

RAPPORT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU CONGO BRAZZAVILLE

Congrès de la conférence mondiale sur la justice constitutionnelle

Séparation des pouvoirs et indépendance des Cours constitutionnelles et instances équivalentes

La consécration constitutionnelle du principe de la séparation des pouvoirs garantit l'indépendance de la Cour constitutionnelle dans l'accomplissement de sa fonction de sauvegarde de respect de la Constitution et de protection des droits et des libertés fondamentaux du citoyen à travers l'exercice de ses différentes missions de contrôle.

Chargée, en effet, aux termes de l'article 146 de la Constitution du 20 janvier 2002, du contrôle de la constitutionnalité des lois, des traités et des accords internationaux, la Cour constitutionnelle est, légalement, indépendante des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (art. 1^{er}, alinéa 2, loi n° 1-2003 du 17 janvier 2003 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle).

Le degré d'indépendance de la Cour constitutionnelle se mesure à l'accomplissement de ses missions de contrôle en tant qu'organe de contrôle constitutionnel (I), à la nature des éléments qui caractérisent l'indépendance de ses membres pris individuellement (II) et aux mesures procédurales prévues par le législateur pour garantir cette indépendance (III).

I – Indépendance de la Cour constitutionnelle en tant qu'institution

Il convient de se référer aux données de l'histoire pour indiquer que la Cour suprême, créée par la loi n° 4-62 du 20 janvier 1962, juridiction de droit commun, avait bénéficié d'une extension de compétence dans la Constitution de la République du Congo du 8 décembre 1963 pour se constituer en « Conseil constitutionnel » aux fins de se prononcer sur la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux.

Une nouvelle institution dénommée « Conseil constitutionnel », organe politique et juridictionnel constitué auprès des pouvoirs publics, dans la Constitution du 8 juillet 1979, dépouillait la Cour suprême de ses pouvoirs en matière constitutionnelle. Une place de choix lui était consacrée par les Constitutions du 16 février 1992 et du 15 mars 1992 qui lui reconnaissaient de multiples attributions : contrôle de la constitutionnalité des lois, des traités et des accords internationaux ; régulation des activités des pouvoirs publics ; contrôle de la régularité de l'élection du président de la République...

L'Acte fondamental du 24 octobre 1997, qui abroge la Constitution du 15 mars 1992, n'avait consacré aucune disposition au Conseil constitutionnel. Il disposait que la Cour suprême, par sa chambre administrative et constitutionnelle, avait compétence pour assurer le

contrôle de la conformité des lois, des traités et des accords internationaux audit Acte fondamental.

Avec l'adoption de la Constitution du 20 janvier 2002, est instituée, pour la première fois, la « Cour constitutionnelle » dont les missions sont celles du contrôle de constitutionnalité des lois, des traités et des accords internationaux, de contrôle de la régularité des élections et des référendums.

Les conditions de mise en œuvre de ces contrôles, prévues d'une part, dans la Constitution et dans la loi organique n° 1-2003 du 17 janvier 2003 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle et, d'autre part, dans le règlement intérieur de cette institution adopté le 25 février 2003 illustrent les aspects d'indépendance de cette institution.

A – Indépendance à l'égard des autres pouvoirs

En tant qu'organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics, la Cour constitutionnelle doit jouer son rôle en toute impartialité. Il s'ensuit la prévision de son indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (art. 1^{er}, alinéa 2, loi organique n° 1-2003 du 17 janvier 2003 précitée).

L'indépendance de l'institution transparaît, aussi, au travers des règles fixées pour la nomination de ses membres qui proviennent de quatre sources : trois sont désignés par le président de la République, deux sur proposition du président de l'Assemblée nationale, deux sur proposition du président du Sénat et deux sur proposition du bureau de la Cour suprême parmi les membres de cette juridiction. Ce mode de désignation est de nature à écarter toute possibilité d'inféodation de la Cour constitutionnelle à l'un de ses pouvoirs.

B – Indépendance quant à la gestion des crédits de fonctionnement

Cette indépendance est, également perceptible, de manière plus visible, s'agissant de la gestion des crédits nécessaires au fonctionnement de la Cour constitutionnelle qui font l'objet d'une inscription au budget de l'Etat et le président de cette institution en est l'ordonnateur principal, le vice-président l'ordonnateur délégué (art. 17, loi organique n° 1-2003 du 17 janvier 2003 susmentionnée).

C – Indépendance relative à l'autorité des décisions

L'autorité des décisions de la Cour constitutionnelle, qui résulte de l'insusceptibilité de recours qui leur est attachée, est un trait qui renforce l'indépendance de cette institution dès lors qu'il est prescrit que lesdites décisions s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives, juridictionnelles et aux particuliers (art. 150, alinéa 2, Constitution du 20 janvier 2002 ; art. 29, loi n° 1-2003 du 17 janvier 2003 précitée). Le règlement intérieur de cette institution prescrit que ces décisions s'imposent au Gouvernement, à l'Assemblée nationale, au Sénat, à la Cour suprême et aux autres juridictions nationales, aux autorités civiles et militaires ainsi qu'à toutes personnes physiques et morales (art. 36, alinéa 2, Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle du 25 février 2003).

II – Indépendance de la Cour constitutionnelle à titre individuel

A ce niveau, l'indépendance des membres de la Cour constitutionnelle recouvre les domaines de leur rémunération (A), du privilège de juridiction dont ils bénéficient (B), des incompatibilités (C), de leur aisance matérielle (D), de l'obligation de réserve (E).

A - Rémunération des membres de la Cour constitutionnelle

Dans le souci de mettre les membres de la Cour constitutionnelle à l'abri du besoin et préserver leur intégrité morale, gage de leur indépendance, il leur est alloué une rémunération équivalant au salaire des membres du Gouvernement.

B – Indépendance au regard de la durée du mandat

La durée du mandat des membres, relativement longue de neuf ans, et son renouvellement plus d'une fois, sans aucune limitation de sa fréquence, garantissent l'indépendance de la Cour constitutionnelle dont les membres ne sont pas préoccupés par le souci pressant de leur remplacement.

C – Indépendance liée au serment professionnel

La proscription, faite dans la formule de leur serment, aux membres de la Cour constitutionnelle de ne prendre aucune position publique et de ne donner aucune consultation sur les questions dont l'institution est compétente révèle l'intention du législateur de rechercher la garantie de l'indépendance de la Cour.

D – Privilège de juridiction des membres de la Cour constitutionnelle

Pour assurer la sécurité et la sincérité des opinions des membres de la Cour constitutionnelle, il est prévu qu'ils ne peuvent faire l'objet ni de poursuite, ni de recherche, de détention ou de jugement pendant l'exercice de leurs fonctions. Cependant, ils sont justiciables de la haute cour de justice en cas de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (art. 19, loi organique n° 1-2003 du 17 janvier 2003 précitée).

E – Incompatibilités

Si la Constitution ne prévoit pas expressément l'indépendance des membres de la Cour constitutionnelle, celle-ci peut, néanmoins, être déduite de la détermination des incompatibilités des fonctions de membre de la cour constitutionnelle avec celles de membres du Gouvernement, du Parlement et de la Cour suprême (art. 145 de la Constitution).

Le domaine de l'incompatibilité est élargi, par la loi organique, aux fonctions de membre du Conseil économique et social, du Conseil supérieur de la liberté de communication, de la Commission nationale des droits de l'homme, du Conseil supérieur de la magistrature et des conseils locaux. Au cas de nomination à la Cour constitutionnelle, toute personne qui se trouve dans l'une des fonctions citées ci-devant, qui n'a pas exprimée une volonté contraire dans les huit jours à compter de la date de ladite nomination, est réputée avoir opté pour les fonctions de membre de la Cour constitutionnelle (art. 21, loi organique n° 1-2003 du 17 janvier 2003 susvisée).

Pour ne pas les enfermer dans leur esprit, du fait de leur appartenance à certaines organisations politiques ou non, il est fait obligation aux membres de la Cour constitutionnelle appartenant aux partis et associations politiques ou aux syndicats de faire, par écrit, une déclaration sur l'honneur qu'ils démissionnent de ces structures.

Dans le souci de préserver leur indépendance totale, les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent occuper aucun autre emploi public ou privé mais il leur est loisible de se livrer, sans autorisation, à des travaux agricoles, scientifiques, littéraires, artistiques ou d'enseignement. Au cas où un membre de la Cour constitutionnelle accepterait d'exercer des fonctions alors même qu'elles sont incompatibles avec sa qualité, il lui est fait obligation de démissionner et il est procédé à son remplacement dans les mêmes conditions que celles qui président aux nominations. Il y a, d'ailleurs, démission d'office, dans l'hypothèse qui précède, constatée par la Cour constitutionnelle, si la démission n'est pas intervenue volontairement de la part du membre de la Cour constitutionnelle concerné (art. 23, loi organique n° 1-2003 du 17 janvier 2003 citée ci-dessus).

F - Aisances matérielles

L'indépendance est perçue, à cet égard, par la détermination par ordonnance du président de la cour constitutionnelle, du personnel de sécurité, des chauffeurs et du personnel domestique dont les indemnités sont également discrétionnairement fixées par le président de la cour constitutionnelle.

De même, les effets de l'autonomie financière de l'institution se traduisent, en cas d'hospitalisation d'un de ses membres, par la prise en charge, par la Cour constitutionnelle, de 80% des frais d'hospitalisation, les 20% restant étant laissés à sa charge. Par contre, les frais des obsèques, en cas de décès d'un membre de l'institution, sont totalement mis à la charge de la Cour constitutionnelle (art. 23, règlement intérieur de la Cour constitutionnelle du 25 février 2003).

G – Obligation de réserve

L'obligation générale imposée, aux membres de la Cour constitutionnelle, est de s'abstenir de tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions. Aussi, leur est-il proscrit de prendre des positions publiques ou de donner des avis sur des questions ayant fait ou étant susceptibles de faire l'objet de décisions de la Cour et de mentionner leur qualité de membre de la Cour constitutionnelle dans tout document à caractère commercial ou publicitaire (art. 18 et 19, règlement intérieur du 25 février 2003 précité).

III – Procédure comme garantie pour l'indépendance

L'autonomie totale dont jouit la Cour constitutionnelle dans le cadre de son fonctionnement, notamment au sujet des questions relatives à la procédure, projette les prémisses de l'indépendance de cette institution au travers de l'organisation de ses réunions (A), de l'adoption des délibérations intérieures aux fins de préciser et compléter les règles de procédure (B), et de l'examen des affaires qui lui sont soumises (C).

A – Organisation des réunions

La cour constitutionnelle se réunit, sur convocation de son président ou de son vice-président, en cas d'empêchement du président, ou encore en cas de demande du tiers de ses membres.

B – Adoption des délibérations intérieures

Bien plus, lorsqu'elle se rend compte que certaines dispositions légales procédurales sont imprécises ou incomplètes, la Cour constitutionnelle est habilitée à les préciser et à les compléter au moyen d'une délibération intérieure (art. 25, loi organique n° 1-2003 du 17 janvier 2003 susmentionnée).

Mettant en œuvre cette disposition, la Cour constitutionnelle a procédé à une série de rappels en direction de tous les acteurs qui interviennent dans la préparation, l'organisation et le fonctionnement des élections présidentielles. Par sa délibération intérieure, qui évoque le niveau de l'indépendance dont elle dispose, la Cour constitutionnelle précise le sens et la portée de certaines dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'élection du président de la République.

Ainsi, décide-t-elle, « ... si en règle générale, la compétence de la Cour constitutionnelle se limite notamment au contrôle de la constitutionnalité des lois, des traités et des accords internationaux et à statuer, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives et sénatoriales, il en est autrement en cas d'élection du président de la République où sa compétence s'étend, exceptionnellement, à la connaissance de tous les textes jusques y compris les actes réglementaires qui en constituent le support juridique » (délibération n° 001/DEL/ CC/09 du 28 avril 2009 relative à la régularité de l'élection du président de la République).

Assimilant cette délibération à une décision, la Cour constitutionnelle avait consacré sa force exécutoire. Elle devait, ainsi, s'imposer aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives, juridictionnelles et aux particuliers.

C – Examen des affaires

L'observation des règles de procédure relatives à l'examen des affaires conduisant à l'élaboration des décisions garantit l'indépendance de la Cour constitutionnelle. En effet, la procédure se déroule entièrement au sein de l'institution et sa mise en œuvre débute par la nomination, par le président de la Cour constitutionnelle, d'un rapporteur, membre de la Cour, qui instruit l'affaire. Ses pouvoirs sont très étendus et son rapport donne lieu à une délibération à huis clos qui débouche sur une décision qui peut être rendue en audience publique solennelle. Elle est publiée au journal officiel et n'est pas susceptible de recours.

Il est prescrit qu'en matière électorale, la décision de la Cour constitutionnelle intervient à la fin de l'instruction menée par le rapporteur, qu'elle soit contradictoire ou non. Dans ce second cas, la Cour constitutionnelle peut rejeter les requêtes qu'elles estiment irrecevables ou qu'elle juge dépourvues de griefs susceptibles d'influencer les résultats électoraux. En la matière, la loi électorale prévoit que le juge constitutionnel, qui constate le vice dans l'observation des conditions et des formalités légales, apprécie souverainement si

l'annulation des élections est susceptible d'en découler (art. 122, loi n° 9-2001 du 10 décembre 2001 portant loi électorale).

Le contrôle de régularité du référendum étant de la compétence de la Cour constitutionnelle, celle-ci, saisi à cet effet par le président de la République ou le président du parlement réuni en congrès du projet de révision de la Constitution, peut, en cas d'irrégularités dans le déroulement des opérations électorales, valider, par décision, lesdites opérations ou les annuler totalement ou partiellement (art. 65, loi n° 1/2003 du 17 janvier 2003 cité ci-devant).

Fait à Brazzaville le 20 septembre 2010

Auguste ILOKI

Vice-président
Cour constitutionnelle
Congo Brazzaville