

Le juge constitutionnel face à l'opinion publique et aux instances internationales

Synthèse des réponses au questionnaire

M. Jean du Bois de Gaudusson

*Professeur à l'Université Montesquieu Bordeaux-IV
Président honoraire de l'AUF*

Le questionnaire incitait les Cours à sortir du terrain purement juridique et à porter une appréciation sur les relations qu'elles entretiennent avec leur environnement et les autres acteurs de la vie politique.

I. Le juge constitutionnel et l'opinion publique

A. À la question de savoir si les juges constitutionnels subissaient des pressions particulières

La plupart des réponses ont été négatives ; et il a été souligné qu'il y avait même une obligation de repousser toute tentative injustifiée visant à influencer sa décision, d'où qu'elle vienne (cf. Les principes de déontologie judiciaire du Canada, ou encore l'interdiction formulée en Suisse). Toutefois, nombre de Cours ont apporté des réponses nuancées, tenant compte du contexte et d'une réalité complexe, comme en témoignent les extraits suivants qui résument bien la situation : « Non mais le juge constitutionnel ne saurait interdire l'expression populaire persistante ou l'opinion des partis politiques, de la société civile... sur telle ou telle question. » (Burkina Faso) ; « Les juges constitutionnels ne sont soumis à aucune pression. Pourtant, de manière indirecte, on peut parler d'une certaine pression, résultant des conséquences de la décision, d'une médiatisation excessive, comme dans le cas de la baisse de 15 % des retraites, de 25 % des salaires, dans le cas des solutions des conflits juridiques de nature constitutionnelle, dans le cas de l'examen d'un projet de loi concernant la révision de la Constitution, etc. » (Roumanie) ; « Le juge constitutionnel peut être soumis à des pressions. Placé face au pouvoir politique, son action dépend des garanties statutaires conférées tant à l'organe qu'aux membres. » (Mali) ; « Le juge constitutionnel est certainement, par la nature politique de la majorité des contentieux, sujet à des pressions qui peuvent être qualifiées de particulières. Cependant, le droit de réserve... interprété de manière extensive, combiné aux personnalités d'expérience qui y sont désignées permettent à cet organe d'asseoir sa crédibilité, de manière générale et de rassurer ceux qui le saisissent dans le cadre de ses compétences, en particulier » (Djibouti).

B. Sur les relations avec la presse

De manière générale, les Cours entretiennent des relations avec la presse et les médias qui, selon la formule employée par le Liban, « sont entrés » dans les juridictions constitutionnelles. Le plus souvent, les Cours organisent leurs relations avec la presse par l'intermédiaire de leur secrétariat ou encore par leur site ; certaines disposent d'un service chargé des relations avec la presse (Canada, RCA, Roumanie) ou ont mis en place un système d'accréditation (Suisse). Mais en toute hypothèse, même s'ils peuvent exprimer librement leurs opinions et s'ils peuvent participer à des conférences, séminaires, réunions avec couverture de la presse, la radio et la télévision (à l'exception de l'Algérie), les juges sont astreints à un devoir de réserve comme cela est rappelé dans la plupart des réponses (Mozambique, Niger, France, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Maroc...).

C. Sur les critiques dont peut faire l'objet le juge constitutionnel

À l'exception de quelques réponses négatives (Togo, Cameroun), les Cours constatent qu'elles font l'objet de critiques. Celles-ci sont inévitables et inhérentes à l'office du juge constitutionnel ; et l'on sait comme le souligne la réponse française que « les décisions déclarant une loi conforme à la Constitution sont souvent interprétées comme traduisant la faveur du Conseil constitutionnel pour la majorité en place ; au contraire, les décisions de censure sont présentées comme des “désaveux” politiques »...

Il a été remarqué que ces critiques s'intensifient lorsque le juge connaît de certains contentieux sensibles (élections notamment présidentielles – Côte d'Ivoire, Niger, Mali, Bénin, Roumanie à propos des retraites, de la TVA par exemple) ou encore au fur et à mesure que s'étend leur contrôle et s'étoffe le bloc de constitutionnalité (Canada, depuis l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés de 1982).

D. En cas d'outrage et de diffamation

Il est répondu qu'en règle générale rien n'interdit à un juge d'agir en justice ; cette protection peut être prévue par les textes (le code pénal en Belgique, la loi sur la Cour au Canada). Une procédure particulière peut être prévue lorsque l'atteinte s'effectue par l'utilisation des médias (Bénin, avec saisine possible de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication). Mais toutes les réponses constatent que dans la pratique, de telles hypothèses ne se sont pas présentées, même lorsqu'un juge est attaqué sur sa vie privée.

II. Le juge constitutionnel dans les instances internationales

A. Le rôle du juge constitutionnel dans les instances internationales

La question a été comprise comme concernant les membres des Cours (et non les Cours elles-mêmes), avec des hésitations sur ce qu'il fallait entendre par « instances internationales », dans la mesure où en principe les juges ne participent pas à de telles instances...

À titre individuel, les juges participent à des rencontres régulières avec les membres d'autres Cours et procèdent à des échanges d'expérience (Belgique, France, Bénin, Cameroun...), ils peuvent être appelés pour fournir une expertise constitutionnelle et électorale (Niger, Suisse) ou juridictionnelle (Roumanie : cooptation en qualité de juge *ad hoc* auprès de la Cour européenne des droits de l'homme).

Plusieurs Cours attribuent aux juges deux autres rôles : d'une part, celui de « faire connaître la jurisprudence constitutionnelle de leur pays » (Algérie, Maroc), d'autre part, de contribuer dans

leurs activités à l'extérieur de leur pays, au développement d'un certain nombre de valeurs fondamentales (Tchad) et notamment celles consacrées par la Déclaration de Bamako (Madagascar), à «l'ancrage de la démocratie» (Burkina Faso) et de l'État de droit, «au progrès du droit et des droits de l'homme» (Guinée, Congo), mission jugée particulièrement nécessaire dans le cadre de la mondialisation (Liban, Togo).

B. Les associations internationales de juridictions constitutionnelles sont-elles soumises aux mêmes obligations de réserve que le juge individuel au plan national?

Les réponses au questionnaire montrent que les Cours sont partagées.

Pour la majorité des Cours, la réponse est «assurément» (Bénin) négative. Ainsi que l'indique la Côte d'Ivoire, résumant bien ce point de vue, au plan national et international, «ni l'environnement ni les fonctions ne sont les mêmes. En outre, les interventions des associations internationales des juridictions constitutionnelles ne portent pas sur le même objet que celles du juge individuel au plan national».

Elles considèrent que de telles associations ont des missions qui leur sont propres justifiant qu'elles émettent des avis et des recommandations : ainsi en est-il lorsqu'il s'agit de consolider ou de restaurer l'indépendance d'une juridiction constitutionnelle nationale. Il est aussi dans leur rôle de contribuer à «élever et uniformiser les standards de protection» (Roumanie) et d'exercer «un rôle de promotion de la démocratie, de participer à un mouvement de justice, de liberté, de sécurité commune» (Guinée). Plus encore, il est demandé, par le Liban pour qui «trop de modération n'est pas modération» que les associations aient «des engagements éthiques et normatifs plus musclés».

En revanche, pour l'Algérie, le Niger, le Canada, les associations sont soumises à un devoir de réserve et en tout cas sont tenues par leurs statuts et à l'assentiment de leurs membres lorsqu'une prise de position leur est demandée, par exemple en cas de crise politique dans un pays, de rupture de la démocratie ou de menace sur une Cour. Mais comme le précise le Maroc, s'il y a devoir de réserve pour les associations, celui-ci est allégé et doit être appliqué «avec souplesse».

Divers

La réponse du Burkina Faso fait état des travaux préparatoires à la réforme du Conseil constitutionnel (élection du président, intégration des anciens présidents de la République s'ils se désengagent de la politique active, élargissement de la saisine au profit du président du Sénat et des citoyens).

La Côte d'Ivoire interroge les autres Cours sur l'opportunité de faire siéger les anciens présidents de la République dans une Cour.

Le Congo souhaiterait que soit consacrée une session aux activités de la juridiction constitutionnelle.

Le juge constitutionnel et l'opinion publique

M. Robert Dossou

*Président de la Cour constitutionnelle du Bénin
Président de l'ACCPUF*

M^{me} Marcelline – C. Gbeha Afouda

Vice-présidente de la Cour constitutionnelle du Bénin

Introduction

Dans la plupart de nos pays, le seul juge constitutionnel est la Cour ou le Conseil constitutionnel, ou encore l'institution juridictionnelle qui a pour compétence de régler en dernier ressort avec l'autorité de chose jugée, les litiges de conformité à la Constitution. En République du Bénin, la Cour constitutionnelle créée après la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, est aux termes de l'article 114 de la Constitution, « la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics ». De par ses prérogatives, elle contrôle la conformité à la Constitution des lois, textes réglementaires et actes administratifs présumés inconstitutionnels et, conformément aux dispositions de la Constitution, de sa loi organique et de son règlement intérieur, ont le droit de se pourvoir devant elle contre tous actes présumés inconstitutionnels, le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président de la Haute autorité de l'audio-visuel et de la communication, le Président du Conseil Économique et Social, toute association non gouvernementale de défense des droits de l'Homme ou toute association qui a la capacité juridique à ester en justice et enfin, tout citoyen.

La nature des décisions de la Cour suite aux différentes saisines varie selon la matière sur laquelle porte la requête et selon l'article 124 alinéas 2 et 3 de la Constitution, ces décisions « ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles ».

Parce que justement elles s'imposent à tous, les décisions de la Cour sont diversement appréciées par les auteurs des actes contrôlés et même par tous les citoyens béninois, chacun et tous, y ayant intérêt ou non, se croyant autorisé et investi du pouvoir de donner son avis sur les décisions de la Haute juridiction. Ainsi, la décision de la Cour a beau être sans recours, elle ne résiste pas aux commentaires des citoyens. La diversité des jugements, des commentaires, favorables ou non, ainsi que leur ampleur font que l'on conclut que la décision a été ou n'a pas été appréciée par l'opinion publique.

À partir de là se pose alors la question de savoir : qui forme cette opinion publique ? Qu'est-ce que l'opinion publique ? Comment se manifeste-t-elle ? Quels sont les moyens qu'elle utilise pour se faire entendre ? Quelle est la relation du juge constitutionnel avec l'opinion publique qui apprécie sa

décision ? Autant d'interrogations auxquelles nous essayerons d'apporter des éléments de réponse qui nous permettront d'échanger tous ensemble sur le sujet.

C'est dire donc que je ne livre pas ici un travail hautement scientifique, mais juste quelques idées appuyées d'exemples concrets enregistrés par la Cour constitutionnelle du Bénin pour lancer le débat.

I. L'opinion publique et le juge constitutionnel

A. L'opinion publique

Dans le cadre de notre réflexion, j'ai pris le parti de ne pas trop m'attarder sur la définition du concept, car j'ai relevé qu'il s'agit d'un concept à la fois complexe et difficile à appréhender. Je me suis simplement contentée de ce qu'en dit le dictionnaire Robert que j'ai consulté. L'opinion y est définie comme étant un point de vue, une manière de penser, de juger, l'attitude de l'esprit qui tient pour vraie une assertion. Quant à l'opinion publique, elle est considérée comme « un jugement collectif, un ensemble d'opinions, de jugements de valeur sur quelque chose ou sur quelqu'un », c'est la *vox populi*. J'ai également noté que l'opinion publique est l'ensemble des attitudes d'esprit dominantes dans une société, à l'égard de problèmes généraux, collectifs et actuels, c'est l'ensemble des opinions d'un groupe social sur les problèmes politiques, moraux, philosophiques, religieux et même juridictionnels. Je vous livre également le contenu d'une note que j'ai prise alors que je surfais sur internet pour préparer cette présentation. Il est indiqué qu'à l'origine, « ce que l'on commence à nommer "opinion publique" dans la France du XVIII^e siècle n'est encore que l'expression publique des opinions personnelles d'une fraction limitée de la population – essentiellement une bourgeoisie intellectuelle et commerçante montante – qui, forte de son capital économique et surtout culturel, prétend à l'exercice du pouvoir ou, du moins, entend peser sur les autorités politiques par divers moyens, comme par exemple, les libelles, les brochures voire les pamphlets, la diffusion de ces écrits ayant pour fin de porter sur la place publique leurs opinions privées sur des questions perçues comme relevant de l'ordre public. Dès cette époque, de véritables campagnes sont menées en vue de soumettre certaines affaires de justice devant le "Tribunal de l'opinion", c'est-à-dire devant tous ceux qui, selon la philosophie des Lumières, peuvent donner un avis éclairé en faisant usage de la Raison afin de démonter des erreurs judiciaires.

Mais c'est surtout dans la période révolutionnaire, alors que l'espace politique est à la recherche, après la chute de la royauté, d'un nouveau principe de légitimité pouvant reposer sur les "citoyens actifs" et le vote majoritaire, que la notion va être utilisée par les acteurs et les théoriciens politiques. Elle désigne alors l'opinion des élus, celle du moins qui s'exprime à l'assemblée et dans les feuilles de la presse dite justement « d'opinion » qui accompagnent la très forte agitation politique de l'époque. La notion d'opinion publique présente alors deux propriétés majeures : d'une part, elle désigne l'opinion des seuls représentants élus (et non celle de tous les citoyens...) et, d'autre part, elle désigne l'opinion qui émerge des discussions se tenant dans des lieux politiques *ad hoc* (les clubs, les assemblées, etc.) ».

De ce qui précède, je retiens une constante : l'opinion publique, c'est le jugement, l'appréciation, les idées personnelles d'une fraction limitée de la population qui émet des jugements de valeur sur les événements sociaux, politiques, religieux, philosophiques et même juridictionnels. C'est l'expression publique des idées personnelles de ceux et celles qui disposent de nombreux atouts pour un accès facile aux *mass media* et à tous autres moyens de communication et qui, par ces canaux, portent sur la place publique leurs opinions sur les problèmes généraux de la société. Dès lors, l'opinion publique devient un concept bien connu et manipulé par les groupes sociaux citoyens. C'est en effet dans les milieux citoyens que foisonnent les journaux d'opinion, au Bénin en tout cas, en raison de la démonopolisation de la presse d'État (publique) et de l'espace audiovisuel. Ces journaux relaient les opinions des acteurs politiques, des organisations de la société civile, des chroniqueurs, des

analystes politiques et de tous ceux là qui, au nom de la démocratie et de la liberté d'opinion et forts de leur position, entendent peser sur les autorités politiques et juridictionnelles et faire croire qu'ils représentent et défendent l'ensemble des citoyens du pays. Les lignes éditoriales ou les colonnes de ces journaux d'opinion ne véhiculent que les idées et convictions qu'ils soutiennent et il y a bien des difficultés à cerner le concept d'opinion publique tel qu'énoncé ci-dessus au sein de l'immense majorité de la population rurale dans nos campagnes. De fait, acteurs politiques et *mass media* se mettent ensemble pour créer l'opinion publique.

B. Le juge constitutionnel

Le juge constitutionnel est cette institution juridictionnelle qui a pour compétence de régler en dernier ressort avec l'autorité de chose jugée, les litiges de conformité à la Constitution. Dans nos pays, c'est la Cour constitutionnelle ou le Conseil constitutionnel, dans d'autres c'est la Cour suprême ou toute juridiction équivalente aux mêmes attributions. À travers la Constitution, le peuple souverain s'est donné des règles que le juge constitutionnel doit faire respecter. Il est le garant du respect et de la stabilité constitutionnels.

Au Bénin, les attributions de la Cour constitutionnelle sont assez importantes. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Elle veille à la régularité de l'élection du président de la République, statue sur la régularité du référendum et en proclame les résultats, statue en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives. Elle fait de droit partie de la Haute cour de justice, à l'exception de son président.

Conformément aux dispositions de la Constitution, sa saisine est largement ouverte, puisque tous les citoyens ont le droit de se pourvoir devant elle : le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication, le président du Conseil économique et social, toute association non gouvernementale de défense des droits de l'homme ou toute association qui a la capacité juridique à ester en justice et tout citoyen. Le juge constitutionnel béninois, de par ses prérogatives, est le gardien de la Constitution, le protecteur du citoyen contre les violations de ses droits fondamentaux, l'organe régulateur en cas de dysfonctionnements des institutions et de l'activité des pouvoirs publics et l'arbitre des conflits entre les institutions de la République et principalement le Parlement, lieu par excellence de la politique. En matière de contrôle de la régularité des élections, il est un acteur principal incontournable dans la gestion des consultations politiques et arbitre de tous les conflits pouvant survenir au cours du processus électoral entre divers acteurs politiques, entre la majorité au pouvoir et l'opposition, etc. Avec ses attributions, le juge constitutionnel béninois se trouve très proche de l'arène politique et intervient régulièrement dans le champ politique. La confrontation avec le monde politique est donc directe. Ce qui fait qu'il ne laisse pas l'opinion publique indifférente, quel que soit son champ d'action. L'intérêt de l'opinion publique se manifeste de façon plus marquée en période électorale, où la réputation du juge et sa crédibilité sont souvent sacrifiées sur l'autel des intérêts personnels et politiques.

C. La relation entre le juge constitutionnel et l'opinion publique

Le ménage entre le juge constitutionnel béninois et l'opinion publique a connu des fortunes diverses et l'harmonie entre les deux dépend bien souvent de la nature des décisions.

Au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation, l'une des grandes résolutions était l'édification au Bénin d'un État de droit. Les premières décisions du juge constitutionnel étaient alors saluées par l'opinion publique, puisqu'elles visaient justement à consolider les bases de la démocratie et de la liberté chèrement acquises et à éviter tout retour aux anciennes pratiques rétrogrades. Les décisions du juge relatives au bon fonctionnement des institutions ou sanctionnant des violations

des droits fondamentaux de la personne et les libertés publiques étaient alors acceptées avec bonheur. Les rapports dans les premières heures de cet hyménée étaient donc sans accroc.

Mais progressivement, cette relation va se détériorer parce que justement, l'opinion publique, derrière laquelle se trouvent, comme je l'ai indiqué tantôt, les acteurs politiques, appréciera de moins en moins le juge constitutionnel ainsi que ses décisions sur les sujets et pendant les périodes sensibles de la vie politique du pays.

C'est d'abord au stade de la nomination du juge constitutionnel que surgissent les hostilités. Au Bénin, la Cour est composée de sept membres dont quatre sont nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale et trois par le président de la République pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. L'opinion publique s'intéresse beaucoup à cette séquence dans la mesure où elle y voit la manifestation des rapports de force entre les différentes tendances politiques. Pour elle en effet, le groupe politique qui contrôle la Cour constitutionnelle est assuré de gagner les élections. C'est le même sentiment vis-à-vis de la Commission électorale nationale autonome ! La mandature en cours à la Cour n'échappe pas à ces considérations. Toutes les stratégies ont été mises en place pour la déstabiliser et la décrédibiliser dès son installation le 6 juin 2008, et faire accroire qu'elle était à la solde du pouvoir en place.

Les manifestations de l'opinion publique contre les décisions de la Cour sont nombreuses et multiformes. Les *mass media*, quels qu'ils soient, sont mis à contribution pour relayer critiques, protestations, interviews ou entretiens obtenus de leaders politiques, déclarations de tous genres, acerbes et tendancieuses à l'endroit du juge. On observe dans les journaux, à la télévision, et dans tous les supports, des attaques parfois personnelles et des pressions morales très fortes contre le juge. Il n'est pas rare de voir les photos des membres de la Cour constitutionnelle, en particulier celle de son Président, affichées à la première page des tabloïds avec des titres sensationnels.

Un exemple de pression est celle exercée sur la Cour lors de l'élection présidentielle de 1996. Elle était si forte que la Cour dut, avant la proclamation des résultats de l'élection présidentielle du 18 mars 1996, faire une déclaration liminaire le 23 mars pour fustiger les « difficultés, menaces et pressions de tous ordres » qu'elle a subies. Cette déclaration a été suivie d'un communiqué de la Cour du 29 mars 1996 par laquelle l'Institution portait « à la connaissance de l'opinion nationale et internationale » les « faits graves » rapportés dans ledit communiqué. Les faits évoqués étaient « les multiples pressions, les menaces répétées, les attaques directes tels que le mitraillage du domicile du Professeur Maurice GLELE AHANHANZO, la marche des militants du parti la Renaissance du Bénin dans les rues de Cotonou scandant des slogans hostiles aux membres de la Cour... ».

Par ailleurs, il est arrivé qu'un parti politique organise une marche de protestation sur le siège de la Cour constitutionnelle suite à l'invalidation de l'élection d'un de ses candidats aux élections législatives. Les militants dirigés par le secrétaire départemental dudit parti ont estimé que cette invalidation « relève du pur arbitraire ». Ils ont à l'occasion réclamé la révision de la Constitution en vue de « limiter les pouvoirs exorbitants de la Cour Constitutionnelle » voire la supprimer.

Le même parti par la voix de son président avait aussi, en d'autres circonstances, estimé que la Cour avait trop de pouvoirs et que si on la laissait faire, on aboutirait à un « Gouvernement de juges ».

Fidèle à cette conviction, cette haute personnalité politique a réédité son exploit. De concert avec d'autres responsables de partis politiques, il a organisé deux autres marches sur le siège de la Cour constitutionnelle lors de la dernière élection présidentielle de 2011. C'était, les vendredi 18 et lundi 21 février 2011, deux grands rassemblements de manifestants pour reprocher au juge constitutionnel d'avoir, par ses décisions, imposé la tenue des élections sur la base de la liste électorale permanente informatisée malgré l'opposition de certains hommes politiques. Or, faut-il le souligner, depuis 1999, toutes les lois portant règles générales pour les élections en République du Bénin ont affirmé le principe de la Liste électorale permanente informatisée (LEPI) et du Recensement électoral national approfondi et en ont même fixé avec précision le contour général. Mais à la veille de chaque élection, une loi dérogatoire vient prescrire le recours à titre ponctuellement provisoire à la liste manuscrite. En 2009, la loi n° 2009-10 du 13 mai a été votée et a organisé complètement la LEPI. Mais en raison de considérations politiques, le législateur a introduit de nouvelles propositions de lois pour,

d'abord abroger, puis ensuite modifier et enfin substituer la loi qui sera adoptée à l'ancienne. La Cour a estimé qu'il s'agit là d'une initiative proprement inédite dans la pratique parlementaire moderne qui n'est manifestement pas fondée sur la quête de l'intérêt général. La Cour n'a donc pas innové ! En juillet 2009, une partie de la presse nationale a organisé ce qu'il convient d'appeler « une campagne d'outrages » contre la Cour, campagne fortement relayée le mercredi 5 août 2009 par une conférence de presse donnée par des associations de la société civile, alors que lesdites associations avaient déposé des recours devant la Haute Juridiction. Le motif de cette cabale était que la Cour avait violé une disposition de la loi portant organisation du recensement national. Elles reprochaient à la Cour de n'avoir pas respecté les délais prescrits par ladite loi pour statuer. Ce moyen n'était nullement fondé puisqu'aucun délai n'était en réalité imparti à la Cour pour rendre sa décision. Il s'agit de démarches qui visent à perturber la sérénité du juge constitutionnel et la cohésion de son groupe.

Ces situations fort heureusement ne sont pas légion, et l'on peut se réjouir que face à ces groupes qui considèrent la Cour Constitutionnelle comme « une superpuissance qui confisque la souveraineté, attribut principal du peuple », « qu'il faut à tout prix supprimer » ou dont il faut « réduire considérablement les pouvoirs », il en existe qui s'insurgent contre ces actes antidémocratiques et dénoncent les dérives auxquelles on assiste et les pressions que l'on fait ainsi subir à la Cour.

Il est aussi heureux de constater qu'en dépit de toutes ces manifestations, la décision de la Cour finit toujours par être exécutée. C'est le cas de l'Assemblée nationale qui, en 2005, avait adopté la loi portant règles particulières pour l'élection du Président de la République qui devait avoir lieu en mars 2006. La Cour a déclaré une disposition de ladite loi contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble du texte. Les députés, estimant que la Cour n'avait rien à leur imposer, se sont abstenus de mettre la loi en conformité avec la décision de la Cour. Les élections ont été dès lors organisées sur la base de l'ancien texte de loi. En 2010, les mêmes députés ont été bien obligés de se soumettre à l'exercice avant de procéder au vote de la nouvelle loi devant régir l'élection présidentielle d'avril 2011 !

À l'analyse, il ne serait donc pas exagéré de dire que l'opinion publique véritable au Bénin, manipulée par les organes engagés aux intérêts des différentes classes politiques ou des acteurs politiques et par *mass medias* interposés, apprécie son juge constitutionnel par le prisme des convictions, des valeurs, des jugements, des préjugés, des croyances et surtout des intérêts que lui suggèrent ou lui imposent ceux-ci. Le juge est accusé de parti pris et ce, avec une facilité déconcertante. Il est souvent accusé de vouloir instituer un gouvernement de juges toutes les fois que sa décision n'arrange pas son accusateur ! Il est déclaré à la solde du pouvoir ou des fois même hostile au pouvoir en place, sans que jamais, l'on puisse, par une analyse juridique soutenue, dire en quoi il a failli. L'opinion publique ignore, dans sa grande majorité, la méthode de travail du juge constitutionnel, mais émet des jugements de valeur sur la qualité de son travail. Il est arrivé que de hautes personnalités, respectables et respectées, tombent dans ce travers.

Le reproche fait à la Cour constitutionnelle d'être à la solde d'une certaine classe politique me paraît bien souvent absurde. Certes, la nomination des juges constitutionnels est, comme partout ailleurs je suppose, le fait d'autorités politiques, mais le contrôle de la conformité d'un texte de loi ou d'un acte réglementaire à la Constitution ou la constatation de la violation d'un droit fondamental n'a rien de politique. Le socle de la décision de la Cour est la Constitution et les principes à valeur constitutionnelle. En matière électorale, le juge fonde sa décision non seulement sur la Constitution, mais également sur les lois électorales. Comme le dirait Madame Noëlle LENOIR, ancien membre du Conseil constitutionnel français au cours d'un débat, « À quoi servirait une Cour constitutionnelle qui reproduirait des schémas politiques ? Imposer à des juges constitutionnels d'apprécier la constitutionnalité d'une loi en votant pour ou contre celle-ci en fonction de l'appartenance politique de leur autorité de nomination serait la négation de la fonction. L'indépendance, comme l'honnêteté intellectuelle, est une condition de la légitimité morale de la fonction. C'est une exigence qu'il faut cultiver en permanence ».

Pour préserver sa légitimité, le juge constitutionnel se doit alors de réagir face aux manifestations de l'opinion publique, mais en quoi faisant ?

II. Comment peut réagir le juge constitutionnel face à l'opinion publique ?

A. Par ses décisions

Le Droit est un fait social qui régit des réalités et le juge constitutionnel ne saurait l'ignorer dans ses décisions. Il a le devoir, tout en restant fidèle à sa mission et dans le cadre de ses attributions, de rester à l'écoute du peuple et de considérer la manifestation de l'opinion publique comme un élément essentiel de veille citoyenne qui l'invite à plus de vigilance.

Ce fut par exemple le cas en 2006 lorsque par le vote de la loi constitutionnelle n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990, la majorité des députés avait voulu modifier l'article 80 de la Constitution et porter la durée de leur mandat à cinq ans au lieu de quatre prévue par la Loi fondamentale. Ce vote a entraîné un tollé général. Sur saisine du président de la République, de 6 députés et de 17 citoyens, la Cour, dans sa décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, a dit et jugé que la loi votée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006 est, en toutes ses dispositions, contraire à la Constitution.

En 2009, plusieurs femmes béninoises ont salué la décision DCC 09-081 du 30 juillet de la Cour qui a déclaré les articles 336 à 339 du code pénal contraires à la Constitution. Jusqu'à cette date, le législateur a instauré une disparité entre l'homme et la femme en sanctionnant cette dernière quel que soit le lieu où elle aurait commis un adultère, alors que l'homme n'est sanctionné que si l'adultère est commis au domicile conjugal. Cette différence de traitement est contraire aux dispositions des articles 26 de la Constitution, 2 et 3 de la Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples. Tout récemment, par sa décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, le juge constitutionnel béninois a déclaré contraire à la Constitution une disposition de la loi organique n° 2011-27 portant conditions de recours au référendum votée par l'Assemblée nationale le 30 septembre 2011. Le législateur, dans la disposition querellée, a indiqué que « ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990 à savoir : – la forme républicaine et la laïcité de l'État ; – l'atteinte à l'intégrité du territoire national ».

Or, la Constitution du 11 décembre 1990, dans ses articles 42, 44 et 54, a confirmé le caractère intangible de certaines autres options fondamentales que sont le nombre de mandats présidentiels, la limite d'âge pour les candidats à l'élection présidentielle et la nature présidentielle du régime politique dans notre pays. La Cour a donc déclaré la loi contraire à la Constitution et a invité le législateur à reformuler ladite disposition. Ce qui a fait dire à l'opinion publique citadine que « La Cour... a sauvé la démocratie béninoise » ou que « Par sa loi référendaire, la Cour affiche son indépendance ». Des opinions dissidentes ont été néanmoins enregistrées au sein de cette opinion publique ! Pour certains, « les Béninois ne doivent pas se laisser rouler dans la farine », pour d'autres, « la Cour constitutionnelle pousserait-elle au printemps béninois ? » et pour d'autres encore, il s'agit d'une « décision trompeuse de la Cour constitutionnelle ». Qu'en pense l'opinion publique rurale ? Nous attendrons que l'opinion publique citadine nous le dise, puisque « l'opinion se fait d'après l'opinion ; il en faut une première » a dit Cocteau.

Toujours dans le souci de mieux se faire comprendre de l'opinion publique et pour asseoir sa crédibilité, le juge constitutionnel béninois a décidé de faire œuvre pédagogique en modifiant la présentation de ses décisions. Elles sont désormais mieux structurées et plus faciles à lire par le citoyen. Appliquée à la décision de proclamation de l'élection présidentielle d'avril 2011, la nouvelle méthode de rédaction a permis à tous les citoyens de mieux s'imprégner des motifs qui ont conduit le juge à rejeter les prétentions et moyens des candidats.

B. Par l'information du public

Le juge constitutionnel contribue aussi à la formation de l'opinion publique, c'est-à-dire à l'information du public et à la formation des citoyens.

La Cour constitutionnelle du Bénin est, comme partout en Afrique, une institution relativement jeune. Sa création est voulue par la conférence nationale de février 1990 qui a posé les fondements essentiels de l'État de droit au Bénin. Son ancrage au sein de la société béninoise et son appropriation par la population nécessitent des actions d'information au profit du public. C'est pour cette raison qu'avec l'appui de certains organismes partenaires, et depuis plusieurs années déjà, elle met à la disposition du public des dépliants et des plaquettes édités et qui comportent des informations concises et utiles sur la composition de la Haute juridiction, le mode de désignation de ses membres, ses prérogatives et les modalités de sa saisine. Ces dépliants et plaquettes sont distribués à plusieurs milliers d'exemplaires, et notamment en période électorale où les frictions sont nombreuses.

La Cour constitutionnelle profite souvent des périodes électorales pour former les femmes rurales sur les lois électorales et pour les sensibiliser sur leur contribution au bon déroulement des scrutins. À la veille des élections législatives de 2007, la Cour constitutionnelle a organisé une formation à l'intention des journalistes, porte-voix de l'opinion publique, sur les textes régissant le scrutin. Plus de deux cents journalistes, en service dans les organes de la presse écrite et audiovisuelle publique et privée, ont participé à cette formation qui pourra être rééditée dans les années à venir. L'objectif visé, à travers cette formation, est d'améliorer le niveau de connaissance des professionnels des médias des prérogatives de la Cour et de les encourager à se spécialiser dans le domaine du droit constitutionnel. En outre, un site web sur la Cour constitutionnelle est disponible depuis quelques années et fournit des informations utiles au public sur la Haute juridiction.

À plusieurs occasions, la Cour constitutionnelle a été amenée à publier des communiqués de presse sur ses activités, mais très rarement sur les décisions qu'elle rend. Toutes les fois que cela s'avère nécessaire, le juge constitutionnel béninois anime aussi des débats télévisés pour éclairer l'opinion publique sur un sujet d'importance, et ce, dans les limites de l'obligation de réserve imposée aux membres de la Haute juridiction. Une sortie médiatique du genre a été organisée en mars 2011, peu avant les élections. Un citoyen a estimé que cela ne rentrait nullement dans le cadre des attributions de la Cour et a saisi celle-ci d'un recours en contrôle de constitutionnalité. Je n'en dirai pas davantage puisque la Cour n'a pas encore statué.

En 2008, dans le cadre des activités organisées à la fin de la troisième mandature de la Cour, des journées portes ouvertes ont permis aux citoyens de découvrir leur institution. Et depuis 2005, la Cour dispose d'un service de presse animé par un attaché de presse.

En dépit de tous ces efforts, des dérives sont toujours notées sous les plumes des journalistes. Le juge constitutionnel n'hésite alors pas à réagir en cas d'abus de droit et saisit les instances répressives.

C. Par la saisine des instances de régulation des médias

Au Bénin, il existe deux instances de régulation de la presse, l'Observatoire de l'éthique et de déontologie dans les médias (ODEM) et la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC). L'ODEM est créé par les professionnels des médias eux-mêmes. Il est donc une structure d'autorégulation de la presse. Qualifié de «juridiction des pairs», il est saisi de cas de dérives émanant des journalistes. La procédure devant l'ODEM est contradictoire, mais ses séances ne sont pas publiques. Il rend des décisions publiées par les journaux. Les sentences qu'il prononce prennent le nom de recommandations. Elles n'ont pas un caractère contraignant. Mais, les journalistes sont, semble-t-il, sensibles à ses décisions parce qu'elles émanent de leurs pairs.

Prévue par la Constitution, la HAAC elle a pour mission «de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que tous les moyens de communication de masse...». Elle peut être également saisie des cas de dérive de la presse. La particularité de la procédure devant cette institution réside dans le fait qu'elle organise des «séances d'audition publique» au cours desquelles les

journalistes et les responsables de publication sont entendus sur les plaintes formulées à leur encontre par tout citoyen, institutions ou organismes publics ou privés. Ces audiences publiques, redoutées par les professionnels des médias, sont relayées par les organes de presse, particulièrement par les chaînes de télévision. La publicité organisée autour de ces « audiences publiques » permet d'éclairer l'opinion publique et de rétablir la vérité. La Cour constitutionnelle a déjà, par rapport à des cas de dérives jugées inacceptables de la presse, saisi la HAAC et obtenu la condamnation de journalistes qui lui ont présenté des excuses. Elle a également fait une fois l'option d'attirer un organe de presse devant le tribunal pour diffamation.

Toutes ces actions initiées devant les instances visent à préserver la crédibilité dont jouit l'institution.

Conclusion

L'opinion publique est constituée par les jugements que portent les citoyens sur les questions d'actualité. Ces jugements sont eux-mêmes influencés par les médias qui ne sont pas toujours indépendants, influencés qu'ils sont eux aussi par l'appât du gain facile, par les intérêts partisans des politiciens. Le juge constitutionnel que cette opinion publique adule ou conteste selon les circonstances doit, dans ces conditions, tout mettre en œuvre pour rester indépendant. L'indépendance du juge, chacun sait ce que recouvre la notion. Alors la seule issue pour le juge constitutionnel est de s'y conformer et de se comporter, en tout, comme un digne et loyal magistrat.

La Déclaration de Bamako et le statut du juge

M. Fabrice Hourquebie

Professeur de droit public à l'Université Bordeaux-IV

Directeur de l'IDESUF

Consultant auprès de l'OIF

Deux questions simples doivent être posées en préalable afin de préciser, pour rappel, les termes de notre propos.

D'abord, qu'est-ce que la Déclaration de Bamako pour la Francophonie ? Il **s'agit du texte normatif de référence** adopté en 2000 dans lequel la communauté francophone a consacré la consolidation de l'État de droit comme domaine d'attention prioritaire. D'où il résulte une volonté ferme d'appuyer, d'une part, la diffusion des principes fondamentaux du constitutionalisme démocratique, et de renforcer, d'autre part, les principes d'indépendance, d'efficacité et de transparence des institutions de l'État de droit, au nombre desquelles, de manière primordiale, la justice.

Quel juge, alors, est visé par le texte de Bamako ? **Tous les juges en réalité**. Les garanties portées par Bamako sont celles attendues de toutes les juridictions et particulièrement, bien entendu, des cours constitutionnelles en raison de leur positionnement sommital dans le paysage juridictionnel national, ainsi que de la particularité de leur office (contrôler en droit, le rapport de conformité entre deux normes politiques par essence, la constitution et la loi ; ou vérifier en tant que juge ordinaire la régularité des élections les plus politiques et donc les plus disputées qui soient, à savoir les élections législatives et présidentielles).

D'où une question centrale : que consacre et que permet la Déclaration de Bamako pour les juges en général et pour les juges constitutionnels en particulier ?

La Déclaration de Bamako définit les principes directeurs du statut du juge dans l'espace francophone (I) ; tout en ayant vocation à être mise en œuvre par les juges de l'espace francophone (II).

I. Les principes directeurs du statut du juge et la Déclaration de Bamako

Nous voudrions rappeler ici les grands principes qui fondent l'intervention du juge en s'appuyant sur la Déclaration de Bamako qui donne un véritable cadre statutaire et prescriptif à son office.

1. La primauté du droit, la reconnaissance et la protection des droits fondamentaux, l'adhésion aux valeurs démocratiques sont au centre des préoccupations des États notamment depuis les processus de démocratisation amorcés dans les années quatre-vingt-dix en Afrique et en Europe centrale et orientale.

Il n'y a donc pas d'État de droit sans la construction d'institutions **indépendantes, efficaces et transparentes**, au nombre desquelles, et tout particulièrement, les institutions juridictionnelles.

Cette conviction, au cœur de l'engagement francophone, se traduit très concrètement dans le **chapitre 4 de la Déclaration de Bamako**¹ au terme duquel, pour la consolidation de l'État de droit, les États s'engagent d'une part à « renforcer les capacités des institutions de l'État de droit, classiques ou nouvelles, et œuvrer en vue de les faire bénéficier de toute l'indépendance nécessaire à l'exercice impartial de leur mission »; et, d'autre part, à « assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du Barreau et la promotion d'une justice efficace et accessible, garante de l'État de droit, conformément à la Déclaration et au Plan d'action quinquennal du Caire adoptés par la III^e Conférence des Ministres francophones de la justice ».

En faisant de l'indépendance de la magistrature, de l'impartialité des institutions et de la protection efficace des libertés un engagement prioritaire, **la Déclaration de Bamako sert donc un statut fort et renforcé des juges**, et notamment des juges constitutionnels, premiers garants des droits fondamentaux et derniers remparts contre l'arbitraire du pouvoir politique.

2. En découlent au moins **trois exigences** cardinales qui guident systématiquement et de manière continue les actions déployées par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) dans le champ de la justice.

Ces trois exigences sont placées au centre du dispositif de Bamako qui mobilise toute l'attention de l'OIF. À ce titre, ces principes directeurs ont été constamment affirmés et développés dans les rapports sur l'état des pratiques de la démocratie, produits en suivi de la Déclaration, et largement nourris du travail d'analyse et d'expertise des différents réseaux sur leur perception des situations de la justice, notamment l'ACCPUF. Une véritable synergie OIF-réseaux s'instaure ainsi, débouchant sur la formulation d'un certain nombre de recommandations qui, au premier chef, servent le statut du juge (cf. les exemples *infra*). Dans le prolongement, la XIII^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement réunie à Montreux les 23-24 octobre 2010 a délibéré sur une résolution portant sur la « Déclaration de Bamako dix ans après son adoption » réaffirmant les engagements dans le champ des quatre grands chapitres de Bamako (pour la consolidation de l'État de droit, pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, pour une vie politique apaisée, pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée)².

Premièrement, une **garantie statutaire**, celle de l'**indépendance**.

L'indépendance réelle de la justice exige que l'institution judiciaire échappe à toute pression et toute influence du pouvoir politique. Qu'il s'agisse de la **juridiction elle-même** (ce qui pose la question de la **tutelle des ministères** de la justice et par voie de conséquence, la subordination mécanique du ministère public au pouvoir politique par un lien hiérarchique incompatible avec l'autonomie fonctionnelle nécessaire, du **rôle des conseils supérieurs de la magistrature**, de l'insuffisante **autonomie financière** des institutions judiciaires, ou du manque de **moyens humains** et d'infrastructures adaptées); ou qu'il s'agisse **des juges**, dont le **recrutement**, le déroulement de la **carrière** (l'inamovibilité constitue à cet égard une garantie fondamentale de la carrière des juges judiciaires et est le point d'ancrage de l'indépendance) ou la **sanction disciplinaire** de leurs manquements doivent être soustraits à toute ingérence politique et régis par des règles transparentes et démocratiques.

Appliqué aux cours constitutionnelles, le principe d'indépendance renvoie, bien sûr, aux mêmes considérations que précédemment tout en **exacerbant leur portée** en raison de la nature du contentieux que ces cours doivent arbitrer et de leur légitimité sans cesse remise en question. L'indépendance

1. « (...) Constatons : que le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, au cours de ces dix dernières années, comporte des acquis indéniables : consécration constitutionnelle des droits de l'homme, mise en place des Institutions de la démocratie et de l'État de droit, existence de contre-pouvoirs (...) ».

2. Plus particulièrement, concernant le renforcement de l'État de droit, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à « œuvrer en faveur du renforcement de l'indépendance et des capacités des institutions judiciaires, y compris des barreaux, ainsi que du droit à un recours effectif à la justice nationale et internationale, en procédant à la réforme et à la modernisation du droit et de la justice ».

résulte, ainsi, à la fois **des garanties prévues par les textes** (inamovibilité, incompatibilités, collégialité, durée du mandat, protection accordée aux membres des juridictions); mais aussi de la **situation matérielle** réservée aux juges. Concernant les garanties textuelles, la procédure constitutionnelle de désignation des membres des cours et conseils constitutionnels (par l'exécutif et le législatif) est, par exemple, source de suspicion de partialité, faisant craindre une sorte d'allégeance à l'égard des autorités de nomination, autorités essentiellement politiques. Concernant les garanties matérielles (autonomie budgétaire en particulier), les cours sont encore loin de disposer des moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions (personnel insuffisant, autonomie budgétaire limitée ou défaillante)...

On mesure ainsi à quel point le principe d'indépendance est déterminant, mais combien aussi il est **fragile**. En dépit des élans impulsés par l'adoption de la Déclaration de Bamako, et plus récemment par la Déclaration de Paris adoptée à l'issue de la IV^e Conférence des Ministres francophones de la justice, le principe d'indépendance est certainement le principe de fonctionnement qui connaît encore aujourd'hui **le plus d'atteintes**.

Aussi, les régressions dans la mise en œuvre de l'indépendance conduisent nécessairement à en repenser sa portée dans une **perspective plus pragmatique et réaliste**. Il faut sans doute considérer que si l'indépendance judiciaire est **un idéal de fonctionnement à atteindre**, le principe sert aussi à promouvoir un certain nombre d'objectifs essentiels dans une société démocratique, au nombre desquels la confiance des justiciables envers leur système judiciaire et le règne de la primauté du droit.

Aussi les recommandations formulées dans les rapports sur l'état des pratiques de la démocratie depuis 2004 visent-elles à « promouvoir une justice indépendante, accessible et efficace » en « contribuant [notamment] à la modernisation des systèmes judiciaires; [...] en soutenant (...) l'élaboration d'études afin de donner une impulsion aux réformes jugées décisives pour les systèmes judiciaires des États francophones; et [en] consolidant un modèle de grille d'indicateurs de référence d'évaluation de la qualité de la justice ». En découle la seconde exigence.

Deuxièmement, **un impératif de fonctionnement**, celui de **l'efficacité**

Derrière l'enveloppe constitutionnelle du pouvoir juridictionnel réalisant une mission de service public, la justice tend de plus en plus à être appréhendée comme une politique publique de l'État qui conduit ce dernier à en mesurer **l'efficacité et la performance**, conformément à l'objectif de la Déclaration de Bamako de promouvoir une justice efficace et accessible.

Or, cette efficacité des décisions de justice, constitutionnelle ou ordinaire, est bien trop souvent entravée. Les **freins à l'efficacité** renvoient notamment aux **lenteurs excessives** de la justice (la plupart du temps liées à des législations obsolètes) ou à **l'inexécution** (ou la mauvaise exécution) des décisions des cours (dont l'administration ou ses agents sont paradoxalement les principales entraves). Ainsi, la construction d'**indicateurs** est une première traduction d'un seuil d'exigence commun de la qualité de la justice. Ces indicateurs doivent permettre, d'une part, **l'accompagnement des réformes** de la justice par l'identification des dysfonctionnements et de la manière d'y remédier; ils doivent permettre, d'autre part, **la concrétisation** de l'objectif d'efficacité de la justice, porté par la Déclaration de Bamako.

Troisièmement, une **condition démocratique**, celle du **développement des cours constitutionnelles**. L'État de droit est un État juridictionnalisé; à chaque acte normatif, son juge. Et plus on s'élève dans la hiérarchie des normes, plus le juge est spécialisé.

Ainsi, la promotion de l'État de droit et la protection constitutionnelle des droits fondamentaux qui l'accompagne a conduit **les cours constitutionnelles**, au fur et à mesure des révisions constitutionnelles, à voir **leur champ d'attributions étendu**, qu'il s'agisse de la régulation et l'arbitrage des conflits entre les pouvoirs publics, du contrôle des normes ou du contrôle exercé en matière électorale. À côté des extensions par le constituant, les cours n'ont pas hésité à user de leur pouvoir

d'interprétation pour repousser les limites de leurs compétences et **redéfinir le périmètre de leur office**, au risque d'encourir la critique d'un certain **activisme judiciaire**³.

Mais face à l'intensification des crises, à l'instabilité du contexte politique ainsi qu'aux pressions internes et internationales, les cours risquent bien d'être les premières victimes. Elles sont sollicitées plus ou moins volontairement pour **avaliser une crise** ou pour faciliter une sortie de crise. Elles sont critiquées lorsqu'elles font **prévaloir le respect formel** de la constitution pour valider des changements non démocratiques, et à l'inverse le sont également si elles **n'invoquent pas** le strict **respect de la constitution**. Bref, elles se retrouvent dans une **position d'enfermement** qui rend vite leur **office impossible** et leur situation intenable. Car les cours se retrouvent prises en tenaille entre, d'un côté, une **augmentation (légitime) des attentes** ; et de l'autre, **une plus grande exposition à la critique** des responsables politiques et/ou des opinions publiques.

C'est au final la question de leur légitimité, c'est-à-dire de leur fonction pédagogique et pacificatrice qui est constamment posée. Légitimité en période de crise et **soupçon de défiance**. Légitimité en période de stabilisation et **soupçon d'inféodation** au pouvoir politique. Développer une stratégie de légitimation sociale auprès des citoyens et travailler à la diffusion d'une culture **de constitutionnalité**, pourraient permettre, à cet égard, de lutter contre les risques de déstabilisation.

3. Sur ces trois terrains privilégiés par la Déclaration de Bamako, et particulièrement sur celui de l'indépendance, il convient de **saluer le travail de l'ACCPUF**. Deux séries d'exemples en attestent. D'abord, comme l'indépendance du juge passe par une formation adéquate, les réseaux judiciaires francophones, parmi lesquels l'ACCPUF, conformément à leurs objectifs, organisent périodiquement des sessions de formation au profit des juridictions membres sur des sujets proposés par elles-mêmes sur la base des préoccupations qui touchent directement à leur office.

Ensuite, le 5^e Congrès de l'ACCPUF, à Cotonou (2009) avait-il pour thème « Les Cours constitutionnelles et les crises » ; ou la Conférence des Chefs d'institutions tenue à Bucarest en 2005 a-t-elle permis l'adoption d'une résolution sur l'indépendance des juges et des juridictions. Mais il conviendrait aussi de citer les études que votre réseau a réalisées en 2006, 2008 et 2010 notamment, à la demande de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme de l'OIF, en vue de la rédaction des rapports sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Il convient de noter à cet égard que la contribution de 2006 portait sur l'indépendance du juge. À partir de ce constat, on peut estimer que la Déclaration sert l'activité du juge tant sur la scène nationale que sur la scène internationale ; ce qui pose la question de son **appropriation par les juges**, constitutionnels en l'espèce, et donc de sa mise en œuvre.

II. Le juge constitutionnel et la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako

Les juges constitutionnels doivent non seulement pouvoir développer mais aussi affirmer une conscience politique et démocratique dans le cadre de la coopération ; conscience fondée sur les valeurs portées par l'OIF. L'activité juridictionnelle n'est pas incompatible avec l'affirmation de positions fortes et engagées. La Déclaration de Bamako en est le support ; le réseau de l'ACCPUF le vecteur.

De là, trois observations.

1. Première observation : l'approfondissement du dialogue des juges passe par les activités para-juridictionnelles et notamment le **développement de relations internationales**. Le renforcement de la coopération transnationale en est le levier.

3. L'essor du constitutionalisme, l'ouverture des cours au droit comparé et international, la judiciarisation des rapports sociaux et l'hyper-politisation de la vie publique ne peuvent que les y pousser.

L'adoption de la Déclaration de Bamako a contribué à **l'intensification des concertations périodiques** entre les hautes juridictions autour de thématiques majeures, souvent liées aux garanties de l'État de droit, qui sont autant d'occasions d'échanger des expériences et d'instaurer un dialogue constructif. Ces **relations transnationales** se matérialisent bien entendu dans le travail quotidien du juge, par exemple par le recours aux arguments de droit comparé ou international ; mais se formalisent aussi **en dehors de l'office du juge** à travers la création d'associations de cours suprêmes qui ont pour point commun d'appartenir à un même ordre (constitutionnel – ACCPUF – ; ordinaire – AHJUCAF, AA-HJF, ... –) et donc de partager les mêmes préoccupations.

Les réseaux institutionnels francophones dans le champ de la démocratie et des droits de l'homme sont précurseurs et marquent véritablement la spécificité de la démarche francophone. Le secteur des institutions de la justice, vous le savez, est particulièrement bien représenté. Leur importance est telle pour la coopération francophone que la Déclaration de Bamako a placé ces réseaux **au centre du processus d'observation**, notamment dans le cadre du chapitre 5 de la Déclaration qui prévoit le suivi de la mise en œuvre des engagements du chapitre 4, faisant d'eux les véritables vigies des entorses à l'État de droit et des régressions démocratiques.

À ce titre, le rapport (3 septembre 2010) du **Panel d'experts de haut niveau sur la problématique du passage de l'alerte précoce à la réaction rapide**, constatant le savoir-faire des réseaux, à travers leur force d'expertise et leur rôle dans la collecte d'une information de qualité, propose de les associer plus étroitement. Il recommande ainsi « qu'une attention particulière soit portée à l'implication des acteurs de la communauté francophone, notamment les États membres, les réseaux institutionnels et leurs membres ainsi que les OING, en vue de l'alerte précoce et de la réaction rapide. Ils devront être considérés comme de véritables agents de prévention des crises et des conflits, et devront, pour ce faire, être sensibilisés à l'importance de ce rôle (...) »⁴; Cette fonction n'est en réalité **pas nouvelle**; l'ACCPUF met déjà en œuvre un travail de veille sur les décisions et les situations des cours constitutionnelles, travail qui contribue à alimenter le site de l'association. Et qui montre, une nouvelle fois, la convergence tant des préoccupations que des actions menées entre l'OIF et l'ACCPUF.

Les actions de renforcement des capacités des cours constitutionnelles participent elles de la prévention structurelle des crises et des conflits.

2. Dans ce cadre là, et c'est ma deuxième observation, l'ACCPUF peut être une tribune qui permette aux Cours qui en sont membres de partager leurs préoccupations, évoquer des atteintes à leur indépendance, à leur fonctionnement régulier, notamment face aux situations de crise constitutionnelle ou aux situations attentatoires à l'indépendance des juges, identifiées dans les communiqués et résolutions du Conseil permanent de la Francophonie, et transmises aux présidents et secrétariats généraux des réseaux. En découle la solidarité qui sera manifestée à ces Cours. Il s'agit là d'un acte de **solidarité complémentaire**. Et plus largement, il en va de la **conscience de solidarité**, valeur cardinale de l'engagement francophone, qui est à ce titre au fondement même de la coopération internationale et de la constitution des réseaux de la Francophonie.

Bien sûr, la nature même de la fonction juridictionnelle semble s'opposer à toute prise de position politique. Bien sûr, les juges peuvent se sentir mal à l'aise, **devoir de réserve** oblige, car *a priori* peu armés pour se prononcer sur des sujets politiques. Bien sûr d'aucuns pourraient considérer, et peut-être à juste titre, qu'il y a, d'un côté, la compétence diplomatique de l'État à qui il revient de faire valoir une position politique quand il y a, de l'autre côté, l'office du juge et sa compétence juridictionnelle à qui il incombe de rendre une décision en droit et rien qu'en droit.

Tout cela est vrai. Mais tout cela est vrai en ce qui concerne le juge constitutionnel national, pris dans son individualité – et on ne saurait lui reprocher qu'il en fût autrement, au risque de procès en illégitimité et abus de pouvoir – ; mais cela est moins vrai concernant l'ACCPUF qui en tant que réseau, intègre la Déclaration de Bamako dans ses statuts et doit, à ce titre, servir **d'amplificateur**

4. *Francophonie: agir pour prévenir*, Rapport du Panel d'experts de haut niveau sur la problématique du passage de l'alerte précoce à la réaction rapide, OIF, 2010.

des pratiques positives, de tribune et de forum de discussion. Il y a bien une exigence de **solidarité au service des valeurs** portées par un juge indépendant : ces valeurs doivent être promues et portées dans le cadre général de la coopération.

L'article 3 des statuts du 9 avril 1997 dispose à cet égard que : « L'Association a pour but de favoriser l'approfondissement de l'État de droit par un développement des relations entre les institutions qui, dans les pays ayant en partage l'usage du français, quelles que soient leurs appellations, ont dans leurs attributions, compétence de régler en dernier ressort avec l'autorité de chose jugée, les litiges de conformité à la Constitution ».

Et l'alinéa suivant précise que : « L'Association participe à la mise en œuvre des engagements souscrits dans la Déclaration de Bamako, du 3 novembre 2000, par les Ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage ».

La lecture des statuts confirme bien l'idée selon laquelle les valeurs portées par l'ACCPUF sont bien les valeurs de Bamako ; **la convergence** est là, il reste à la traduire concrètement.

En conséquence de quoi, et dès lors que l'on considère le tout (l'ACCPUF) pour la partie (le juge national), les obstacles évoqués à l'instant et qui résultent de **la rencontre des deux chefs de compétence** (diplomatique et juridictionnelle) sont surmontables ; et **l'audace du réseau** doit prendre le relai du **self-restraint du juge** national dans la mise en œuvre de Bamako.

3. En découle ma troisième observation.

La Déclaration de Bamako est un **texte politique, donc porteur de valeurs fortes** ; à ce titre, la Déclaration nécessite une mise en œuvre qui vise à lui donner tout son effet utile.

L'**engagement souscrit** par les Cours qui participent à l'Association implique de condamner, d'une manière ou d'une autre, les atteintes portées aux juridictions constitutionnelles. Il est difficile de participer à nombre de réseaux régionaux ou sous-régionaux sans avoir de temps à autres à **prendre clairement position**, tout en tenant compte des différences de cultures et de contextes, sur des **situations incompatibles avec la vocation du réseau**. Car l'adhésion à un groupe porteur de valeurs implique la mobilisation de ses membres pour les défendre.

C'est ici faire la preuve **d'engagement ferme** des juges constitutionnels envers **la démocratie**. C'est aussi la **manifestation de la conscience politique** que doit avoir un juge quand il participe à une action de coopération francophone. Et c'est enfin une **haute conception de la solidarité** au service de la **culture de constitutionnalité**.

Je vous remercie.