

La procédure de règlement des recours par la Cour constitutionnelle du Bénin

*Madame Marcelline GBEHA-AFOUDA
Secrétaire générale
Cour constitutionnelle du Bénin*

Introduction

La Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990 est l'expression de la volonté du peuple béninois de s'opposer radicalement à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel. On y lit la détermination du peuple à créer un État de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus.

Le titre premier de la Constitution intitulé «De l'État et de la souveraineté», à l'article 3, affirme que :

«La souveraineté nationale appartient au Peuple (...). La souveraineté s'exerce conformément à la présente Constitution qui est la loi suprême de l'État. Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ses dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels.»

Le fondement de la détermination du peuple se trouve donc dans cette disposition de la Constitution qui accorde à tout citoyen le droit de saisir la haute juridiction constitutionnelle lorsqu'il estime qu'une norme ou un acte est contraire à la Constitution.

Les élections libres, transparentes et crédibles étant le socle d'une démocratie apaisée, le législateur, à la suite du constituant, accorde également au citoyen le droit de saisir la Cour constitutionnelle dans des conditions déterminées.

Comment saisir la Cour ? Que fait la Cour après sa saisine pour donner suite aux préoccupations du citoyen requérant ? En d'autres termes, quelle est la procédure de règlement des recours par la Cour constitutionnelle ? Ce sont les questions auxquelles nous essayerons de répondre.

I. La saisine de la Cour

A. Le contrôle de constitutionnalité

La Cour constitutionnelle peut être saisie par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, les présidents de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et du Conseil économique et social, toute association non gouvernementale de défense des droits de l'homme, toute association, tout citoyen.

Elle est aussi saisie par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant une juridiction.

Une simple lettre suffit à saisir la Cour constitutionnelle. Toutefois, pour être valable, la requête émanant d'une organisation non gouvernementale, d'une association ou d'un citoyen doit comporter ses noms, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale. Il est également demandé aux associations d'avoir à prouver leur capacité à ester en justice.

Les recours sont déposés au secrétariat administratif de la Cour. Après leur enregistrement, de façon chronologique avec indication de l'heure de leur dépôt, ils sont soumis au visa du secrétaire général avant d'être présentés au président de la Cour constitutionnelle pour désignation d'un rapporteur (art. 21 du décret n° 94-012 du 26 janvier 1994). Le recours est alors photocopié avec les pièces jointes s'il en existe. La photocopie est transmise au conseiller rapporteur désigné, tandis que l'original est gardé par le secrétariat général.

Le rapporteur procède à l'instruction de l'affaire afin d'établir un rapport et un projet de décision à soumettre à la Cour. Il dispose de pouvoirs d'investigation très étendus et dirige presque exclusivement la procédure. Son rôle et la nature secrète de l'instruction confèrent à cette procédure les caractéristiques d'une procédure de type inquisitorial. Cependant, la possibilité pour les parties de se faire assister par « toute personne physique ou morale compétente autorisée à déposer des mémoires écrits » constitue un tempérament. Il en est de même de l'opportunité qui est donnée aux parties, et plus particulièrement, les mis en cause, de s'expliquer sur les griefs formulés contre elles. Dans certains cas, elles sont appelées à produire des observations, notamment en matière de violation des droits de la personne.

Le rapporteur peut également, dans le cadre de l'instruction du recours, effectuer des transports sur les lieux pour y faire des constatations ou procéder à des auditions. Il se fait aider dans cette tâche par le service juridique de la Cour. Dès qu'il estime avoir accompli tous les actes nécessaires et qu'il juge son rapport et son projet de décision prêts, il les dépose au secrétariat général.

Le rapport finalisé, déposé au secrétariat général par le conseiller rapporteur, est reproduit avec toutes les autres pièces du dossier, par les soins du secrétaire général en autant d'exemplaires qu'il y a de conseillers. Il est communiqué aux autres membres de la Cour plusieurs jours avant la séance plénière qui se réunit sur convocation du président. Au cours de ladite séance, le rapport est lu par le rapporteur. Le projet de décision est également lu, amendé et corrigé par des conseillers.

Les parties ont accès au procès par écrit, en ce sens qu'elles peuvent fournir à la Cour des renseignements complémentaires à la requête ou des documents devant lui permettre de rendre sa décision. Les débats ne sont pas publics. Seuls les conseillers membres de la Cour délibèrent sur les recours. Toutefois, le secrétaire général assiste, sans voix délibérative, aux séances de la Cour (art. 3 du décret n° 94-012 du 26 janvier 1994 sur le secrétariat général). Les décisions sont prises à la majorité simple des participants. L'abstention n'est pas admise lors d'un vote (art. 21 al. 4 et 5 du règlement intérieur). Mais, il faut signaler que depuis 1998, le consensus a toujours prévalu dans la prise de décision de la Cour.

La Cour constitutionnelle du Bénin ne publie pas les résultats des votes. Les membres de la Cour peuvent avoir des opinions divergentes lors de l'examen d'un recours. Celles-ci ne sont pas mentionnées dans la décision, mais figurent au procès-verbal d'audience qui est gardé secret.

Après correction et amendement, le projet de décision devient la décision définitive de la Cour. Le secrétaire général lui affecte un numéro double. Les numéros des décisions de contrôle de conformité sont précédés des lettres DCC (c'est-à-dire, Décision de Contrôle de Conformité), suivies de l'année : ex. décision DCC 05-120.

B. Les recours électoraux

Le circuit d'une saisine en matière électorale est quasi identique à celui d'une saisine ordinaire. Le greffe réceptionne et enregistre tous les recours, de façon chronologique avec l'indication de l'heure de leur dépôt. Les recours sont ensuite soumis au visa du secrétaire général avant présentation au président de la Cour constitutionnelle. Le président désigne un rapporteur et confie l'examen de la requête à l'une des sections. Les courriers retournent au greffe. Les requêtes sont affectées d'un second numéro qui désigne la nature du recours que l'on fait suivre du sigle EL (Élections Législatives) ou EL-P (Élection Présidentielle). Le recours est alors photocopié avec les pièces jointes s'il en existe. La photocopie est transmise au conseiller rapporteur désigné par le président tandis que l'original est gardé au niveau du secrétaire général.

L'instruction se fait de manière différente selon qu'il s'agit d'une élection législative ou d'une élection présidentielle.

En ce qui concerne les élections législatives, le secrétaire général de la Cour informe sans délai l'Assemblée nationale des requêtes dont la haute juridiction est saisie (art. 56 al. 3 de la loi organique).

Conformément aux dispositions de l'article 58 de la loi organique : « La Cour forme en son sein deux sections composées chacune de trois membres désignés par le sort (...) » ; « Dès réception d'une requête, le président en confie l'examen à l'une des sections et désigne un rapporteur, qui peut être choisi parmi les rapporteurs adjoints » (art. 59 de la loi organique).

Les sections instruisent les affaires dont elles sont chargées et peuvent, le cas échéant, ordonner une enquête et se faire communiquer tous documents et rapports ayant trait à l'élection. Le membre de l'Assemblée nationale dont l'élection est contestée en est informé, ainsi que, le cas échéant, son remplaçant. La section leur impartit un délai pour prendre connaissance de la requête et des pièces au secrétariat de la Cour et produire leurs observations écrites. Dès réception de ces informations ou à l'expiration du délai imparti pour les produire, l'affaire est rapportée devant la Cour qui statue par une décision avant dire droit sur l'opportunité d'un transport sur les lieux en vue de constatations matérielles et d'auditions de témoins. Le procès-verbal, dressé par le rapporteur après exécution de la décision avant dire droit, est communiqué aux intéressés qui ont un délai de trois mois pour déposer leurs observations écrites. Un rapport définitif, qui analyse les moyens soulevés et énonce les points à trancher, est déposé au secrétaire général.

En matière d'élection présidentielle, l'instruction des recours est faite comme en matière de saisine ordinaire. La saisine en cette matière n'est ouverte à tous les citoyens que pour les contentieux de la liste électorale et de la campagne électorale, ainsi qu'aux candidats en cas de refus d'enregistrement ou de contestation de leur candidature. La Cour procède à toutes les investigations nécessaires et statue. Les recours ne sont pas communiqués aux candidats pour observations.

La décision est rendue dans les mêmes conditions que pour les recours en matière de contrôle de constitutionnalité ou d'élections législatives. Le numéro de la décision rendue en la matière est précédée des lettres EL-P et du millésime de l'année (ex. Décision EL-P 01-010).

II. La notification et la publication des décisions de la Cour

Les décisions de la Cour prennent effet à compter de leur prononcé (art. 23 al. 2 du règlement intérieur). Elles sont donc immédiatement notifiées aux requérants et à toutes les parties et autorités intéressées par les soins du secrétaire général. Les requérants reçoivent notification à l'adresse inscrite sur la requête initiale ou à l'adresse indiquée à la Cour au cours de la procédure.

En ce qui concerne la publication, il y a lieu de dire qu'aux termes des dispositions de l'article 23 du règlement intérieur de la Cour :

« Les décisions de la Cour constitutionnelle sont publiées au *Journal officiel* ou dans un journal d'annonces légales. »

À cet effet, une lettre de demande de publication au *Journal officiel* est adressée au directeur de l'Imprimerie nationale au plus tard dans les quarante-huit heures qui suivent la signature de la décision. Mais, en général, la publication n'intervient que dans un délai moyen de quinze jours.