

2^{EME} CONGRES DE LA CONFERENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

COMMISSION A

L'INDEPENDANCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE EN TANT QU'INSTITUTION

RAPPORT

La Commission chargée de discuter de la question de l'indépendance de la Cour Constitutionnelle en tant qu'institution a connu une très bonne affluence et un excellent débat sous la Présidence de Monsieur Gilmar MENDES ancien Président et juge à la Cour Fédérale Suprême du BRESIL.

Des discussions, il se dégage deux questions :

La première question : pourquoi l'indépendance de la Cour Constitutionnelle en tant qu'institution ?

La seconde question : à quelles conditions l'indépendance de l'institution est-elle assurée ?

I - *POURQUOI ?*

Quelle que soit la Structure de l'Etat, le pouvoir d'Etat demeure un. Cependant les diverses prérogatives et fonctions étatiques (Montesquieu parlerait de puissance) en démocratie sont attribuées à des organes distincts et séparés dans l'Etat. La question de la séparation des pouvoirs se pose ainsi de façon spécialement aigue et récurrente en ce qui concerne la justice et singulièrement la justice constitutionnelle.

Il faut souligner, comme l'a précisé le rapport introductif du Professeur Christoph GRABENWARTER, qu'il n'y a pas lieu de distinguer selon que la justice constitutionnelle est confiée à l'organe judiciaire du type américain ou à une juridiction constitutionnelle distincte. Le problème de l'indépendance se pose dans les mêmes termes : pas d'interférence des autres organes de l'Etat dans l'accomplissement de sa mission par la justice.

Cependant, au sein de la justice et lorsque la justice constitutionnelle est confiée à une cour distincte, des contrariétés de décisions peuvent survenir. Ces contrariétés donnent souvent lieu à de fructueux dialogues des juges, tout comme la séparation des pouvoirs entraîne elle-même collaboration.⁽¹⁾ Il a été relevé qu'au Bénin, à l'initiative de la Cour Constitutionnelle depuis quatre ans les Présidents des Institutions Constitutionnelles de la République se concertent une fois par mois et rencontrent le Chef de l'Etat une fois par trimestre, le chef de l'Etat étant représenté aux réunions de concertation désormais formalisées dans un protocole du 05 Novembre 2010.

La Cour Constitutionnelle, organe de souveraineté de l'Etat a besoin de protéger son indépendance tout en maintenant des rapports avec les autres organes de l'Etat.

A quelles conditions, peut-on dire que l'indépendance d'une Cour Constitutionnelle est garantie ?

II - COMMENT ?

Les débats ont dégagé plusieurs éléments que je classe en deux catégories : les éléments fondamentaux de l'indépendance et les autres éléments.

ESMEIN affirmait déjà : « il est bien certain que des rapports constants doivent s'établir entre les divers pouvoirs et que leur action doit être coordonnée ... les pouvoirs reconnus distincts doivent avoir des titulaires non seulement distincts, mais indépendants les uns des autres, en ce sens qu'un des pouvoirs ne puisse pas révoquer le titulaire d'un autre pouvoir. C'est là, dans l'irrévocabilité réciproque que gît le principe actif et bienfaisant ... » (Eléments de Droit Constitutionnel. 5^e édition Paris 1909 P. 405-406)

A) Les fondamentaux_: la culture de l'indépendance, la sauvegarde constitutionnelle.

a) Il faut avant tout qu'existe dans la société la culture de l'Indépendance : cette culture est, elle-même, liée à la culture démocratique et à la mentalité institutionnelle. Dans les sociétés à démocratie nouvelle ou renouvelée le problème se pose avec une acuité évidente. La tendance existe d'assimiler une fonction à la personne de son détenteur, lequel détenteur n'est pas toujours lui-même exempt de cette déplorable tendance

b) La sauvegarde constitutionnelle de l'indépendance :

Toute juridiction constitutionnelle intervient nécessairement dans le champ de la politique. Ce qui dérange naturellement les politiciens surtout lorsque la culture de l'indépendance institutionnelle n'est pas ancrée dans la société.

Aussi est-il nécessaire que l'indépendance de la justice constitutionnelle soit garantie dans la constitution de manière à éviter qu'une décision de l'exécutif ou du législatif ne vienne, au gré de l'humeur du politique, à restreindre les pouvoirs de la juridiction constitutionnelle voire même la supprimer (les cas ne sont pas isolés).

B) Les autres éléments :

a) En tête de tous les autres éléments se trouve l'autorité des décisions : les décisions doivent faire autorité et doivent donc être exécutées.

1) Le fondement de cette autorité.

Les décisions doivent être techniquement bien motivées. C'est contre la motivation technique qui s'érodent les inévitables critiques politiques.

2) La portée de cette autorité : La décision doit être de nature à améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics et à faire réaliser des progrès dans les autres domaines selon les compétences dévolues à la juridiction constitutionnelle : droits de l'homme et libertés publiques par exemple.

b) *Le mode de nomination*: le mode de nomination dans l'institution de contrôle constitutionnel peut concourir au renforcement de l'indépendance ou à son amoindrissement.

c) *L'indépendance administrative*: la cour constitutionnelle désigne-t-elle librement ses agents administratifs ? ou ces agents lui sont-ils imposés ?

d) *L'indépendance financière*: il s'agit là d'une question importante et délicate. La Cour décide-t-elle librement de son budget ? Comment son budget est-t-il intégré ou non au budget de l'Etat ? Le Président de la Cour est-il ordonnateur de son budget ? Le budget est-il suffisant à l'accomplissement par la Cour de ses missions ? Les questions sont nombreuses. Mais les réponses dépendent de deux considérations :

- La législation budgétaire de l'Etat considéré
- Le niveau de développement du pays et donc de ses ressources.

e) *Les modes de saisine de la Cour* : la saisine passe-t-elle par des filtres ? filtres politiques, exécutif ou législatif ? ou filtre juridictionnel comme dans le cas français de question prioritaire

de constitutionnalité ? La saisine est-elle restreinte ou élargie aux citoyens ?

Existe-t-il une possibilité d'auto saisine ?

- f) *Les missions de la Cour* : outre la mission de contrôle constitutionnalité, les compétences d'une cour constitutionnelle peuvent comporter la sanction de la violation des droits de l'homme et des libertés, la régulation du fonctionnement des pouvoirs publics, les élections etc...l'élargissement des missions est susceptible de renforcer l'indépendance.
- g) *La collégialité* : pour accomplir ses missions la cour Constitutionnelle doit fonctionner de manière collégiale tant pour ses décisions que pour toutes les autres activités telles que adhésion et participation aux associations de cours constitutionnelles. Cela renforce l'indépendance en ce que cela protège l'institution contre toute fantaisie individuelle.
- h) *Privilèges immunitaires et disciplinaires* : la Cour Constitutionnelle doit, elle-même, avoir en charge la protection de son immunité et de celle de ses membres. Elle doit être seule habilitée à sanctionner ses membres en cas de faute disciplinaire ou de situation incompatible avec la qualité de juge constitutionnel.

En guise de conclusion : il nous est apparu que les éléments dégagés lors des débats ne sont pas exhaustifs. De manière diachronique certains éléments, à des moments données peuvent prendre le pas sur d'autres et surtout il faut nécessairement considérer l'aspect historique dans chaque pays.

En outre il est constant que l'indépendance de l'institution chargée du contrôle constitutionnel repose sur les épaules de chaque juge constitutionnel. Un autre rapport nous entretiendra de cette indépendance individuelle condition primordiale de l'indépendance institutionnelle.

Rio le 18 janvier 2011.

Robert S. M. DOSSOU
Rapporteur
Président de la Cour
Constitutionnelle du
Bénin
Président de l'ACCPUF.