

L'exemple du Conseil constitutionnel du Burkina Faso

Kasoum Kambou

Président du Conseil constitutionnel du Burkina Faso

Introduction

Le principe du contradictoire, élément essentiel du droit à un procès équitable, doit être respecté devant toutes les juridictions. Prévu par l'article 14 - 3 (a) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies, ce principe est défini comme étant le droit pour toute personne accusée d'une infraction pénale, en pleine égalité, d'avoir les garanties suivantes : **« a) à être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle »** afin de pouvoir préparer sa défense. Ce principe, en vertu duquel chaque partie à l'instance doit être en mesure de discuter les prétentions, les arguments et les preuves de l'adversaire, est garanti par la Constitution du Burkina Faso et de façon générale dans toutes les procédures judiciaires.

Ainsi défini, le principe du contradictoire trouve son sens dans tout procès mettant en cause au moins deux parties ayant des prétentions divergentes. Il doit être respecté dans toute procédure, qu'elle soit civile, pénale, administrative ou disciplinaire. C'est tout naturellement qu'il est également envisagé dans le contentieux constitutionnel au niveau des conditions d'accès au prétoire du juge constitutionnel, avec cependant quelques nuances.

Le Conseil constitutionnel Burkinabé, né de l'éclatement en 2000 de la Cour suprême en quatre hautes juridictions (Conseil constitutionnel, Cour de cassation, Conseil d'État et Cour des comptes), trouve l'essentiel de ses attributions dans la Constitution, la loi organique n° 017-2000/AN du 27 avril 2000 portant composition, attributions, fonctionnement du Conseil constitutionnel et procédure applicable devant lui, le règlement intérieur, le code électoral et d'autres textes spécifiques. Ces textes prévoient les conditions d'accès au juge constitutionnel et l'observation des règles d'organisation des recours.

Deux principales catégories de titre de compétence sont dévolues au Conseil constitutionnel :

- une compétence consultative en matière d'empêchement du président du Faso (article 43, alinéa 2 de la Constitution), en matière de pouvoirs exceptionnels du président du Faso (article 59 de la Constitution) et en matière d'ordonnances d'habilitation (article 107 de la Constitution). L'absence de contentieux dans cette catégorie de compétence exclut le respect du principe du contradictoire ;
- une compétence juridictionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité et en matière de contentieux électoral et référendaire (article 152 de la Constitution). En raison de la matière et des intérêts en jeu, l'organisation de la procédure contradictoire est envisagée.

I. Le déroulement du contradictoire dans le contentieux normatif

Dans le cadre du contentieux normatif, les attributions du Conseil constitutionnel se limitent au contrôle de constitutionnalité des lois, à la répartition des compétences entre la loi et le règlement, ainsi qu'à la régularité de la procédure de révision de la Constitution. Il s'agit ici pour le Conseil constitutionnel d'exercer un contrôle dont le but est de confronter la loi aux exigences de la Constitution et des normes internationales ratifiées par le Burkina Faso. La Constitution, la loi organique et le règlement intérieur ne prévoit pas expressément le respect d'une procédure contradictoire **dans ce contrôle, même si un rapporteur est désigné par le président pour dire si la loi soumise à l'appréciation du Conseil est conforme à la Constitution ou pas. Ils se contentent de déterminer le délai dans lequel le Conseil constitutionnel doit statuer (un mois dans le cadre d'une procédure normale ou huit jours en cas d'urgence)**. L'article 45 du règlement intérieur en disposant cependant que «la procédure devant le Conseil constitutionnel est gratuite, écrite et, le cas échéant, contradictoire», donne la liberté au Conseil constitutionnel de respecter le contradictoire **toutes les fois qu'il le juge nécessaire** (il n'y a pas d'obligation pour le Conseil constitutionnel). L'examen des procédures spécifiques à chaque type de **contrôle** permet d'apprécier le respect du contradictoire par le Conseil constitutionnel.

– **Lorsque le Conseil constitutionnel exerce un contrôle *a priori*** dans le cadre du contrôle de droit portant sur les lois organiques et les résolutions portant adoption ou modification des règlements des chambres du Parlement, la question du respect du principe du contradictoire n'est pas posée. Ce contentieux ne cherche pas à trancher un conflit subjectif entre deux prétentions opposées. Il n'y a pas de contradicteur à l'origine. Or le principe du contradictoire n'a de sens que lorsque deux ou plusieurs parties font valoir des prétentions opposées devant un juge. Il n'y a véritablement pas de litige. Le recours ici est introduit par les autorités administratives habilitées par la loi.

Dans le cas du contrôle facultatif exercé sur les lois ordinaires et les traités, le contrôle a un caractère objectif. Le respect du principe du contradictoire n'a pas été expressément prévu par les dispositions réglementant la procédure devant le Conseil constitutionnel. L'article 51 du règlement intérieur prévoit seulement que lorsqu'une loi ou un engagement international est déféré au Conseil constitutionnel sur l'initiative des députés, le président du Conseil constitutionnel en informe immédiatement le président du Faso, le Premier ministre et le président de l'Assemblée nationale. Cette information reste une formalité et n'a pas pour effet de provoquer un débat contradictoire entre les saisissants et les personnalités concernées. Cependant, dans la pratique il est instauré un échange d'écriture entre l'administration, auteur de l'acte incriminé et les auteurs de la saisine. Le Conseil constitutionnel dans le cadre des recours introduits par un dixième (1/10) des membres du **Conseil national de la transition (CNT) en 2015** contre d'une part la modification de la loi n° 014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant code électoral par la loi 005-2015/CNT du 7 avril 2015 de même que la mise en accusation des anciens dignitaires du régime déchu **de Monsieur Blaise Compaoré**, a notifié les différents recours au président du CNT et au ministre de l'Administration territoriale, auteurs des différents textes, alors qu'aucune disposition légale ne l'y obligeait.

Il s'agit des requêtes suivantes :

Requête de Monsieur SERE dama et huit autres députés du Conseil national de la transition, tous membres du groupe parlementaire de l'Alliance pour la République et de la démocratie (ARD) aux fins de voir déclarer anticonstitutionnelle la résolution de mise en accusation de l'ancien président du Faso Compaoré Blaise et la loi n° 20/95/ADP du 16 mai 1995 portant composition et fonctionnement de la Haute cour de justice et procédure applicable devant elle, modifiée par la loi organique n° 17/2015/CNT du 21 mai 2015

– **Lorsque le Conseil constitutionnel exerce un contrôle *a posteriori***, il se limite uniquement à la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques devant les juridictions. Dans ce contentieux, le principe du contradictoire trouve à s'appliquer car le requérant se plaint de la violation d'un

droit subjectif. Le Conseil constitutionnel est tenu d'observer les règles régissant le procès contradictoire. Le règlement intérieur organise la procédure contradictoire autour du membre rapporteur qui procède à l'instruction du dossier (article 48 du règlement intérieur).

II. Le déroulement du contradictoire dans le contentieux électoral et référendaire

Au Burkina Faso, les contestations relatives aux élections nationales (élections présidentielle, législatives et référendaires) sont confiées au Conseil constitutionnel. On distingue :

- le contentieux relatif aux listes électorales ;
- le contentieux relatif aux candidatures ;
- le contentieux relatif à la campagne électorale ;
- le contentieux relatif aux opérations de vote ;
- le contentieux des résultats.

Quel que soit le type de recours, la procédure est essentiellement contradictoire. Les recours sont déposés au greffe du Conseil constitutionnel. Ils sont communiqués aux autres candidats intéressés par le greffier en chef qui disposent d'un délai de quarante-huit heures dans le cadre de l'élection présidentielle et de trois jours dans le cadre des élections législatives (article 151 et 200 du code électoral) pour déposer un mémoire en défense. **Dans tous les cas les échanges d'écritures se font dans le délai de huit jours impartis au Conseil constitutionnel pour statuer.**

C'est l'exemple dans la décision n° 2015-016/CC du 5 mai 2015 sur la requête en date du 10 avril 2015 signée par Maître Anna Ouattara-Sory pour le compte d'un collectif d'avocats et introduite au nom de Monsieur Sere Adama et neuf autres, tous députés au Conseil national de la transition, aux fins de voir déclarer anticonstitutionnelles les dispositions des articles 135, 166 et 242 de la loi n° 014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant code électoral.

Le règlement intérieur du Conseil constitutionnel précise la procédure contradictoire devant le Conseil constitutionnel en matière de contentieux électoral. En effet, l'article 79 du règlement intérieur dispose qu'« en cas de contestation, le président commet un membre pour instruire l'affaire. Il peut, le cas échéant, ordonner toute enquête, se faire communiquer tout rapport ou tout document ayant trait à l'élection... ». Les parties sont avisées de la fin de l'instruction et sont invitées à prendre connaissance des pièces du dossier. Elles disposent d'un délai à elles imparti pour formuler leurs observations. Les résultats définitifs des élections sont proclamés en séance solennelle en présence des candidats ou des parties politiques (article 83 du règlement intérieur).

En matière référendaire, le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats définitifs. Il est juge du contentieux résultant des opérations référendaires. À ce titre il examine et tranche définitivement toutes les réclamations (article 32 de la loi organique). Selon l'article 67 du règlement intérieur, lorsque le Conseil constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations soit de prononcer leur annulation totale ou partielle. Aucune disposition légale ne prévoit expressément une procédure contradictoire dans la gestion de ce contentieux. **Le Conseil constitutionnel fait observer le contradictoire selon les circonstances de l'espèce.**

Conclusion

Au regard de la spécificité des juridictions constitutionnelles, il est inapproprié de parler du principe du contradictoire dans le contentieux normatif, le contrôle restant abstrait. Cependant, toutes les fois que la procédure est ouverte aux particuliers, il importe d'organiser un véritable débat contradictoire avec l'auteur de la norme contrôlée. Au Burkina Faso, la loi 072-2015/CNT du 5 novembre 2015 portant révision de la Constitution a introduit à l'article 157 de la Constitution, la possibilité pour le citoyen de saisir directement le Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité des lois. Cette possibilité qui n'existait pas avant constitue une évolution significative dans la protection des droits des citoyens. Il s'impose donc la nécessité d'une mise en forme de la procédure en contentieux constitutionnel des lois pour tenir compte de ces nouveaux acteurs de contrôle de constitutionnalité des lois.