

# Synthèse des réponses au questionnaire

Marie-Christine Meininger

*Secrétaire générale de l'ACCPUF (2006-2010)*

Mesdames et Messieurs les Président(e)s,

Mesdames et Messieurs les Juges,

Madame la Déléguée,

Mesdames et Messieurs les Professeurs, Chers amis

Je tiens tout d'abord à vous remercier très sincèrement pour le temps que vous avez consacré à répondre au questionnaire qui vous avait été adressé. L'élaboration de ce document est le fruit d'un intense travail de préparation, mené sous l'égide du Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, Robert Dossou. C'est sous sa direction que plusieurs réunions d'experts, organisées par la Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie ont permis de définir les thématiques autour desquelles s'articule cette Conférence.

La lecture des réponses au questionnaire s'est avérée passionnante, les analyses et informations qu'elles recèlent très documentées. L'exercice de synthèse qui m'est dévolu en est d'autant plus périlleux et c'est la raison pour laquelle la Secrétaire générale de l'ACCPUF sollicite votre bienveillance. Je m'efforcerai de ne pas vous trahir, ni d'empiéter sur les débats à venir.

Le questionnaire portait d'une part sur les textes constitutionnels et la place faite par ces derniers à la possible survenance de crises, d'autre part sur le rôle des Cours constitutionnelles et institutions équivalentes, confrontées à de tels événements. Il leur était demandé comment elles étaient appelées à mettre en œuvre leurs compétences en matière de contrôle de constitutionnalité, de protection des droits de l'homme, de régulation du fonctionnement des

pouvoirs publics, d'organisation et de déroulement des élections, de contrôle des résultats du scrutin. Avaient-elles été confrontées à des crises non prévues par la Constitution ? Quel rôle avaient-elles joué en matière de sortie de crise ? Quelle contribution avaient-elles apporté à la solution de crises régionales ?

Je suivrai le fil directeur ainsi défini, tout en soulignant le caractère introductif de cette présentation. Le temps qui m'est dévolu ne me permet pas d'aborder l'étendue des questions soulevées par le questionnaire, notamment ce qui concerne le rôle des Cours face aux mesures de lutte contre le terrorisme, sujet qui mériterait en soi un exposé. Je me bornerai à donner un aperçu de la richesse du sujet en invitant les représentants de Cours ici réunis à engager le débat à partir des exemples cités et des leçons de leur expérience.

## LES TEXTES

« Tout État libre où les grandes crises n'ont pas été prévues est à chaque orage en danger de péril » écrit Jean-Jacques Rousseau (« *Considérations sur l'État de Pologne* »).

Tel est l'objet des dispositions relatives aux circonstances exceptionnelles et à l'interruption du fonctionnement des pouvoirs publics dont font état la plupart des réponses au questionnaire (cf. l'article 16 de la Constitution française de 1958). Celles-ci s'accompagnent le plus souvent de prescriptions telles que l'interdiction de dissoudre le Parlement, de réviser la Constitution ou de recourir au référendum.

Plus largement, de nombreux textes prévoient :

- l'état d'urgence, de siège, les circonstances exceptionnelles, le péril imminent, la déclaration de guerre ;
- une crise politique née d'un putsch ou coup d'État ;
- la vacance au sommet de l'État due au décès ou à l'empêchement du chef de l'État ;
- un conflit d'attributions entre pouvoirs publics et/ou institutions ;
- un conflit entre les entités d'une Fédération (cantons suisses, communautés, régions belges).

Ces dispositions permettent d'ébaucher une typologie des crises. Toutefois plusieurs types de crises peuvent se superposer ou s'enchaîner. Ainsi

l'empêchement des pouvoirs publics peut être aussi bien l'origine de la crise que sa conséquence.

Les compétences des Cours sont elles-mêmes enserrées non seulement par les textes mais encore par la place que les Cours occupent au sein des institutions. Même lorsque ces compétences ne sont pas prévues explicitement, il arrive, comme en Albanie, que la Constitution attribue à la Cour un rôle de garde-fou qui lui permet d'intervenir utilement, par exemple dans le cadre de ses attributions en matière de contrôle des lois (voir *infra*).

Dans plusieurs pays, les compétences des Cours se concentrent sur certains types de crise, par exemple les crises électorales au Congo Brazzaville ou les conflits entre entités fédérées en Suisse.

De manière générale cependant, les compétences des Cours constitutionnelles et institutions équivalentes en ce domaine ont clairement tendance à s'étendre, soit à la suite de révisions constitutionnelles, soit du fait des Cours elles-mêmes

En France, il n'existait jusqu'en 2008 aucun contrôle sur la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution. Cet article a été complété lors de la révision du 23 juillet 2008 pour permettre au Conseil constitutionnel d'exercer un véritable contrôle sur le maintien en vigueur des pouvoirs exceptionnels. Dorénavant, après 30 jours d'exercice, le Conseil peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions exigées par le premier alinéa de l'article 16 demeurent réunies. Le Conseil procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.

Les réponses de plusieurs Cours font état de compétences très largement définies.

Ainsi, aux termes de l'article 92 de la Constitution du Cambodge, tous les votes de l'Assemblée nationale contraires aux principes de sauvegarde de l'indépendance, de la souveraineté, de l'intégrité territoriale du Royaume et portant atteinte à l'unité politique ou à l'administration du pays sont réputés nuls. Il revient au Conseil constitutionnel, seul compétent en la matière, de prononcer cette nullité.

De même, l'art. 66 de la Constitution du Bénin prévoit qu'en cas de coup d'État, de putsch, d'agression par des mercenaires ou de coup de force, « tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle ». La Cour constitutionnelle ainsi que ses membres pris individuellement sont donc astreints

à ce «devoir sacré». En outre, en cas de prise de mesures exceptionnelles (article 68), la Cour constitutionnelle statue sur les mesures prises par le Président de la République lorsque celles-ci suspendent les droits des citoyens garantis par la Constitution. Enfin, dans tous les cas de dysfonctionnement des institutions non explicitement prévus, la Cour constitutionnelle intervient sur le fondement de l'article 114 en sa qualité d'«organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics».

La Cour suprême de Maurice se voit également conférer, par plusieurs articles de la Constitution, un rôle primordial.

Enfin la Cour constitutionnelle du Gabon est habilitée à régler toutes les crises, même celles non prévues expressément par la Constitution.

Une question particulièrement délicate est celle du rôle des Cours en cas de révision constitutionnelle. Celles-ci sont en effet parfois appelées à se prononcer – soit en application des textes, soit du fait des circonstances – sur les lois de révision de la Constitution. Il leur est alors demandé de se prononcer non seulement sur la procédure suivie mais parfois sur le fond, ce qui les met dans une position particulièrement délicate aussi bien sur le plan juridique (définition de principes «supra-constitutionnels») que sur le plan politique, en cas de crise latente ou déclarée.

Ainsi au Bénin, en 2006, la Cour constitutionnelle s'est opposée à un vote du Parlement par lequel celui-ci avait décidé de proroger d'un an le mandat des députés. Cette disposition avait obtenu la majorité qualifiée des quatre cinquièmes, requise par l'article 155 pour toute révision de la Constitution. La Cour a fait droit aux recours en inconstitutionnalité. Elle a jugé dans une célèbre décision en date du 8 juillet 2006, que la durée du mandat des députés (quatre ans) était le résultat du consensus national dégagé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et consacré par le Préambule de la Constitution qui affirme «l'opposition fondamentale du peuple béninois à (...) la confiscation du pouvoir; que même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle». La Cour a ainsi érigé les concepts de «sauvegarde de la sécurité juridique», «cohésion nationale» et «consensus national» en «principes à valeur constitutionnelle».

De même, la Cour constitutionnelle du Mali n'a pas hésité, deux ans plus tard, à déclarer inconstitutionnelle la loi de révision de la Constitution du 25 février 1992.

Enfin, comme vous le savez, le Niger connaît une situation de crise latente. La Cour constitutionnelle vient, le 25 mai 2009, de donner un avis négatif au projet de référendum tendant à réviser la Constitution afin de permettre au Président de la République de postuler un troisième mandat.

Il ressort de ces quelques exemples que les Cours ont à l'évidence un rôle à jouer, même lorsque celui-ci n'est pas explicitement défini. Dans la mise en œuvre des compétences qui leur sont attribuées, elles s'adaptent aux circonstances et à la nature des crises auxquelles elles sont confrontées.

## **L'EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES PAR LES COURS**

Selon leur positionnement, les Cours se prononcent en amont, en aval ou les deux à la fois. Quel qu'en soit le moment, leurs interventions, encadrées par le droit, mettent en lumière la dimension politique latente ou déclarée de la plupart des crises.

### ***Un rôle préventif***

On en retiendra quelques exemples. Ainsi, en Albanie, une décision récemment rendue par la Cour, dans l'affaire dite de la « lustration », a permis d'éviter un blocage généralisé des institutions. La Cour constitutionnelle était chargée de se prononcer sur la conformité à la Constitution de la loi de 2009 qui conférait à un organisme administratif la charge d'effectuer un contrôle minutieux des activités de certains hauts fonctionnaires à l'époque communiste. La loi exigeait la destitution de ceux dont les activités, durant cette période, auraient été jugées incompatibles avec l'exercice de leurs fonctions actuelles. La Cour a suspendu l'application de cette loi dans l'attente d'un jugement sur le fond, estimant qu'en laissant le champ libre à des décisions arbitraires mettant fin aux mandats de nombreux députés, juges, procureurs, la loi entraînerait la paralysie des institutions constitutionnelles.

La Cour constitutionnelle du Bénin est également intervenue dans le règlement de situations qui auraient pu aboutir à des crises si elles n'avaient pas rapidement réglées : création d'une Commission nationale électorale autonome par l'Assemblée ; condition de résidence des candidats à l'élection présidentielle, composition du bureau de l'Assemblée nationale ; désistement (non prévu) d'un candidat à l'élection présidentielle.

### ***De la recherche d'une solution à la sortie de crise***

En aval, de nombreuses Cours sont appelées à la rescousse dans la solution de crises, jouant un rôle pacificateur. C'est le cas de la Cour constitutionnelle belge qui intervient toujours *a posteriori*, à un moment où la négociation a permis à une majorité politique de se dégager pour aboutir à une solution. Elle est alors amenée à dire si ce résultat est compatible avec la Constitution, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une modification de la Constitution elle-même pour laquelle la Cour n'est pas compétente. À plusieurs occasions, la Cour a reconnu que le législateur pouvait poursuivre un objectif de « pacification communautaire » et qu'il avait une grande latitude pour juger des mesures les plus utiles pour atteindre cet objectif.

Ainsi a-t-elle admis que cet objectif de pacification des relations entre les Communautés légitimait la mise en place de différences entre certaines portions du territoire et le reste du pays (tutelle des collectivités locales, possibilité de suspension de certains actes risquant de porter atteinte aux droits des minorités linguistiques). Toutefois cet objectif ne justifie pas tout. Ainsi, en 2003, la Cour, après avoir jugé inconstitutionnelles les dispositions relatives à la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, a estimé qu'il convenait de maintenir cette circonscription durant la législature afin de laisser le temps d'établir un nouveau découpage, eu égard à la nécessité de maintenir la « paix communautaire ».

Dans le cadre de sa mission de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, la Cour constitutionnelle du Gabon a du régler des crises nées de conflits d'attribution entre le gouvernement et le Conseil national de la communication, entre le gouvernement et le Conseil économique et social, et enfin entre la majorité et l'opposition à l'Assemblée nationale.

À deux reprises, la Cour suprême Maurice a également joué un rôle décisif dans des situations de conflit aigu : le premier opposait le pouvoir judiciaire à l'exécutif ; le second avait pour protagonistes l'État et l'Église catholique. La Cour n'a pas hésité non plus en 2007 à invalider l'élection d'un député, ancien ministre pour cause de corruption électorale.

Les procédures de destitution du Chef de l'État constituent un sujet particulièrement sensible. En 2008, la Cour constitutionnelle de Centrafrique s'est déclarée incompétente pour statuer sur une telle demande. La Cour constitutionnelle de Roumanie, sollicitée en 1994 et 2007 pour donner son avis sur une demande de suspension du Président de la République, a estimé que les faits invoqués ne pouvaient être considérés comme suffisamment graves. En 2007 toutefois, après que le Parlement eut passé outre et suspendu le Chef de l'État, la Cour, à nouveau saisie, a considéré que les conditions de régularité de la destitution se trouvaient réunies.

Nous pouvons encore citer le rôle joué par la Cour constitutionnelle centrafricaine (loi sur le Conseil supérieur de la magistrature), celle des Comores (sortie de la crise séparatiste à Anjouan), ou la Cour Suprême de Maurice (affaire *The Hon Attorney General vs Dr the Hon Navinchandra Ramgoolam*, à propos de la convocation irrégulière de l'Assemblée dans le but de faire perdre son siège de député au leader de l'opposition). Enfin, chaque fois que la Cour constitutionnelle du Bénin intervient en sa qualité d'organe régulateur du fonctionnement des institutions, elle peut être vue comme jouant un rôle pacificateur dans la construction de l'État de droit et la consolidation de la démocratie.

Il faut enfin accorder une mention particulière au rôle joué par certaines Cours dans la solution de crises régionales. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle du Gabon est intervenue en République Centrafricaine et aux Comores (à la demande des autorités nationales et de l'OIF).

En République Centrafricaine tout d'abord, la crise était liée à l'invalidation, par la Cour constitutionnelle de Transition, des dossiers de certains candidats à la fonction présidentielle. Le rôle de la Cour constitutionnelle du Gabon a été déterminant d'abord à Libreville dans la recherche d'une solution amiable, ensuite à Bangui où, aux côtés de la Cour constitutionnelle du Bénin et de la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar, elle a contribué à régler les questions de répartition des compétences entre la Cour constitutionnelle de Transition et la Commission mixte électorale indépendante.

Aux Comores ensuite, la Cour constitutionnelle du Gabon est intervenue aux côtés de celle du Niger et de l'Organisation internationale de la Francophonie dans le cadre du contrôle et de l'organisation de l'élection présidentielle, alors que le dépôt des candidatures aux postes de Vice-président de l'Union avait suscité une vive tension, alimentée par l'imprécision des textes. C'est ainsi qu'à la demande du Président de la Cour constitutionnelle des Comores, les membres des Cours du Gabon et du Niger ont joué, avec les experts de l'OIF, les « facilitateurs » dans la recherche d'un compromis.

\*

\* \*

Confrontées à des situations de crises dont elles sont parfois les premières victimes, les Cours constitutionnelles et institutions équivalentes sont tributaires de la délimitation de leurs compétences et de leurs conditions de saisine tout autant que du climat politique dans lequel elles évoluent. Comme le souligne la Cour constitutionnelle du Mali, les modes d'intervention des

juridictions constitutionnelles pour conjurer ou prévenir les crises politiques se distinguent selon qu'il s'agit des juridictions nées à partir des années 1990 ou de celles qui opèrent dans les vieilles démocraties. En Afrique francophone, les compétitions électorales sont généralement conflictuelles et c'est sur fond de conflit que sont déposées la majorité des saisines lors des élections nationales. Les évolutions ne sont pas linéaires et qu'elles diffèrent tant par leur rythme que par leur ampleur. Certaines Cours, comme celles des Comores, du Congo-Brazzaville ou de Côte d'Ivoire regrettent de ne pas disposer d'attributions plus étendues, plaçant leurs espoirs dans une révision de la Constitution qui élargirait leurs possibilités de saisine. Rappelons en effet que les juridictions constitutionnelles sont des juridictions d'attribution qui ne peuvent intervenir que dans les domaines prévus par la Constitution. Le spectre du gouvernement des juges n'est pas toujours loin. On le voit, les Cours constitutionnelles et institutions équivalentes opèrent bien souvent dans un climat de suspicion et de doute, avec des compétences plus ou moins clairement définies. Il faut rendre hommage à l'impartialité et au courage dont elles font preuve, résumant la noblesse de la mission impartie à la justice constitutionnelle.