

# Cour constitutionnelle du Congo-Brazzaville

## I. Les sources du principe de proportionnalité

### 1.1. Consécration par la Constitution

Le Préambule de la Constitution du 20 janvier 2002 proclame la ferme volonté du peuple congolais de « bâtir un État de droit ». Si l'on considère que l'État de droit est le fondement du principe de proportionnalité, ou que celui-ci est une exigence inhérente à l'État de droit, on peut alors affirmer que la Constitution, en ce qu'elle garantit l'État de droit, consacre par conséquent implicitement ce principe.

Dans ce contexte, le principe de proportionnalité a donc, outre dans le Préambule, une place implicite dans les dispositions de la Constitution telles qu'elles sont ainsi libellées :

- Art. 7, al. 2 – « Chaque citoyen a le droit au libre développement et au plein épanouissement de sa personne dans le respect des droits d'autrui, de l'ordre public, de la morale et des bonnes mœurs » ;
- Art. 17, al. 2 – « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité, dans les conditions prévues par la loi » ;
- Art. 22 – « Le droit à la culture et au respect de l'identité culturelle de chaque citoyen est garanti.

L'exercice de ce droit ne doit porter préjudice, ni à l'ordre public, ni à autrui, ni à l'unité nationale ».

Il est donc clair que la Constitution ne proclame nulle part, de manière explicite, le principe de proportionnalité.

### 1.2. Dispositions explicites et formulation

Il n'existe aucune disposition explicite qui concerne le principe de proportionnalité dans l'ordre juridique congolais.

### 1.3. Autres textes

Aucun texte dans l'ordre juridique congolais ne fait référence au principe de proportionnalité.

### 1.4. Limites à l'exercice de certains droits et libertés prévues par la Constitution

Les limites à l'exercice de certains droits et libertés sont notamment prévues dans les dispositions ci-après de la Constitution :

- Art. 7 – « La personne humaine est sacrée et a droit à la vie. L'État a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger.

« Chaque citoyen a le droit au libre développement et au plein épanouissement de sa personne dans le respect des droits d'autrui, de l'ordre public, de la morale et des bonnes mœurs » ;

Art. 16 – « Tout citoyen a le droit de circuler librement sur le territoire national.

« Il a le droit de sortir librement du territoire national, s'il ne fait l'objet de poursuites pénales, et d'y revenir » ;

Art. 17 – « Le droit de propriété et le droit de succession sont garantis.

« Nul ne peut être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité, dans les conditions prévues par la loi » ;

Art. 22 – « Le droit à la culture et au respect de l'identité culturelle de chaque citoyen est garanti.

L'exercice de ce droit ne doit porter préjudice, ni à l'ordre public, ni à autrui, ni à l'unité nationale. »

### **1.5. Principes mis en balance**

Les principes mis en balance sont :

- l'ordre public (art. 7, al. 2 et 22, al. 2 de la Constitution) ;
- la morale et les bonnes mœurs, les droits d'autrui (art. 7, al. 2 de la Constitution) ;
- la cause d'utilité publique (art. 17, al. 2 de la Constitution) ;
- l'unité nationale, autrui (art. 22, al. 2 de la Constitution).

### **1.6. Place de la Constitution (ou d'autres sources écrites) et pouvoir normatif du juge constitutionnel ; rôle de la doctrine ; influence du droit comparé et de la jurisprudence des autres Cours**

Les dispositions constitutionnelles gardent leur primauté sur les autres sources du droit et la Cour constitutionnelle respecte la répartition des compétences des organes de l'État, telle qu'elle résulte de la Constitution.

Aussi, affirme-t-elle la souveraineté du Parlement dans les choix qu'il opère notamment en matière pénale, en ce qui concerne la prévention de l'adultère de la femme et l'abandon du domicile conjugal par la femme.

La Cour constitutionnelle se fonde sur l'« objectif général », l'« état des mœurs » et l'« intérêt général » pour appliquer implicitement le principe de proportionnalité. Dans l'exercice de sa compétence, elle ne substitue pas son appréciation à la volonté du législateur qu'elle considère comme seul habilité à déterminer les mesures à prendre pour atteindre les finalités poursuivies.

### **1.7. Autres sources**

La Cour constitutionnelle n'a eu, depuis sa création en 2003, qu'un seul cas où elle a usé des termes susceptibles de faire appel à l'idée de proportionnalité.

Le rôle de la doctrine n'est pas encore perceptible en la matière.

Le droit comparé et la jurisprudence des autres cours n'ont pas encore exercé d'influence dans l'application du principe de proportionnalité par la Cour constitutionnelle.

## **II. Le contrôle de proportionnalité**

### **2.1. Exercice d'un contrôle explicite ou recours à des notions connexes ?**

Comme indiqué ci-dessus, la Cour constitutionnelle, se fondant sur des termes qui évoquent implicitement le principe de proportionnalité, n'a rendu qu'une seule et unique décision dans une affaire où elle était saisie par voie d'exception.

Elle y a procédé sans viser expressément le principe de proportionnalité mais a considéré que la discrimination basée sur le sexe, invoquée par les requérants devant la Cour constitutionnelle, n'existe pas dès lors que le but poursuivi par le législateur est conforme à la morale et aux bonnes mœurs, en vue d'assurer la stabilité des ménages. La Cour constitutionnelle a ainsi fait preuve de création prétorienne.

### **2.2. Domaines de contrôle**

La Cour a utilisé des termes qui évoquent pour la première et unique fois l'application du principe de proportionnalité en matière pénale. Les requérants dénonçaient la discrimination faite aux femmes en matière d'adultère et d'abandon du domicile conjugal et résultant des articles 336 et 337 du code pénal.

### **2.3. Exemples**

L'unique décision, rendue par la Cour constitutionnelle, qui se fonde sur les termes qui évoquent implicitement le principe de proportionnalité est celle n° 01/DCC/SVE/03 du 30 juin 2003.

### **2.4. Critères d'appréciation**

La Cour constitutionnelle se base sur les critères d'appréciation suivants qui évoquent l'application du principe de proportionnalité de manière implicite : l'objectif général, l'état des mœurs, l'intérêt général.

### **2.5. Technique de contrôle courante ou exceptionnelle ? Principaux cas d'utilisation**

C'est exceptionnellement que la Cour constitutionnelle a eu recours implicitement au principe de l'exception dans une affaire pénale.

### **2.6. Décisions les plus pertinentes**

La seule décision rendue en la matière n° 01/DCC/SVE/03 du 30 juin 2003 montre la manière dont la Cour constitutionnelle appréhende le principe de proportionnalité.

En voici le résumé :

Deux prévenus, en jugement à la chambre pénale de la Cour suprême ont invoqué, devant cette plus haute juridiction nationale de droit commun, l'inconstitutionnalité des articles 336 du code pénal réprimant l'adultère et 337 du même code sur l'abandon du domicile conjugal.

Conformément à l'article 149 de la Constitution, la Cour suprême a donc sursis à statuer et imparti aux prévenus un délai d'un mois à compter de la décision de recevabilité. Elle a renvoyé le dossier et les parties devant la Cour constitutionnelle, unique juridiction compétente pour se prononcer sur l'exception d'inconstitutionnalité.

Ayant exercé leur recours devant la Cour constitutionnelle, les requérants ont demandé à cette juridiction de déclarer non conformes à la Constitution les articles 336 du code pénal qui détermine le délit d'adultère et 337 du même code qui en fixe les peines et prévoit le délit d'abandon de domicile conjugal, au motif que ces dispositions créeraient une discrimination à l'égard de la femme.

Ils invoquaient en outre l'absence de définition de l'adultère dans le code pénal.

Examinant ce recours, la Cour constitutionnelle a décidé :

- que la Constitution ne peut procéder à la définition détaillée de la prévention d'adultère car cette compétence est dévolue au législateur ;
- que la répression de l'adultère de la femme, de même que l'abandon du domicile conjugal prévus aux articles 336 et 337 du code pénal, n'intègrent pas, par des normes positives, l'adultère et l'abandon du domicile conjugal par l'homme, non prévus par le code pénal ;
- que les articles 336 et 337 du code pénal n'ont pour objet ni pour effet de nuire au principe d'égalité de l'homme et de la femme consacré par la Constitution et les textes internationaux pertinents dûment ratifiés ;
- qu'il est loisible au législateur, se fondant sur l'état des mœurs et l'intérêt général, de prévoir la prévention de l'adultère de la femme et l'abandon du domicile conjugal par la femme sans référence à l'homme, de sorte que l'on ne saurait entrevoir de discrimination fondée sur le sexe dans les dispositions des articles 336 et 337 du code pénal dont la conformité à la Constitution est affirmée.

La Cour constitutionnelle a décidé que les règles constitutionnelles garantissant l'égalité et la non-discrimination n'excluent nullement la différence de traitement entre l'homme et la femme, pour autant qu'elle repose sur des critères objectifs relatifs à l'état des mœurs et à l'intérêt général et soit raisonnablement justifiée. Pour la Cour constitutionnelle, la différence de traitement entre l'homme et la femme dans la prévention de l'adultère et de l'abandon du domicile conjugal n'est pas manifestement déraisonnable.

## **2.7. Conséquences et implications du recours au principe de proportionnalité**

L'application isolée du principe de proportionnalité, par l'usage des termes qui en sont l'évocation, n'est pas de nature à permettre de dégager les conséquences et les implications du recours à cette technique.

On peut cependant indiquer que l'utilisation des termes qui évoquent implicitement ce principe a permis à la Cour constitutionnelle d'affirmer le respect des compétences du législateur ainsi que sa souveraineté. L'application implicite de ce principe a par ailleurs favorisé et facilité l'exercice, par la Cour constitutionnelle, de son pouvoir de contrôle de la constitutionnalité des lois.

## **2.8. Appréciation**

Si l'on perçoit le principe de proportionnalité comme la recherche d'un certain équilibre entre les atteintes portées aux droits et libertés en ce qu'ils constituent le soubassement substantiel de l'État de droit d'une part, et les objectifs poursuivis d'autre part, la Cour constitutionnelle a implicitement fait usage des termes qui l'évoquent alors même que sa pratique ne lui avait pas encore révélé l'existence dudit principe. C'est incontestablement l'illustration de son caractère universel qui résulte de sa nature de principe axiomatique.

Il s'agit, en réalité, d'un principe objectif dont l'application n'exige pas nécessairement de se référer à un fondement textuel ou de recourir à la jurisprudence d'une juridiction étrangère, ou encore de connaître le droit comparé en la matière. Autrement dit, les exigences logiques de rationalité juridique peuvent seules suffire pour susciter le recours au principe de proportionnalité.

Point n'est, dans ces conditions, besoin de se référer à une norme explicite ou à une jurisprudence des pays de grande tradition démocratique. Son application est le reflet du réalisme du juge constitutionnel nonobstant l'enferment dans lequel est placée la Cour constitutionnelle du Congo qui ne dispose pas de compétences en matière de défense des droits de l'homme et des libertés, étant seulement cantonnée dans le contrôle de constitutionnalité des lois, des traités et des accords internationaux ainsi que dans le règlement du contentieux électoral.

Dans ces conditions, les chances d'application, par la Cour constitutionnelle, du principe de proportionnalité de manière globale sont considérablement réduites, lorsqu'elle est saisie par voie d'action. Elle peut seulement espérer y avoir recours, comme dans l'exemple cité, par voie d'exception.

Il demeure que l'importance du principe de proportionnalité en tant que technique du contentieux constitutionnel est incontestable.

En somme, le principe de proportionnalité est éminemment utile en ce qu'il est très protecteur des droits et des libertés. Contribuant au renforcement des capacités décisionnelles de la Cour constitutionnelle, ce principe favorise le développement de l'État de droit et par conséquent de la démocratie.