



*CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE*



---

## Chronique constitutionnelle

---

### LA COUR CONSTITUTIONNELLE PEUT-ELLE LÉGIFÉRER ?

Note sous C. C., Déc. n° 190/22 du 5 juillet 2022, *Démission*

**Mohammed Amine BENABDALLAH**

*Professeur de droit public*

Par décision n° 190/22 du 5 juillet 2022, la Cour constitutionnelle a annulé l'élection d'un candidat élu au suffrage du 8 septembre 2021 au motif qu'ayant formulé sa démission le 12 juillet 2022 du parti dont il était le secrétaire général, il avait déposé sa candidature le 24 août 2022 au nom d'un parti auquel il avait adhéré.

Dans un considérant par lequel la haute juridiction ajoute une contrainte nouvelle à la législation en cours, elle a affirmé que « ... *abstraction du fait que l'élu dont l'élection est contestée, n'appartenait pas simultanément à deux partis pendant la période de la déposition de sa candidature, dans la mesure où il a déposé sa candidature au nom d'un autre parti le 24 août 2021, soit une date postérieure à celle de sa démission, ce qu'il a fait, à la veille des élections législatives avec ce qui lui revenait comme fonction de préparation de cette opération au nom du parti auquel il appartenait, est considéré comme un agissement nuisible à la crédibilité de l'institution des partis politiques et à la confiance des citoyens et touchent à la sincérité et la transparence des élections prévues dans le premier alinéa de l'article 11 de la Constitution* ».

Trop originale pour ne pas susciter de commentaire juridique, c'est une position qui mérite réflexion à la lumière de la Constitution, de la loi organique relative aux partis politiques et à celle relative à la Chambre des représentants. Seule cette approche nous permettra soit d'appuyer la position de la Cour constitutionnelle qui, en l'espèce, s'octroie la légitimité de légiférer en interdisant ce qui est légalement permis, soit pour démontrer qu'à travers sa décision, on ne perçoit aucun argument qui la fonde.

Ces deux hypothèses nous invitent à réfléchir autour de trois points intimement liés au plan juridique pour l'étude de la question. A partir des compétences bien déterminées de la Cour constitutionnelle, on examinera quels sont les cas d'incapacité légale ou judiciaire

clairement définis dans les lois organiques, pour exprimer notre point de vue quant à l'annulation prononcée par la Cour constitutionnelle.

\*

\*   \*   \*

Nul ne peut contester que la Cour ne saurait exercer des compétences qu'elle ne tient ni de la Constitution, ni des lois organiques. Sur ce plan, la Constitution est claire ; son article 132 précise que « *la Cour constitutionnelle exerce les attributions qui lui sont dévolues par les articles de la Constitution et les dispositions des lois organiques. Elle statue, par ailleurs, sur la régularité de l'élection des membres du Parlement et des opérations de référendum* ». Ceci pour retenir que ses attributions sont limitativement désignées dans les textes et qu'elles ne sont absolument pas citées à titre indicatif, ce qui permettrait de les étendre à des domaines autres que ceux qui sont cités. Pour rester dans la question qui nous préoccupe, on retiendra cet article 61, innovation par rapport aux constitutions précédentes, qui interdit, sous peine de déchéance de son mandat de parlementaire, à « *tout membre de l'une des deux chambres du parlement qui renonce à l'appartenance politique au nom de laquelle il est porté candidat aux élections ou au groupe ou groupement parlementaire auquel il appartient* ». Comme on le sait, cet article avait été adopté pour mettre fin au nomadisme politique qui, naguère, permettait à tout élu de changer de parti alors qu'il avait eu la confiance des électeurs sous les couleurs d'un autre parti.

Avec cet article, il n'était plus possible pour un élu de changer de parti qu'après la fin de son mandat et après avoir démissionné de celui dont il relevait. C'est, en effet, à cette seule condition que, conformément à l'article 11 de la Constitution, on peut espérer des « *élections libres, sincères et transparentes* » qui « *constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique* ».

De cet article, on peut relever que le changement de parti est devenu pratiquement impossible car nulle part dans la Constitution, il n'est précisé qu'un membre, exerçant son mandat dans l'une des deux chambres, peut démissionner de son parti pour rejoindre un autre. Toutefois, reste évidemment la liberté individuelle de toute personne qui doit se traduire par la possibilité d'adhérer à un parti et de le quitter pour un autre tel que le précise le premier alinéa de l'article 29 de la Constitution : « *Sont garanties les libertés de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association et d'appartenance syndicale et politique. La loi fixe les conditions d'exercice de ces libertés* ». De ce fait, à l'appui de cet article qui fait partie du titre « *Libertés et droits fondamentaux* », tout citoyen peut parfaitement adhérer à un parti, voire le diriger, et décider de le quitter pour un autre. On ne peut tout de même pas appliquer au domaine politique le sacrement du mariage catholique fondé sur le principe de l'indissolubilité.

C'est dans ce sens que la loi organique relative aux partis politiques, ainsi que celles relatives à la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers, ont précisé les modalités de l'application de mise en œuvre de la liberté d'appartenance politique et son corollaire, le changement de parti.

\*  
\*   \*

Partant de l'idée ou du principe que la Cour constitutionnelle ne peut exercer que les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution et les lois organiques, on s'attachera à démontrer dans quel cas on peut soutenir que le candidat à une élection législative, territoriale ou professionnelle est dans une situation irrégulière quant à sa capacité à l'éligibilité.

Dans la loi organique relative aux partis politiques, on retiendra que l'article 20 dispose que « *Tout membre dans l'une des deux chambres du parlement, dans le conseil d'une collectivité territoriale ou dans une chambre professionnelle ne peut renoncer à son appartenance au parti politique au nom duquel il est porté candidat aux élections, sous peine d'être déchu de son mandat* ».

De cet article, il ressort que tant qu'un membre de l'une des trois instances citées exerce son mandat, il ne peut pas renoncer à l'appartenance politique au nom de laquelle il a été élu. C'est une règle tout à fait compréhensible et logique si l'on est convaincu qu'à partir du moment où un candidat a bénéficié d'une élection grâce à des voix d'électeurs lui exprimant leur confiance, la moindre des choses est qu'il ne change pas en cours de chemin le parti au nom duquel il a été élu. S'il faillit à cette obligation qui coule de source, il est déchu de son mandat. Il ne peut le faire qu'après l'avoir achevé.

Néanmoins, dans l'article 22 de la même loi, le législateur organique, conscient du fait que l'appartenance à un parti peut être sujette à changement pour des raisons politiques ou même personnelles, a introduit la possibilité, sans laquelle on serait dans un climat en contradiction avec les règles de la démocratie et ce qu'elles impliquent comme droits et libertés, que « *Tout membre d'un parti politique peut s'en retirer en tout temps, à condition d'observer les procédures prévues à cet effet par les statuts du parti, sous réserve des dispositions de l'article 20 ci-dessus* ». Donc, légalement on peut renoncer à une appartenance politique, mais pas en cours de mandat. Si un élu le fait, il est déchu de son mandat.

Voyons à présent quels sont les cas de nullité d'une élection.

Dans l'article 89 de la loi organique relative à la chambre des représentants et l'article 90 de celle relative à la chambre des conseillers, on peut lire :

*« La nullité partielle ou absolue de l'élection ne pourra être prononcée que dans les cas suivants :*

- 1. si l'élection n'a pas été faite selon les formes prescrites par la loi ;*
- 2. si le scrutin n'a pas été libre ou s'il a été vicié par des manœuvres frauduleuses ;*
- 3. s'il y a incapacité légale ou judiciaire dans la personne d'un ou de plusieurs élus ».*

Ce n'est alors qu'à la lumière de ces articles de la Constitution et des dispositions des lois organiques que l'on peut valablement considérer si la Cour constitutionnelle a constitutionnellement et légalement annulé l'élection d'un candidat ayant présenté sa démission de son parti avant de déposer sa candidature et être élu au nom d'un autre parti. En d'autres termes, la question est de savoir si au moment du dépôt de sa candidature il jouissait de la capacité ou pas !

\*

\*   \*

C'est justement sur l'incapacité que la Cour constitutionnelle a fondé la nullité de l'élection. Aucune utilité de s'appesantir sur la notion d'incapacité de manière générale, mais on ne s'arrêtera que sur celle qui est en relation directe avec notre sujet, à savoir l'incapacité d'un élu ayant quitté son parti politique au bénéfice d'un autre aux fins de déposer sa candidature aux élections parlementaires.

A ce sujet, la législation est claire ; elle ne permet, selon nous, aucune interprétation.

Si la démission d'un parti politique existe, c'est bien pour qu'elle soit utilisée et, dans le cas qui nous retient, l'intéressé était dans une situation tout à fait régulière. En application de l'article 22 de la loi organique relative aux partis politiques, il a tout simplement exercé son droit de se retirer de son parti politique. Il l'a fait le 12 juillet 2022 et le 22 août 2022, tel que le signale la Cour dans sa décision, elle a été acceptée par l'organe compétent.

D'ailleurs, à ce sujet, on observera au passage qu'il nous semble incompréhensible de dire que pour être valable la démission doit être acceptée par l'organe compétent. C'est une atteinte à la liberté de la personne que d'assujettir sa démission à l'acceptation de quelque organe que ce soit. Le membre du parti politique est considéré juridiquement démissionnaire à partir du jour où il le notifie à l'instance concernée ; et soutenir que sa démission doit être acceptée ou peut être refusée relèverait de l'asservissement politique, tant il est vrai que le membre d'un parti politique n'est pas un fonctionnaire dans une situation statutaire et réglementaire qui, régi par le statut général de la Fonction publique, ne peut démissionner de sa fonction qu'avec le consentement de l'administration sous peine d'être en abandon de poste et de perdre tous les droits qui découlent de sa démission régulièrement exercée. Le refus d'une démission ne peut avoir d'effet au plan juridique

que si l'organe qui le prononce dispose d'un moyen de pression sur le démissionnaire en le privant de ses droits futurs, sans oublier que le refus de sa démission, qui peut faire l'objet d'une action juridictionnelle, ne peut se justifier que pour des raisons d'intérêt général et de continuité du service public.

De plus, il est à relever que jamais le législateur de la loi organique relative aux partis politiques n'a soumis la démission d'un membre d'un parti politique à une quelconque acceptation; il a précisé que le membre peut se retirer en tout temps, à condition d'observer les procédures prévues à cet effet par les statuts du parti. On peut même ajouter que si cette procédure laissait une certaine marge d'appréciation à un quelconque organe pour l'accepter ou la refuser, outre qu'elle ouvrirait la porte à des refus systématiques de démission, elle serait en totale contradiction avec les notions de liberté et de droits fondamentaux les plus élémentaires. Sans doute, le règlement d'un parti pourrait-il préciser certaines conditions à observer par le membre partant, mais elles ne pourraient nullement avoir pour conséquence de le priver d'exercer son droit d'adhérer à un autre parti et de se présenter aux élections. Sinon, il s'agirait d'un esclavage politique. A l'extrême, ces conditions ne pourraient avoir d'effets que sur les relations du membre avec le parti qui, tous deux, en cas de désaccord, pourraient s'adresser à la justice. On peut même dire que si une loi prévoyait une procédure qui priverait le membre partant d'exercer ses droits, elle serait inconstitutionnelle. En un mot, politiquement, le membre d'un parti est démissionnaire à compter de la date de dépôt de sa démission !

Revenons à présent au considérant de la décision où la Cour constitutionnelle reconnaît que l'élu *dont l'élection est contestée, n'appartenait pas simultanément à deux partis pendant la période de la déposition de sa candidature, dans la mesure où il a déposé sa candidature au nom d'un autre parti le 24 août 2021, soit une date postérieure à celle de sa démission*. En se limitant à un tel constat, elle aurait fait une application tout à fait conforme à l'article 20 de la loi organique relative aux partis politiques; "*Nul ne peut adhérer en même temps à plus d'un parti politique*". En termes simples, elle aurait proclamé que l'élu, n'appartenant pas à plus d'un parti, est dans une situation incontestablement légale. Mais, contrairement à toute attente, elle a ajouté, et c'est là qu'elle s'institue en législateur, qu'il ne s'agit pas d'un élu ordinaire, mais d'un responsable de parti qui, en le quittant à la veille des élections législatives a eu un agissement nuisible à la crédibilité de l'institution des partis politiques et à la confiance des citoyens et touche à la sincérité et la transparence des élections prévues dans le premier alinéa de l'article 11 de la Constitution. En fait de confiance des citoyens, de sincérité et de transparence des élections, ne peut-on pas dire qu'en bénéficiant du suffrage de ses électeurs, le candidat élu a acquis la légitimité de son élection ?

Ceci dit, on ne peut s'empêcher de signaler que la loi organique ne soumet le responsable à aucun statut spécial; comme tout autre membre, il est soumis aux mêmes

obligations. La Cour constitutionnelle a estimé devoir le doter d'un statut particulier qui lui fait perdre le bénéfice de la loi applicable à tout le monde. Elle a le plus simplement fait fi du principe d'égalité sans lequel le droit n'aurait aucune signification. L'article 6 de la Constitution ne dispose-t-il pas: "*La loi est l'expression suprême de la volonté de la Nation. Tous, personnes physiques ou morales, y compris les pouvoirs publics, sont égaux devant elle et tenus de s'y soumettre*". Comment peut-on appliquer un tel principe constitutionnel en faisant une application différenciée d'une loi organique qui s'impose à tous? Est-ce à dire que, désormais, il y a une distinction entre membre ordinaire et membre responsable d'un parti?

Pour conclure, on retiendra que même si l'on adopte la position de la haute juridiction, on est naturellement porté à se poser la question sur la période qui doit s'écouler entre la démission et la possibilité d'exercer des droits garantis par la constitution. Doit-on en déduire qu'avant de se présenter à des élections, le responsable démissionnaire d'un parti, doit observer une phase semblable à celle de la retraite de viduité ou de veuvage qui commencerait à compter de la démission et qui s'achèverait après une période légalement définie, selon le cas, de trois ou quatre mois lunaire et dix jours? C'est dire que l'incapacité légale ne pourrait exister que si elle était réglementée. A défaut on risquerait de tomber dans l'incertitude de la création d'incapacités occasionnelles!

\*

\*   \*   \*

### **C. C., Déc. n° 190/22 du 5 juillet 2022, *Démission***

*Et, considérant que la Constitution dispose dans l'alinéa premier de son article 7, que les partis politiques « ... concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance par les moyens démocratiques, dans le cadre des institutions constitutionnelles ».*

*Et, considérant qu'il ressort de ces dispositions que la réalisation des objectifs auxquels aspire la constitution par la dévolution de ces missions aux partis politiques, ne peut avoir lieu que par l'exercice des responsables de leur fonction et de leurs obligations, surtout à l'occasion des opérations électorales qui sont considérées comme la base de la légitimité de la représentation démocratique au sens du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution ;*

*Et, considérant que les responsables des partis politiques, quand ils sont investis de la gestion par le choix des membres des partis, ils deviennent liés, pendant la période de leur mandat, par les principes de la bonne gouvernance, de la responsabilité et*



*de la “reddition des comptes qui sont des principes retenus dans l’article 25 de la loi organique relative aux partis politiques ;*

*Et, considérant que l’élu dont l’élection est contestée, a présenté sa démission à l’organe concerné du parti auquel il appartenait, le 12 juillet 2021, qu’elle a été reçue le même jour par le rapporteur de cet organe, et qu’elle a été acceptée par l’organe cité le 22 août 2021, soit pendant la période de dépôt des candidatures, et juste avant le départ de la campagne électorale comptant pour les élections objets de la requête ;*

*Et, considérant que, abstraction du fait que l’élu dont l’élection est contestée, n’appartenait pas à deux partis simultanément pendant la période du dépôt de sa candidature, puisqu’il a déposé sa candidature au nom d’un autre parti le 24 août 2021, soit un date postérieure à celle de sa démission, ce qu’il a fait, à la veille des élections législatives avec ce qui lui revenait comme fonction de préparation de cette opération au nom du parti auquel il appartenait, est considéré comme un agissement nuisible à la crédibilité de l’institution des partis politiques et à la confiance des citoyens et touchent à la sincérité et la transparence des élections prévues dans le premier alinéa de l’article 11 de la Constitution, ce qui implique de déclarer l’annulation de l’élection de ...*