



## APPROCHE COMPARATIVE

L'analyse descriptive proposée ici résulte du dépouillement des réponses apportées par les Cours membres de l'Association à un questionnaire portant sur les relations entre cours constitutionnelles et cours suprêmes reproduit en annexe, page 75. A également servi de support à cette analyse le Bulletin n°2 de l'ACCPUF, « Compétences et organisation des Cours constitutionnelles et institutions équivalentes ayant en partage l'usage du français », dans sa mise à jour de février 2003.

Cette étude a pour objet la comparaison de quarante et un ordres juridiques distincts. Le but n'est pas d'inciter à une harmonisation des systèmes juridiques nationaux, ni de parvenir à un regroupement des Cours membres en quelques grands modèles juridiques, ni encore d'observer à travers la question de l'organisation juridictionnelle, les familles de *civil law* ou de *common law*. Il s'agira de confronter les ordres juridiques des pays membres de l'ACCPUF, afin d'obtenir une image synthétique sur le thème étudié à partir de six questions identifiées aux fins d'analyse des relations entre juridictions constitutionnelles et juridictions suprêmes.

La première vise à présenter la structure juridictionnelle de chacun des quarante et un Etats francophones dont l'institution chargée, en dernier ressort, du contrôle de constitutionnalité, est membre de l'Association (A). La seconde se propose de déterminer la nature des liens organiques pouvant exister entre juridictions constitutionnelles et juridictions suprêmes (B). La troisième se penche sur les liens procéduraux et plus particulièrement l'accès à la juridiction constitutionnelle auquel la cour suprême participe parfois (C). La quatrième question aborde les relations entre juridictions constitutionnelles et juridictions suprêmes sous l'angle des compétences confiées à chaque type de juridiction (D). La cinquième traite de la portée des décisions des cours constitutionnelles (E). La sixième enfin, évoque les hypothèses de *conflicts* entre juridictions chargées du contrôle de constitutionnalité et « juridictions suprêmes ordinaires » (F).

### A. L'organisation juridictionnelle nationale

Parmi les quarante et un Etats qui forment le périmètre géographique de la présente étude, trois types d'organisation juridictionnelle peuvent être identifiés : la juridiction constitutionnelle peut être une cour constitutionnelle autonome, une chambre, section ou formation de la cour suprême, ou elle peut se confondre avec la cour suprême.

### Cour constitutionnelle autonome <sup>11</sup>

Albanie	Belgique	Bénin
Bulgarie	Burkina Faso <sup>12</sup>	Burundi
Cambodge	Centrafrique <sup>13</sup>	Comores
Congo	Côte d'Ivoire <sup>14</sup>	Djibouti
Egypte	France	Gabon
Guinée Equatoriale	Liban	Madagascar
Mali	Maroc	Mauritanie
Moldavie	Monaco <sup>15</sup>	Niger
République tchèque	Roumanie	Sénégal
Slovénie	Tchad	Togo

### Chambre, section ou formation de la Cour suprême

Guinée	Rwanda	Seychelles
--------	--------	------------

### Cour suprême ayant des compétences constitutionnelles

Cameroun <sup>16</sup>	Canada
Cap Vert	République Démocratique du Congo
Haïti	Guinée-Bissau
Île Maurice	Suisse

<sup>11</sup> Sont également comprises sous cet intitulé les cours constitutionnelles non encore mises en place, mais prévues par la Constitution du pays concerné et dont le processus d'installation est engagé.

<sup>12</sup> De 1960 à 2000, le contrôle de constitutionnalité au Burkina Faso était confié à la chambre constitutionnelle de la Cour suprême. Les dispositions de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République relatives à la Cour suprême ont été révisées en avril 2000 : quatre juridictions indépendantes ont été créées : Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation et Cour des comptes.

Cependant, l'article 54 de la loi organique n° 011-2000/AN du 27 avril 2000 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel, prévoyait que, en attendant la mise en place effective de celui-ci, la chambre constitutionnelle de la Cour suprême exerçait les compétences attribuées au Conseil constitutionnel. Ce fut le cas jusqu'en novembre 2002. Le 9 décembre 2002, le nouveau et premier Conseil constitutionnel du Burkina Faso a été installé lors d'une cérémonie solennelle.

<sup>13</sup> En raison des événements survenus le 15 mars 2003, la Constitution du 14 janvier 1995 de la République centrafricaine a été suspendue. Bien que la Cour constitutionnelle aie été dissoute par une ordonnance du 23 avril 2003, c'est cette juridiction qui est évoquée dans ce bulletin.

<sup>14</sup> Par ordonnance du 27 décembre 1999 les fonctions du Conseil constitutionnel, instauré par la loi du 16 août 1994 portant révision de la Constitution et création du Conseil constitutionnel, ont été suspendues. La nouvelle Constitution, adoptée par référendum des 23 et 24 juillet 2000, prévoit la mise en place d'un Conseil constitutionnel. Toutefois, celui-ci n'est pas encore installé et la chambre constitutionnelle de la Cour suprême, dans l'attente de la mise en place effective des nouvelles institutions, remplit pour partie les missions dévolues au Conseil constitutionnel prévu par la Constitution de 2000, conformément à l'article 131 de ladite Constitution.

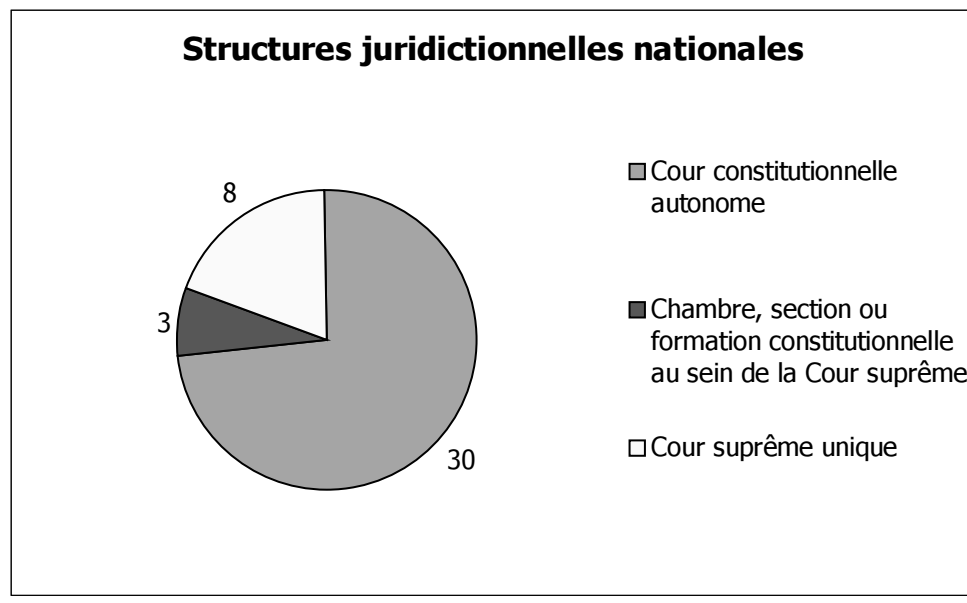
<sup>15</sup> Le Tribunal suprême de Monaco est classé avec les juridictions identifiées comme autonomes, conformément aux réponses apportées au questionnaire par l'institution monégasque. Toutefois, le Tribunal suprême est à la fois une juridiction constitutionnelle et administrative.

<sup>16</sup> La Constitution de la République du Cameroun du 18 janvier 1996 a créé un Conseil constitutionnel et prévu que la Cour suprême exercerait à titre intérimaire les attributions du Conseil constitutionnel jusqu'à la mise en place de celui-ci. A ce jour toutefois, le processus d'installation du Conseil constitutionnel du Cameroun n'est pas engagé.

## 1) Une cour constitutionnelle autonome

- **Données statistiques**

La majorité (trente sur quarante-et-un) des pays représentés au sein de l'ACCPUF possèdent une cour constitutionnelle autonome. Ce cas, le plus répandu, se caractérise par l'indépendance matérielle et organique de la cour constitutionnelle. Toutefois cette autonomie peut n'être que relative dans certains pays (par exemple l'indépendance matérielle n'est pas toujours complètement acquise). Elle témoigne néanmoins d'une certaine conception du contrôle de constitutionnalité, non intégré au pouvoir judiciaire.



- **Données historiques**

Les cours constitutionnelles autonomes sont, dans la grande majorité des cas, des cours récentes. En effet, sur trente cours autonomes vingt-et-une ont été créées après 1990.

Parmi les cours constitutionnelles autonomes dont l'installation est effective, une part non négligeable représente l'aboutissement d'une évolution particulière de la structure juridictionnelle nationale. C'est un processus d'éclatement de la cour suprême en plusieurs juridictions autonomes qui s'est dessiné principalement en Afrique dans les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo.

Au lendemain de l'indépendance, les difficultés budgétaires de nombreux pays africains ont souvent empêché la création de juridictions autonomes. Attribuer à une seule cour suprême les fonctions de cassation pour l'ordre judiciaire et administratif, les fonctions de contrôle des comptes nationaux et enfin la fonction de juge constitutionnel permettait une économie de moyens matériels et humains.

Plus tard, l'éclatement de la cour suprême en plusieurs cours autonomes sera constaté.

Par exemple, en Guinée Équatoriale<sup>17</sup> une « *Chambre constitutionnelle, [était] intégrée à la Cour suprême de Justice comme cinquième Chambre de cet organe. Était ainsi recherchée l'adoption (...) d'un système mixte par économie organique et fonctionnelle créant un système intermédiaire entre un Tribunal constitutionnel complètement indépendant de la Cour suprême de Justice et le système de juridiction diffuse. (...)*

*Cette solution et l'expérience pratique ont été à l'origine de questions insolubles qui ont empêché le bon fonctionnement de la Chambre constitutionnelle. Par conséquent, des difficultés techniques et de fond ont obligé à créer un organe qui, tout en préservant son caractère de juridiction concentrée, serait cependant séparé et indépendant de la Cour suprême de justice. C'est ainsi que, par la loi constitutionnelle n° 1/1995 du 17 janvier portant réforme de certains articles de la loi fondamentale, est créé le Tribunal constitutionnel en tant que tribunal spécial et indépendant de la Cour suprême de Justice ».*

La Cour constitutionnelle du Gabon évoque également explicitement les raisons de la création d'une juridiction unique :

*« Au moment de leur accession à la souveraineté nationale et internationale, les pays africains concernés, dont notre pays le Gabon, se sont trouvés, dans presque tous les domaines, confrontés à des difficultés réelles liées notamment à l'insuffisance ou au manque de structures d'accueil, de moyens matériels, financiers et humains. (...) Mais devant le problème évoqué des moyens, qui était alors insoluble dans l'immédiat, on dut adopter la solution dite originale, consistant à se contenter d'une juridiction suprême unique ayant compétence en toutes les matières. (...)*

*C'est ainsi que furent créées, au Sénégal, en Côte-d'Ivoire, au Gabon pour ne citer que ces pays, des Cours suprêmes structurées quasiment de la même manière, c'est-à-dire un président et quatre chambres dont :*

- *une Chambre constitutionnelle ;*
- *une Chambre judiciaire ;*
- *une Chambre administrative et ;*
- *une Chambre des comptes »<sup>18</sup>.*

---

<sup>17</sup> Voir le Bulletin n°2 de l'ACCPUF, *Compétences et organisation des Cours constitutionnelles et institutions équivalentes ayant en partage l'usage du français* (Mise à jour 02/2003), ACCPUF, Paris, 2003.

<sup>18</sup> Extrait du rapport national publié ci-après p. 65

- **Les réformes en cours**

Le mouvement d'éclatement de la Cour suprême en plusieurs juridictions autonomes continue d'interpeller des pays comme le Cap Vert et Haïti, qui évoquent dans leurs réponses au questionnaire, la création d'une juridiction constitutionnelle autonome. Au Cameroun (Constitution du 18 janvier 1996), au Congo (Constitution du 20 janvier 2002), en Côte d'Ivoire (Constitution promulguée le 1<sup>er</sup> août 2000) ou encore aux Comores (Constitution du 23 décembre 2001) le nouveau texte constitutionnel prévoit une Cour constitutionnelle autonome. Selon les pays, son installation est plus ou moins avancée.

En revanche, la nouvelle Constitution de la Transition de la République démocratique du Congo du 1<sup>er</sup> avril 2003 confie les compétences de juge constitutionnel à la Cour suprême de justice, alors qu'une nouvelle juridiction autonome avait été envisagée dans les précédents projets.

- **Le statut des cours constitutionnelles autonomes**

L'autonomie de la Cour constitutionnelle n'est pas sans poser des problèmes parfois délicats. En particulier, la position de celle-ci par rapport au système judiciaire s'avère cruciale, car elle va conditionner l'autorité de ses décisions et, par suite, son influence au sein de la structure juridictionnelle nationale globale.

Le constituant dispose de plusieurs options : laisser la cour constitutionnelle hors de la hiérarchie judiciaire, ce qui est le cas le plus fréquent, ou l'intégrer à l'organisation judiciaire. Encore faudra-t-il préciser dans ce dernier cas la place exacte de la juridiction constitutionnelle dans la hiérarchie juridictionnelle, et notamment vis-à-vis des cours suprêmes.

Dans la majorité des pays représentés au sein de l'ACCPUF, les cours constitutionnelles autonomes sont placées hors du système judiciaire ; elles disposent dans la Constitution d'un titre qui leur est propre, du type « De la Cour constitutionnelle ».

Cette position souligne en effet la stricte répartition des compétences entre la juridiction constitutionnelle d'une part, et les juridictions dotées de compétences exclusivement judiciaires d'autre part.

A l'inverse, l'intégration de la cour constitutionnelle au sein de l'organisation judiciaire, c'est-à-dire dans le titre de la Constitution concernant le pouvoir judiciaire, peut permettre de rappeler l'effectivité du contrôle de constitutionnalité sur les décisions judiciaires. C'est un moyen de minimiser le risque de marginalisation de la juridiction constitutionnelle et cela d'autant plus lorsqu'elle est placée, de par les dispositions constitutionnelles, au sommet de la hiérarchie juridictionnelle.

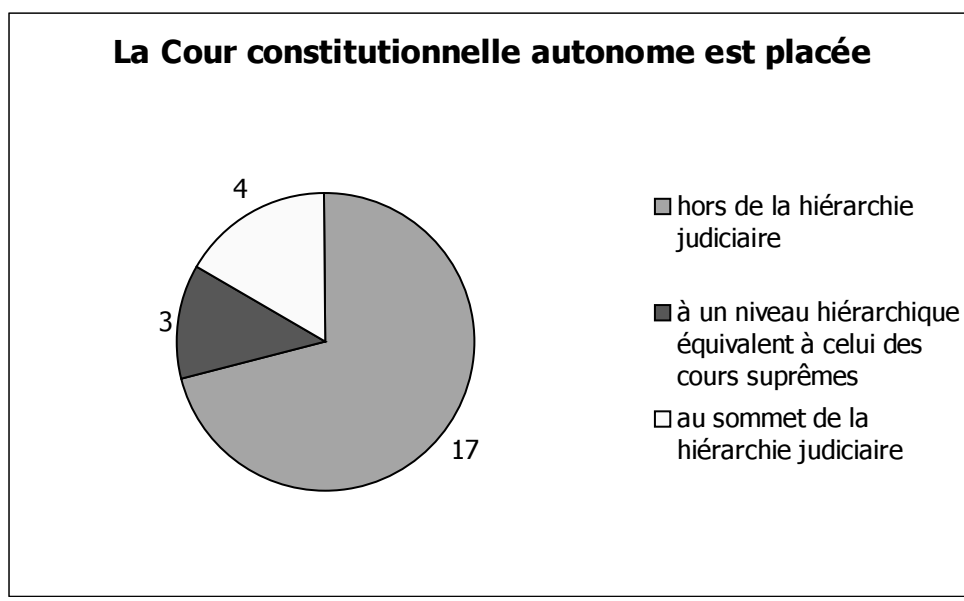
Le cas particulier du Gabon peut être souligné. En effet, la Constitution place la Cour constitutionnelle au sein du pouvoir judiciaire<sup>19</sup>, mais prévoit également un titre spécifique réservé à la Cour. On peut penser qu'il s'agissait là de mettre en avant l'importance de la Cour.

---

<sup>19</sup> Article 67 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991, modifiée.

**La Cour constitutionnelle autonome est placée <sup>20</sup> :**

hors de la hiérarchie judiciaire		à un niveau hiérarchique équivalent à celui des Cours suprêmes	au sommet de la hiérarchie judiciaire
Albanie	Madagascar	Bénin <sup>21 bis</sup>	Gabon
Belgique	Maroc	Burundi	Monaco
Bénin <sup>21</sup>	Mauritanie	Egypte	Niger
Bulgarie	Moldavie		Slovénie
Burkina Faso	Roumanie		
Cambodge	Sénégal		
Centrafrique	Tchad		
France	Togo		
Liban			



On s’interrogera enfin sur les différentes dénominations des cours suprêmes qui coexistent, au sein d’un ordre juridique donné, à côté d’une cour constitutionnelle autonome. Dans quelques cas toutefois, la différence de dénomination n’entraîne aucune conséquence sur le contenu des compétences de l’institution concernée ; par exemple, on parle indifféremment de Haute Cour administrative et de Conseil d’Etat, ou encore de Cour suprême de cassation et de Cour de cassation.

<sup>20</sup> Source : réponses au questionnaire de l’ACPUF, reproduit en page 75, dans lequel la question était posée de la manière suivante : « quelle est la place de votre juridiction dans cet ordonnancement juridique : elle est placée hors du système judiciaire, elle est placée au sommet de la hiérarchie judiciaire, elle est placée à un niveau hiérarchique équivalent à celui des Cours suprêmes ? ». On notera qu’une Cour constitutionnelle peut être à la fois hors du système judiciaire et à un niveau hiérarchique équivalent à celui des Cours suprêmes. C’est par exemple le cas du Bénin (voir le rapport du Bénin reproduit en page 35).

<sup>21</sup> <sup>21bis</sup> A noter le cas particulier de la Cour constitutionnelle du Bénin qui est à la fois placée hors du pouvoir judiciaire et à un niveau hiérarchique équivalent à celui de la Cour suprême béninoise. Ce sont les deux plus hautes juridictions de l’Etat dotées de pleins pouvoirs et dont les décisions sans recours s’imposent à tous ce qui peut amener à un certain nombre d’interrogations quant aux relations entre ces deux cours (voir en ce sens le rapport du Bénin reproduit en page 35).

<b>Pays ayant une cour constitutionnelle autonome</b>	<b>Cour(s) suprême(s) co-existant avec la cour constitutionnelle au sein de l'ordre juridique national<sup>22</sup></b>
<b>Albanie</b>	Cour suprême. Elle est la juridiction pénale, civile et administrative placée au sommet de la hiérarchie des juridictions ordinaires
<b>Belgique</b>	Cour de cassation et Conseil d'État
<b>Bénin</b>	Cour suprême, disposant d'une Chambre judiciaire, d'une Chambre administrative et d'une Chambre des comptes
<b>Bulgarie</b>	Cour suprême de cassation et Cour suprême administrative
<b>Burkina Faso</b>	Cour de cassation, Conseil d'État et Cour des comptes
<b>Burundi</b>	Cour suprême et de cassation comprenant en son sein une Chambre de cassation, une Chambre administrative et une Chambre judiciaire
<b>Cambodge</b>	Cour suprême
<b>Centrafrique</b>	Cour de cassation, Conseil d'État et Cour des comptes
<b>Comores</b>	Cour suprême, compétente en matière judiciaire, administrative et des comptes
<b>Congo</b>	Cour suprême
<b>Côte d'Ivoire</b>	Cour suprême
<b>Djibouti</b>	Cour suprême
<b>Égypte</b>	Cour de cassation et Haute Cour administrative
<b>France</b>	Conseil d'État et Cour de cassation
<b>Gabon</b>	Cour des comptes, Cour de cassation et Conseil d'État
<b>Guinée Equatoriale</b>	Cour suprême de Justice
<b>Liban</b>	Cour de cassation
<b>Madagascar</b>	Cour suprême
<b>Mali</b>	Cour suprême
<b>Maroc</b>	Cour suprême et Cour des comptes
<b>Mauritanie</b>	Cour suprême et Cour des comptes
<b>Moldavie</b>	Cour suprême
<b>Monaco</b>	Cour de Révision Judiciaire, compétente en matière de droit privé
<b>Niger</b>	Cour suprême
<b>République tchèque</b>	Cour suprême et Cour administrative suprême
<b>Roumanie</b>	Cour suprême de Justice
<b>Sénégal</b>	Cour des comptes, Conseil d'État, Cour de cassation
<b>Slovénie</b>	Cour suprême
<b>Tchad</b>	Cour suprême
<b>Togo</b>	Cour suprême unique comportant une chambre judiciaire et une chambre administrative

<sup>22</sup> Source : réponses au questionnaire de l'ACCPUF, reproduit en page 75.

## 2) Une chambre, section ou formation de la cour suprême

Dans une minorité des pays représentés au sein de l'ACCPUF<sup>23</sup>, le contrôle de constitutionnalité des normes est confié à une chambre, à une section ou à une formation spécifique de la cour suprême. Ce type d'organisation, intégrant le contrôle de constitutionnalité au sein du pouvoir judiciaire, reflète toutefois généralement le cas des pays qui, malgré une volonté initiale de créer une cour constitutionnelle autonome, ne s'y sont pas résolus pour diverses raisons (politiques, matérielles..). C'est ainsi qu'ont été créées des cours suprêmes dotées de différentes chambres, assurant séparément les fonctions traditionnellement attribuées aux cours suprêmes et à la cour constitutionnelle.

Ces pays disposent d'une véritable juridiction à la compétence constitutionnelle bien définie, mais intégrée au sein d'une haute cour, appelée cour suprême.

Lorsque la juridiction constitutionnelle se trouve rattachée aux autres juridictions suprêmes au sein d'une même cour, il en résulte, au-delà de la dépendance matérielle, certains liens statutaires. C'est ainsi que l'on peut observer dans certaines chambres constitutionnelles, le partage des locaux, évidemment, mais aussi, du personnel, des membres de la juridiction et également du budget.

En Guinée, comme au Rwanda, l'existence d'une chambre (ou section) constitutionnelle au sein de la Cour suprême ne signifie pas que le système de contrôle de constitutionnalité est diffus. Dans ces deux cas, le contrôle de constitutionnalité est concentré dans les mains de la chambre constitutionnelle, et les tribunaux ordinaires ne peuvent en aucun cas connaître de la constitutionnalité des lois. Ainsi, la saisine est politique. Les citoyens ne peuvent pas saisir la Cour suprême à l'occasion d'un litige. Seul le Président de la République, l'Assemblée nationale, le Gouvernement (Rwanda), et les partis politiques (Guinée) peuvent demander un contrôle de la constitutionnalité, *a priori*, des normes<sup>24</sup>.

En revanche, le cas particulier des Seychelles doit être souligné. En effet, la Cour suprême comprend en son sein une Cour constitutionnelle qui statue en matière d'application, de violation, d'exécution, ou d'interprétation de la Constitution. Elle peut être saisie par toute personne alléguant d'une violation de ses droits constitutionnels, ou par tout juge, par le biais d'une question préjudicielle. Les décisions de la Cour suprême en sa formation de Cour constitutionnelle ont autorité de chose jugée, mais elles peuvent être réformées par la Cour suprême en sa formation de Cour d'appel<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> La Guinée, le Rwanda et les Seychelles.

<sup>24</sup> En Guinée et au Rwanda, le juge constitutionnel est compétent *a priori* uniquement.

<sup>25</sup> Voir le Bulletin n°2 de l'ACCPUF, *Compétences et organisation des Cours constitutionnelles et institutions équivalentes ayant en partage l'usage du français* (Mise à jour 02/2003), ACCPUF, Paris, 2003.



### 3) Une cour suprême ayant des compétences en matière constitutionnelle

Enfin, il y a le cas des pays (Cameroun, Canada, Cap Vert, Congo démocratique, Guinée-Bissau, Haïti, Maurice et Suisse)<sup>26</sup> qui ont également une cour suprême, mais celle-ci assume les fonctions constitutionnelles conjointement aux fonctions d'appel ou de cassation pour les ordres judiciaire et administratif. Ces cours suprêmes, en effet, ne sont pas dotées de formations de jugement (chambres, sections...) aux compétences spécifiques en matière constitutionnelle.

Sous cette rubrique, sont répertoriées les expériences de modèles diffus et concentrés de justice constitutionnelle, mais surtout de modèles originaux.

La Cour suprême du Canada est compétente pour trancher des questions de constitutionnalité en dernier ressort, portées à sa connaissance à l'occasion d'un procès. A ce titre, elle rejoint le modèle diffus de justice constitutionnelle. S'ajoute une fonction spécifique : le gouverneur en conseil, peut lui demander de statuer de façon abstraite, c'est-à-dire d'examiner d'importantes questions de droit et notamment celles qui concerne la constitutionnalité de la législation fédérale ou provinciale.

A la différence de la Cour canadienne, la Cour suprême de Maurice détient le monopole du contrôle de constitutionnalité. Elle est en cette matière la juridiction de première instance, et peut être saisie par toute personne arguant d'une inconstitutionnalité. L'exception mauricienne tient à la compétence du Comité judiciaire du Conseil privé de la Reine d'Angleterre en *ultime* ressort<sup>27</sup>.

La juridiction haïtienne rejoint le modèle concentré de justice constitutionnelle dans la mesure où le contrôle de constitutionnalité est confié exclusivement à la Cour de cassation, à l'occasion d'un litige, et sur le renvoi qui lui en est fait.

Inspiré par le modèle mixte portugais, le Tribunal suprême de Justice du Cap Vert apprécie la constitutionnalité, soit dans le cadre d'une requête en contrôle concret, soit d'une requête en contrôle préventif, ou encore d'une requête en contrôle abstrait *a priori*.

Enfin, au Cameroun, la Constitution de janvier 1996 a créé un Conseil constitutionnel et prévu que dans l'attente de son installation effective, la Cour suprême exercerait à titre intérimaire les attributions du Conseil, ce qui est le cas au jour de l'édition du présent bulletin.

<sup>26</sup> Voir le Bulletin n°2 de l'ACCPUF, *Compétences et organisation des Cours constitutionnelles et institutions équivalentes ayant en partage l'usage du français* (Mise à jour 02/2003), ACCPUF, Paris, 2003.

<sup>27</sup> Ibid.