

Les garanties de l'indépendance du juge constitutionnel

M. Francis Wodié

Président du Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire

On pourrait, de prime abord, s'interroger sur le bien-fondé de l'indépendance du juge constitutionnel, en ne tenant pas pour évidente une telle exigence.

Analysant les fondements de l'indépendance du juge constitutionnel, et aboutissant, par cette voie, à en reconnaître ou non la nécessité, on en comprendrait mieux la nature ainsi que celle des garanties devant la soutenir, pour pouvoir définir, à l'avenant, les formes et caractères qu'elle doit revêtir.

L'indépendance du juge telle que prévue s'accorde-t-elle avec son objet? Un examen critique de l'institution offrirait les moyens d'en améliorer et renforcer les garanties.

Cette question et la réponse qu'elle suppose peuvent paraître superflues à certains, incongrues à d'autres, tant l'impératif s'offre avec la force de l'évidence.

Il est de (dans) la nature du juge d'être indépendant; pas de juge qui ne soit indépendant, car le juge est indépendant ou il n'est pas.

C'est l'indépendance du juge qui confère à l'organe, autorité ou pouvoir judiciaire, son indépendance; on ne peut avoir un pouvoir judiciaire indépendant sans juges indépendants; encore que certains nient jusqu'à l'existence d'un pouvoir judiciaire, au surplus indépendant, mettant seulement en présence les deux pouvoirs élus que sont le pouvoir législatif et le pouvoir présidentiel ou exécutif; et quand l'indépendance du pouvoir judiciaire est proclamée ou reconnue, on hésite ou on se refuse à en tirer toutes les conséquences logiques; ainsi la Constitution de la Côte d'Ivoire du 1^{er} août 2000, après avoir affirmé, en son article 101, que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, ne se fait pas faute de prescrire, en son article 104: «le président de la République est le garant de l'indépendance de la magistrature...».

Voilà un pouvoir donné comme indépendant, dont l'indépendance, contradictoirement, est garantie par un autre pouvoir, un peu comme un État indépendant dont l'indépendance est garantie par un autre État. Alors surgit la question de savoir à l'égard de qui ou par rapport à qui doit s'affirmer l'indépendance du pouvoir judiciaire et partant du juge? À l'égard, bien sûr, des deux autres pouvoirs, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, mais aussi à l'égard du juge lui-même qui doit savoir garder et contenir son indépendance, en faisant preuve de mesure et de discernement, en s'interdisant tout acte, tout comportement, tout propos de nature à affecter sa liberté et sa dignité autant que sa crédibilité.

Mais le juge constitutionnel est-il un juge comme les autres; est-il même un juge, pour pouvoir bénéficier de l'attribut de l'indépendance? La Constitution de la Côte d'Ivoire consacre son titre VII au Conseil constitutionnel et le titre VIII au pouvoir judiciaire, donnant à lire que le Conseil constitutionnel et le pouvoir judiciaire n'appartiennent pas au même univers.

Le juge constitutionnel, juge, est au confluent du droit (juge du droit) et de la politique (juge de la politique?) surtout à travers le contrôle des élections politiques. Par ses pouvoirs, le contrôle de constitutionnalité des lois, par exemple, le juge constitutionnel ne participe-t-il pas, peu ou prou, à l'exercice de la fonction législative, subrepticement (?), et ne dispose-t-il pas comme d'un

pouvoir constituant secondaire ou dérivé. Cette circonstance peut conduire à renforcer l'indépendance du juge constitutionnel, tout comme elle peut, en sens inverse, aboutir à ruiner l'indépendance du juge constitutionnel ; quand le fleuve sort de son lit (juridique) pour déborder en torrents politiques tumultueux, surtout en Afrique, ainsi que l'exemple nous en a été fourni par la Côte d'Ivoire. Le juge doit savoir jouir de son indépendance et l'exercer en conséquence, en respectant les limites, pour ne pas s'exposer à la perdre.

Être indépendant et savoir le rester et le mériter, en toutes circonstances, le pari n'est pas gagné par avance. Le juge constitutionnel a besoin d'indépendance, mais autant et peut-être plus que les autres juges, il est exposé à toutes les formes de suspicions ou d'altérations, des plus insidieuses aux plus ouvertes. La nécessité de l'indépendance du juge constitutionnel nous apparaît, maintenant, avec la force de l'évidence.

Quelles sont alors les garanties permettant de préserver et de sauvegarder l'indépendance du juge constitutionnel ? On peut les analyser sur le double registre du droit positif, au sens des garanties telles que prévues par les textes en vigueur (I), et du droit prospectif, entendu des garanties telles qu'elles doivent ou devraient exister (II).

I. Les garanties telles que prévues

D'abord le mode de reconnaissance (1) et ensuite la consistance ou le contenu des garanties (2).

1. Le mode de reconnaissance des garanties

La nature juridique des actes prévoyant les garanties de l'indépendance du juge constitutionnel n'est pas indifférente à la vigueur et à l'effectivité de celles-ci ; on l'admettra aisément.

Que les garanties soient établies par la Constitution, par la loi, organique ou ordinaire, par un acte réglementaire, ne leur confère pas la même force juridique et même politique, la Constitution assurant une manière d'immutabilité aux garanties.

En Côte d'Ivoire, les garanties de l'indépendance du juge constitutionnel sont prévues successivement et cumulativement par la Constitution, notamment en ses articles 90, 91, 92, 93 ; complétant la Constitution et en précisant les dispositions, existe la loi organique du 5 juin 2001 déterminant l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel qui consacre ses articles 5, 6 et 9 au statut des membres du Conseil constitutionnel.

Prenant leur source dans la Constitution et la loi organique qui fait partie du bloc de constitutionnalité, les garanties reconnues au juge constitutionnel échappent, en droit, aux atteintes du législateur, agissant à titre ordinaire, et de l'Exécutif, ce qui procure certitude et sécurité, en donnant de la consistance aux garanties ainsi proclamées.

2. La consistance des garanties

De manière descriptive, on peut citer le principe de l'indépendance, les immunités, les incompatibilités, l'inamovibilité, les avantages matériels et financiers, et les obligations qui pèsent sur le juge.

a) Le principe de l'indépendance

Il n'existe aucune disposition particulière de la Constitution consacrant en tant que telle l'indépendance du juge constitutionnel. Les articles 90 et 91 de la Constitution ivoirienne ont trait au serment que doivent, avant leur entrée en fonction, prêter respectivement le président du Conseil constitutionnel devant le président de la République (article 90) et les conseillers devant le président du Conseil constitutionnel (article 91) ; et sur ce point déjà certains s'interrogent sur le bien-fondé

ou la pertinence d'une telle discrimination, diversement ressentie, par les uns comme affectant, par les autres comme renforçant l'indépendance du juge constitutionnel.

Alors que la formule du serment que prête le président du Conseil constitutionnel prescrit l'indépendance à la charge de ce dernier, la formule du serment que prêtent les conseillers garde le silence sur l'indépendance pour ne retenir que l'impartialité. Peut-on être impartial sans être indépendant ?

b) Les immunités

Elles sont prévues par l'article 93 de la Constitution qui dispose : « aucun membre du Conseil constitutionnel ne peut, pendant la durée de son mandat, être poursuivi, arrêté, détenu ou jugé en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation du Conseil ». L'inviolabilité dont jouissent ainsi les membres du Conseil constitutionnel peut être décrite comme plus vigoureuse que celle reconnue aux députés, en ce qu'elle échappe au flagrant délit qui prive le député (et non le membre du Conseil constitutionnel) de cette protection.

c) Les incompatibilités

Prévues par l'article 92 de la Constitution et l'article 6 de la loi organique, les incompatibilités peuvent être retenues comme concourant à garantir l'indépendance du juge constitutionnel en le protégeant un peu contre lui-même et contre les activités de nature à compromettre son indépendance.

d) Les avantages matériels et financiers

La loi organique du 5 juin 2001 en son article 5 complétée par les décrets du 5 septembre 2003 et du 25 août 2005 prévoit les droits et avantages dont bénéficient les membres du Conseil constitutionnel qui sont assimilés tantôt aux magistrats de l'ordre judiciaire, avec à la clé l'inamovibilité, tantôt aux membres du Gouvernement avec les traitements, indemnités et avantages substantiels s'y attachant, qui leur assurent une certaine autonomie ou aisance financière, qui ne peut nuire à leur indépendance, loin s'en faut.

e) Les obligations

Elles peuvent se présenter comme des moyens de garantir l'indépendance du juge constitutionnel tout comme les incompatibilités, en le mettant à l'abri de toute position susceptible d'altérer ou de ruiner l'indépendance nécessaire ; ainsi l'obligation de réserve et même le régime disciplinaire peuvent être reçus comme participant à la garantie de l'indépendance du juge constitutionnel.

D'origines diverses, de natures différentes, ces dispositions permettent de garantir, avec plus ou moins de bonheur, l'indépendance du juge constitutionnel afin de lui permettre, telle est l'intention, d'exercer en toute indépendance, impartialité, sécurité et sérénité, surtout en toute responsabilité, les fonctions qui sont les siennes.

Peut-on aller au-delà, doit-on s'y diriger pour obtenir que soient améliorées et renforcées les garanties qui soutiennent l'indépendance du juge constitutionnel ?

II. Les garanties telles qu'elles pourraient, doivent ou devraient exister : le point de vue prospectif

Il s'agira de quelques brèves observations pour ouvrir et élargir le champ de la réflexion. Quelle appréciation peut-on, sous l'angle critique, porter sur la question de l'indépendance du juge constitutionnel en l'état ?

L'indépendance du juge constitutionnel est par tous reconnue comme la voie et le moyen de garantir l'indépendance de l'organe auquel il appartient, le Conseil constitutionnel ou la Cour constitutionnelle, voulu indépendant et impartial.

Ne pourrait-on pas déjà s'interroger sur la dénomination, Cour ou Conseil, qui pourrait concourir à garantir l'indépendance de l'organe.

Ni la Constitution, ni la loi organique déterminant l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel en date du 5 juin 2001 n'affirme, de manière spéciale et expresse, la nature d'organe indépendant et impartial jouissant de la personnalité juridique du Conseil constitutionnel.

L'article 9 de la loi organique se borne à relever l'autonomie financière, dont on pourrait tirer la personnalité juridique du Conseil constitutionnel, ce qui ne doit pas dispenser de le prévoir expressément.

Le statut du juge constitutionnel, entendu du pouvoir et du mode de désignation, est-il satisfaisant et de nature à renforcer l'indépendance du juge constitutionnel ? On peut en douter en certains cas, on ne doit pas s'abstenir de s'interroger. Un examen comparatif, ainsi qu'il va nous être donné d'y procéder ici, donne à constater la diversité des situations et leur degré d'adaptation. La qualité de celui ou de ceux ayant pouvoir pour désigner (nomination ou élection) les membres du Conseil constitutionnel, les conditions et modalités de cette désignation peuvent influencer et influent immanquablement sur l'indépendance du juge. La compétence étant liée, la compétence étant discrétionnaire, les conditions étant prévues ou ne l'étant pas, l'indépendance du juge constitutionnel peut s'en trouver affectée d'une manière ou d'une autre ; la durée du mandat, son renouvellement ou non ne seront pas sans influence ; faut-il le nommer à vie, faut-il l'élire et comment ? Qu'en est-il des anciens présidents de la République donnés comme des membres de droit et à vie, et que faut-il en penser ? Toutes ces questions qui se posent relativement à l'ensemble des membres du Conseil constitutionnel prennent un tour particulier relativement au président du Conseil constitutionnel ou de la Cour constitutionnelle « dont certains ont pu dire qu'ils sont assis sur un siège éjectable », pour souligner toute la puissance de celui qui nomme, le président du Conseil ou de la Cour devenant comme révocable *ad nutum*. Questions certaines, réponses incertaines, demandant à être approfondies pour pouvoir s'orienter éventuellement vers des formes d'harmonisation des législations en vigueur, tout en ne perdant pas le sens du relatif et de ce que tous ces pouvoirs et organes sont ceux de l'État, personne morale, dont tous les organes doivent exprimer la volonté, la même, pour concourir à dégager la volonté générale de l'État, qui est celle du peuple, titulaire du pouvoir suprême. Nous sommes là à la frontière du juridique et du politique.

L'irresponsabilité du juge constitutionnel, on l'a vu, si elle peut être déduite ou donnée comme implicite gagnerait à être affirmée expressément ou formellement dans la Constitution comme c'est le cas pour les députés. Mais non élu, le juge constitutionnel a-t-il droit à une telle protection renforcée ? De telles rencontres, on en conviendra, en permettant de confronter les législations et réglementations tout comme les points de vue en présence, peuvent aider à clarifier le champ et à l'ensemencer d'idées nouvelles de nature à mieux garantir l'indépendance du juge constitutionnel et partant de tout l'organe, Conseil ou Cour, juge à la fois de l'application de la loi et de la formation de la loi. L'indépendance du juge doit être inscrite dans les institutions et garantie par les textes ; elle ne doit pas l'être moins dans les esprits, car l'indépendance, ici comme ailleurs, est une affaire d'institution, certes, mais aussi et peut-être surtout de devoir et de conscience.