

# Synthèse des réponses au questionnaire

## La saisine du juge constitutionnel par le citoyen

### Les modes d'accès

**Frédéric Joël Aïvo**

Agrégé des Facultés de Droit

Professeur de droit public à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Directeur du Centre de Droit Constitutionnel (CDC)

Expert constitutionnel auprès de l'ACCPUF

## INTRODUCTION

Le présent rapport est la synthèse des réponses faites par les juridictions constitutionnelles. Elles répondent à la question de l'accès du citoyen au juge dans les droits des États membres de l'Organisation internationale de la Francophonie. Cette synthèse reprend la réponse de 22 rapports nationaux qui renseignent suffisamment sur la pratique des juridictions constitutionnelles concernées.

La colonne vertébrale de cette présentation est bien entendu le rapport du citoyen avec le juge constitutionnel, plus précisément les voies d'accès à l'office du juge. Ainsi, le rapport fera seulement écho aux aspects des réponses relatifs aux moyens d'accès du citoyen au juge. En croisant les règles constitutionnelles procédurales, deux voies apparaissent : l'une est restreinte, lorsqu'elle n'est pas fermée, c'est *la saisine directe*, et l'autre plus ou moins généralisée mais avec des variantes, c'est *l'exception d'inconstitutionnalité*. Mais ces deux modes de saisine du juge constitutionnel cachent une grande variété des modalités et règles de mise en œuvre.

## I. La restriction du recours direct

Sur cette matière, il ne se dégage guère de tendance majoritaire. La synthèse des réponses montre bien que certains droits ne prévoient pas de mécanisme d'accès du citoyen au prétoire du juge constitutionnel, tandis que d'autres, une bonne moitié, l'organisent.

À l'analyse, pour les systèmes juridiques qui font accéder le citoyen à la justice constitutionnelle, le mécanisme est variable et les voies d'accès sont plurielles. De même, si le citoyen y est formellement identifié, son action est parfois soumise à des conditions qui sont, là aussi, variables. Au total, les voies d'accès du citoyen au juge constitutionnel sont diversement organisées et l'objet de son recours apparaît tout aussi variable.

### A. La diversité des voies d'accès du citoyen

Dans le cas du recours direct, et c'est l'originalité de cette voie, le citoyen détient le droit de pouvoir saisir le juge en l'absence de procès. Le prétexte préalable de l'ouverture d'une instance devant le juge judiciaire ou administratif, qui est requis pour l'exception d'inconstitutionnalité ou la question prioritaire de constitutionnalité, n'est pas nécessaire. Ici, il faut distinguer **deux approches** : la première est celle de l'accès direct du citoyen et la seconde celle de l'accès par l'intermédiaire d'un porteur.

#### 1. L'accès direct au juge

L'examen des réponses montre bien que les droits nationaux mettent en œuvre plusieurs modalités. Certains textes fondamentaux autorisent une action directe du citoyen alors que d'autres instaurent une voie de contournement. Dans **le premier cas**, le citoyen accède directement au juge alors que dans **le second**, s'il en garde l'initiative, la décision de la saisine lui échappe.

##### – *L'action individuelle du citoyen*

Là aussi, la pratique n'est pas uniforme. Ce qui est constant, c'est bien le droit pour le citoyen d'accéder directement au juge. Mais l'exercice de celui-ci est parfois encadré et soumis à certaines conditions.

En effet, il existe des pratiques plus ou moins libres. **Des recours directs sans conditions**. Elle organise l'accès direct du citoyen. C'est celui des articles 3 et 122 de **la Constitution du Bénin**. Dans ce cas, le recours direct s'exerce sur toutes les matières et le citoyen peut invoquer la constitutionnalité des textes ou la violation des droits fondamentaux. Seulement il n'est possible qu'a posteriori, c'est-à-dire que contre une loi votée et promulguée. **Il faut bien noter que ce cas est quasiment unique.**

Le plus courant, c'est le **recours direct sous conditions**. C'est celui en vigueur dans la plupart des pays. Le recours du citoyen doit ainsi respecter au préalable certaines conditions. La réserve peut porter sur l'objet du recours ou sur les règles procédurales. On citera à titre d'illustration les recours directs seulement valables en matière électorale (**Cambodge**) ou celui qui n'est possible qu'après l'épuisement des voies de recours (**Andorre**) ou à la condition que la méconnaissance de la constitution soit directement imputable à l'organe judiciaire (**Andorre**) ou encore après épuisement des voies de recours cantonales et fédérales (**Suisse**).

– *L'action collective des citoyens*

En droit mozambicain, le citoyen n'accède au prétoire du juge constitutionnel qu'au moyen d'une action collective. Seul, il n'a pas qualité, mais à deux mille (2000), les citoyens peuvent saisir le juge constitutionnel.

– *Les personnes morales*

La pratique est marginale. Outre les personnes physiques, en l'occurrence les autorités politiques, les personnes morales peuvent aussi saisir directement le juge constitutionnel. Dans la pratique, ce sont les associations de défense des droits de l'homme légalement constituées qui ont qualité pour saisir le juge constitutionnel par voie d'action (**Côte d'Ivoire**).

## 2. L'accès par voie de porteur

Au nombre des voies de recours direct du citoyen, il y a celles qui imposent un filtre. Deux moyens apparaissent dans la pratique des juridictions constitutionnelles : c'est celui en vigueur dans certains pays. Dans ces cas, les citoyens ne peuvent pas accéder au juge constitutionnel directement. Les textes leur recommandent d'avertir le médiateur (**Hongrie**) ou l'Avocat du peuple (**Roumanie**) de l'inconstitutionnalité prétendue d'une disposition juridique et d'une norme juridique. C'est alors lui et non le citoyen qui prend la décision de saisir le juge constitutionnel dans le cas où, à la suite du citoyen requérant, le médiateur ou l'Avocat du peuple estime qu'il s'agit d'inconstitutionnalité de la norme donnée.

Le second résulte du droit cambodgien. En effet, après la promulgation d'une loi, les citoyens peuvent individuellement soulever son inconstitutionnalité par l'intermédiaire des députés ou du Président de l'Assemblée nationale ou des membres du Sénat ou du Président du Sénat. Comme dans le précédent cas, ce recours n'est pas direct. Le citoyen n'entre au prétoire que par l'intermédiaire des politiques.

Dans les deux cas, le citoyen a bien l'initiative du recours, mais le déclenchement et l'exercice lui échappent, d'autant que l'exercice de ce recours n'est ni automatique ni obligatoire.

## B. L'objet variable du recours

L'objet du recours des citoyens est variable. Il est marqué par une grande diversité. Diversité des textes contrôlés et diversité des normes invocables devant le juge constitutionnel.

### 1. La diversité des textes contrôlés

– *Les lois*

Certaines constitutions ouvrent l'accès au juge par voie d'action sur le fondement de la contestation de la loi. *Lato sensu*, on entend les lois organiques, lois ordinaires. (Quid des lois de révision constitutionnelle ?)

– *Tous les actes normatifs*

Cependant, le bloc de constitutionnalité des États membres élargit le contrôle par voie d'action à plusieurs textes. Les différents droits désignent les actes normatifs et visent nombre d'instruments juridiques. Il s'agit tantôt des lois et actes gouvernementaux (**Canada**), tantôt des lois et règlements (**Gabon**), traités et accords internationaux (**Côte d'Ivoire**), tantôt de tous les actes y compris des faits (**Bénin**), tantôt des lois et décisions de justice après épuisement des voies de recours (**Hongrie**).

### 2. La diversité des normes invocables par le citoyen

Quelles sont les normes constitutionnelles susceptibles d'être invoquées par les citoyens ? Plusieurs sont ici visées. Mais trois émergent nettement. **D'abord**, on s'aperçoit que dans un très grand nombre de cas, le juge est interpellé sur la protection du droit constitutionnel substantiel. **Ensuite**, les règles constitutionnelles à caractère procédural et **enfin** les règles constitutionnelles ayant trait à la répartition des compétences.

## II. La généralisation du recours indirect

La quasi-totalité des systèmes juridiques sous études ont institué un mécanisme d'accès indirect du citoyen au juge constitutionnel. **Vingt sur vingt-deux réponses**. À l'exception de quelques rares cas, les juridictions constitutionnelles pratiquent ce recours sous plusieurs dénominations. Les plus courantes sont l'**exception d'inconstitutionnalité** et la **question prioritaire de constitutionnalité**. Le droit suisse ignore ce procédé et la réponse du Conseil constitutionnel libanais n'offre pas de précision sur ce sujet. Outre ces deux cas, minoritaires, le recours indirect apparaît comme une tendance lourde du droit processuel de la justice constitutionnelle. Cependant, si le mécanisme est consacré, son aménagement présente quelques spécificités : il se dégage de la généralisation du mécanisme deux modalités : l'un garantit l'accès direct du citoyen au juge constitutionnel et l'autre, un accès filtré.

## A. Un accès quasi-direct

L'ouverture ou non de la saisine aux citoyens permet de mesurer l'approfondissement des garanties juridictionnelles. La particularité de cette procédure est que pour y avoir accès, les citoyens doivent d'abord être des justiciables, parties dans une instance déjà ouverte. Ensuite, contrairement à une pratique courante, le citoyen requérant peut accéder au juge sans filtre. Deux procédés existent :

### 1. Le recours direct au juge

Ce procédé met en œuvre les **garanties dites spécifiques** des droits et libertés. Elles font une large place au citoyen qui peut saisir le juge constitutionnel directement, par ses propres soins. (**Côte d'Ivoire, Comores, etc.**). Mais la condition de fond est que ce recours ne peut être fait qu'à l'occasion de l'ouverture d'une instance devant une juridiction judiciaire ou administrative. C'est seulement à cette occasion que le citoyen est habilité à accéder au juge constitutionnel.

### 2. Le recours au moyen du juge

Dans ce cas, le justiciable saisit indirectement le juge constitutionnel par une autorité juridictionnelle devant laquelle il invoque l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi qui doit lui être appliquée par ledit juge. Ainsi, à la différence de la précédente modalité, celle-ci oblige le citoyen à confier au juge judiciaire ou administratif le soin de saisir le juge constitutionnel. Suivant la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité, le juge ordinaire doit saisir immédiatement le juge constitutionnel et surseoir à statuer jusqu'à la décision du juge compétent.

Dans ces deux cas, bien qu'exercé par voie d'exception, ce recours indirect facilite davantage l'accès du citoyen au prétoire du juge constitutionnel. Sous la réserve du procès initial qui fonde son déclenchement, l'exception d'inconstitutionnalité garde toutes ses chances d'être étudiée par le juge compétent. Ce recours ne connaît pas d'obstacles dans la procédure, pas plus qu'il n'est nullement hypothéqué par un système de filtre qui peut compromettre son aboutissement. C'est pourquoi, il est nécessaire de distinguer ces deux types de recours indirect de ceux qui soumettent l'action du citoyen à la rigueur et aux aléas d'un filtrage.

## B. Un accès filtré

Mais entre ce système et les précédents, il existe une différence. Pour les premiers présentés plus haut, le recours du citoyen est soit directement déposé au juge constitutionnel soit automatiquement acheminé par le juge ordinaire

au juge constitutionnel. Mais pour ceux-ci, la requête du citoyen subit un examen préalable qui porte sur le fond et son sérieux. Deux modalités sont mises en œuvre.

### 1. Le filtre juridictionnel

Dans plusieurs systèmes juridiques, l'on sollicite un filtrage pour éviter que l'ouverture de l'office du juge constitutionnel au citoyen ne conduise à l'engorgement de la juridiction. Plusieurs pays ont fait le choix d'un système juridictionnel de filtrage. Ainsi lorsque le citoyen soulève l'exception d'inconstitutionnalité ou pose la question prioritaire de constitutionnalité, son recours n'accède pas directement au juge constitutionnel.

La requête du citoyen est confrontée à deux situations : La première est celle du **filtre passif**, car la requête est confiée au juge ordinaire qui peut ne pas la transmettre au juge constitutionnel (**Burkina Faso, Togo, Monaco, Madagascar, Tchad**, etc.). La seconde est celle du **filtre actif**. Dans ce cas la juridiction devant laquelle se déroule l'instance procède d'abord à un premier examen de la question. Elle juge du sérieux de la question et peut décider, en fonction, de transmettre ou de rejeter la requête du citoyen (**France**).

Cette interposition du juge judiciaire ou du juge administratif est considérée comme une remise en cause de la centralisation du contrôle de constitutionnalité et de la spécialisation du juge constitutionnel, critères pourtant propres au modèle kelsénien de justice constitutionnelle adopté par la plupart des systèmes juridiques de l'ACCPUF.

### 2. Le filtre non juridictionnel

Le procédé du filtre non juridictionnel n'est pas répandu. Dans sa mise en œuvre, le recours du citoyen est porté par un intermédiaire. Le **médiateur (Hongrie)**.

Dans le fond, c'est le citoyen qui à l'occasion d'une instance pose la question de la constitutionnalité d'un acte normatif. Cependant, il ne peut saisir directement, ni indirectement le juge constitutionnel. Il le fait savoir au médiateur qui pourra saisir le juge constitutionnel. Mais la saisine n'est pas obligatoire dès lors que le citoyen appelle l'attention sur un cas présumé ou avéré de constitutionnalité d'un texte.

Là également, on voit bien que cette garantie n'est pas mise en œuvre et il n'est pas faux de conclure dans ce dernier cas que le citoyen n'accède pas en vérité au prétoire du juge constitutionnel.