

• JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

LA GESTION DU CONTENTIEUX DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES ET LEGISLATIVES

Par Conceptia DENIS OUISSOU, Présidente de la Cour Constitutionnelle du BENIN

INTRODUCTION

La Cour Constitutionnelle, Institution de contre-pouvoir née au lendemain de la Conférence Nationale de février 1990, a été désignée comme seul juge de la régularité, de la validité des opérations électorales, et comptable de la proclamation des résultats définitifs des élections législatives et présidentielles au Bénin. Elle tient ses attributions des dispositions constitutionnelles, notamment des articles 49, 81 alinéa 2, 82 alinéa 2 et 117 de la Constitution. Toutes ces prérogatives conférées à la Haute Juridiction sont reprises par les articles 42 alinéa 2, 52 et 54 de la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 et les différentes lois électorales dans le sens du respect des dispositions constitutionnelles sus-citées.

L'article 117 de la Constitution dispose : « *La Cour Constitutionnelle :*

- *veille à la régularité de l'élection du président de la république ; examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu par elle-même relever et proclame les résultats du scrutin ;...*

- *statue en cas de contestation sur la régularité des élections législatives. ».*

La loi organique sur la Cour Constitutionnelle reprend cette disposition et énonce respectivement en ses articles 42 et 52 :

« *Les attributions de la Cour Constitutionnelle en matière d'élection à la Présidence de la République sont déterminées par la Constitution dans ses articles 49 et 117 et par les lois électorales en vigueur.*

La Cour veille à la régularité de l'élection du Président de la République, examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même relever et proclame les résultats du scrutin conformément aux dispositions de l'article 49 de la Constitution. » ;

« *Conformément aux dispositions de l'article 81 alinéa 2 de la Constitution, la Cour Constitutionnelle statue souverainement sur la validité de l'élection des députés, ainsi que sur la régularité des élections législatives en cas de contestation comme il est prévu à l'article 117 alinéa 3 de la Constitution ».*

La compétence de la juridiction constitutionnelle est assez étendue en matière d'élection présidentielle, puisqu'elle doit **veiller à la régularité** de l'élection du Président de la République, **examiner les réclamations, statuer sur les irrégularités qu'elle aurait pu par elle-même relever et proclamer les résultats** du scrutin. Rien ne doit donc lui échapper, depuis les opérations préalables (établissement de la liste électorale, présentation des candidatures, déroulement de la campagne électorale), en passant par le déroulement du scrutin, jusqu'au règlement du contentieux électoral.

Pour s'acquitter de cette délicate mission, la Haute Juridiction organise des missions d'observation à chaque étape des opérations électorales. Des irrégularités s'observent, des difficultés surgissent à tout moment au cours du processus électoral. La Haute Juridiction est chargée d'apporter les solutions idoines lors du règlement du contentieux.

Le présent exercice vise à donner un aperçu du rôle de la Cour Constitutionnelle dans la gestion du contentieux électoral avec comme illustration quelques décisions de la Haute Juridiction.

I – L'OBSERVATION DES OPERATIONS ELECTORALES

1.1- Comment la Cour veille-t-elle à la régularité d'une élection ?

Aux termes des dispositions des articles 49, 117 alinéa 3 de la Constitution, 42 alinéa 2 de la loi organique, il revient à la Cour Constitutionnelle de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, d'examiner les réclamations, de statuer sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même relever et de proclamer les résultats du scrutin.

Pour relever par elle-même ces irrégularités qui ne sont rien d'autres que des manquements au code électoral, la Cour a l'obligation de sillonner l'ensemble du territoire national afin d'observer le déroulement des opérations électorales. Mais ne comprenant que sept (07) membres, il lui est matériellement impossible de le faire. C'est pourquoi elle organise une mission d'observation. Elle recrute des citoyens en qualité d'observateurs pour chaque élection, sur la base de leurs aptitudes professionnelles, de leur connaissance du terrain, de leur volonté et de leur disponibilité à faire le travail.

1.2- Le recrutement des observateurs

Ils sont au niveau des départements les **Coordonnateurs départementaux**, et au niveau des Communes, les **Délégués Communaux**.

Le recrutement et le nombre sont fonction de la superficie des départements et communes et du nombre de bureaux de vote créés par la Commission Electorale Nationale Autonome. Les critères de sélection sont préalablement déterminés par l'Administration de la Cour, de même que le nombre de jours de travail et les indemnités à leur allouer.

L'observateur de la Cour retenu doit :

- être un cadre de niveau A ou titulaire au moins de la maîtrise ;
- savoir lire et écrire correctement le français ;
- disposer d'un moyen de déplacement ;
- résider dans le milieu où se déroulent les opérations depuis au moins deux (2) ans ;

Il ne doit pas :

- avoir une appartenance affichée à un parti politique ;
- accepter, une fois sélectionné, de jouer un rôle dans les démembrements de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA).

1.3- Les missions d'observation

La mission des observateurs est de suivre pour le compte de la Cour Constitutionnelle et sous la supervision d'un Conseiller le déroulement des opérations de vote sur l'ensemble du territoire national.

Après une formation minutieuse aux méthodes d'observation, ces délégués sont déployés sur le terrain dans une tenue appropriée permettant de les identifier. Ils sillonnent les bureaux de vote et relèvent les irrégularités observées qu'ils consignent sur des fiches d'observation pré - imprimées. Ils dressent ensuite un rapport qu'ils remettent au Conseiller superviseur de leur zone. Ces rapports sont exploités par la Cour lors de l'examen des résultats.

Le jour du scrutin, tous les bureaux de vote reçoivent au moins une fois la visite des observateurs de la Cour. Ceux-ci ne sont pas autorisés à intervenir, mais doivent suivre le déroulement du scrutin jusqu'à la transmission des plis à la structure de gestion des élections. Ils consignent sur les fiches d'observation tout acte contraire à la réglementation.

La mission d'observation à toutes les étapes revêt une grande importance, en ce sens que c'est sur la base des mentions relevées et consignées sur les fiches d'observation que la Haute Juridiction, après avoir relevé toutes les entorses à la loi électorale, apprécie, lors du règlement du contentieux, les sanctions à appliquer.

Elle permet à la Cour d'avoir un suivi du déroulement des opérations électorales sur le territoire national. Par ailleurs, la présence des observateurs est dissuasive, en ce sens qu'elle freine ou empêche toute velléité de fraude.

II – LE REGLEMENT DU CONTENTIEUX ELECTORAL

Le contentieux électoral se définit comme l'ensemble des litiges ou contestations qui peuvent naître des opérations électorales.

Le règlement du contentieux constitue l'attribution la plus importante de la Haute Juridiction. On distingue d'une part le contentieux **avant le scrutin** qui regroupe le contentieux des listes électorales, le contentieux des candidatures, le contentieux de la campagne électorale, et d'autre part, **le contentieux des résultats**. Ces contentieux sont organisés par les différentes lois électorales dont la plus récente est la Loi n° 2005-14 du 28 juillet 2005 portant règles générales pour les élections en République du BENIN complétée par la Loi n° 2005-41 du 22 décembre 2005 portant suspension pour l'élection présidentielle de mars 2006 du Recensement Electoral National Approfondi. Des règles particulières sont également votées pour l'élection du Président de la République et pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale.

II.1 – Le contentieux avant le scrutin

II.1.1 Le contentieux des listes électorales

Ce contentieux est réglé par les articles 11, 12 et 13 de la Loi n° 2005-41 du 22 décembre 2005 (voir texte en annexe).

Les listes électorales constituent la pomme de discorde permanente entre les acteurs politiques. En effet, il n'existe pas un fichier central des électeurs. Il est procédé, pour chaque élection, à un recensement de la population en âge de voter. Les irrégularités recensées ici sont souvent les inscriptions frauduleuses, les inscriptions multiples, d'étrangers ou de mineurs, le refus d'inscription sur les listes électorales ou le manque de rigueur dans la délivrance des cartes d'électeurs. Elles sont donc pour la plupart du temps la résultante de la mauvaise formation des agents recenseurs et des membres de certaines commissions électorales.

Tout citoyen peut, par simple lettre, présenter une réclamation en inscription (en cas de rejet de sa demande d'inscription) ou en radiation (en cas de dénonciation d'inscriptions frauduleuses, d'inscriptions multiples, d'étrangers ou de mineurs). Les décisions de la Cour tendent selon le cas à la rectification du rôle électoral par la radiation ou l'inscription supplémentaire de noms sur la liste électorale. La Cour peut également rejeter une demande d'inscription lorsque les conditions légales ne sont pas réunies.

La requête en inscription ou en radiation sur la liste électorale doit être introduite au plus tard quinze (15) jours avant la date du scrutin. Pour les Béninois de l'étranger, le délai n'est pas expressément indiqué. Cependant le recours doit être adressé, aux termes de la loi, à la Cour par les moyens les plus rapides.

Et la Cour statue dans les quatre (04) jours suivant sa saisine et dans les quinze (15) jours si la réclamation émane d'un Béninois de l'extérieur.

QUELQUES ILLUSTRATIONS :

1- Par requête du 21 mars 1999 enregistrée au Secrétariat de la

Cour à la même date, Monsieur Cyriaque GBENOU sollicite de la Haute Juridiction « la radiation de Monsieur Christian LAGNIDE de la liste électorale nationale ». La Cour a déclaré irrecevable ladite requête parce que le scrutin étant fixé au 30 mars 1999, la requête datée du 21 mars 1999 est présentée hors délai. (EL 99-005 du 26 mars 1999).

2- Par requête du 16 février 2001 enregistrée au Secrétariat de la Cour à la même date, Monsieur Mathias FALADE a sollicité la radiation de Monsieur Pascal GOUNOU de la liste électorale parce qu'il s'est fait inscrire deux fois sur la liste électorale de Kpanroun sous les prénoms Pascal et Pascalin. La Cour a ordonné la radiation des deux noms. (Décision EL-P 01-20 du 24 février 2001).

3- Par requête du 19 février 2001 enregistrée au Secrétariat de

la Cour le 21 février 2001 vingt trois (23) personnes originaires du département de la Donga et résidant à Cotonou ont sollicité leur inscription sur la liste électorale de Gbégamey 2 suite au refus qui leur a été opposé par les bureaux de vote de leur lieu de résidence au motif qu'elles n'ont présenté aucune des pièces exigées par la loi. Après investigations et se fondant sur les dispositions de l'article 14 de la loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, la Haute Juridiction a rejeté la requête. (Cf. Décision EL-P 01-24 du 24 janvier 2001.). Ladite disposition énonce en effet : *« L'inscription sur une liste électorale s'effectue sur présentation de la carte nationale d'identité, de l'acte de naissance ou du jugement supplétif, du passeport, du livret militaire, du permis de conduire, du livret de pension civile ou militaire. A défaut de l'une de ces pièces ou en cas de doute sur l'identité, la nationalité béninoise, le lieu de résidence ou l'âge du candidat à l'inscription, le bureau d'inscription requiert le témoignage écrit et signé du représentant du conseil de village ou du quartier de ville et contresigné par le président du bureau d'inscription. »*

4- Par requête du 17 février 2001 enregistrée au Secrétariat de la Cour le 19 février 2001, le Président de la Commission Electorale Autonome (CENA) s'est référé à la Haute Juridiction pour « l'étude des allégations gravissimes » sur sa personne portant sur son implication dans la disparition de cartes électorales. Après investigations, la Cour a jugé que les allégations relatives à la disparition de 62.000 cartes d'électeurs ne sont pas fondées (Cf. Décision EL-P 01-022 du 24 février 2001).

5- Par requête du 17 février 2001 enregistrée au Secrétariat de

la Cour le 21 février 2001, Monsieur Edouard AKOÏ se plaint à la Haute Juridiction de la violation par le député Timothée ZANNOU des dispositions des lois électorales, notamment celles relatives à l'inscription sur les listes électorales. La Cour a, après investigations, ordonné la rectification du rôle électoral des villages de Damé 2 et 3, de Houédomè 1 et 2 par la radiation de Messieurs Benoît DJOSSOU et Benoît SOVI, Sokènou HOUNSA et Michel BODJRENOU. (Cf. Décision EL-P 01-025 du 24 février 2001).

6- Suite à une requête du 11 février 2006 enregistrée à son

Secrétariat le 13 février 2006, par laquelle Monsieur Donatien DJAKPA a dénoncé certaines irrégularités dans l'établissement de la liste électorale dans le COUFFO, principalement à Djakotomey, la Haute Juridiction a, dans sa Décision EL-P 06-010 du 23 février 2006, réglé le problème de l'inscription des personnes nées en 1988 et inscrites sur les listes électorales suite aux témoignages écrits et signés du chef de village ou du chef de quartier de ville et contresigné par le président de l'équipe de recensement. Ainsi, elle a dit et jugé que sous réserve de faux témoignages établis, est régulière l'inscription sur la liste électorale de personnes désignées comme étant des mineurs, pour être nées le " 00/00/1988", autorisée par témoignage écrit et signé du chef de village ou de quartier de ville, conformément à l'alinéa 2 de l'article 12 de la Loi n° 2005-41 du 22 décembre 2005.

En revanche, suite à ses investigations, elle a découvert qu'un individu a été recensé sur présentation de sa pièce d'identité ; selon les mentions portées sur la liste électorale, il est indiqué comme date de naissance de l'intéressé 22 décembre 1988 ; il appert donc qu'à la date du 05 mars 2006, ce citoyen n'aura pas dix-huit (18) ans révolus. La Cour a donc "ordonné la radiation de l'inscription de ce citoyen recensé sous le 0018 au poste ETONHOUE...et détenteur de la carte d'électeur n° 0083768."

II.1.2 – Le contentieux des candidatures

Ce contentieux est réglé par les articles 50, 52, 53, 54 de la Loi n° 2005-14 du 28 juillet 2005 (voir texte en annexe).

La loi fait obligation à tout candidat d'adresser une déclaration de candidature à la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). Outre l'identité du candidat, la déclaration doit mentionner la couleur, l'emblème, le signe et ou le sigle choisi pour l'impression des bulletins uniques à l'exception des attributs de l'Etat ci-après : hymne national, drapeau, sceau, armoiries, devise. Les contestations nées du choix des couleurs et emblèmes sont réglées par la Cour.

En matière d'élection présidentielle, après enregistrement, la CENA transmet les dossiers de candidatures à la Cour. En application de l'article 44 de la Constitution, un collège de trois médecins assermentés, préalablement désignés par la Cour, examine les candidats. Au cours d'une audience plénière, et au vu des observations médicales, la Haute Juridiction arrête la liste des candidats dont la candidature est jugée recevable ou non.

Le rejet d'une candidature par la CENA doit être motivé. Ce rejet doit être notifié à l'intéressé dans un délai de dix (10) jours à compter de la date de dépôt et peut faire l'objet d'un recours devant la Haute Juridiction.

De même, en cas de refus d'enregistrement d'une déclaration ou en cas de contestation, les candidats peuvent saisir la Cour Constitutionnelle. Il en résulte que seuls les candidats peuvent saisir la Cour en cas de rejet d'une candidature (article 10 Loi n° 2000-19 du 03 janvier 2001 définissant les règles particulières sur l'élection du Président de la République).

Les décisions rendues par la Haute Juridiction en matière de contentieux des candidatures sont souvent des décisions d'irrecevabilité, les requêtes étant introduites avant la publication par la CENA de la liste définitive des candidats et le requérant ne justifiant pas de sa qualité de candidat.

Aucun délai de saisine de la Cour n'est prévu ici. Cependant, il convient de préciser que ce délai s'induit de l'obligation qui est faite à la Cour de statuer définitivement avant le début de la campagne électorale.

S'agissant plus spécifiquement des élections législatives, la décision de la Cour relative aux candidatures doit intervenir dans un délai de huit (08) jours (article 33 de la Loi n° 94-015 abrogée par la Loi n° 2000-18).

QUELQUES ILLUSTRATIONS :

1 - Par requête du 02 février 2001 enregistrée au Secrétariat de la Cour à la même date, Monsieur Rodrigue KOUDOHIN, se fondant sur l'article 45 alinéa 2 de la Constitution, demande à la Haute Juridiction « l'invalidation de la candidature de Monsieur Mathieu KEREKOU à l'élection présidentielle de mars 2001 au motif qu'il s'est rendu coupable de multiples actes d'atteinte à la bonne moralité, à l'honneur et à la probité durant son quinquennat. La Cour a jugé qu'à la date de la requête, la liste définitive des candidats n'était pas encore publiée ; Monsieur Mathieu KEREKOU n'avait pas encore la qualité de candidat ; en conséquence, la requête de Monsieur Rodrigue KOUDOHIN est irrecevable. La Cour a également jugé que le requérant n'est pas candidat à l'élection présidentielle de mars 2001 ; que, dès lors, il n'a pas qualité pour saisir la Cour en contestation d'une quelconque candidature (Cf. Décision EL-P 01-002 du 06 février 2001).

2 - Par requête du 07 février 2001 enregistrée au Secrétariat de la Cour le 08 février 2001, Monsieur Florentin SANTOS demande à la Haute Juridiction de proroger au lundi 05 février 2001 le délai de paiement du cautionnement au motif que le samedi 03 et le dimanche 04 février 2001 sont des jours non ouvrables. La Cour a rejeté ladite requête. Elle a, en effet, jugé que le délai de paiement de cautionnement de 5.000.000 de francs CFA par les candidats à l'élection présidentielle de mars 2001 est un délai préfixé par l'article 11 de la Loi n° 2000-19 du 03 janvier 2001 définissant les règles particulières sur l'élection du Président de la République ; qu'il s'ensuit que la Cour n'est pas habilitée à proroger ce délai. (Cf. Décision EL-P 01-007 du 12 février 2001.).

En matière d'élections législatives, outre les candidats, les partis ou alliances de partis peuvent également saisir la Cour. De nombreuses décisions sont déclarées irrecevables pour défaut de qualité dans ce sens. Par exemple :

3 - Par requête du 22 mars 1999 adressée à Messieurs les Président et Membres de la Commission Electorale Nationale Autonome, Monsieur Paul DJOSSOU, sur le fondement des articles 13, 19 et 23 de la Loi n° 98-034 du 15 janvier 1999, conteste l'enregistrement de la candidature à la députation de Monsieur Martin Dohou AZONHIHO sur la liste des candidats à la députation et porte « plainte contre cette candidature ». Saisie de l'ampliation de cette requête, la Cour a jugé que le requérant ne justifie d'aucune des qualités définies par l'article 33 de la Loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 ; au demeurant, il ne s'est pas adressé directement à la Cour Constitutionnelle. Sa requête a été alors déclarée irrecevable (EL 99-006 du 26 mars 1999).

II.1.3 – Le contentieux de la campagne électorale

Ce contentieux est réglé par les articles 56, 57, 58, 60, 63, 64, 65, 66, 67 de la Loi n° 2005-14 du 28 juillet 2005 (voir texte en annexe).

Tous les citoyens ne sont pas habilités à faire campagne. En revanche, tout citoyen peut saisir la Haute Juridiction pour dénoncer des cas de violation des prescriptions relatives au bon déroulement de la campagne électorale. La Cour se prononce souvent sur des faits de corruption, de poursuite de la campagne au-delà des heures légales ou la veille du scrutin ou encore des entraves à la liberté de faire campagne. Lors du dépouillement des documents électoraux, la Cour apprécie les dénonciations lorsqu'elles sont susceptibles d'influencer les résultats du scrutin.

C'est le cas de la campagne faite le jour du scrutin dans un bureau de vote par le port du signe distinctif d'un candidat.

ILLUSTRATIONS :

1 - Par requête du 17 février 2003 enregistrée au Secrétariat de la Cour le 18 mars 2003, Monsieur André DASSOUNDO, candidat de l'UBF dans la 9^e circonscription électorale, saisit la Haute Juridiction « d'une situation confuse » créée par Monsieur Ibrahim Soulé AGBETOU, candidat dans la même circonscription électorale. Il expose que celui-ci « s'est permis de déverser dans la Commune de Dassa-Zoumé, des affiches montrant que le Président KEREKOU serait le parrain de son logo ». La Cour a rejeté sa requête au motif que la photo du Président de la République n'est ni un attribut de l'Etat ni un bien ou moyen de l'Etat au sens de l'article 25 alinéa 2 de la Loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin (Cf. Décision EL 03-002 du 20 mars 2003.).

2 - Par requête du 02 avril 1999 enregistrée au Secrétariat de la Cour à la même date, Monsieur Gratien HOUNGBEDJI saisit la Haute Juridiction d'une plainte pour entrave au bon déroulement de la campagne électorale pour les élections législatives du 30 mars 1999. La Cour a rejeté ladite requête au motif qu'elle ne dispose pas d'indicateurs pouvant lui permettre d'apprécier à la date de la saisine, l'influence que la non tenue du meeting aurait eue sur les résultats définitifs obtenus par son parti, l'UDES (Cf. Décision EL 99-132 du 14 juillet 1999).

II.2 – Le contentieux des résultats

Les dispositions pertinentes en la matière sont :

- pour l'élection présidentielle :

L'article 49 de la Constitution qui énonce : « *Si aucune contestation relative à la régularité des opérations électorales n'a été déposée au greffe de la Cour par l'un des candidats dans les cinq (05) jours de la proclamation provisoire, la Cour déclare le Président de la République définitivement élu. En cas de contestation la Cour est tenue de statuer dans les dix (10) jours de la proclamation provisoire ...* » ;

- pour les élections législatives :

L'article 54 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle qui édicte : « *Les résultats définitifs des élections législatives sont arrêtés et proclamés par la Cour Constitutionnelle au plus tard dans les soixante douze (72) heures de la date de réception des résultats des commissions électorales départementales ...* » ;

Et l'article 55 de la même loi qui prescrit : « *L'élection d'un député peut être contestée devant la Cour Constitutionnelle durant les dix (10) jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin.*

Le droit de contester une élection appartient à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection ».

II.2.1 – Les résultats

En vue de la proclamation des résultats, la Cour reçoit les enveloppes scellées contenant les documents électoraux transmis depuis les bureaux de vote par la CENA par les voies les plus rapides et sans conditionnement. Les différentes lois électorales qui ont été votées l'ont toujours précisé. Ainsi, l'article **101 de la Loi n° 2005-14 du 28 juillet 2005 en ses alinéas 8 et 9** prescrit : « *En tout état de cause, la centralisation des cantines et des plis scellés doit être terminée, quarante-huit heures (48) heures au maximum après le jour du scrutin.*

Les autres plis scellés sont envoyés à leur destinataire par la Commission électorale communale qui utilise, à cet effet, les voies hiérarchiques légales. ».

Cette recommandation légale permet d'éviter les reconditionnements des plis.

La Cour tient grand compte de certains facteurs spécifiques tels que les délais et les conditions de réception des documents électoraux.

Exemples :

* L'article 55 de la Loi n° 94- 013 du 17 janvier 1995 prescrit que les plis doivent être transmis à la Cour Constitutionnelle par les voies les plus rapides et les plus sûres. Lors des élections législatives de 1995, les documents électoraux de la Commune Urbaine de Cotonou, ville du siège de la Cour, sont parvenus à la Cour deux semaines environ après la clôture du scrutin. Lesdits documents avaient été par ailleurs « reconditionnés ». La Cour a donc annulé les élections au motif que le retard anormal et les conditions de transmission des documents vicient la procédure de saisine ; au surplus, un nombre particulièrement important d'irrégularités a été constaté lors de leur examen ; ces circonstances enlèvent toute crédibilité aux documents et toute sincérité aux résultats (Proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 28 mars 1995).

* En mars 2001, la Haute Juridiction a également annulé les documents électoraux en provenance de Pointe-Noire et de Kinshasa parvenus à la Cour le lendemain de la proclamation des résultats provisoires du deuxième tour de l'élection présidentielle.

Après réception des plis, la Cour examine minutieusement le contenu de chaque pli, c'est – à – dire qu'elle vérifie la régularité de toutes les opérations de vote à travers les documents électoraux (feuille de dépouillement, procès-verbaux de déroulement du scrutin, bulletins annulés, cahier de vote par procuration, par dérogation, réclamations rédigées par les électeurs, observations des délégués des partis politiques et des représentants des candidats). La Cour se réfère au cours de ses travaux à un mémento élaboré pour régler les violations à la loi électorale. La sanction à appliquer à chaque cas d'irrégularité étant déjà déterminée et connue de tous les Conseillers, l'examen s'en trouve facilité.

Ainsi, en sa qualité de juge souverain de la validité et de garante de la régularité des élections, la Cour procède à des redressements, opère des rectifications matérielles et/ou à des annulations de vote jugées nécessaires au niveau de certains bureaux de vote. C'est à cette étape qu'elle examine les réclamations rédigées et déposées par les électeurs, les délégués des candidats ou partis politiques dans les bureaux de vote et qui sont annexées aux documents électoraux transmis.

Les principales irrégularités relevées concernent :

1 – Le matériel électoral :

- bulletins de vote et enveloppes non réglementaires ;
- urnes défectueuses ;
- isolements défectueux, inexistants ou non réglementaires ;
- imprimés de procès-verbaux et de feuilles de dépouillement non réglementaires ;
- absence d'encre ou de cachet, etc...

2 – Les agents électoraux :

- composition incomplète ou irrégulière des bureaux de vote ;
- absence de scrutateurs, etc...

3 – La procédure de vote :

- ouverture tardive de bureaux de vote ;
- réutilisation des bulletins de vote puisés dans les réceptacles ;
- vote de mineurs et d'étrangers ;
- fermeture anticipée des bureaux de vote, etc...

4 – Le dépouillement des résultats :

- dépouillement effectué hors des bureaux de vote et/ou sans éclairage suffisant ;
- absence de décompte des voix ou décompte fantaisiste des voix ;
- absence de procès-verbaux et/ou de feuilles de dépouillement ;
- défaut d'annexer les bulletins nuls aux feuilles de dépouillement ;
- recensement anormalement tardif des résultats ;
- feuilles de dépouillement avec ratures et surcharges, etc...

5 – La dernière phase est la proclamation des résultats.

- Pour ce qui concerne l'élection présidentielle :

Si au premier tour, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue pour être élu, il est déterminé dans le texte de la proclamation des résultats, par ordre de suffrages, les deux candidats qualifiés pour se présenter au second tour. (Proclamation des résultats de l'élection présidentielle du 04 mars 2001 faite le 12 mars 2001).

Seuls les candidats ont qualité pour saisir la Cour en contestation (Décision EL-P 01-046 du 14 mars 2001).

Tant pour la saisine que pour la décision de la Cour, aucun délai n'est expressément prévu. Mais logiquement, la contestation et la décision y afférente devraient intervenir avant le début de la campagne du second tour.

L'élection du Président de la République fait l'objet d'une proclamation provisoire (article 49 de la Constitution), soit au premier tour lorsqu'un candidat a obtenu la majorité absolue pour être élu (article 45 alinéa 1 de la Constitution), soit au second tour où est déclaré élu le candidat ayant recueilli la majorité simple (article 45 alinéa 3 de la Constitution). Cf. Proclamation des résultats provisoires de l'élection présidentielle du 22 mars 2001 faite le 28 mars 2001.

Après la proclamation provisoire, les contestations sont admises.

Seuls les candidats ont qualité pour agir. Ils doivent déposer leur contestation au greffe de la Cour dans les cinq (05) jours de la proclamation provisoire (article 49 alinéa 3 de la Constitution).

En cas de contestation dans ledit délai, la Cour est tenue de statuer dans les dix (10) jours de la proclamation provisoire. Sa décision emporte proclamation définitive ou annulation de l'élection présidentielle.

Si aucune contestation n'a été soulevée dans le délai de cinq (05) jours et si la Cour estime que l'élection n'était entachée d'aucune irrégularité de nature à entraîner l'annulation, elle déclare le Président de la République définitivement élu dans les quinze (15) jours qui suivent le scrutin. (L'article 49 alinéas 3 et 5 de la Constitution). Cf. Proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 22 mars 2001, faite le 03 avril 2001.

- En ce qui concerne les élections législatives

La Cour proclame les résultats définitifs des élections législatives au plus tard dans les soixante douze (72) heures de la date de réception des plis de la Commission électorale nationale autonome (articles 54 de la Loi organique sur la Cour Constitutionnelle). Selon la jurisprudence de la Cour, ce délai court à compter de la date de réception du dernier pli transmis par la CENA.

Après la proclamation des résultats définitifs par la Cour Constitutionnelle, le requérant ne peut saisir la Cour qu'en contestation de l'élection d'un député (article 55 de la Loi organique). La contestation devra donc tendre à l'invalidation de l'élection du député et non à l'annulation du scrutin. Elle doit intervenir dans les dix (10) jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs.

II.2.2 – L'étude des recours. (articles 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 de la loi organique) (voir texte en annexe).

En matière d'élections législatives, l'étude des recours se fait par les Conseillers répartis en deux sections composées chacune de trois membres désignés par le sort, en application de l'article 58 alinéa 1 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle. Ils sont assistés de six (6) rapporteurs adjoints nommés par ordonnance du Président de la Cour parmi les professeurs de droit et les praticiens du droit public conformément aux dispositions de l'article 58 alinéa 2 de la même loi organique. Les requêtes sont affectées à chaque section par le Président. Les sections instruisent les affaires dont elles sont chargées et présentent leur rapport en plénière.

Les requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs qui manifestement ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection peuvent être rejetées par la Cour sans instruction préalable. La décision est aussitôt notifiée à l'Assemblée Nationale.

La Cour et les sections peuvent le cas échéant, ordonner une enquête et se faire communiquer tous les documents et rapports ayant trait à l'élection. Elles peuvent commettre l'un de leurs membres pour procéder sur place à d'autres mesures d'instruction, audition des témoins, vérification des allégations des parties. Lorsqu'elle fait droit à une requête, la Cour dans sa décision peut annuler l'élection contestée ou réformer le procès-verbal des résultats établis par la Commission électorale et déclarer le candidat régulièrement élu.

Les griefs invoqués par les requérants pour contester les élections sont multiples : libéralités, utilisation des moyens de l'état, faveurs accordées aux électeurs, vote des étrangers, réalisation ou promesse de réalisation d'infrastructures telles que pistes, ponts, centres de santé..., votes multiples, vote des mineurs, etc...

La Cour prend soin de vérifier la matérialité des faits quand c'est nécessaire. Elle examine toujours si les fraudes commises ont eu une influence déterminante sur les résultats du scrutin. Elle a rappelé ce principe dans sa décision EL 03-047 du 21 mai 2003 : « Considérant qu'il est de jurisprudence constante que le juge électoral n'annule une élection que dans la mesure où les fraudes électorales constatées ont eu une influence déterminante sur les résultats des élections ; qu'à supposer même que les irrégularités alléguées aient été avérées, elles n'auraient pas suffi à elles seules à expliquer l'écart important qui sépare le requérant et Monsieur André DASSOUNDO (5.031 voix contre 21.572 voix) ; qu'il s'ensuit que la requête de Monsieur Ibrahim Soulé AGBETOU doit être rejetée. ».

La Cour, lors du règlement des contentieux des six (6) élections qu'elle a gérées, trois (03) législatives (1995-1999-2003) et trois (03) présidentielles (1996-2001-2006) a rendu au total **492** décisions.

Quelques types de décisions rendues par la Cour :

- En ce qui concerne l'élection présidentielle

1- Décision EL-P 01—052 du 16 mars 2001

Par requête du 15 mars 2001, Monsieur Lionel A. J. A. AGBO, candidat à l'élection présidentielle du 04 mars 2001, sollicite l'annulation du premier tour de ladite élection sur toute l'étendue du territoire national au motif que « de nombreuses et graves irrégularités ont entaché le scrutin... ». La Cour a déclaré sa requête irrecevable pour autorité de chose jugée. Elle a jugé, à cet effet, qu'elle a déjà pris en compte dans la proclamation des résultats et dans la Décision EL-P 01-043 des 12 et 13 mars 2001 les irrégularités invoquées par le requérant.

2- Décision EL-P 01-053 du 17 mars 2001

Par requête du samedi 17 mars 2001, le Président de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), Monsieur Charles Yaovi DJREKPO, demande à la Haute Juridiction « en tant qu'organe régulateur du fonctionnement des Institutions », d'accorder « un délai permettant à la CENA d'accomplir convenablement la fonction que la Nation lui a confiée ». La Cour a relevé que le désistement du candidat Nicéphore Dieudonné SOGLO est intervenu le vendredi 16 mars 2001, date de clôture de la campagne électorale pour le second tour du scrutin fixé au 18 mars 2001 ; qu'entre cette date et le 18 mars 2001, la Commission Electorale Nationale Autonome ne peut manifestement pas accomplir toutes les opérations qu'appelle la mise en œuvre des dispositions des articles 45, 46 et 47 de la Constitution ; qu'en conséquence, il y a lieu, en vertu de l'article 114 de la Constitution, d'ordonner le report de la date du second tour du scrutin présidentiel du 18 mars 2001.

- En ce qui concerne les élections législatives

1 – Par requête du 11 avril 1999 enregistrée au Secrétariat de la Cour le 12 avril 1999, Monsieur Bernadin DJOMAMOU, candidat aux élections législatives du 30 mars 1999 dans la 24^{ème} circonscription électorale sur la liste de l'Alliance pour le Progrès (APP), sollicite l'invalidation de l'élection de Monsieur Valentin

SOMASSE ainsi que l'annulation des suffrages obtenus par la liste de la Renaissance du Bénin (RB) dans les Sous-Préfectures de Zangnanado, Covè et Ouinhi pour violation des articles 36, 105 et 111 de la Loi n° 98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

Par une autre requête du 19 avril 1999 enregistrée au Secrétariat de la Cour le 20 avril 1999, Monsieur Honoré QUENUM, également candidat au scrutin législatif du 30 mars 1999 dans la même circonscription électorale et sur la même liste, saisit la Haute Juridiction d'une demande identique pour violation des articles 36, 105, 111, 114, 117 et 118 de la loi précitée.

Enfin, par une requête du 1^{er} avril 1999 enregistrée au Secrétariat de la Cour le 13 avril 1999, Monsieur Marin FANOU, candidat aux élections législatives du 30 mars 1999 dans la 24^{ème} circonscription électorale sur la liste de l'Union pour le Triomphe de la République (UTR), demande l'annulation des suffrages obtenus par la Renaissance du Bénin dans les Sous-Préfectures de Zangnanado, Covè et Ouinhi pour violation des articles 105 et 111 de la Loi n° 98-034 du 15 janvier 1999. La Cour a, dans sa décision, jugé que l'examen des résultats du scrutin révèle un écart important entre les suffrages recueillis par la RB et ceux obtenus par l'APP et l'UTR ; ... qu'il apparaît ainsi que la réalisation de ces travaux n'a pas eu une influence déterminante sur les suffrages obtenus par les partis en compétition. Les requêtes ont été alors rejetées (Cf. Décision EL 00-009 du 09 mars 2000).

2 – Par requête du 19 avril 1999 enregistrée au Secrétariat de la Cour le 20 avril 1999, Monsieur François F. OYABI, candidat sur la liste du Parti du Renouveau Démocratique (PRD) dans la 21^{ème} circonscription électorale, conteste la régularité du scrutin du 30 mars 1999 dans ladite circonscription. La Cour a jugé que ladite requête n'est pas fondée et l'a en conséquence rejetée. En effet, elle a estimé que même si on déduisait les inscriptions frauduleuses, le reste des 3647 inscrits n'a pu exercer une influence déterminante sur les résultats du scrutin du 30 mars 1999. (Cf. Décision EL 00-012 du 05 avril 2000).

III.- PROCEDURE

La proclamation des résultats d'une élection par la Cour lui confère l'autorité de la chose jugée. Aucune contestation ne saurait, sans risque d'entacher le caractère irréversible de ses décisions, viser l'annulation de cette élection. Dès lors toute réclamation ne peut tendre qu'à l'invalidation de l'élection d'un élu.

III.1- La saisine de la Cour

La procédure devant la Cour Constitutionnelle est écrite, secrète, gratuite, contradictoire et inquisitoriale.

En application des articles 28 et 29 du Règlement Intérieur, 57, 61, 62, 64 et 65 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle, toutes les pièces d'un dossier en contestation d'une élection sont communiquées au mis en cause pour ses observations.

En matière électorale, la saisine est ouverte :

- aux candidats, en cas d'élections présidentielles ;
- aux candidats ainsi qu'aux personnes inscrites sur la liste électorale de la circonscription électorale concernée, en cas d'élections législatives.

III. 2- Les décisions de la Cour

Toutes les requêtes en contestation d'une élection donnent lieu à une décision. En matière électorale, la Cour rend trois sortes de décisions. Il s'agit des décisions d'irrecevabilité, de rejet et d'invalidation.

Les requêtes sont déclarées irrecevables par la Cour lorsque :

- ** les requérants n'ont pas qualité pour agir ou agissent hors délai ;
- ** les requêtes n'ont pas visé la contestation d'un élu, mais demandent l'annulation des résultats de l'élection ;
- ** les requêtes ne respectent pas les formes de présentation prescrites par les textes en vigueur.

Les requêtes sont rejetées par la Cour lorsque :

- ** les requérants ne rapportent pas la preuve des faits allégués ;
- ** les faits allégués ne sont pas établis ;
- ** les faits allégués, même établis n'ont aucune influence sur les résultats du scrutin.

Les décisions d'invalidation rendues par la Cour sont relatives à la violation de l'une des conditions d'éligibilité fixées par les lois électorales.

Si dans les deux premiers cas, les décisions sont nombreuses, dans cette dernière rubrique en revanche, trois décisions retiendront notre attention. C'est principalement la condition de domicile fixée par la loi électorale qui n'a pas été respectée. Ainsi, par les Décisions EL 95-092 du 09 mai 1995, 95-099 du 24 mai 1995 et 95-124 du 17 août 1995, des candidats aux élections législatives de 1995 ont été déclarés déchus de leur qualité de membre de l'Assemblée Nationale.

CONCLUSION

Le système électoral béninois implique plusieurs structures. En effet, aux côtés de la Cour, les lois électorales prévoient toujours la Commission Electorale Nationale Autonome, organe chargé de la gestion administrative de chaque élection. La mise en place de cette structure autonome permet d'instaurer une tradition d'indépendance, d'impartialité et de transparence des élections en vue de gagner la confiance des électeurs, des partis et mouvements politiques. Cependant, la Cour Constitutionnelle du Bénin rencontre quelques difficultés dans l'accomplissement de sa tâche de gardienne de la Constitution. Ces difficultés pourraient être amoindries si les recommandations adressées aux pouvoirs exécutif et législatif après chaque scrutin venaient à être prises en compte.

Il s'agira entres autres de :

- convaincre le législateur de concevoir un code électoral ou de voter à temps les lois électorales ;
- recenser la population en âge de voter pour établir des listes électorales fiables en procédant à leur informatisation ;
- procéder à l'installation à temps de la CENA etc.

LES MECANISMES DE REGULATION DU FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Par Guy NAHM-TCHOUGLI, Maître-Assistant Faculté de Droit - Université de Lomé - TOGO.

« ... dans les démocraties représentatives, la loi est l'expression de la volonté générale, tout contrôle portant sur la loi peut apparaître comme un contrôle de la volonté générale, c'est-à-dire de la volonté du peuple qui n'est alors plus souverain »¹³². Cette idée du Professeur Michel TROPER traduit la problématique de KELSEN partisan de la démocratie et du contrôle de constitutionnalité.

En effet, Hans KELSEN, père de la célèbre notion de l'Etat de droit affirme qu'il y a une compatibilité de la démocratie et du contrôle de constitutionnalité. A cet égard, il procède de manière négative en écartant la principale objection présentée au nom des doctrines couramment associées à la démocratie, notamment la souveraineté du parlement. KELSEN estime que le parlement n'est pas souverain, qu'il tient sa compétence de la constitution, qu'il lui est donc soumis, comme les tribunaux le sont à la loi et que, dans ces conditions, il est légitime qu'il soit contrôlé.

De cette idée résulte une seconde objection présentée au nom de la séparation des pouvoirs : Le contrôle de constitutionnalité représenterait un empiètement du pouvoir judiciaire sur le pouvoir législatif. KELSEN réplique également à cette objection en soulignant que la Cour constitutionnelle n'est pas réellement le pouvoir judiciaire ni un élément de ce pouvoir. Il opte pour une définition matérielle de la Cour constitutionnelle. La fonction juridictionnelle consiste dans l'édition des normes individuelles. Or, la Cour peut annuler une loi, c'est-à-dire une norme générale. Comme l'annulation d'une norme générale équivaut à la production d'une norme générale, KELSEN est conduit à affirmer que le contrôle de constitutionnalité relève non de la fonction juridictionnelle mais de la fonction législative et doit s'interpréter comme une répartition du pouvoir législatif entre la Cour constitutionnelle et le parlement. Ainsi est posée la théorie du législateur négatif qui consiste à affirmer qu'il existe une profonde différence entre faire les lois et les annuler. Et dans la perspective de MONTESQUIEU faire la loi, c'est la faculté de statuer et s'opposer à la loi déjà faite, c'est la faculté d'empêcher.

Certes, cette argumentation de KELSEN est loin d'être satisfaisante, mais elle a le mérite d'imposer le contrôle de constitutionnalité et de faire de l'organe institué à cet effet un AIGUILLEUR¹³³.

Selon la théorie de l'aiguilleur, la Cour ne se prononce pas réellement sur le contenu de la loi, mais seulement sur la procédure ayant conduit à l'adoption de ladite loi. Si elle annule la loi, elle se borne à indiquer au parlement quelle est la procédure qu'il convient d'employer. Aussi, « le juge constitutionnel est-il donc comparable à l'aiguilleur des chemins de fer qui se borne à mettre les trains sur une voie ou une autre »¹³⁴.

Il résulte de tout ce qui précède l'admission de la Cour constitutionnelle et la fin de la souveraineté des autres organes constitués et plus particulièrement le parlement. La Cour constitutionnelle veille désormais au respect de la constitution. Cependant, dans une optique restrictive, la fonction de la Cour constitutionnelle consistait à protéger l'exécutif contre les assauts du parlement, d'où l'idée de contrôle de constitutionnalité des lois¹³⁵. Mais très vite les organes de contrôle de constitutionnalité ont dépassé cette vue restrictive pour tendre globalement vers la défense de toutes les institutions de la République et aussi et surtout la protection des libertés fondamentales¹³⁶.

C'est également dans cette dynamique que se situent les cours constitutionnelles créées dans les différents pays africains dans le cadre du renouveau constitutionnel. En effet, le nouveau constitutionnalisme africain issu des transitions démocratiques¹³⁷ repose sur les principes démocratiques traditionnels suivants : la

¹³² Miche TROPER, *La théorie du droit, le droit, l'Etat* – Paris – PUF. 2001 p.183.

¹³³ Cette idée ne vient pas de KELSEN. Elle a été créée par Louis FAVOREU. (V. L. FAVOREU, *les décisions du conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations* – In RDP 1982. p. 413 et sv) puis reprise par le Doyen VEDEL).

¹³⁴ M. TROPER *op. cit.* p. 188.

¹³⁵ Jean BOULOUIS : *Le défenseur de l'Exécutif*. In revue *Pouvoirs* – 1986 – n° 13 p.33 et sv.

¹³⁶ V. cc. 71 – 44 DC. 16 juillet 1971. R. p. 29.

¹³⁷ Gérard CONAC, *dir* – *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique* – Paris – Economica, 1993.

séparation des pouvoirs, la protection juridictionnelle des droits fondamentaux, le multipartisme. Tous les ingrédients formellement nécessaires à l'édification de l'Etat de droit s'y retrouvent. La constitution apparaît à la fois comme le symbole et l'instrument de ce néo-constitutionnalisme¹³⁸ dont la suprématie est assurée par le juge constitutionnel.

Aussi, dans le cadre du renouveau constitutionnel les juridictions constitutionnelles y ont-elles pris une place centrale. La majorité des Etats ont opté pour une justice constitutionnelle autonome¹³⁹ dans la perspective d'une amélioration de la justice constitutionnelle. Cette nouvelle donne constitue certes une avancée démocratique, mais dans la pratique les situations varient d'un pays à un autre. Comme en France¹⁴⁰, la plupart des pays ont opté pour la saisine restreinte des cours constitutionnelles, à l'exception du Bénin qui a opté pour une saisine large de celle-ci¹⁴¹.

Mais quelque soit le mode de saisine de la juridiction constitutionnelle, le juge constitutionnel doit pouvoir assumer au moins quatre missions essentielles que sont :

- La séparation des pouvoirs et la répartition des compétences entre les principaux organes de l'Etat.
- La garantie de la forme d'organisation de l'Etat par la constitution
- La garantie des libertés fondamentales
- L'indépendance des juges.

Lorsque le juge constitutionnel arrive à assurer cet ensemble, la conception substantielle de l'Etat de droit¹⁴² sera pleinement satisfaite. Mais, reste à savoir comment le juge constitutionnel pourra y procéder. C'est tout le sens de notre réflexion qui porte sur « Les mécanismes de régulation du fonctionnement des institutions par la Cour constitutionnelle ». Celle-ci s'inscrit dans une interrogation plus large à savoir comment la cour constitutionnelle évite-t-elle le dysfonctionnement des institutions de la République ?

Il convient de souligner que la mission principale d'une juridiction constitutionnelle est d'exercer le contrôle de constitutionnalité des lois afin que tous les organes publics puissent fonctionner dans le respect de la norme fondamentale et que tous les individus s'assurent de l'effectivité des droits et libertés fondamentaux garantis par la constitution. Cette approche du contrôle de constitutionnalité pose parallèlement le problème de la constitution elle-même. Celle-ci doit-elle s'entendre au sens large ou au sens restreint ?

La conception restrictive de la constitution limite celle-ci à la notion de constitution formelle et donc peu conforme à l'idée d'Etat de droit au sens où l'entend CARRE de MALBERG. En revanche, la conception large de la constitution est plus conforme à la portée du contrôle de constitutionnalité pour plusieurs raisons. D'abord l'application de la constitution est complétée par les lois organiques votées par le parlement. Ensuite, la répartition constitutionnelle des compétences n'est toujours pas nette. Enfin, la garantie des droits fondamentaux n'est toujours pas évidente par rapport aux exigences de fonctionnement des services publics¹⁴³.

C'est donc dans un tel contexte que l'on doit pouvoir ressortir les mécanismes affinés par les juridictions constitutionnelles pour réguler le fonctionnement des institutions de la République. Mais dans une

¹³⁸ P.F. GONIDEC - *Constitutionnalismes africains* - RJPIC - n°1, 1996, pp.23-50.

¹³⁹ *Le constituant africain depuis les indépendances jusqu'en 1990 n'avait pas organisé la justice constitutionnelle sous la forme de cours constitutionnelles dans son acception européenne. Le système de justice constitutionnelle était rattaché à l'appareil judiciaire. Le système consistait à spécialiser l'une des chambres de la Cour suprême dans le contentieux constitutionnel.*

¹⁴⁰ V. art. 61 de la constitution française du 4 octobre 1958.

¹⁴¹ V. art. 12 de la constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990.

¹⁴² *La conception substantielle de l'Etat de droit est celle élaborée par CARRE de MALBERG par opposition à la conception formelle élaborée par Hans KELSEN.*

¹⁴³ *C'est le cas par exemple de la contradiction entre deux notions usitées souvent par le Conseil constitutionnel français : Le principe de la continuité du service public et la reconnaissance du droit de grève*

perspective plus large, la problématique qui sous-tend ce thème est la suivante : Comment la cour constitutionnelle arrive-t-elle à assurer l'équilibre fonctionnel des institutions de la République ?

Pour répondre à cette question, il convient de partir de l'idée que les institutions doivent s'entendre d'une part des institutions fondamentales telles que la théorie de la séparation des pouvoirs les présentent et d'autre part, les institutions créées par la constitution et visant la garantie des droits fondamentaux. A cet égard, nous examinerons dans une première partie les procédures tendant à contenir les pouvoirs publics dans leurs attributions constitutionnelles. Dans la seconde partie nous verrons les moyens de garantie des institutions relatives à la protection des droits fondamentaux.

I. LES PROCEDURES VISANT A CONTENIR LES POUVOIRS PUBLICS DANS LEURS ATTRIBUTIONS CONSTITUTIONNELLES

Toute l'activité de la Cour constitutionnelle se ramène au contrôle de constitutionnalité des lois et aux différents contentieux électoraux. Certes, le contentieux électoral participe à l'équilibre des institutions de la République. Mais c'est seulement en amont pour établir de façon légale et légitime les institutions. En revanche, c'est en aval, c'est-à-dire dans le fonctionnement de ces institutions, qu'un équilibre doit être recherché ou établi par la cour constitutionnelle. A cet égard, il convient d'abord de répertorier les sources potentielles de déséquilibre institutionnel et ensuite les techniques de parade affinées par la cour constitutionnelle.

A. Les sources potentielles de déséquilibre des institutions de la République

La constitution, norme fondamentale est établie dans une idéologie précise à savoir la démocratie. Ensuite, ne pouvant pas tout prévoir, elle renvoie aux lois organiques que le parlement devra adopter pour la compléter. A cet égard, le parlement non seulement va voter les lois ordinaires et organiques, mais également va adopter son propre règlement intérieur à l'instar d'autres institutions de la République et aussi ratifier les traités internationaux. Ces différents éléments poseront sans aucun doute le problème de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et celui de la sauvegarde des intérêts nationaux. Enfin, la constitution qui est établie dans le contexte de démocratie posera aussi le problème du pluralisme politique nécessaire à l'équilibre des institutions de la République.

Ces différents éléments sont des sources potentielles de dysfonctionnement des institutions et que la cour constitutionnelle devra réguler pour en assurer l'équilibre. Aussi convient-il de les analyser sous trois rubriques différentes notamment le déséquilibre entre l'exécutif et le législatif, les menaces sur l'intérêt national et les risques pesant sur le pluralisme politique.

1. Les déséquilibres entre l'Exécutif et le législatif

A priori, le déséquilibre entre l'Exécutif et le Législatif apparaît au profit du pouvoir Législatif. En effet, la constitution reconnaît au parlement de larges pouvoirs¹⁴⁴ notamment en matière d'adoption des lois organiques, de lois ordinaires et dans les domaines financiers. De même, le parlement (monocamérale ou bicamérale) devra adopter son règlement intérieur. Ces différentes attributions peuvent amener celui-ci à voter des textes susceptibles de troubler l'aménagement des compétences prévues par la constitution.

D'abord la loi organique, c'est celle qui, à la demande explicite du constituant, complète et précise certaines dispositions de la constitution¹⁴⁵. Elle permet d'alléger la constitution des dispositions nécessaires et de faciliter des adaptations non substantielles de l'organisation des pouvoirs publics. Mais le législateur peut détourner l'objet de la loi organique de deux manières soit en adoptant une loi organique dans une matière dans

¹⁴⁴ V. la constitution du Bénin : art. 98 ; du Togo : art. 84 ; du Niger : art. 81 etc...

¹⁴⁵ La loi organique est adoptée en principe selon une procédure intermédiaire entre celle de révision de la constitution et celle législative ordinaire, mais en fait à peine plus exigeante que cette dernière.

laquelle la constitution n'a pas prévu de loi organique ou qu'elle contient des dispositions relevant de la loi ordinaire soit qu'il adopte une loi ordinaire sur une matière relevant du domaine de la loi organique.

Ensuite, la loi ordinaire, c'est l'acte en principe délibéré par le parlement et voté par lui, puis promulgué par le Président de la République. Cette prérogative reconnue au parlement résulte de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire et permet au premier d'intervenir dans toutes les matières qui ne sont pas réservées au second. Toutefois la constitution n'interdit pas au parlement d'adopter des lois dans les domaines qui échappent à sa compétence. Elle permet simplement au gouvernement de s'opposer à l'intervention du parlement dans le domaine réglementaire. C'est donc à la cour constitutionnelle qu'il revient de procéder au déclassement de ladite loi.

Enfin le règlement des assemblées est source potentielle de déséquilibre entre l'exécutif et le législatif. Le règlement d'assemblée est une mesure d'ordre intérieur qu'une assemblée adopte sous la forme d'une résolution pour organiser son fonctionnement et sa discipline interne. Le règlement d'assemblée s'inscrit dans le prolongement de la constitution et des lois organiques¹⁴⁶. Le règlement d'assemblée regroupe l'ensemble des prescriptions relatives à l'organisation de ses travaux, à la composition de ses organes, à leurs attributions, à la discipline des délibérations, à la description des procédures à suivre pour le bon ordre des discussions etc... Il exprime donc la souveraineté du parlement. Mais cette souveraineté n'autorise pas le parlement à remettre en cause l'organisation des pouvoirs publics établis par la constitution. C'est donc pour freiner cette tentation que le règlement d'assemblée est contrôlé par le juge constitutionnel.

Si les lois ordinaires, organiques et le règlement des assemblées constituent des sources potentielles de déséquilibre au profit du législatif, ce dernier peut aussi connaître une situation de déséquilibre au profit de l'Exécutif.

En effet, la constitution permet à l'exécutif d'intervenir dans le domaine de la loi en prenant des ordonnances. Une ordonnance est un acte pris par le gouvernement sur habilitation du parlement et signé par le Président de la République après délibération du conseil des ministres. L'ordonnance permet au gouvernement d'intervenir dans le domaine de la loi¹⁴⁷. Mais l'autorisation du parlement est enfermée dans deux délais : un délai pendant lequel le gouvernement est habilité à prendre des ordonnances et un délai au terme duquel un projet de loi de ratification devra être déposé devant le parlement. Dans le délai imparti, l'ordonnance demeure un acte réglementaire. C'est seulement au terme échu que la loi de ratification peut permettre une lecture sur l'objet et le domaine de l'ordonnance. C'est donc à ce niveau que la technique comporte des risques par rapport à l'équilibre des pouvoirs établi par la constitution. Mais elle se justifie par des raisons d'intérêt national, raison qui demeure au centre des préoccupations du juge constitutionnel.

2. Les menaces sur l'intérêt national

La sauvegarde de l'intérêt nationale est une des missions du juge constitutionnel. Elle résulte essentiellement de la constitutionnalité des engagements internationaux.

L'engagement international désigne toute obligation de l'Etat contractée vis-à-vis d'un ou plusieurs Etats ou d'une organisation internationale. Il inclut par conséquent les traités et accords, mais s'étend à d'autres actes tels que les déclarations, les conventions ou protocoles. La négociation et la conclusion des engagements internationaux relèvent de la compétence du pouvoir exécutif¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Michel DEBRE, alors Premier Ministre avait déclaré le 26 mai 1956 lors de la discussion du règlement définitif de l'Assemblée nationale française que : « un régime politique n'est pas fait uniquement du texte constitutionnel qui s'appelle la constitution ; bien d'autres textes ont une valeur sinon juridiquement égale, en tout cas fondamentalement analogue ».

¹⁴⁷ L'ordonnance est, du fait de son auteur, un acte administratif attaquant devant le juge administratif dans les conditions habituelles jusqu'à ce que le Parlement lui donne valeur législative par la ratification.

¹⁴⁸ V. art. 52 de la constitution française de 1958, art. 144 de la Constitution du Bénin ; art. 129 de la Constitution du Niger, art. 137 de la constitution du Togo.

Or, tous les engagements internationaux ne sont pas soumis à la ratification du pouvoir législatif. C'est le cas des accords en forme simplifiée¹⁴⁹ ou encore des accords dits self executing ou executive agreements. Ces accords font souvent l'objet de contestations politiques car le pouvoir exécutif par ce biais arrive à s'octroyer de larges compétences au détriment du pouvoir législatif qui incarne mieux la souveraineté nationale. En effet, le conseil constitutionnel français range dans la catégorie des engagements internationaux, tous les traités et accords visés à l'art. 53 de la constitution : traités de paix, de commerce, traités ou accord relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, qui modifient des dispositions de nature législative, qui sont relatifs à l'état des personnes et ceux qui comportent cession, échanges ou adjonctions de territoire. Il résulte donc de cet art. 53 de la constitution française de 1958 que l'engagement international couvre un champ très vaste et donc l'activité du pouvoir exécutif est susceptible de remettre en cause la répartition des pouvoirs telle que prévue par la constitution. L'équilibre des pouvoirs peut ainsi être totalement bouleversé, ce qui pourra participer à la remise en cause du pluralisme politique socle de tout constitutionnalisme.

3. Les risques pesant sur le pluralisme politique

Le pluralisme politique demeure le fondement du constitutionnalisme¹⁵⁰. Il implique donc la séparation des pouvoirs et la garantie des droits de l'Homme. Toutefois, dans la perspective de régulation du fonctionnement des institutions, nous limiterons l'analyse à l'opposition et aux organes juridictionnels et non-juridictionnels de garantie des droits fondamentaux.

D'abord, en ce qui concerne l'opposition, il faut noter qu'elle constitue une institution dans une véritable démocratie¹⁵¹. La démocratie repose sur deux idées fortes ; le droit de participation et le droit de contestation. C'est le droit de contestation qu'assume l'opposition. Mais que vaut une contestation sans une procédure idoine pour donner suite à ce type d'action. Si l'opposition est considérée comme une véritable institution, elle doit pouvoir participer à la consolidation de la démocratie. La reconnaissance d'un statut de l'opposition participe à l'édification de l'Etat de droit. A cet égard, le juge constitutionnel est amené à protéger les droits de l'opposition et à prendre en considération ses revendications afin d'établir un équilibre entre le couple majorité – opposition.

Ensuite les organes juridictionnels (juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif) jouent un rôle fondamental dans la garantie des droits fondamentaux. En effet, le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, en droit français, implique à la fois l'interdiction pour les tribunaux judiciaires de s'immiscer dans l'administration active¹⁵² et l'institution d'une juridiction spéciale pour statuer sur les litiges de l'administration. Le juge judiciaire à cette époque avait une mission essentielle, la garantie des droits fondamentaux des citoyens. Mais de nos jours, le juge administratif, tout comme le juge judiciaire assure la garantie des droits fondamentaux. Aussi ne saurait-il y avoir d'Etat de droit sans garantie constitutionnelle de l'indépendance de la justice au regard des autres pouvoirs publics. Il s'agit là d'une conséquence directe du principe de la séparation des pouvoirs et un corollaire nécessaire à toute protection juridictionnelle des droits¹⁵³.

¹⁴⁹ L'accord en forme simplifiée est un traité non soumis à ratification et qui entre donc en vigueur dès la signature. Ces accords en forme simplifiée se développent beaucoup à l'époque contemporaine et portent souvent sur des traités importants.

¹⁵⁰ Le constitutionnalisme désigne le mouvement historique d'apparition des constitutions et définit la signification d'une constitution comme technique de limitation du pouvoir. Il définit par conséquent une philosophie libérale du droit constitutionnel. C'est cette philosophie que résume très bien l'art. 16 de la Déclaration des droits de l'Homme : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ».

¹⁵¹ L'opposition, dans les régimes démocratiques désigne les partis ou les groupements politiques qui sont en désaccord avec le gouvernement ou le régime politique. Elle se manifeste sur trois plans différents : L'opposition au régime, l'opposition à l'ensemble des forces politiques se partageant habituellement le pouvoir (opposition hors système) et l'opposition au sens traditionnel qui est l'opposition sur les plans électoral et parlementaire au pouvoir en place.

¹⁵² En France, au moment de la proclamation du principe de la séparation des pouvoirs, les acteurs de la révolution française de 1789, reprenant un principe énoncé en 1641 par RICHELIEU dans "l'édit de Saint-Germain-en-Laye" réaffirmaient parallèlement la séparation des autorités administrative et judiciaire, c'est-à-dire l'interdiction pour le juge judiciaire de statuer sur des actes ou des actions de l'administration ou de poursuivre devant le juge les administrateurs à raison de leurs fonctions.

¹⁵³ La protection juridictionnelle, selon la Cour de Justice des communautés européennes, fait partie des principes généraux du droit qui trouvent leur base dans les traditions communes aux Etats membre V. CJCE 15 mai 1986 – Johnston – D 1986 – IR. P. 454.

Or les tentations pour limiter l'indépendance de la magistrature sont si forte que seule la Cour constitutionnelle pourra lui garantir éventuellement celle-ci. Cette garantie est nécessaire à l'équilibre des pouvoirs fondamentaux de l'Etat. C'est d'ailleurs dans la perspective d'une forte protection des droits fondamentaux que des organes non-juridictionnels sont aussi établis.

Enfin, on voit apparaître de plus en plus des organes administratifs, prenant souvent la forme d'Autorité Administrative indépendante¹⁵⁴ qui assurent elles aussi la garantie des droits fondamentaux. Dans le contexte africain, ces organes s'intéressent à trois secteurs principaux. Le secteur de la protection et promotion générale des Droits de l'Homme avec des organes dénommées diversement¹⁵⁵, le secteur de l'audiovisuelle et de la communication avec des organes dénommés souvent haute autorité de l'audiovisuelle et de la communication et enfin de plus en plus le médiateur de la république. Ces différents nouveaux organes participent à l'établissement des équilibres institutionnels nécessaires au maintien du pluralisme politique. Aussi, la cour constitutionnelle a-t-elle affiné un certain nombre de techniques pour parer aux dysfonctionnements qui peuvent engendrer des déséquilibres et nuire à la construction de l'Etat de droit. La Cour apparaît à cet égard comme un élément central.

B. Les techniques de parade affinées par la cour constitutionnelle

Partout où la cour constitutionnelle est instituée, le système mis en place par le constituant ne se présente pas comme un ensemble homogène capable de le servir seul et en toutes circonstances. Le système est constitué par une juxtaposition des procédures qui se différencient en fonction de trois éléments : Le caractère automatique ou aléatoire de leur déclenchement, les actes susceptibles d'être soumis au contrôle dont la nature n'était pas identique, les références de la constitutionnalité et la plus ou moins grande rigueur du rapport de subordination que celle-ci impliquait.

Ces trois éléments pouvaient jouer de façon concordante de sorte que le système demeure cohérent. Mais ils pouvaient aussi influencer sur la pratique de telle manière que l'aptitude de chaque mécanisme s'en trouve affaiblie ou contrariée. C'est donc la finesse du juge constitutionnel qui permet de rendre compte de chaque mécanisme. Dans cette perspective, il convient de présenter les quatre principaux mécanismes qui facilitent le fonctionnement des institutions de la République.

1. La protection de l'exécutif contre les actes législatifs complétant l'édifice constitutionnel

Deux catégories d'actes qui complètent l'édifice constitutionnel et donc susceptibles d'en modifier l'économie justifient une protection particulière du pouvoir exécutif. Il s'agit des lois organiques et des règlements des assemblées. Le mécanisme de contrôle établi à cet effet est *le contrôle obligatoire de conformité*.

L'automatisme du contrôle obligatoire le rend indépendant de toute initiative extérieure et son efficacité résulte de la plus ou moins grande rigueur dans l'interprétation des dispositions de la constitution. La plupart des constituants dans les pays d'Afrique noire francophone ont opté pour ce mécanisme de contrôle. Il en va ainsi au Togo où, « ... les lois organiques, les règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat, ceux de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication et du Conseil Economique et Social avant leur application doivent lui être soumis »¹⁵⁶. Au Bénin, l'article 123 dispose : « les lois organiques, avant leur promulgation, les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication et du Conseil Economique et Social, avant leur mise en application, doivent être soumis à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la constitution ».

Ces diverses dispositions qu'on trouve par ailleurs au Mali, au Sénégal et dans bien d'autres pays ont permis au juge constitutionnel de contrôler avant promulgation les lois organiques et les règlements des

¹⁵⁴ Les autorités administratives indépendantes sont des autorités publiques chargées d'assurer la régulation de secteurs sensibles de la vie sociale. Elles constituent un mode nouveau d'intervention publique.

¹⁵⁵ Commissions nationales des Droits de l'Homme ou autres.

¹⁵⁶ Art. 104 al.5 de la constitution de la République du Togo du 27 septembre 1992, révisée par la loi n° 2002 029 du 31 décembre 2002.

assemblées¹⁵⁷. Toutefois, la logique de ce contrôle ne repose pas sur l'existence de griefs particuliers. Le juge constitutionnel doit examiner les lois organiques et les règlements des assemblées dans leur totalité. A cet effet, il vérifie d'abord que la procédure spéciale d'élaboration de ces textes a été observée. Il vérifie ensuite si la loi porte sur une matière qualifiée d'organique par la constitution. Et enfin, le juge vérifie si les lois organiques dans leur contenu respectent les droits et libertés et les règles et principes du bloc de constitutionnalité. Le mécanisme ainsi institué vise la protection de l'exécutif contre les débordements du pouvoir législatif. En revanche le contrôle de constitutionnalité des lois tend de plus en plus à protéger le pouvoir législatif contre l'omnipotence du pouvoir exécutif à cause du fait majoritaire.

2. La protection du pouvoir législatif à travers le mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires

Le contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires est un mécanisme qui vise à mettre fin à la concentration des pouvoirs qui avait toujours existé depuis les indépendances¹⁵⁸. En effet, après plus de trente ans de dictature et une justice constitutionnelle instrumentalisée, les constituants béninois, togolais, sénégalais, maliens et autres ont décidé de mettre la loi sous surveillance afin de freiner les excès du présidentielisme¹⁵⁹. C'est en réalité, l'exécutif qui est à l'origine de la majorité des lois. Or, le renouveau constitutionnel est né de « la prise en compte de la notion d'Etat de droit comme la volonté de rejeter l'autoritarisme et ... une aspiration des élites et des masses à une protection efficace contre l'arbitrage »¹⁶⁰. Aussi le contrôle de constitutionnalité des lois s'inscrit-il dans la protection du pouvoir législatif. Le mécanisme repose sur deux techniques : Les procédures de prévention et celle de restauration.

- la procédure de prévention apparaît dans la procédure législative. Lorsqu'une proposition ou un amendement se réfère au domaine de la loi ou est contraire à une loi d'habilitation, le gouvernement peut opposer une irrecevabilité. De celle-ci peut résulter une crise dont le président de l'Assemblée peut saisir le juge constitutionnel. Le conseil constitutionnel français souligne d'ailleurs très bien que la méconnaissance par le parlement de son domaine d'attribution constitue « un grief d'inconstitutionnalité qui ne saurait se couvrir ». C'est ainsi que le juge constitutionnel béninois dans la décision relative à la procédure législative, a invalidé certaines dispositions de deux lois au motif qu'elles violeraient certains articles du Règlement intérieur de l'Assemblée de même que la constitution.¹⁶¹.

- la procédure de restauration : Elle résulte de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. Il arrive de plus en plus que le pouvoir législatif prenne des textes, qui normalement relèvent du pouvoir réglementaire. En théorie, le pouvoir exécutif, dans cette situation saisit le juge constitutionnel afin d'obtenir le respect de partage constitutionnel des pouvoirs. Mais dans la pratique, le gouvernement plus soucieux de s'entendre avec la majorité, semble plus disposé à cautionner politiquement ces textes qu'à entrer en conflits avec lui. Ceci n'exclut néanmoins pas la saisine du juge constitutionnel. C'est ainsi qu'au Bénin, le Président de la République a eu à contester devant la cour constitutionnelle la loi n° 34-013, adoptée par l'Assemblée nationale. Ladite loi est relative à la création de la Commission Electorale Nationale

¹⁵⁷ V. *Décision n°001/03 du 17 octobre 2003. Recueil des Avis et décisions de la Cour constitutionnelle du Togo – 2005 p. 127.*

¹⁵⁸ *La justice en Afrique noire était restée marquée par le régime d'unité de pouvoir qui confiait le rôle essentiel au Chef de l'Etat. Aussi la justice constitutionnelle avait-elle aussi connu une véritable infortune à cause, entre autres, de l'avènement des partis uniques et la militarisation des régimes. Ces événements avaient conduit à la remise en cause de la suprématie de la constitution et à une confusion des pouvoirs entre les mains de l'exécutif V. Jean Du Bois de GAUDUSSON, trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques. Point de repère et interrogation, in J. ALIBERT (dir). Trente années d'Afrique, Afrique contemporaine, octobre – décembre 1992 n°164 - n°36 pp. 37-36.*

¹⁵⁹ *En France, l'institution du conseil constitutionnel avait pour but de limiter l'absolutisme du régime parlementaire. Mais en Afrique noire, la création des juridictions constitutionnelles vise à limiter l'omnipotence du Président de la République.*

¹⁶⁰ V.G. CONAC, *le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone. In l'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT – Paris – Dalloz 1996 p. 105*

¹⁶¹ *Saisie par des députés en vue de prononcer l'inconstitutionnalité pour vice de procédure, de la loi n° 2000-18 portant règles particulières pour les élections en République du Bénin et de la loi n° 2000-19 définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la République, la Cour constitutionnelle du Bénin dans sa Décision Dcc ; 00. 078 du 6 et 7 décembre 2000 a souligné que lesdites lois ont violé les articles 81-1 ; 85-5 ; 86-5 ; 35-5° 90-2 du Règlement intérieur de ladite Assemblée ainsi que l'art. 94 de la Constitution V. Recueil de la Cour constitutionnelle du Bénin – 2000.*

(CENA) ainsi que les attributions de celle-ci. La cour avait confirmé, au profit de l'Assemblée nationale la possibilité de création de la CENA¹⁶².

3. Le mécanisme de sauvegarde de l'indépendance nationale

La sauvegarde de l'intérêt nationale est un objectif précis de la justice constitutionnelle. Elle apparaît à travers le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux. Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux comporte au moins trois éléments :

- le premier est l'obligation pour le conseil ou la Cour de faire porter son contrôle sur toutes les stipulations du traité et de soulever d'office toute inconstitutionnalité.

- le second élément est l'impossibilité pour le conseil d'utiliser les différentes techniques d'interprétation et de déclarer un engagement international conforme à la constitution sous réserve du respect de la signification donnée par lui à telle ou telle stipulation.

- le troisième élément est le destinataire du contrôle ; ce n'est pas le législateur, mais le cas échéant le constituant. Lorsque le juge constitutionnel déclare un traité contraire à la constitution, il s'adresse au constituant pour lui demander éventuellement une révision de la constitution. Le constituant est le maître de la constitution et il dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation. Quand un engagement international est déclaré contraire à la constitution, il n'est pas censuré et ne disparaît pas ; il continue d'exister et ce n'est pas le traité inconstitutionnel qui doit être modifié pour être ratifiable, mais la constitution.

La procédure de contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux est celle du contrôle ordinaire de la constitutionnalité des lois. En effet, la ratification ou l'opposition d'un acte international devait être autorisées par une loi, cette dernière peut, en tant que loi ordinaire, être naturellement déférée au Conseil constitutionnel. En outre, le juge constitutionnel peut aussi déclarer recevable un recours directement dirigé contre un traité. C'est ce qu'avait fait le conseil constitutionnel du Sénégal en contrôlant les actes de l'Exécutif. Le conseil constitutionnel du Sénégal fut saisi par le conseil d'Etat d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée par un requérant contre l'art. 6 de l'Accord de Siège conclu entre le Gouvernement du Sénégal et la BCEAO le 21 mars 1977. Cet accord reconnaît à la BCEAO une immunité de juridiction et d'exception. Le juge, en contrôlant la procédure de conclusion de l'Accord constate qu'il était « régulièrement approuvé par le décret n° 78 009 du 2 février 1978 et publié au journal officiel par le décret n° 78 216 bis du 18 mars 1978 ». Il conclut qu'il est « partie intégrante de l'ordre juridique interne et est en conséquence conforme à la constitution »¹⁶³.

La sauvegarde de l'indépendance nationale relève de la procédure de contrôle de constitutionnalité et permet d'établir un équilibre entre le pouvoir exécutif qui négocie et signe les traités et le pouvoir législatif qui les ratifie. De l'office du juge constitutionnel résulte un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Mais le juge constitutionnel ne perd pas de vue l'opposition qui est un élément central du pluralisme politique.

4. Le mécanisme des garanties de pluralisme politique

Deux institutions méritent une attention particulière dans l'équilibre des institutions. Il s'agit d'une part du pouvoir juridictionnel et d'autre part de l'opposition.

En ce qui concerne le pouvoir juridictionnel, il convient de souligner qu'il s'agit du troisième pouvoir dans la théorie de la séparation des pouvoirs. A l'origine, ce pouvoir avait été considéré comme un pouvoir nul par Montesquieu. Mais très vite, le pouvoir juridictionnel va apparaître comme une composante essentielle du pluralisme politique. En effet, le pluralisme¹⁶⁴ politique insiste avant tout sur la division du pouvoir. Et par rapport au pouvoir juridictionnel, il suppose une certaine indépendance de celui-ci.

¹⁶² Dec. 39-91 de la Cour constitutionnelle du Bénin.

¹⁶³ Affaire n° 4-C-2001 du 8 février 2001.

¹⁶⁴ *Le pluralisme est une conception de l'ordre politique et juridique qui privilégie la diversité des opinions, des intérêts et de leurs groupements dans la société civile et fait de la garantie de leur pluralité une condition de la liberté.*

L'indépendance des juridictions trouve son fondement dans la constitution et aussi dans l'indépendance de ses membres. Mais le juge constitutionnel français a préféré faire de l'indépendance des juridictions, un principe constitutionnel fondé sur l'art. 64 de la constitution de 1958¹⁶⁵. C'est dans cette même logique que s'inscrit le juge constitutionnel dans certains pays d'Afrique noire francophone.

A travers la jurisprudence constitutionnelle du Sénégal, l'affirmation de ce principe est sans équivoque. D'abord, le juge constitutionnel sénégalais dans sa décision n° 15. 94 du 27 juillet 1994 a fait référence au principe de l'indépendance des juges¹⁶⁶. Ensuite dans sa décision n°11-93 du 23 juin 1996, le juge constitutionnel sénégalais explicite le principe de l'indépendance de la magistrature en ces termes : « Le principe de la séparation des pouvoirs interdit aux pouvoirs législatif et exécutif d'empiéter sur le pouvoir judiciaire en censurant ou en anéantissant les décisions de justice passées en force de chose jugée, et en privant les citoyens des droits garantis par la constitutions »¹⁶⁷.

Enfin, le juge constitutionnel a posé différents principes sur lui-même. Il a affirmé sa propre indépendance par rapport aux juridictions ordinaires¹⁶⁸. Il dispose d'une compétence d'attribution¹⁶⁹ et n'est pas juge de la légalité ; mais juge de la constitutionnalité¹⁷⁰.

Par ailleurs, le juge constitutionnel a donné un contenu bien précis à la notion d'opposition en tant qu'institution. Et c'est également le constituant français qui a donné faculté à 60 députés ou sénateurs de saisir le conseil constitutionnel français. En effet, le 21 octobre 1974, le congrès en France modifie, à la majorité requise des 3/5^{es}, l'article 61 de la constitution en étendant le droit de saisir le conseil constitutionnel à 60 députés ou 60 sénateurs¹⁷¹. Cette réforme a donné à l'opposition le moyen de transformer son impuissance en victoire constitutionnelle. Aussi, le contrôle de constitutionnalité apparaît –il comme une structure d'arbitrage généralisé. La référence à la constitution en est le mécanisme essentiel. Au Sénégal le droit de saisine appartient également à « un nombre de députés au moins égal au dixième des membres de l'Assemblée nationale... »¹⁷². Au Bénin, c'est tout simplement de l'Assemblée nationale qui dispose de ce droit¹⁷³. Au Togo ce droit est reconnu à 1/5^e des députés de l'Assemblée nationale¹⁷⁴. La reconnaissance du droit de saisine aux minorités et donc à l'opposition constitue un mécanisme révolutionnaire dans l'édification de l'Etat de droit. Non seulement elle fortifie l'équilibre des institutions mais elle participe aussi à la garantie des droits fondamentaux, notamment ceux dont l'importance justifie la création d'institutions spécifiques à cet effet.

¹⁶⁵ V. cc. 80-119, 22 juillet 1980 R. p.46.

¹⁶⁶ Saisi par le Président de la République sur le contrôle de la constitutionnalité de la loi organique modifiant la loi organique n° 92.27 du 30 mai 1992 portant statut des Magistrats, le conseil souligne que « Considérant que telles lacunes et discriminations non conformes aux normes internationales relatives à la qualification, à la sélection et à la formation des personnes devant remplir des fonctions de magistrats, sont susceptibles d'engendrer des iniquités et des situations arbitraires contraires au principe de l'indépendance garantie par la constitution ».

¹⁶⁷ Dans cet espèce, un particulier avait soulevé l'exception d'inconstitutionnalité devant la cour de cassation au regard de l'art. 33 al.2 de la loi organique n° 92-25 du 30 mai 1992 relatif à la cour de cassation et applicable au rabat de l'arrêt n° 34 du 11 avril 1992 de la cour suprême. Pour le requérant, la procédure de rabat d'arrêt est limitée aux décisions rendues par l'ancienne cour suprême et non entièrement exécutée à la date de la requête en rabat d'arrêt. Il porterait donc atteinte à la séparation des pouvoirs. Le juge souligne en l'espèce que le fait de limiter la procédure de rabat d'arrêt aux décisions rendues par l'ancienne cour suprême et non entièrement exécutée à la date de la requête en rabat est « contraire aux principes de valeur constitutionnelle » surtout que cette violation n'est, pas justifiée par « la sauvegarde d'un intérêt général ou de l'ordre public ».

¹⁶⁸ Décision du Conseil constitutionnel de Sénégal du 10 mars 1998.

¹⁶⁹ Affaire n° 1/c/91 du 24 février 1998.

¹⁷⁰ Décision Dec. 96 – 049 du 12 août 1996 de la cour constitutionnel du Bénin.

¹⁷¹ La révision constitutionnelle porte la date du 29 octobre 1974. Jusque-là, seul le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et le Premier ministre pouvaient saisir le conseil constitutionnel.

¹⁷² Art. 74 al.1 de la constitution du Sénégal du

¹⁷³ V. art. 121 de la constitution du Bénin de décembre 1990.

¹⁷⁴ V. art. 104 al.4 de la constitution togolaise de 1992.

II. LES MOYENS DE PROTECTION DES INSTITUTIONS DE GARANTIE DES DROITS FONDAMENTAUX

L'office du juge constitutionnel ne se limite pas à la régulation du fonctionnement des institutions fondamentales de l'Etat. D'autres organes sont aussi essentiels à l'équilibre des institutions et à la garantie des droits fondamentaux du citoyen. Certes, tous les droits et libertés proclamés par les différentes constitutions ne sont pas accompagnés d'institutions pour en assurer l'effectivité. Néanmoins, des institutions non juridictionnelles sont créées dans le cadre du renouveau constitutionnel dans les pays et doivent s'insérer dans le dispositif institutionnel. Il convient alors de les identifier avant de ressortir les procédures de garantie élaborées par le juge constitutionnel en vue d'assurer l'équilibre institutionnel de l'ensemble.

A. Les organes de protection des droits et libertés fondamentaux

Il existe deux catégories d'organes qui s'inscrivent dans la protection des droits fondamentaux. Il s'agit des organes à vocation générale et des organes à vocation sectorielle.

1. Les organes à vocation générale

Les organes à vocation générale regroupent les "Médiateurs" et les commissions nationales des droits de l'Homme.

Les pays ayant institué "le Médiateur" sont le Bénin, le Burkina-Faso, le Togo, la Côte d'Ivoire et le Sénégal. Mais seule la Côte d'Ivoire l'a constitutionnalisé. Aux termes de l'art. 115 al.2 de la constitution ivoirienne « Le Médiateur de la République est une autorité administrative indépendante investie d'une mission de service public. Il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité ». Mais la constitution est muette sur la mission de service public dont il est investi et renvoie à une loi organique le soin de définir ses attributions. Néanmoins, l'institution ne peut s'inscrire que dans la tradition dont l'origine se situe dans l'ombudsman suédois¹⁷⁵.

L'institution du Médiateur de la République relève du souci « de permettre aux administrés de trouver, dans un cadre non juridictionnel, un règlement amiable et en équité de certains litiges qui les opposent à l'administration... Il s'agit de défendre les droits de la personne humaine, de respecter l'esprit de la constitution et de contribuer à développer le champ d'application... des grands textes institutionnalisant les droits de l'Homme »¹⁷⁶. A cet égard au Burkina-Faso, au Mali et au Sénégal, le médiateur a été institué par la loi¹⁷⁷ comme une instance de régulation des rapports entre l'administration et les administrés, indépendante des pouvoirs institués. Il peut être saisi directement par les administrés. Le médiateur du Faso a la particularité de disposer d'un droit d'auto-saisine¹⁷⁸.

Dans tous ces pays, le médiateur, dans l'exercice de sa fonction dispose d'un pouvoir d'investigation et de vérification à propos des requêtes qui lui sont soumises. Enfin, le médiateur produit à la fin de chaque année un rapport annuel qui est publié au Journal officiel du pays. Le médiateur de la République est une noble institution qui a fait ses preuves dans les pays occidentaux. En Afrique, il est une institution nouvelle. Désigné par le Président de la République, il tire d'abord sa légitimité de celui-ci. Or si la tâche du Médiateur de la République est de surveiller les autorités et de s'assurer que les droits des citoyens sont respectés, du fait de son origine, sa mission première pourrait être hypothéquée.

¹⁷⁵ V. John F. ROBERTSON – 1993 (February) : « Protection of the Name "Ombudsman" O. Occasional Paper (48) Cité par Daniel JACOBY : Les « Ombuds médiateurs : Dix ans d'évolution, dix ans de transformation – In Symposium international sur les pratiques de démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone – N'djamena (Tchad) 29 au 31 mars 2000, p. 2.

¹⁷⁶ Yves MADIOT – Droits de l'Homme – 2^e éd. MASSON, Paris 1991, p. 142.

¹⁷⁷ V. Pour le Burkina-Faso : Loi n° 22/94/ADP du 17 Mai 1994 ; le Mali : Loi n° 97-002 du 14 mars 1997 et le Sénégal : Loi n° 91-14 du 11 Février 1991.

¹⁷⁸ Aux termes de l'art. 115 de la loi de 1994, le médiateur du Faso peut « se saisir d'office de toute question relevant de sa compétence chaque fois qu'il a des motifs légitimes de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé, ou peut vraisemblablement l'être par l'acte ou l'omission d'un organisme public ».

Quant aux commissions nationales des droits de l'Homme, elles existent dans trois pays principalement : le Bénin, le Niger et le Togo. Mais seul le Togo l'a constitutionnalisée¹⁷⁹. En effet, la Commission Nationale des droits de l'Homme du Togo (CNDH) avait été créée par la loi n° 87-009 du 7 Juin 1987. Elle avait pour mission de protéger les droits de l'Homme, de les promouvoir et d'émettre des avis et suggestions en matière des droits de l'Homme. Mais le contexte politique de l'époque marqué par le monopartisme jetait un doute sur sa crédibilité. Dans le processus de libéralisation de la vie politique, le constituant togolais a jugé bon de constitutionnaliser cette commission. La constitution d'octobre 1992 en a fait une institution indépendante et soumise uniquement à la constitution et à la loi. Aussi, l'art. 154 de la constitution confie-t-elle au législateur le soin de déterminer la composition, l'organisation et le fonctionnement de la CNDH.

Pour sa part, la république du Bénin s'est dotée par la loi n° 84-004 du 12 Mai 1989 d'une Commission des droits de l'homme. Mais dans le cadre du nouveau démocratique, elle s'est dotée également par le décret n° 97-503 du 16 Octobre 1997 d'un Conseil Consultatif des droits de l'Homme. Cet organe émet des avis lorsqu'il est sollicité par les pouvoirs publics pour examiner un texte et formule des recommandations tendant à sensibiliser les autorités sur les défaillances ou les insuffisances de la législation ou de la réglementation en matière de protection des droits fondamentaux.

Il faut reconnaître que la création des commissions nationales des droits de l'Homme se situe dans la logique des critiques adressées aux pays africains par les organismes internationaux de défense des droits de l'Homme. Aussi, ces pays se sont-ils dotés d'organes nationaux de protection des droits de l'Homme dont la portée reste incertaine.

Les commissions nationales des droits de l'Homme et les médiateurs forment des organes de protection des droits de l'Homme de portée générale auxquels viennent s'ajouter d'autres organes à vocation sectorielle.

2. Les organes à vocation sectorielle

Des organes relatifs à l'audiovisuel et à la communication sont institués pour garantir la jouissance de la liberté de la presse et de la liberté de pensée. Tous les pays relevant de notre champ d'étude disposent d'organes à cet effet avec des dénominations diverses¹⁸⁰.

Mais, seuls quatre pays les ont constitutionnalisés¹⁸¹. Ces organes s'inscrivent dans la logique de la protection des droits de l'Homme. « La libre communication de pensée et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi »¹⁸². La constitutionnalisation de la réglementation de l'audiovisuel et la communication relève du souci de certains constituants de briser définitivement le monopole d'Etat sur ce secteur sensible détenu pendant longtemps par des régimes autoritaires caractérisés par la pensée unique. Par ailleurs en aménageant une protection constitutionnelle au secteur de l'audiovisuel et de la communication, les constituants entendent consacrer une liberté publique et une liberté fondamentale¹⁸³.

¹⁷⁹ V. Constitution du Togo de 1992 – Titre spécial – Articles 154.

¹⁸⁰ Un grand nombre de pays d'Afrique noire francophone ont mis en place des institutions de régulation et de contrôle dans le domaine de l'audiovisuel et de la Communication : Bénin : Le titre VIII de la Constitution consacre la Haute autorité de l'audiovisuel et de la Communication. Elle a pour fonction d'assurer la liberté et de garantir les protections des organes de presse et des médias audiovisuels. Mali : L'art. 7 du titre premier de la Constitution de 1992 consacre la liberté de la presse et confie à un organe indépendant (art. 7 al. 3) le soin de garantir l'égalité d'accès aux médias. Une loi organique n° 33.001 du 6 janvier 1993 institue un Comité National d'égalité d'accès aux médias. Togo : Le titre IX de la constitution consacre la mise en place d'une Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Elle a pour mission de « garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse.... ».

¹⁸¹ V. Les constitutions du Bénin : art. 24 portant création de la haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, du Niger : art. 124 portant création du Conseil supérieur de la Communication, du Togo : art. 130 et 131 Titre IX relatif à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et du Mali : art.7.

¹⁸² V. art. 11 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

¹⁸³ V. C. const. DC 16.210 du 29 Juillet 1986. Rec. 110 : Le juge constitutionnel français estime que la protection des moyens de communication dont la presse est une composante, est un principe de valeur constitutionnelle puisque la liberté de presse garantit le pluralisme démocratique.

Ces différents organes interviennent certes dans la protection des libertés et droits fondamentaux. Mais, il convient de souligner qu'il s'agit d'organes administratifs. Ils pourraient de ce fait, être soumis au bon vouloir des politiques parce qu'ils sont désignés par le pouvoir politique. Et tout comme les juges, les risques d'inféodation ne doivent pas être écartés. Dans tous les cas, c'est par rapport à la réalité qu'on peut apprécier l'effectivité de cet arsenal juridique visant la construction d'Etat de droit en Afrique.

B. Les procédures de régulation du fonctionnement des organes de garantie des droits fondamentaux

Les organes non – juridictionnels de garantie des droits fondamentaux entrent dans la catégorie de ce qu'il est convenu d'appeler les Autorités Administratives indépendantes. Elles sont fondamentales pour la démocratie.

Plusieurs raisons expliquent le recours de celles-ci : La méfiance ou la défiance vis-à-vis de l'Etat, mais aussi le désir d'une expression plus large et plus ouverte que celle donnée par la représentation politique. De même les autorités administratives indépendantes sont nées de l'inadéquation des moyens classiques d'expression de la puissance publique¹⁸⁴ aux exigences de ces secteurs. Ainsi, les Autorités Administratives apparaissent-elles comme la réponse des pouvoirs publics à l'inadéquation d'une régulation assurée par les canaux étatiques traditionnels que sont le Parlement, l'exécutif et les juges et se voient-elles dotées d'une spécificité institutionnelle justifiée par les exigences propres de leurs fonctions.

Mais elles sont créées par les pouvoirs publics, usent de fonds publics, emploient des agents publics et sont régies par le droit public. Toutefois, elles sont dépourvues de personnalités morales de sorte qu'elles se distinguent des établissements publics et représentent l'Etat au nom duquel elles agissent et dont elles engagent par leurs actes la responsabilité. Néanmoins, elles bénéficient d'une indépendance fonctionnelle et organique et donc ne sont ni rattachées au pouvoir législatif, ni au pouvoir judiciaire ni surtout subordonnées à l'exécutif, lequel ne dispose à leur égard ni de pouvoir hiérarchique, ni du pouvoir de tutelle¹⁸⁵.

Contrairement à la façon dont ces autorités administratives indépendantes naissent dans le contexte européen et plus particulièrement le contexte français, dans certains pays africains, elles trouvent leur fondement dans la constitution. C'est le cas du Médiateur en Côte d'Ivoire¹⁸⁶, de la Commission nationale des Droits de l'Homme du Togo¹⁸⁷ et des organes relatifs à l'audiovisuel et à la communication¹⁸⁸. En leur conférant une valeur constitutionnelle, les différents constituants africains ont sans aucun doute voulu les mettre à l'abri des pressions susceptibles de venir des pouvoirs de l'Etat. Mais, dans la plupart des cas, ce sont des lois organiques qui interviennent pour fixer les règles relatives à leur composition, organisation et fonctionnement¹⁸⁹. C'est donc lors du contrôle de constitutionnalité desdites lois (contrôle obligatoire) que le juge constitutionnel arrive à affiner des mécanismes en vue de réguler leur fonctionnement en adéquation avec les autres institutions de l'Etat¹⁹⁰.

En outre, les constitutions qui ont élargi le droit de saisine de la juridiction constitutionnelle aux parlementaires et à l'ensemble des citoyens offrent l'occasion au juge constitutionnel de se prononcer sur ces institutions ou organes de garantie des droits fondamentaux. Malheureusement très peu de pays s'inscrivent dans ce schéma. A ce jour, seul le Bénin consacre une saisine large de la cour constitutionnelle.

¹⁸⁴ *Décision exécutoires, pouvoirs répressifs.*

¹⁸⁵ *L'indépendance des Autorités Administratives indépendantes suscite des controverses par rapport au principe de la souveraineté nationale et au principe de la séparation des pouvoirs. Mais le Conseil constitutionnel français, en se fondant sur les notions de pluralisme et démocratie a pu admettre ces nouvelles institutions V. les décisions des 30-31 octobre 1981 – Rec p. 35 et la loi du 30 septembre 1986 relative au Conseil Supérieur français de l'Audiovisuel qui sert de référence au Conseil constitutionnel pour la garantie du pluralisme.*

¹⁸⁶ *Cf. supra*

¹⁸⁷ *Cf. supra*

¹⁸⁸ *Cf. supra*

¹⁸⁹ *Cf. supra*

¹⁸⁹ *V. entre autres la Loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication du Bénin, loi organique n°96-10 / PR portant organisation, composition et fonctionnement de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication au Togo, loi organique n°020-2000/AN du 28 juin 2000 portant création, composition, attribution et fonctionnement du Conseil Supérieur de l'Information au Burkina-Faso*

¹⁹⁰ *Cf. supra*

Par rapport à la liberté d'expression, l'art. 142 de la constitution du Bénin énonce que « la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication 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 dans le respect de la loi ... ». Aussi, à l'occasion de l'institution de cette Haute Autorité, la Cour constitutionnelle s'était-elle illustrée comme gardienne de l'équilibre des institutions de la République.

En effet, l'art. 13 de la loi organique relative à la HAAC, à l'origine, ne donnait aucune précision sur la qualité des membres à désigner aussi bien par le Président de la République que par le bureau de l'Assemblée nationale. Ce dernier avait donc profité de cette insuffisance du texte pour proposer la nomination de trois membres qui tous étaient membres des appareils des partis représentés dans ledit bureau. L'association de journaliste du Bénin attaque cette nomination devant le Haut Conseil de la République¹⁹¹. Le Président de la République en fit de même en demandant de clarifier et de préciser les qualités des membres devant être nommés à la HAAC.

Le Haut Conseil de la République par la décision 14 D.C. du 16 février 1993 avait déclaré dans l'art. 1^{er} de sa décision ces nominations non conformes à la constitution et à la loi n° 92-021¹⁹². Dans l'art. 2 de la même décision, il a indiqué que la loi n° 92-021 doit être complétée en son article 15, notamment les conditions à remplir pour être membre devant être nommé à la HAAC.

Le juge constitutionnel du Bénin a donc amené le législateur à préciser les contours de certaines dispositions de la loi organique, ceci en vue de garantir l'indépendance de l'institution par rapport aux autres institutions de la République.

CONCLUSION

A l'issue de cette étude, il apparaît que la juridiction constitutionnelle s'efforce d'établir des mécanismes en vue de réguler le fonctionnement des institutions de la République. Certes, on ne peut qu'apprécier cette noble mission des juridictions constitutionnelles. Mais, deux questions obligent à relativiser les propos. Il s'agit d'une part de l'indépendance de la juridiction constitutionnelle et des rapports qu'elle entretient avec les citoyens.

En effet, le juge constitutionnel n'étant ni élu, ni responsable politiquement devant le peuple ou une autre institution, il se pose le problème de sa légitimité par rapport à sa mission de création du droit, et de l'élaboration du droit. En outre, le juge constitutionnel est souvent désigné par le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le fait majoritaire dans ce contexte n'aboutit-il pas à l'inféodation de cette institution au pouvoir gouvernemental ? Il se pose alors sans aucun doute le problème de la compatibilité de la justice constitutionnelle et de la démocratie. Certes, la plupart des auteurs nient tout caractère politique à l'activité de la juridiction constitutionnelle. Mais celle-ci ne doit pas être perdue de vue car les techniques d'interprétation qu'elle élabore l'amène souvent à influencer l'activité du pouvoir législatif¹⁹³.

Dans ce contexte, il se pose inéluctablement le problème de la place du citoyen par rapport à la justice constitutionnelle. Si le juge constitutionnel est le garant des droits fondamentaux, il convient de souligner que le citoyen n'a pas facilement accès à son prétoire. A l'exception du Bénin, où tout citoyen peut saisir le juge constitutionnel¹⁹⁴, seule l'exception d'inconstitutionnalité permet aux citoyens d'ester indirectement devant le juge

¹⁹¹ Avant l'institution de la Cour constitutionnelle au Bénin, le Haut Conseil de la République était l'organe qui faisait office de juridiction constitutionnelle.

¹⁹² La loi n° 92-021 du 21 août 1992 modifiée par la loi organique n° 93-018 du 20 septembre 1993 est relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la communication.

¹⁹³ Le juge constitutionnel supprime certaines dispositions législatives, en déclare d'autres dépourvues d'effets juridiques, définit les conditions d'application de la loi et dicte ainsi leur conduite aux pouvoirs publics, ajoute des dispositions et complète le travail du législateur ou encore l'invite à donner à sa loi un certain contenu.

¹⁹⁴ V. art. 122 de la constitution du 11 décembre 1990. En outre la loi n° 91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle, modifiée par la loi du 17 juin 1997 et mise en conformité à la constitution le 11 juillet 2000 assure

constitutionnel. Or la lenteur de la justice ordinaire ne permet pas une saisine rapide de la justice constitutionnelle. C'est cette situation qui remet au goût du jour le problème de la légitimité du juge constitutionnel. Ceci pose la question de la place même de ce dernier dans l'équilibre des institutions de la République.

une extension de l'initiative aux associations et aux organisations non gouvernementale de défense des Droits de l'Homme.