du 07 juillet 1999, Recueil 1999, p. 131 ; Décision DCC 96-010 du 24 janvier 1996, Rec. 1996, p. 51 ; Décision DCC 96-048 du 06 août 1996, Recueil 1996, p.217. Dans cette décision, la Cour avait relevé et corrigé des fautes matérielles commises dans la rédaction de la loi organique n° 94-027 relative au Conseil supérieur de la magistrature. Décision DCC 10-110 du 08 septembre 2010. La Cour avait relevé et corrigé une répétition inutile des aliéas 3 et 5 de l'article 62 de la loi portant règle générale pour les élections en République du Bénin votée le 23 août 2010.

<sup>84</sup> Décision DCC 07-113 du 16 octobre 2007, Rec. 2007, p. 533 ; Décision DCC 96-010 du 24 janvier 1996, Rec. 1996, p.51 ; Décision DCC 03-145 du 16 octobre 2003, Rec. 2003, p. 593 ; Décision DCC 03-058 du 19 mars 2003, Rec. 2003, p. 231 ; Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, Rec. 2012, p 848.

<sup>85</sup> Décision DCC 97-017 du 29 avril 1997, Rec. 1997, p. 75 ; Décision DCC 05-069 du 27 juillet 2005, Rec. 2005, p. 349 ; Décision DCC 05-56 du 22 juin 2005, Rec. 2005, p. 267 ; Décision DCC 02-012 du 16 février 2002, Rec. 2002, p. 57.

<sup>86</sup> Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, rec. 2012, p 848 ; Décision DCC 09-2009 du 26 février 2009, Rec. 2009, p. 144 ; Décision DCC 07-084 du 06 août 2007, Rec. 2007, p.403 ; Décision DCC 98-032 du 31 mars 1998, Rec. 1998, p. 155 ; Décision DCC 03-145 du 16 octobre 2003, Rec. 2003, p. 593 ; Décision DCC 99-036 du 07 juillet 1999, Rec. 1999, p. 131.

<sup>87</sup> Décision DCC 02-114 du 23 décembre 2002, Rec. 2002, p. 579 ; Décision DCC 05-011 du 15 février 2005, Rec. 2005, p. 57 ; Décision DCC 03-045 du 13 décembre 2003, Rec. 2003, p. 185 ; Décision DCC 00-078 du 07 décembre 2000, Rec. 2000, p. 287 ; Décision DCC 07-0111 du 11 octobre 2007, Rec. 2007, p. 523 ; Décision DCC 96-010 du 24 janvier 1996, Rec. 1996, p. 51.

<sup>88</sup> Métaphore citée par R. Badinter, « Du côté du Conseil constitutionnel », *RFDA* 2002, p. 207.

transparaissait déjà dans la jurisprudence du HCR, notamment dans ses décisions rendues à l'occasion du contrôle de constitutionnalité des règlements intérieurs et lois organiques qui devraient régir le fonctionnement des nouvelles institutions constitutionnelles alors en cours d'installation.<sup>89</sup> Le juge, à l'occasion du contrôle de la constitutionnalité du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, avait, en effet, fait montre d'une volonté univoque de faire édicter des lois claires et intelligibles. Il avait, en effet, enjoint au législateur d'alors «... de préciser.... pour éviter toute équivoque...»<sup>90</sup>

Depuis lors, la Cour constitutionnelle s'est faite porte-écho de la conception portalisienne de la loi: faire éditer des textes de loi intelligibles et débarrassés de malfaçons de forme et de fonds. La poursuite de l'objectif d'intelligibilité par la Cour constitutionnelle peut être mise en évidence à deux niveaux: la technique contentieuse du juge et la terminologie constamment utilisée dans les décisions.

Pour éviter la censure d'une loi entachée de malfaçons de forme et/ou de fond, la Cour constitutionnelle utilise la technique contentieuse qui consiste à déclarer la loi ou certaines dispositions « conformes à la constitution sous réserve des observations ».<sup>91</sup> Plus qu'une simple clause de style, cette formule permet à la Cour de procéder à des corrections des dispositions entachées dans le but de les rendre conformes à la constitution. Sous le vocable « d'observations », le Juge constitutionnel ne fait qu'utiliser le crayon en plus de la gomme pour reprendre ainsi la métaphore, désormais célèbre du doyen G. Vedel.

Par ailleurs, il importe de faire remarquer que la technique contentieuse utilisée par le juge constitutionnel béninois est complexe. Elle constitue une réserve d'interprétation lorsque par exemple le juge subordonne la conformité à l'utilisation du mot « employé au genre neutre ».<sup>92</sup> Par contre, elle constitue une interférence, lorsque le juge, en termes d'observations, ordonne par exemple de « préciser... »<sup>93</sup> ou de « supprimer... »<sup>94</sup> une disposition entachée de malfaçons.

Le second niveau de recherche de l'intelligibilité de la loi dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle réside dans le vocabulaire du juge. Sans nul doute que seule la poursuite de l'objectif d'intelligibilité peut motiver, la Cour constitutionnelle à faire des injonctions insistantes et récurrentes au législateur en ces termes : « pour une meilleure compréhension de la phrase, il faudrait la

<sup>89</sup> Décision 3DC du 02 juillet 1991, Rec. 1991-1992-1993, p.15 ; Décision 4DC du 09 janvier 1992, Rec. 1991-1992-1993, p. 31 ; Décision DCC du 25 novembre 1993, Rec. 1991-1992-1993, p. 117.

<sup>90</sup> Décision 3DC du 02 juillet 1991, Rec. 1991-1992-1993, p. 15.

<sup>91</sup> C'est la formule constamment utilisée par le juge constitutionnel béninois pour se reconnaître le pouvoir d'entreprendre les redressements de fond et de forme d'une loi soumise au contrôle de constitutionnalité. Elle apparaît dans la quasi-totalité des décisions dans lesquelles le juge constitutionnel a co-légiféré.

<sup>92</sup> Décision DCC 05-0141 du 22 novembre 2005, Rec. 2005, p. 693.

<sup>93</sup> Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, Rec. 2012 p. 848 ; Décision DCC 09-018 du 26 février 2009, Rec. 2009, p.144 ; Décision DCC 06-034 du 04 avril 2006, Rec. 2006, p.157 ; Décision DCC 07-079 du 24 Juillet 2007, Rec.2007, p.373 ; Décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010, Rec. 2010, p. 609 ; Décision DCC98-079 du 20 octobre 1998, Rec. 1998, p.375.

<sup>94</sup> Décision DCC 10-116 du 08 septembre 2010, Rec. 2010, p 609.

reformuler comme suit :... »<sup>95</sup>, « Pour plus de clarté, raccorder le dernier paragraphe commençant par... »<sup>96</sup>, « expliciter ou prévoir les modalités »<sup>97</sup>, « expliquer... »<sup>98</sup>. Le souci de rendre intelligible justifie également que la Cour ordonne à l'Assemblée Nationale de « préciser... »<sup>99</sup> ou « d'harmoniser »<sup>100</sup> ou encore de « reformuler... »<sup>101</sup> et même plus clairement, de « préciser pour éviter toute équivoque... »<sup>102</sup>. Enfin, pour atténuer la technicité de certaines dispositions, mots ou expressions jugés peu accessibles, la Cour demande au législateur de « définir le terme... »<sup>103</sup>.

Concrètement, on note dans la décision DCC 09-120 du 06 octobre 2009, que l'objectif d'intelligibilité est évident lorsque la Cour demande à l'Assemblée nationale de reformuler des articles de la loi N° 2008-07 portant code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative votée le 16 octobre 2008. Les reformulations demandées au niveau des articles 150 et 164 procèdent particulièrement du principe d'intelligibilité même si l'expression n'a pas été utilisée par la Cour. Elles sont, en effet, exigées, respectivement, « pour éviter toute confusion... » et « pour une meilleure compréhension de cette disposition... »<sup>104</sup>.

En 2005, la Cour a même expressément évoqué le principe de clarté, lorsqu'à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi N° 2004-07 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême, elle demande que « pour plus de clarté; raccorder le dernier paragraphe commençant par... à l'avant-dernier paragraphe... ».<sup>105</sup>

En définitive, l'intelligibilité de la loi ne constitue pas un objectif absent du contentieux constitutionnel béninois. Elle y apparaît comme un « instrument de

---

<sup>95</sup> Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, Rec. 2012 p. 848.

<sup>96</sup> Décision DCC 05-010 du 27 février 2005, Rec. 2005, p. 53.

<sup>97</sup> Décision DCC98-079 du 20 octobre 1998, Rec. 1998, P 375 ; Décision DCC 07-113 du 16 octobre 2007, Rec. 2007, p. 533.

<sup>98</sup> Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, Rec. 2012, p 848 ; Décision DCC 98-079 du 20 octobre 1998, Rec. 1998 ; p. 375 ; Décision DCC 02-012 du 19 février 2002, Rec. 2002, p. 57.

<sup>99</sup> Décision DCC 97-017 du 29 avril 1997, Rec. 1997, P 75; Décision DCC 98-032 du 31 mars 1998, Rec. 1998, p. 155 ; Décision DCC 98-036 du 08 avril 1998, Rec. 1998, p. 177 ; Décision DCC 98-067 du 13 août 1998, Rec. 1998, p. 327; Décision DCC 98-79 du 20 octobre 1998, Rec. 1998, p. 375; Décision DCC 98-084 du 19 novembre 1998, Rec. 1998, p. 403; Décision DCC 99-052 du 24 novembre 1999, Rec. 1999, P 195 ; Décision DCC 00-78 du 07 décembre 2000, Rec. 2000, p. 287; Décision DCC 03-159 du 04 novembre 2003, Rec. 2003, p. 645; Décision DCC 03-145 du 16 octobre 2003, Rec. 2003, p. 593; Décision DCC 05-069 du 27 juillet 2005, Rec. 2005, p. 267; Décision DCC 10-116 du 08 septembre 2010, Rec. 2010, p. 609.

<sup>100</sup> Décision DCC 01-083 du 27 août 2001, P333; Décision DCC 98-080 du 20 octobre 1998, Rec. 1998, p. 383 ; Décision DCC 05-029 du 31 mars 2005, Rec. 2005, p. 135 ; Décision DCC 99-036 du 07 juillet 1999, Rec. 1999, p.131.

<sup>101</sup> Décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010, Rec. 2010, p. 609 ; Décision 99-036 du 07 juillet 1999, Rec. 1999, p. 131 ; Décision DCC 02-144 du 23 décembre 2002, Rec. 2002, p.579 ; Décision DCC 03-145 du 16 octobre 2003, Rec. 2003, p. 593 ; Décision DCC 05-029 du 31 mars 2005, Rec. 2005, p. 135 ; Décision DCC 07-084 du 06 août 2007, Rec. 2007, p. 403 ; Décision DCC 07-111 du 11 octobre 2007, Rec. 2007, p. 523.

<sup>102</sup> Décision 3DC du 02 juillet 1991, Rec. 1991-1992-1993, p. 15.

<sup>103</sup> Décision DCC 05-143 du 29 novembre 2005, Rec. 2005, p. 707 ; Décision DCC 05-141 du 22 novembre 2005, rec. 2005, p. 693 ; Décision DCC 03-045 du 13 mars 2003, Rec. 2003, p. 185.

<sup>104</sup> Décision DCC 09-120 du 06 octobre 2009, Rec. 2009, p. 596.

<sup>105</sup> Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, rec. 2012, p 848 ; Décision DCC 05-010 du 27 janvier 2005, Rec. 2005, p. 53.

mesure »<sup>106</sup> de la qualité rédactionnelle axé autour de « l'idée de normalité »<sup>107</sup>. Vu sous cet angle, l'intelligibilité de la loi constitue une technique de la légistique formelle connue du juge constitutionnel béninois, avant même sa consécration en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle en 1999, par le Conseil constitutionnel français<sup>108</sup>. Incontestablement, au-delà des injonctions de la Cour Constitutionnelle à travers le prisme de l'intelligibilité, c'est à la correction des malfaçons de la loi que contraint la réalisation de cet objectif.

## **2- La correction des malfaçons législatives**

L'« art législatif »<sup>109</sup> souffre de plusieurs défaillances aujourd'hui bien connues et des illustrations peuvent être multipliées à l'envie. Pour le Professeur Alain Viandier, « le crépuscule de l'art législatif s'observe à deux horizons, celui du processus législatif, entendu comme les moyens permettant le passage du projet à la loi et celui de la légistique, laquelle envisage les aspects formels de la loi : plan, style, vocabulaire... ».<sup>110</sup> De la même façon, on peut noter dans la jurisprudence constitutionnelle béninoise deux catégories principales de défauts affectant de manière plus ou moins grave l'intelligibilité des lois votées: d'une part, le manque de soin apporté à l'élaboration des lois qui a souvent rendu nécessaire leur " toilette ", d'autre part, le manque (ou l'insuffisance) de clarté de certaines dispositions qui nécessitent un réaménagement des textes ou du style législatif.

S'agissant de la première catégorie, c'est-à-dire les malfaçons de forme, elles correspondent à des hypothèses où le législateur s'est trompé dans la rédaction de la loi. C'est le cas de nombreuses erreurs consistant en de fautes matérielles ou de renvois erronés que le Juge constitutionnel béninois a toujours directement corrigés pendant qu'il officie. Il ordonne des corrections telles : « Viser l'article ... et nom l'article... »<sup>111</sup>, « lire : .... au lieu de :..... » ou « lire :.... et non :.... »,<sup>112</sup> ou enfin « écrire: ..... au lieu de ... »<sup>113</sup>. Lors du contrôle de constitutionnalité du règlement intérieur de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication par exemple, la Cour avait simplement ordonné d'écrire le sigle « HAAC » dans le reste de la loi après une première dénomination complète de l'institution dans l'article 3, au lieu « de répéter toutes les fois Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication »<sup>114</sup>. Cette correction a affecté une soixantaine d'articles que la Cour a pris le soin d'énumérer.

Le juge est plus incisif à l'endroit de la mauvaise expression du législateur (expressions mal utilisées, fautes de syntaxe...). Il prescrit la bonne expression à

<sup>106</sup> X. Phillips, *Le contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence constitutionnelle et administrative française*, Paris, Economica, 1990, p.252, coll. PUAM.

<sup>107</sup> S. Rials, F. SUDRE et autres, *Dictionnaire des droits de l'Homme*, Paris, 2008, PUF, p. 565.

<sup>108</sup> CC, 99-421 DC du 16 décembre 1999, Rec. 1999.

<sup>109</sup> T. Piazzon, *La sécurité juridique*, Paris, 2009, éd Défrénois, Tome 35, p. 203.

<sup>110</sup> A. Viandier, « La crise de la technique législative », *Droit* n°4,1986, p. 75 et s.

<sup>111</sup> Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, Rec. 2012, p. 848.

<sup>112</sup> Décision DCC 96-010 du 24 janvier 1996, Rec. 1996, p. 51.

<sup>113</sup> Décision DCC 96-048 du 06 août 1996, Rec. 1996, p. 217 ; Décision DCC 97-017 du 29 avril 1997, Rec. 1997, p. 75 ; Décision DCC 03-145 du 16 octobre 2003, Rec. 2003, p. 593.

<sup>114</sup> Décision DCC 05-029 du 31 mars 2005, Rec. 2005, p. 135.

écrire en lieu et place de celle jugée inappropriée. Il demande dans ce cas « d'écrire : .... plutôt que : ... » ou bien « écrire : ... au lieu de ... »<sup>115</sup>. Lorsqu'il s'agit des fautes de syntaxe, le juge demande une reformulation de la disposition affectée<sup>116</sup>.

Pour les malfaçons les plus banales qui consistent en des mauvais renvois, omissions, amputations ou redondances de mots, expressions ou portions de phrase dans certaines dispositions de la loi, le juge, selon le cas, ordonne de « rétablir »<sup>117</sup>, ou « d'ajouter »<sup>118</sup> ou encore de « compléter »<sup>119</sup> les mots, expressions ou portions de phrase amputées. Il demande la suppression pure et simple de mots, groupes de mots,<sup>120</sup> expressions<sup>121</sup>, membre ou portions de phrase<sup>122</sup>, et même d'alinéas ou d'articles entiers<sup>123</sup> en cas de répétition, mauvais emploi, redondance ou autres usages superflus et toutes les fois qu'il se trouve en présence d'une mauvaise construction de la disposition.

La seconde catégorie de malfaçons relevées s'apparente aux insuffisances de fond qui affectent la clarté de certaines dispositions de la loi et pour lesquelles des corrections sont nécessaires. L'attitude du Juge constitutionnel face à ces malfaçons est double : soit il se borne à indiquer au législateur des lignes directrices en vue d'une meilleure reformulation de la disposition mal rédigée<sup>124</sup>, soit il prend sur lui la responsabilité d'apporter à la rédaction du texte, de la disposition entachée, les redressements susceptibles de lui donner la clarté ou la précision qui manquait.<sup>125</sup> Il arrive, en plus, que la Cour soulève des interrogations que suscite la mauvaise

---

<sup>115</sup> Décision DCC 98-032 du 31 mars 1998, Rec. 2003, p. 155; Décision DCC 02-144- du 23 décembre 2002, Rec. 2002, p. 579 ; Décision DCC 05-135 du 28 octobre 2005, Rec. 2005, p. 523; Décision DCC 07-111 du 11 octobre 2007, Rec. 2006, p. 157.

<sup>116</sup> Décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010, Rec. 2010, p. 609 ; Décision DCC 03-145 du 16 octobre 2003, Rec. 2003, p. 593; Décision DCC 05-029 du 31 mars 2005, Rec. 2005, p.135; Décision DCC 02-144 du 23 décembre 2002, Rec. 2002, p. 579 ; Décision DCC 98-032 du 31 mars 1998, Rec. 1998, p.155; Décision DCC 99-036 du 07 juillet 1999, Rec. 1999, p. 131 ; Décision DCC 06-034 du 04 avril 2006, Rec. 2006, p. 157; Décision DCC 07-084 du 06 août 2007, Rec. 2007, p. 403.

<sup>117</sup> Décision DCC 01-098 du 23 novembre 2001, Rec. 2001, p. 395; Décision DCC 99-052 du 24 novembre 1999, Rec. 1999, p. 195; Décision DCC 02-128 du 10 octobre 2002, Recueil 2002, p. 519.

<sup>118</sup> Décision 3DC du 02 juillet 1991, *op cit*, p. 15; Décision DCC 04-93 du 25 novembre, Rec. 1991-1992-1993, p. 117; Décision DCC 03-045 du 13 mars 2003, Rec. 2003, p. 185 ; Décision DCC 07-111 du 11 octobre 2007, Rec. 2007, p.523.

<sup>119</sup> Décision DCC 96-010 du 24 janvier 1996, Rec. 1996, p. 51; Décision DCC 00-078 du 07 décembre 2000, Rec. 2000, p. 287 ; Décision DCC 05-056 du 22 juin 2005, Rec. 2005, p.267.

<sup>120</sup> Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, Rec. 2012 p. 848 ; Décision DCC 05-029 du 31 mars 2005, Rec. 2005, p.135; Décision DCC 07-113 du 16 novembre 2007, Rec. 2007, p.533; Décision DCC 02-128 du 10 novembre 2002, Rec. 2002, p. 519.

<sup>121</sup> Décision DCC 02-144 du 23 décembre 2002, Rec. 2002, p. 579.

<sup>122</sup>, Décision DCC 05-011 du 15 février 2005, Rec. 2005, p. 57; Décision DCC 02-144 du 23 décembre 2002, Rec. 2002, p. 579 ; Décision 3DC du 02 juillet 1991 *op cit*.

<sup>123</sup> Décision DCC 96-010 du 24 janvier 1996, Rec. 1996, p.51 ; Décision DCC 10-116 du 08 septembre 2010 Rec. 2010, p. 609; Décision DCC 05-029 du 31 mars 2005, *op cit*.

<sup>124</sup> Dans la Décision DCC 02-076 du 20 juin 2002, relative au contrôle de constitutionnalité de la loi portant statut de l'opposition, la Cour a fait injonction à l'Assemblée nationale, en ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup> du texte, de «se référer d'emblée et de manière expresse à la Constitution, notamment en son préambule(paragraphe 6) et en ses articles 2 et 3 qui donnent un fondement constitutionnel au statut de l'opposition ».

<sup>125</sup> Voir *infra*, p. 22 à 24.

rédaction d'une disposition et laisse le soin à l'Assemblée nationale d'en apporter les réponses<sup>126</sup>.

Ainsi le recours à l'objectif d'intelligibilité de la loi par la Cour témoigne-t-il davantage de sa capacité à valider les dispositions en cause que son aptitude à fonder une censure. En une vingtaine d'années d'activité, la Cour Constitutionnelle n'a procédé à aucune censure sur le seul fondement de l'intelligibilité. Elle ne s'en réfère que pour « parfaire » la loi en la débarrassant de ses infirmités congénitales.

Au total, la juridicisation de l'intelligibilité a été saluée par une bonne partie de la doctrine qui a vu en elle une norme de concrétisation de la sécurité juridique et de l'Etat de droit<sup>127</sup>. Par la « densification des normes de référence »<sup>128</sup>, elle étendrait et renforcerait le contrôle du juge constitutionnel sur les lois qui lui sont déférées. Franck Moderne a même souhaité faire de l'intelligibilité de la loi, un nouveau principe général du droit « sans passer par le prisme d'objectif de valeur constitutionnelle... ».<sup>129</sup> Pourtant, en France, la dénomination d'« objectif de valeur constitutionnelle » n'a pas suscité l'adhésion des juges<sup>130</sup>. Elle n'a pas fait l'objet d'une utilisation systématique, la propension des juges étant le recours à des énoncés voisins, privant du coup, l'intelligibilité de la rigueur et de l'immutabilité exigée de toute norme de référence. Le juge constitutionnel français se réfère ainsi très librement à « l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité »<sup>131</sup> sans, parfois, en mentionner la valeur constitutionnelle.<sup>132</sup> Il lui est même loisible de recourir à d'autres énoncés que celui « d'objectif » mais qui lui sont similaires comme le qualificatif « d'exigence »<sup>133</sup> ou encore à des notions bien différentes comme celle de « principes »<sup>134</sup>. Bien plus, « l'intelligibilité » est parfois couplée à la « clarté » au sein d'un même principe<sup>135</sup> ou d'un même objectif de valeur constitutionnelle et ce, alors

<sup>126</sup> Au terme du contrôle sur la loi N°2004-20 portant règles de procédure applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême, la Cour constitutionnelle a, par exemple, demandé au Parlement de dire à l'article 38 « de quelle révision il s'agit. Est-ce la révision des arrêts de la Cour Suprême ou des décisions des juridictions inférieures ? » (Décision DCC 05-011 du 15 février 2005)

<sup>127</sup> A. Jennequin, « L'intelligibilité de la norme de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil de l'État », *RFDA* N°5, 2009, p. 913 ; Voir également : A.L. Cassard — Valembois, « De l'usage de la gomme, comme du crayon, par le Conseil Constitutionnel face aux malfaçons législatives », *Rev constitution* N° 3, 2001, p.350, *ADJA* 2011, p. 763 ; M A Frison-Roche et W. Baranès, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », *op cit.* p 361; F. Moderne, « Sécurité juridique et sécurité financière », *RFDA* N°3, 2006, p. 483.

<sup>128</sup> A. Viala, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll bibliothèque constitutionnelle et sciences politiques, 1999, cité par A. Jenequin, *op cit.*

<sup>129</sup> F. Moderne, « Sécurité juridique et sécurité financière », *RFDA* N°3, 2006, p. 483.

<sup>130</sup> A. Jennequin, « L'intelligibilité de la norme dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », *RFDA* N° 5, 2009, p. 913.

<sup>131</sup> Cons. Const, Décision N° 2003- 475 DC du 24 juillet 2003, J.O. du 21 août 2003, p.130 ; Cons. Const, Décision N° 2007- 557 DC du 15 novembre 2007, J.O. du 21 novembre 2007, p. 19001; Cons. Const, Décision N° 2001 – 455 DC du 12 janvier 2002.

<sup>132</sup> A. Robtott-Troizier et T. Rambaud, « Chronique de jurisprudence droit administratif et droit constitutionnel », *RFDA* 2008, p. 606. V. Cons. Const, Décision N° 2001-455 DC du 12 janvier 2002.

<sup>133</sup> Cons. Const, Décision N° 2004-503 DC du 12 aout 2004 J.O. du 14 aout 2004, p. 14648 ; Cons. Const, Décision N° 2006 – 535 DC du 30 mars 2006, J.O. du 02 avril 2006, p. 4964.

<sup>134</sup> Cons. Const, Décision N° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, J.O. du 31 décembre 2005, p. 20705.

<sup>135</sup> Dans la décision N° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, le Conseil Constitutionnel tout en distinguant le principe de la clarté de la loi et l'objectif de la valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi semble leur donner une portée et un contenu très proches. La décision N° 2001-447 DC rendue quelques jours plus tôt, emploie d'ailleurs la formule « d'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi » qui par ses ambiguïtés rend délicate la tentative de

même que le principe de clarté n'est plus une norme de référence<sup>136</sup>. C'est dire donc que la réalisation de l'objectif d'intelligibilité de la loi par le Juge constitutionnel s'est révélée, à bien des égards, très controversée.

## **II. Une réalisation controversée**

La consécration et la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi ont suscité une controverse doctrinale. Une partie d'ailleurs dominante de la doctrine administrative<sup>137</sup> et constitutionnelle<sup>138</sup> y voit à la fois une condition essentielle de « concrétisation de l'Etat »<sup>139</sup> et un « bouleversement potentiel du système juridique et politique »<sup>140</sup>. En face de cette partie de la doctrine, se dresse un courant pour lequel l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité n'a qu'une portée limitée et plaide pour sa déjuridicisation pure et simple<sup>141</sup>.

Au-delà de la controverse doctrinale, du reste théorique, la quête de l'intelligibilité de la loi par le juge constitutionnel engendre incontestablement certains effets pervers : elle érige le juge constitutionnel en co-législateur (A) en même temps qu'elle porte atteinte au régime de séparation des pouvoirs tel que voulu par le constituant béninois(B).

### **A- Un juge Constitutionnel Co-législateur**

Le contrôle de conformité d'une loi à la constitution par la Cour constitutionnelle, soit sur saisie, soit d'office, peut avoir différentes issues. La Cour redoutant généralement les conséquences d'une annulation pure et simple de la loi soumise à son contrôle, privilégie parfois des solutions de compromis. Généralement, elle impose au parlement, soit des injonctions lui indiquant comment

---

distinction entre la clarté de la loi d'une part, et l'intelligibilité de la loi d'autre part. Voir dans le même sens : Cons. Const, Décision N° 2004 -492 DC du 2 mars 2004; Cons. Const, Décision N° 2004 ; 503 DC et Décision N° 2004-504 DC du 12 aout 2004 ; Cons. Const, Décision N° 2006 -535 DC du 30 mars 2006.

<sup>136</sup> Dans un article publié en 2002 dans le N° 50 de la *RFDC*, la doctrine a pu considérer que « le choix de l'objectif de la valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi comme norme de référence unique du contrôle de la qualité de la loi permettrait au Conseil de clarifier sa jurisprudence mais également d'approfondir son contrôle ». Cette tendance fut confirmée par le Conseil Constitutionnel qui a consacré l'objectif d'intelligibilité comme la norme de référence unique applicable à la qualité de la loi, dans la décision N° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 portant sur la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

<sup>137</sup> V. M. Puybasset, « Le droit à l'information administrative », *ADJA* 2003, p., 1307, voir également E. Cartier « Publicité et accessibilité de la règle de droit dans le contexte de la dématérialisation des données juridiques », *ADJA*, 2005, p. 1092.

<sup>138</sup> M-A. Frison-Roch et W. Baranès, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », *op.cit.* p 361 ; Voir P. de Montavilet, « La juridicisation de la légistique : à propos de l'objectif de la valeur constitutionnelle et d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », cité par M Verpeaux, *La confection de la loi*, Paris, PUF, 2005, p.120 ; voir aussi Lassere-Klesow, *La compréhensibilité des lois à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Dalloz, 2002, p. 1160.

<sup>139</sup> - J. Rivero, « Etat de droit, état du droit », in *Mélange Braibant*, Paris, 1966, Dalloz, P. 609 ; voir également, F. Moderne, « Sécurité juridique et sécurité financière », *RFDA*, 2006, p. 483.

<sup>140</sup> Le Professeur F. Moderne a même souhaité la banalisation de l'intelligibilité comme norme de référence dans le contentieux administratif en proposant d'en faire un nouveau principe général de droit « sans passer par le prisme de l'objectif de la valeur constitutionnelle » voir B. Faure, « Les objectifs de valeurs constitutionnelles : une nouvelle catégorie juridique ? » *RFDC*, 1995, p. 63 ; voir J. Chevalier, « Vers un droit post-moderne ? les transformations de la régulation juridique », *RDP*, 1998, p. 684.

<sup>141</sup> Dans son article précité, A. Jennequin, a plaidé pour une déjuridicisation de l'intelligibilité de la norme au motif que « la consécration de l'objectif de la valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la norme s'est révélée, à l'analyse de la jurisprudence tant constitutionnelle qu'administrative très décevante. », p. 913.

s'y prendre en vue de se conformer à la constitution, soit des dispositions réécrites ou reformulées à intégrer dans la loi en cours d'adoption. Dans les deux cas, on est en présence d'interférences qui semblent illustrer la fonction de « législateur juridictionnel »<sup>142</sup> du juge constitutionnel. Dans le premier cas, la Cour constitutionnelle procède à un cadrage du travail législatif sans se substituer au parlement (1). Dans le second cas, par contre, elle se substitue au législateur et rédige les dispositions contraires à la constitution (2).

### **1- Un encadrement de l'activité législative par des injonctions**

L'« effet directeur *ad futurum* »<sup>143</sup> de la jurisprudence constitutionnelle sur l'activité normative peut s'appréhender à travers le prisme de l'intelligibilité ou celui du pouvoir régulateur de la Cour constitutionnelle. Concrètement, il s'agit d'injonctions adressées par la Cour, sous le prétexte de l'intelligibilité, à l'Assemblée Nationale à l'occasion du contrôle de constitutionnalité ou en vertu de son pouvoir régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics<sup>144</sup>. Une injonction, au sens large, est un « ordre, une prescription, un commandement émanant d'une autorité »<sup>145</sup>. Elle est en droit processuel, « un ordre adressé par un juge à une personne »<sup>146</sup>. Ramenée en contentieux constitutionnel, l'injonction s'entend d'une « habilitation dotée d'un caractère obligatoire que le juge constitutionnel accorde au législateur pour produire ou parfaire une norme législative future »<sup>147</sup>. Expression du pouvoir de commandement du juge, elle accompagne la décision qu'il y a lieu d'exécuter. C'est le pouvoir de « faire faire ». Il n'emporte pas pour le juge constitutionnel de se substituer au législateur. Le pouvoir d'injonction du juge constitutionnel contrairement aux autres juges s'exerce d'office<sup>148</sup> et sur la base de considérations diverses. La présence des injonctions dans la jurisprudence constitutionnelle béninoise prend prétexte de l'inintelligibilité de la norme contrôlée lorsque la Cour ne prend pas appui sur son pouvoir régulateur que lui confère la constitution<sup>149</sup>. A plusieurs reprises, la haute juridiction a ordonné à la représentation nationale de « reformuler » des phrases<sup>150</sup> ou encore de « supprimer » ou «

---

<sup>142</sup> Expression utilisée par le Professeur Otto Pfersmann dans la préface de l'ouvrage de Christian Behrendt, *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, Paris, LGDJ, 2006.

<sup>143</sup> L'expression se définit, selon C. Behrendt, comme : l'incidence de la jurisprudence constitutionnelle sur l'activité normative future du législateur. (Christian Behrendt, *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, Paris, LGDJ, 2006, p. 5.)

<sup>144</sup> Article 114 de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>145</sup> G. Cornu, *vocabulaire juridique*, Puf, 2008.

<sup>146</sup> R. Guillien, J. Vincent et autres, *lexique des termes juridiques*, 16<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris 2007.

<sup>147</sup> C. Behrendt, *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, Paris, L.G.D.J., éd Bruylant, 2006, p. 249.

<sup>148</sup> Dans le contentieux civil et administratif, l'exercice du pouvoir d'injonction est subordonné à une demande émanant d'une partie à l'instance. Le juge doit nécessairement être saisi de conclusions en ce sens pour pouvoir faire usage de son pouvoir d'injonction.

<sup>149</sup> Décision DCC 09 -120 du 06 octobre 2009, Rec. 2009, p.596; Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, Rec. 2011, p.451; Décision DCC 10 – 055 du 11 mai 2010, Rec. 2010, p. 354 ; Décision DCC 98 – 032 du 31 mars 1998, Rec. 1998, p.155.

<sup>150</sup> Décision DCC 09 – 120 du 06 octobre 2009, Rec., p. 596 ; Décision DCC 98 – 032 du 31 mars 1998, Rec. 1998, p.155 ; Décision DCC 03 – 045 du 13 mars 2003 Rec. 2003, p. 185 ; Décision DCC 03 – 058 du 19 mars 2003 Rec. 2003, p.231 ; Décision DCC 05 – 029 du 31 mars 2005 Rec. 2005, p. 135.

ajouter » des mots, expressions ou de simples ponctuations<sup>151</sup>. Aussi est-il constant que la Cour relève l'incomplétude d'une loi ou d'une disposition et demande la rédaction des aspects omis<sup>152</sup>. Le point culminant de l'exercice du pouvoir d'injonction par le juge constitutionnel béninois a été atteint dans les décisions très retentissantes EP-11-006 du 14 février 2011 et EP11-014 du 22 février 2011 par lesquelles la Cour avait habilité le Président de l'Assemblée Nationale à désigner d'office, des secrétaires parlementaires ad-hoc pour contourner les blocages que créaient les absences répétées des deux secrétaires parlementaires élus du bureau de l'institution. Ce faisant, la Cour s'interférait directement dans le fonctionnement même de l'Assemblée Nationale.

Le pouvoir injonctif du juge constitutionnel béninois paraît assez étendu. La variété des injonctions montre bien que ce pouvoir n'épargne aucun aspect de l'activité et du fonctionnement de l'Assemblée Nationale. Du simple commandement de légiférer aux injonctions sur les modalités de fonctionnement de l'Assemblée Nationale, le juge constitutionnel régent toute la vie de l'institution parlementaire.

En somme, la Cour se place aux antipodes du Maître de Vienne en n'hésitant pas à se substituer au législateur toujours sous prétexte de l'intelligibilité.

## **2- Une réécriture de la loi sous le prétexte de l'intelligibilité**

L'objectif originel du contrôle *a priori* de la constitutionnalité des lois est de garantir le respect des textes de valeur constitutionnelle. Il oppose deux volets d'un même registre dont le premier sert à vérifier la conformité avec le second.<sup>153</sup> Pour François Luchaire, le contrôle de constitutionnalité s'analyse comme « une comparaison terme à terme entre deux règles écrites ». <sup>154</sup> C'est donc un contrôle qui se veut objectif et à l'issue duquel le juge doit arrimer sa décision aux normes de référence.

Le contrôle de constitutionnalité a, sans doute, des limites que le Doyen Vedel s'est efforcé de préciser en affirmant que le « juge constitutionnel est un contrôleur, non un fondateur ». <sup>155</sup> Il souligne le « rôle subsidiaire, régulateur du conseil constitutionnel dans le processus législatif au regard du pouvoir de la représentation nationale et l'obligation pour le juge de refuser toute tentative de se substituer au

---

<sup>151</sup> Décision DCC 02 – 128 du 10 octobre 2002, Rec. 2002, p. 519 ; Décision DCC 03 – 145 du 16 octobre 2003 Rec. 2003, p. 593 ; Décision DCC 05 – 029 du 31 mars 2005 Rec. 2005, p. 135 ; Décision DCC 07 – 084 du 06 aout 2007, Rec. 2007, p. 403 ; Décision DCC 07 – 111 du 11 octobre 2007, Rec. 2007, p. 523.

<sup>152</sup> Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, Rec. 2012 p. 848 ; Décision DCC 09-018 du 26 février 2009, Rec. 2009, p.144 ; Décision DCC 06-034 du 04 avril 2006, Rec. 2006, p.157 ; Décision DCC 07-079 du 24 Juillet 2007, Rec.2007, p.373 ; Décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010, Rec. 2010, p. 609 ; Décision DCC 10 – 055 du 11 mars 2010, Rec. 2010, p. 354 ; Décision DCC 01 – 098 du 23 novembre 2001, Rec. 2001, p.395 ; Décision DCC 10 – 116 du 08 septembre 2010, Rec. 2010, P 128 ; Décision DCC 96 – 048 du 06 aout 1996, Rec. 1996, p. 217 ; Décision DCC 96 – 010 du 24 janvier 1996, Rec. 1996, p. 51 ; Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, Rec. 2011, p. 451.

<sup>153</sup> N. Médé, *Les grandes décisions de la Cour Constitutionnelle du Bénin*, EUE, Berlin 2012, p. 345.

<sup>154</sup> F. Luchaire, « Le Conseil Constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », *RDP*, 1967, p.46 et 47.

<sup>155</sup> G. Vedel, « Aspects généraux et théoriques », in Mélanges en l'honneur de Jean DRAGO, Paris, *Economica*, 1996, p. 8.

législateur en usurpant sa fonction créative de la loi... »<sup>156</sup>. En d'autres termes, le contrôle de constitutionnalité doit se borner à la recherche des contrariétés partielles ou totales de la loi qui en fait l'objet. C'est une conséquence de la compétence d'attribution des juridictions constitutionnelles qui, du reste, n'ont pas un pouvoir d'appréciation et de décision au même titre que le législateur. Une décision qui censure partiellement ou totalement une loi doit en même temps indiquer la norme constitutionnelle de référence violée. Par conséquent, « une décision d'inconstitutionnalité ne peut donc être *ad nutum* encore moins sur une appréciation de la Cour, au-delà de toute norme de référence à la constitution ». <sup>157</sup> En définitive, le contrôle de constitutionnalité, qu'il soit *a priori* ou bien *a posteriori*, ne confère au juge qu'un pouvoir très limité.

Pourtant, la pratique au niveau de la Cour constitutionnelle ne semble pas s'inscrire dans cette droite ligne tracée par Hans Kelsen reprise par le Doyen Vedel<sup>158</sup>. La Cour dans l'exercice des compétences qui lui sont dévolues par l'article 114 de la constitution de 11 décembre 1990, « s'autorise une grande autonomie de décision. »<sup>159</sup>. Elle s'élève bien au-delà de simples corrections de forme ou des erreurs sémantiques ou des fautes de français. La Cour se substitue au législateur sous le prétexte de l'inintelligibilité ou de la faible intelligibilité d'une disposition. En cela, elle est source de nouvelles idées et de modifications de fond des délibérations de l'Assemblée Nationale.

A différentes reprises, la Cour fait injonction au Parlement de compléter une disposition par des rédactions « prêt à porter ». Elle rédige la disposition ou la phrase qu'elle juge insuffisante ou non intelligible que le Parlement n'a d'autre choix que d'entériner.<sup>160</sup>

Saisie d'une requête, en date du 22/09/1998 par laquelle le Président de la République défère à la Haute Juridiction pour contrôle de conformité à la constitution, la loi portant règles générales pour les élections en République du Bénin, la Cour décide, par exemple, qu'il faut préciser à l'article 54 par le membre de phrase : « un récépissé de cette déclaration est délivré par la commission électorale ou départementale ou locale concernée... »<sup>161</sup>.

---

<sup>156</sup> R. Badinter, « Du côté du Conseil Constitutionnel », *RFDA* N° 2 du 11 mars 2002, p. 207.

<sup>157</sup> N. Médé, *Les grandes décisions de la Cour Constitutionnelle du Bénin*, op. cit, p. 346.

<sup>158</sup> G. Vedel, « Le Conseil Constitutionnel », *Pouvoirs*, N° 45, PUF, 1998, p. 150.

<sup>159</sup> N. Médé, *Les grandes décisions de la Cour Constitutionnelle du Bénin*, op. cit. p. 346 – 347

<sup>160</sup> Décision DCC 12-153 du 04 août 2012, Rec. 2012 p. 848 ; Décision DCC 09-018 du 26 février 2009, Rec. 2009, p.144 ; Décision DCC 06-034 du 04 avril 2006, Rec. 2006, p.157 ; Décision DCC 07-079 du 24 Juillet 2007, Rec.2007, p.373 ; Décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010, Rec. 2010, p. 609 ; Décision DCC 97 – 017 du 29 avril 1997 à propos de l'article 106, al3 de la loi portant libération de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits de presse, Rec. 1997, p. 75 ; Décision DCC 96 – 010 du 24 janvier 1996 relative à la loi organique sur la Cour Constitutionnelle dont les articles 5, 20, 34 et 58 ont été substantiellement complétés ou réécrits. Rec. 1996, p. 57; Décision DCC 98 – 084 du 19 novembre 1998 relative à la loi portant règle générale pour les élections en République du Bénin. Les articles 26 et 54 de cette loi, ont été complétés par la Cour, Rec 2006, p. 157 ; Décision DCC 06-034 du 04 avril 2006 à propos des articles 15 et 57 de la loi portant statut général des personnels militaires des forces armées béninoises, Rec. 2006, p.157.

<sup>161</sup> Décision DCC 98 – 084 du 19 novembre 1998 op.cit.

Parfois la Cour procède à une reformulation complète de la disposition ou la phrase mal rédigée ou jugée confuse.<sup>162</sup> Une décision particulièrement intéressante a été rendue, dans ce sens, par la Cour à l'issue du contrôle de conformité de la loi N° 2008-07 portant code de procédures civile, commerciale, sociale et administrative<sup>163</sup>. Ce fut pour elle l'occasion de réécrire plus d'une cinquantaine d'articles de cette loi en se référant directement à l'exigence constitutionnelle de l'intelligibilité. Les reformulations, les réécritures et renumérotations de plusieurs articles ont été « dictées » à la représentation nationale soit pour « une meilleure compréhension » soit pour « éviter toute confusion » soit encore « pour une meilleure structuration » soit enfin « pour avoir la clarté et la précision requises ».

Au total, le juge constitutionnel béninois s'est constamment doté à la fois de « la gomme » et « du crayon ». Ce faisant, il excède sa compétence d'attribution telle que circonscrite dans la constitution<sup>164</sup>. De fait, il légifère conjointement avec l'Assemblée Nationale et porte atteinte à la séparation des pouvoirs voulue par le constituant béninois.

## **B- Une atteinte à la séparation des pouvoirs**

Constamment considéré comme un principe<sup>165</sup>, ou une norme,<sup>166</sup> la théorie de la séparation des pouvoirs née de la doctrine de Montesquieu<sup>167</sup> a connu diverses fortunes. Les nombreux assauts et applications dont elle fait aujourd'hui l'objet, semblent éroder son prestige, et même remettre en cause toute son architecture conceptuelle.<sup>168</sup>

---

<sup>162</sup> Décision DCC 02 – 012 du 19 février 2002, au sujet de l'art 1<sup>er</sup> al-2 de la loi portant statut de la magistrature. La cour avait estimé que tel que formulée, cette disposition ne prenait pas en compte l'ensemble des membres du corps de la magistrature, Rec. 2002, p. 59; Décision DCC 02-144 du 23 décembre 2002, relative aux articles 500, 687 et 692 de la loi portant code des personnes et de la famille en République du Bénin, Rec. 2002, p. 579 ; Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, au sujet des articles 21, 23 et 24 de la loi organique portant conditions de recours au référendum en République du Bénin, Rec. 2011, p.451; Décision DCC 07-084 du 06 Août 2007, à propos des articles 21, 26, 49 alinéa 2 et 67 de la loi sur le service militaire ciblé du Gouvernement du Président Boni YAYI, Rec. 2007, p.403 ; Décision DCC 07-113 du 16 octobre 2007, sur l'article 82 alinéa 3 et 4 de la loi portant règles générales pour les élections en République du Bénin, Rec. 2007, p.533.

<sup>163</sup> - Décision DCC 09-120 du 6 octobre 2009, Rec. 2009, p. 596.

<sup>164</sup> Article 114 de la Constitution du 11 décembre 1990.

<sup>165</sup> La séparation des pouvoirs a été définie par S. Milacic comme « un principe juridique d'organisation du pouvoir modéré dans l'Etat grâce à la concurrence équilibrée non faussée entre le législatif, l'exécutif, voire le judiciaire devenus statutairement autonomes sur la base de leur fonction spécialisée. », cité par V. Topanou, « *L'équilibre des Pouvoirs dans la Constitution béninoise* », *Revue Droit Béninois (RDB)* N°1-2012, p.42.

Pour l'encyclopédie libre, « la séparation des pouvoirs est un principe de répartition des différentes fonctions de l'Etat qui sont confiées à différentes composantes de ce dernier ». Enfin, pour le conseil constitutionnel, la séparation des pouvoirs est un « principe général du droit de valeur constitutionnelle » (voir Décision CC 79-104DC du 23 mai 1979).

<sup>166</sup> R. Ferretti considère la séparation des pouvoirs comme « une norme de référence qui s'impose au législateur parce qu'elle a une valeur supérieure à la loi » (document inédit).

<sup>167</sup> Montesquieu pensait que : « C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir, est porté à en abuser : il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites.... Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. », (Voir R. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome II, Dalloz, 2004, p.5).

<sup>168</sup> En France, la doctrine de Montesquieu a été ébranlée à deux reprises. La première remise en cause a consisté en un remplacement de la théorie de la « séparation des pouvoirs » par la « gradation des pouvoirs ». Ensuite une doctrine, se fondant sur l'article 3 de la déclaration des droits de 1789 et le titre III de la constitution de 1791 a pu conclure au remplacement de la « séparation des pouvoirs » par la « limitation des pouvoirs » (R. Carre de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome II, Dalloz 2004, p.112 à 128).

Cette propension à la banalisation de la séparation des pouvoirs transparait dans le constitutionalisme africain. Au Bénin, la vie constitutionnelle des vingt dernières années dévoile une prépondérance de la Cour Constitutionnelle sur l'Assemblée Nationale. A la séparation horizontale des pouvoirs se substitue progressivement une différenciation verticale marquée par une Cour Constitutionnelle qui prend sans cesse d'altitude dans la conscience collective du peuple béninois. Cet état de chose emporte fondamentalement deux conséquences : l'ébranlement de la souveraineté du Parlement(1) et la contestation consécutive de l'autorité de la Cour Constitutionnelle par les parlementaires béninois(2).

### **1- La souveraineté du Parlement ébranlée**

Décrivant le fonctionnement d'un régime constitutionnel, R. Carre Malberg montrait qu'il reposait sur l'identification des gouvernés aux gouvernants, sur la confusion entre le peuple<sup>169</sup> et ses représentants, entre la volonté générale et la volonté parlementaire, faisant ainsi du Parlement légal le souverain effectif. Le parlement est donc l'organe de volonté d'un autre organe qu'est le peuple<sup>170</sup>. Ce qui fait dire à Dominique Rousseau<sup>171</sup> que « l'activité législative est là, en effet, directement imputée à la volonté du Peuple sans que celui-ci ne puisse protester puisque, par définition, il n'existe pas de manière séparée et indépendante. ». Le Peuple ne peut donc avoir de volonté hors de celle exprimée par ses représentants. La loi, œuvre du parlement, devient alors, l'émanation de la volonté du peuple. Elle est, selon les termes de l'article 6 de la déclaration des droits de 1789, « l'expression de la volonté générale ». Elle est donc consubstantielle à la souveraineté du Parlement.

La participation de la Cour Constitutionnelle à la rédaction de la loi constitue, à première vue, une intrusion de la haute juridiction dans l'exercice même de l'attribut fondamental de l'Assemblée nationale qu'est la loi. Les injonctions de la Cour, pour autant qu'elles constituent des ajouts à la volonté du législateur, provoquent une sorte de glissement vers un « domaine réservé » qui est l'expression même de la « souveraineté législative » du Parlement. Elles sont une création prétorienne de normes que l'Assemblée nationale est bien tenue de prendre en compte en vertu de l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux décisions de la Cour Constitutionnelle<sup>172</sup>. La souveraineté législative de l'Assemblée nationale se trouve ainsi disputée voire amputée dès l'instant où face à une divergence d'interprétation entre le elle et la Cour, le dernier mot revient au juge.

---

<sup>169</sup> Le Professeur Koffi Ahadzi constate l'échec de toute tentative de définition et de conceptualisation de la notion de « peuple ». Toutefois, il définit la notion de peuple comme « une communauté humaine fixée sur un territoire aux frontières internationalement reconnues et unie par une aspiration commune de vivre ensemble ». (Voir K. Ahadzi, « Réflexions sur la notion de peuple », *Revue du CERDIP*, volume1 2002, p. 87).

<sup>170</sup> R. Carre de Malberg op cit, p.199 à 227.

<sup>171</sup> D. ROUSSEAU, « faut-il une Cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité des lois ? », *Mélanges J. Gicquel*, Paris 2008, Montchrestien, p. 465 à 471.

<sup>172</sup> Art 124 de la Constitution du 11 décembre 19990.

Pour contourner ce débat sans issue véritable, il faut sortir de l'effet de parallaxe dans lequel plonge le questionnement sur la légitimité d'un contrôle *a priori* de la constitutionnalité des lois, et admettre avec le Professeur Rousseau<sup>173</sup> qu'une Cour Constitutionnelle crée un espace institutionnel qui distingue la volonté des représentants du souverain et celle du souverain lui-même. Par son office, le juge constitutionnel opère une différenciation entre gouvernés et gouvernants en constituant les droits des premiers en corps séparé des seconds. En effet, la construction jurisprudentielle d'une charte des libertés crée progressivement un écran de plus en plus large, ou, plus exactement un véritable espace assurant aux représentés leur autonomie par rapport aux représentants. Et c'est précisément cette mise à distance qui fait de la Constitution un instrument de limitation des pouvoirs dans les mesures où elle met les gouvernés dans une position d'antériorité par rapport aux gouvernants. Une Cour Constitutionnelle, met ainsi en place un mode de fonctionnement démocratique. Sans elle, la volonté des représentants risque de prévaloir sur celle du peuple du fait de la confusion, de l'identification de ceux-ci à celui-là. Avec le contrôle de constitutionnalité, la souveraineté populaire est en position de prévaloir car, elle dispose d'un moyen : la Cour précisément lui permettant d'exprimer sa volonté contre la prétention des représentants.

Le contrôle de constitutionnalité constitue, tout compte fait, un progrès démocratique en ce qu'il permet d'introduire à l'intérieur de la logique de la démocratie représentative, le principe de la démocratie directe. L'impossibilité pratique de l'expression directe de la souveraineté populaire a conduit à la mise en place d'institutions qui la représentent ; or celles-ci peuvent avoir tendance à « trahir » ou « mal » exprimer la volonté du peuple. Donc en vérifiant que les lois respectent la constitution, expression de la souveraineté populaire, la Cour contribue à rétablir la soumission de la volonté représentative à la souveraineté populaire. Cette conception du contrôle de constitutionnalité que partage le Doyen Vedel a, sans nul doute, inspiré la célèbre formule due à ce Président émérite du Conseil Constitutionnel français dans la décision 85-197 DC du 23 août 1985 : « la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution ». <sup>174</sup>

Au final, la souveraineté du parlement n'est pas totale. Elle est « une souveraineté contrôlée », une souveraineté « subordonnée » telle la loi vis-à-vis de la Constitution. Le juge constitutionnel en ce qui le concerne n'est qu'un « contrôleur et non un fondateur ». <sup>175</sup> Son contrôle ne peut porter atteinte à la souveraineté nationale puisque toute déclaration de non-conformité à la Constitution d'une loi n'est que la reconnaissance d'un défaut juridique auquel on peut remédier soit en modifiant la loi pour la rendre conforme à la constitution, soit en la promulguant telle qu'elle, mais dépouillée des scories ou des erreurs censurées par lui.

---

<sup>173</sup>D. Rousseau *op cit.* p. 469.

<sup>174</sup>Décision 85-197 du 23 Août 1985, citée par R. Badinter, « *Du côté du Conseil Constitutionnel* », RFDA N°2 du 11 mars 2002, p.207.

<sup>175</sup> Expression empruntée au Doyen Vedel, citée par R. Badinter, « *Du côté du Conseil Constitutionnel* », *op cit.*, p.207.

Ainsi, la Cour constitutionnelle, loin de porter atteinte à la souveraineté de l'Assemblée nationale, loin de censurer la volonté générale, assure le respect de l'une et de l'autre en préservant la suprématie de la Constitution du 11 décembre 1990 qui est l'expression suprême et totale.

On peut conclure avec le Doyen Vedel que « le juge constitutionnel n'est pas un censeur mais un « aiguilleur ». Il n'interdit pas la marche du train ; il se borne, en vertu des règles qu'il est chargé d'appliquer, à le diriger sur la bonne voie. ».<sup>176</sup> Vu comme tel, le contrôle de constitutionnalité ainsi que toutes les conséquences qui s'y attachent (notamment les corrections et la réécriture de la loi), apparaissent comme un instrument au service de l'Etat de droit et de la sécurité juridique. Les parlementaires béninois n'ont cependant pas cette perception du rôle de la Haute Juridiction. Ils n'y voient qu'une institution hégémonique et n'hésitent pas, parfois, à contester sa légitimité.

## **2- La légitimité contestée de la Cour**

Le contrôle de constitutionnalité fait du Parlement et de la Cour Constitutionnelle deux principaux organes créateurs de droit. Ils sont également deux acteurs les plus antagonistes, puisqu'ils doivent se partager un domaine, celui de la production des normes, et que chacune de leurs actions est susceptible de constituer une occasion de vérification de leur légitimité à les conduire. C'est évident pour la haute juridiction d'autant que le Parlement la considère comme un intrus dans son domaine. C'est également vrai pour le Parlement lui-même dont les décisions ne s'imposent pas du seul fait qu'elles sont « juridiquement correctes », mais de ce qu'elles correspondent, globalement à la capacité de la réception de la société à un moment donné, c'est-à-dire intelligibles.

Dans ses injonctions, sous le prétexte de l'intelligibilité, la Cour Constitutionnelle s'autorise, il faut le rappeler, une grande autonomie de décision et se positionne en dernier « finisseur » de la loi. Cette attitude de la Cour ne peut que provoquer l'irritation des parlementaires qui ont le sentiment de se « heurter à un mur »<sup>177</sup> ou, ce qui est pire, à un véritable « donneur de leçons » dans un domaine qu'il estime être le leur. A la limite, les parlementaires dénie toute légitimité aux juges constitutionnels<sup>178</sup>. Ils n'admettent pas, en tant que représentants élus de la nation, recevoir des ordres des « autorités nommées » et/ou « désignés » par eux. Ils ne comprennent pas que le juge constitutionnel soit détenteur d'un pouvoir de création de la loi.

---

<sup>176</sup> G.Vedel, cité par R. Badinter, « Du côté du conseil constitutionnel », *RFDA* N°02 du 11/03/2002, p. 207.

<sup>177</sup> A. Delcamp, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *RFDC* N°57, 2004, p.37 à 83.

<sup>178</sup> Un député béninois de la cinquième législature déclarait, lors du débat parlementaire du 15/02/2009 « mes camarades disent qu'il faut respecter la décision de la Cour ...ils se trompent, parce que cette Cour là est déjà illégitime depuis des mois » (page 9 du compte rendu des débats parlementaires, citée dans la décision DCC 09-015 du 19 février 2009) ; Voir également L. Favoreu, « *la légitimité du juge constitutionnel* », revue internationale de Droit comparé, n°2, Avril-juin 1994, p. 557-581.

Les parlementaires béninois ont marqué une hostilité manifeste à la Cour constitutionnelle par des actes et propos de désaveux éprouvants,<sup>179</sup> et à peine voilés, de ses décisions. La cinquième mandature en a été le point culminant. Elle a été marquée par une résistance sans précédent aux demandes de mise en conformité des dispositions censurées par la Haute juridiction. Particulièrement les députés de la cinquième mandature ont résisté à deux décisions de la Cour en 2009 et en 2010.

En décembre 2008, les Députés de l'opposition parlementaire, à l'époque majoritaire, avaient procédé à une répartition, de toute évidence, très inéquitable des sièges sans tenir compte de la configuration politique de l'Assemblée Nationale. La Cour, saisie d'un recours en inconstitutionnalité, avait jugé par décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009, que « le choix des Députés appelés à représenter l'Assemblée Nationale en tant que corps, à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'Etat, doit se faire selon le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité »<sup>180</sup>. Les Députés de la majorité parlementaire avaient opposé une résistance à s'incliner devant cette décision à la faveur d'une ambiguïté née d'une double interprétation de la notion de « configuration politique » dans deux décisions précédentes, à la limite contradictoire de cette même Cour.<sup>181</sup> Au lieu de déférer à l'injonction, c'est plutôt « une interprétation de certains concepts contenus dans la décision »<sup>182</sup> que les Députés ont sollicité auprès de la Haute Juridiction. En fait, ils conditionnent la reprise des désignations à la clarification par le juge constitutionnel des notions de majorité et de minorité au sein du Parlement béninois.

En août 2010, l'Assemblée nationale a voté la loi N° 2010 – 035 portant règles particulières pour l'élection des députés de la sixième mandature. Son article 2 a augmenté l'effectif des Députés qui passe de 83 à 99. Ce qui a entraîné un accroissement substantiel du budget de l'Assemblée nationale exercice 2011. Saisie par le Président de la République d'un recours en inconstitutionnalité, la Cour a déclaré les articles 2 et 37 contraires à la constitution « en ce que les propositions d'augmentation du nombre de sièges de députés n'ont pas été accompagnées de propositions d'augmentations de recettes ou d'économies équivalentes.»<sup>183</sup>. Mais lors de l'examen de cette loi, à l'issue de la seconde délibération, la Cour a constaté « qu'au lieu de procéder à la mise en conformité indiquée par la décision DCC 10–117, l'Assemblée nationale a, d'une part, maintenu dans le texte de la loi, l'article 2 déclaré contraire à la constitution, et d'autre part, modifié l'article 37 alinéa 3 ... sans pour autant faire des propositions de recettes ou d'économies... »<sup>184</sup>. De surcroît,

<sup>179</sup> J. Adeloui, « Le parlement dans le régime politique béninois », communication au colloque organisé par l'Association béninoise de droit constitutionnel les 8, 9 et 10 août à Cotonou, en hommage au Prof Maurice Ahanhanzo Glèlè.

<sup>180</sup> Décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009, Rec. 2009, p.55.

<sup>181</sup> Décision DCC 01 – 011 du 12 janvier 2001, Rec. 2001, p.53 ; Décision DCC 03-168 du 26 novembre 2003, Rec. 2003, p.681.

<sup>182</sup> Décision DCC 09-15 du 09 février 2009, Rec. 2009, p.111.

<sup>183</sup> Décision DCC- 10-117 du 8 septembre 2010, Rec. 2010, p.636.

<sup>184</sup> Décision DCC 10-145 du 14 décembre 2010, Rec. 2010, p.780.

l'Assemblée Nationale « a substitué au contenu déclaré contraire à la constitution, une nouvelle formulation » que le juge a qualifié de « manière déguisée de contourner la décision de la Cour... »<sup>185</sup>. Ce faisant, l'Assemblée Nationale a violé l'autorité de la chose jugée attachée à la décision de la Cour conformément à l'article 154 de la Constitution.

En plus de la résistance collective on note des oppositions individuelles de députés. Parfois la contestation des décisions de la Cour se fait par des diatribes, à l'endroit de la Haute Juridiction. Les débats parlementaires et les déclarations médiatisées en constituaient les instants privilégiés. La démesure dans les propos<sup>186</sup> ont légitimement suscité des craintes de « débordements sociaux » au sein des béninois au point de déterminer une citoyenne à saisir la Cour Constitutionnelle d'un « recours en inconstitutionnalité contre le comportement déshonorable des Députés à l'Assemblée Nationale »<sup>187</sup>. Cet état de chose a, sans nul doute été pressenti par le Professeur Koffi Ahadzi qui s'inquiète de ce que la constitution béninoise du 11 décembre 1990 a institué « une organisation conflictuelle des pouvoirs qui s'équilibrent les uns les autres au moyen d'un ensemble de dispositions massues susceptibles à tout moment de se bloquer en provoquant un véritable chaos institutionnel<sup>188</sup>».

## **Conclusion**

L'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité est né de l'office du juge constitutionnel français à l'occasion du contrôle de constitutionnalité des lois. L'office du juge constitue le réceptacle où se dépose régulièrement une nouvelle couche d'humus sur laquelle fleurissent les normes de références du contentieux constitutionnel des lois.<sup>189</sup>

A la mesure de la volonté du constituant béninois de 1990, a répondu celle de la Cour constitutionnelle qui, depuis son installation en 1993, a pleinement exercé les compétences qui lui sont dévolues, a su développer en toute indépendance, une politique jurisprudentielle hardie<sup>190</sup>. Par une jurisprudence constante et soutenue, la Cour a implicitement fait de l'objectif d'intelligibilité de la loi, une norme de référence

---

<sup>185</sup> Décision DCC 10-145 du 14 décembre 2010.

<sup>186</sup>- Lors des débats parlementaires du 15 janvier 2009 consécutifs à la demande de mise en conformité de la décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009, on a pu entendre des députés, parlant de la Cour constitutionnelle, dire « ... Nous avons à faire à un mercenaire politique ; .... A des assassins de la démocratie... Notre Cour est en train de préparer un Rwanda.... Nous avons une Cour illégitime, illégale.... La décision de la Cour ne nous engage pas.... Ceux que vous appelez membres de la Cour et que moi je ne considère pas... je les désavoue à partir d'aujourd'hui parce que c'est eux qui veulent amener la guerre civile dans ce pays... on va s'affronter comme cela se doit... c'est une Cour que j'appelle désormais la Cour aux droits sataniques... » (Voir rapport des débats parlementaires cité dans la décision DCC 11-025 du 19 mai 2011, Rec. 2011, p.148).

<sup>187</sup> – Décision DCC 11- 025 du 19 mai 2011, Rec. 2011, p.148.

<sup>188</sup> K. Ahadzi, « *Réflexions sur la constitution béninoise du Renouveau Démocratique* », cité par V. TOPANOU, « *L'équilibre des Pouvoirs dans la Constitution béninoise* », *Revue Droit Béninois (RDB)* N°1-2012, p.43.

<sup>189</sup> T. Holo, « Le concept de l'Etat à orientation socialiste », *Revue béninoise sciences juridiques et administratives (R.B.J.A)* n°11, 1988 p. 1.

<sup>190</sup> Ce contrat avait déjà été opéré par Stéphane BOLLE (S. BOLLE, « L'indépendance, ça se construit ! l'exemple de la Cour constitutionnelle du Bénin », in mélange Jean Louis Autin, Presse de la faculté de droit et science politique de Montpellier, 2012, p.949 et S).

du contentieux constitutionnel au Bénin. Cela, non pas sans heurts avec des parlementaires qui, plus d'une fois, ont bruyamment contesté ses injonctions et même sa légitimité.

La politique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle sur l'intelligibilité de la loi est parfaitement légitime d'autant plus qu'elle constitue un gage sérieux et irrévocable de l'effectivité de l'Etat de droit et de la sécurité juridique en République du Bénin. L'égalité des citoyens devant la loi, ainsi que la jouissance des droits, tiennent en effet, au fait que chacun y a potentiellement accès et en discerne la teneur. Toutefois, la pertinence de l'objectif d'intelligibilité de la loi, doit être recherchée au double plan conceptuel et juridique.

Du point de vue juridique, il faut reconnaître que l'intelligibilité de la norme s'accommode mal de la juridicité. Les exigences de prévision, de non équivocité et de non ambiguïté sont « des exigences variables, toujours appréciées de manière relative, en fonction du domaine juridique concerné par le texte en cause, des destinataires de la règle et des contraintes qui pèsent sur l'autorité normative »<sup>191</sup>. Cette malléabilité paraît « particulièrement adaptée à la recherche d'une plus grande qualité du droit », par son « adaptabilité »<sup>192</sup> et son « pragmatisme »<sup>193</sup>. Mais elle demeure « incompatible avec la qualité de la norme juridique et peu adaptée à un contrôle juridictionnel éminemment objectif »<sup>194</sup>.

Du point de vue conceptuel, il faut rappeler que l'idée de lois intelligibles tout à la fois lisibles et précises, est et demeure, un idéal : c'est-à-dire, chaque fois revendiqué mais jamais atteint. Parfaitement prévisible, précise et compréhensible de tous, la loi deviendrait terriblement lourde et à la fois complexe et simple et postulerait que tous les citoyens sont au même niveau intellectuel. La problématique reste donc et demeure sans solution définitive.

Pour sortir de l'effet de parallaxe dans lequel plonge toute réflexion sur l'intelligibilité de la loi, il convient d'apprécier ce concept au regard des capacités raisonnables de rédaction de l'autorité normative, comme au regard des capacités raisonnables de compréhension des destinataires. Parce que l'application de l'exigence d'intelligibilité ne doit pas entraîner un appauvrissement du droit, elle doit prendre en compte l'imprévisibilité inhérente à l'infinie diversité des conduites humaines en même temps que l'irréductible complexité de la matière juridique. C'est donc un point d'équilibre des capacités raisonnables de l'autorité normative et celles des destinataires de la loi que le juge constitutionnel doit rechercher à établir lors de son contrôle sans poursuivre à tout prix un objectif qui en définitive, demeure un « leurre ». Une telle compréhension de l'intelligibilité conduirait la Haute juridiction à ménager les susceptibilités des parlementaires et éviter, surtout aux Etats africains, le « véritable chaos institutionnel » et « la menace permanente d'un

<sup>191</sup> J-M. Larralde, « Intelligibilité de la loi et accès au droit », *LPA* 19 novembre 2002, p. 17.

<sup>192</sup> A. Jennequin, *op cit*, p. 995.

<sup>193</sup> L. Malino, « Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi », *RDP* 2006, p.647.

<sup>194</sup> A. Jennequin, *op cit*, p. 995.

arbitrage militaire » que redoute le professeur Koffi Ahadzi lorsqu'il évoque les conséquences éventuelles d'une « organisation conflictuelle des pouvoirs »<sup>195</sup> dans la constitution béninoise du Renouveau Démocratique.

---

<sup>195</sup> K. Ahadzi, « *Réflexion sur la constitution béninoise du Renouveau Démocratique* », cité par V. TOPANOU, « Equilibre des pouvoirs dans la constitution béninoise », *Revue Droit Béninois* N° 1, 2012, p. 43.