

Droits du juge constitutionnel et garanties de son indépendance

Synthèse des réponses au questionnaire

M. Jean du Bois de Gaudusson

*Professeur à l'Université Montesquieu Bordeaux-IV
Président honoraire de l'AUF*

I. Droits et avantages

A. Statut financier et matériel

À défaut de pouvoir faire une carrière – à l'exception des magistrats de profession qui peuvent continuer à avancer dans leur corps – les membres des Cours constitutionnelles bénéficient d'un certain nombre d'avantages dont la finalité est de leur assurer confort et sécurité.

Ils reçoivent une indemnité fixée par les textes le plus souvent par référence aux rémunérations perçues soit par les ministres (Algérie, Côte d'Ivoire, Bénin, Congo, Tchad) soit par les parlementaires (Maroc) soit par les catégories les plus élevées de la magistrature ou de la haute fonction publique d'État (France, Belgique avec majoration à l'ancienneté, Canada, Roumanie avec majoration, Burkina Faso pour les magistrats nommés au Conseil constitutionnel).

Dans d'autres cas, il est prévu que le traitement est fixé par la loi (parfois par décret : Mali) sans qu'aucun critère ne soit précisé (Mozambique ; Niger où, en application de la Constitution, l'indemnité est fixée « en tenant compte de la situation financière de l'État et du niveau général des revenus des nigériens »).

Au Liban, la rémunération est fixée en vertu d'un crédit global forfaitaire dans le budget du Conseil établi par celui-ci et avalisé par la loi.

Les juges bénéficient de certains avantages particuliers d'importance variable selon les pays. Ainsi, pour la France, le traitement perçu est exclusif de tout autre versement, gratification ou indemnité ; les conseillers bénéficient d'un secrétariat partagé, d'un véhicule avec chauffeur pour deux pour les déplacements professionnels franciliens, mais ne disposent pas de frais de représentation propres.

Au Tchad, selon l'article 66 du règlement intérieur, les juges constitutionnels disposent d'indemnités de fonctions, d'eau, d'électricité, de logement de frais d'hôtel, de téléphone, de domesticité d'équipement, de moyens roulants. Au Maroc, il n'est prévu qu'une voiture de fonction.

B. Droits du citoyen

Les membres des Cours constitutionnelles bénéficient en principe de leurs droits de citoyen ; comme l'indique la Suisse, le juge reste avant tout un citoyen. Toutefois cette liberté s'exerce dans le cadre

de limites dictées par les règles relatives aux incompatibilités et l'obligation de réserve. Au Canada, ils doivent s'abstenir de participer à toute activité politique et d'adhérer à un parti politique.

C. Droit de se grouper en association et syndicat

Les réponses au questionnaire font apparaître une diversité des situations.

Dans plusieurs pays, ce droit est refusé aux membres des Cours (Algérie, Congo, Niger, RCA) ; ailleurs, il est reconnu ou accepté car « rien ne l'interdit » : Bénin, Burkina Faso, Tchad, Mali. Dans d'autres cas seul le droit d'association est reconnu (Roumanie). Au Liban, rien n'est prévu par la loi mais les juges doivent être au-dessus des mouvements revendicatifs.

Dans l'ensemble, la réponse est commandée par la portée donnée à l'obligation de réserve qui dans tous les cas s'impose à tous les conseillers.

D. Droit à une protection disciplinaire et judiciaire

Comme tout juge, le juge constitutionnel bénéficie de l'immunité, mais celle-ci n'est pas prévue partout (Algérie). Elle joue pour tous les actes commis dans l'exercice des fonctions comme le précisent notamment les textes du Canada, Togo, Côte d'Ivoire, Mali, Djibouti (où il est indiqué que la Constitution accorde aux membres du Conseil constitutionnel la même immunité que celle accordée aux membres de l'Assemblée nationale).

Cette immunité est à l'origine de procédures spéciales de poursuites en cas de mise en cause de leur responsabilité disciplinaire ou pénale qui assurent aux intéressés une protection renforcée.

1) Les juges constitutionnels peuvent faire l'objet de *sanctions disciplinaires* en cas de manquement à leurs obligations telles qu'indiquées par les textes ou dans leur serment (cf. *supra*).

Elles sont infligées selon une procédure spécifique (mais il en va différemment en Guinée) prévue par les textes (ce qui n'est pas toujours le cas : Sénégal). La procédure est généralement très protectrice en ce qu'elle fait intervenir les pairs, c'est-à-dire l'Assemblée de la Cour et/ou parfois son président (Roumanie, Bénin, Belgique, France, Liban, Madagascar, Mozambique, RCA, Madagascar, Côte d'Ivoire). Ces sanctions vont de la démission d'office au rappel à l'ordre et à l'avertissement.

Le déclenchement de la procédure varie : il peut être le fait de la Cour elle-même (ou de son président) mais aussi de l'autorité de nomination.

La sanction est le plus souvent la démission d'office constatée par la Cour ; mais elle peut être infligée par d'autres autorités telles le Conseil supérieur de la Magistrature (Guinée) ou la Haute cour de justice (Congo), ou l'autorité de nomination elle-même (Suisse avec l'Assemblée fédérale ; le Burkina Faso qui fait jouer le parallélisme des formes avec cependant avis conforme du Conseil).

2) En cas d'*infractions pénales*, les conseillers bénéficient d'une protection spéciale renforcée organisée par les textes ; cela n'est cependant pas toujours le cas (Égypte, Madagascar, Maroc). Cette procédure n'est pas applicable lorsqu'a été commis un flagrant délit.

On observe dans la plupart des pays la consécration de la garantie essentielle selon laquelle les juges constitutionnels ne peuvent être poursuivis sans que la Cour ait donné son autorisation préalable ; celle-ci peut être donnée conjointement avec une autre institution (la Cour suprême pour le Bénin) ; dans certains cas, cette autorisation est donnée par le président de l'institution. En Roumanie, les juges constitutionnels ne peuvent être arrêtés ou traduits en justice qu'avec l'autorisation du bureau permanent de la Chambre des députés, du Sénat ou du Président de la Roumanie, selon le cas, sur demande du parquet auprès de la Haute cour de cassation et de justice.

II. Les garanties de l'indépendance du juge

A. Reconnue par tous comme un principe cardinal, **l'indépendance du juge constitutionnel** est affirmée et consacrée par les textes. Le plus souvent, elle est expressément mentionnée dans la Constitution : Congo, Bénin, Guinée, Côte d'Ivoire, Mozambique, Niger, Roumanie, RCA, Suisse, Tchad, Canada...

À défaut d'être formellement exprimée, elle est considérée comme découlant des dispositions de la Constitution relatives aux Cours et de son esprit : Burkina Faso, Togo, Mali, où la Constitution dispose que « les magistrats ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de la loi », Maroc pour lequel il est rappelé que « la Constitution fait du Conseil constitutionnel un organe qui n'est soumis à aucune autorité » et que « ses décisions s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles et ne sont susceptibles d'aucun recours ».

Dans d'autres cas, ce principe est explicitement reconnu par un décret (France) ou par la jurisprudence (Belgique à propos de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme). En tout cas, la plupart des réponses estiment que la reconnaissance de l'indépendance des juges constitutionnels découle du serment et des protections dont ils disposent, comme le souligne le Liban.

B. L'inamovibilité est consacrée pour l'ensemble des Cours, sous réserve des cas de démission d'office ou d'empêchement pour les motifs sus-évoqués.

C. L'impartialité dont doivent faire preuve les juges constitutionnels est garantie de plusieurs manières : régime des incompatibilités comme le souligne le Mali, serment (Niger), respect de plusieurs obligations, notamment de s'abstenir de siéger dans les délibérations pour statuer sur les questions pour lesquelles ils estiment avoir des motifs de partialité (France), de n'être soumis qu'à la Constitution et à la loi (Mozambique, Roumanie), de juger « selon son intime conviction » (Tchad), de juger conformément « aux principes généraux qui gouvernent tout procès équitable ».

Lorsqu'un juge estime ne pouvoir respecter l'obligation d'impartialité, il est admis qu'il doit se déporter et s'abstenir de siéger (cf. dans ce sens le règlement intérieur du Conseil constitutionnel français sur la procédure suivie pour les questions prioritaires de constitutionnalité).

La garantie que constitue *la procédure de récusation* n'est guère reconnue sauf au Canada, en Belgique, en France, en Suisse où elle est organisée. Comme le suggère la réponse du Maroc on peut penser que par application des principes généraux du procès équitable la récusation pourrait être utilisée.

D. À la question de savoir si le **nom du juge rapporteur est public**, une minorité de Cours ont répondu positivement : Belgique, Côte d'Ivoire, Roumanie, Suisse, Bénin (sauf en matière électorale). Les débats montreront que pour la plupart la publication du nom du rapporteur ne peut être considérée comme une réelle garantie de l'indépendance du juge.

E. La question relative à **la publication des opinions séparées** a été l'objet de vives discussions et d'appréciations très opposées. La publication n'est possible que dans quelques Cours : Belgique, Canada, Liban (qui indique dans sa réponse que « la dissidence est considérée comme partie intégrante de la décision »), Mozambique, Roumanie, Suisse (expression orale) qui autorise la publication des opinions dissidentes et concurrentes. Pour les autres Cours qui constituent la tendance dominante, la publication des opinions séparées n'existe pas et elle apparaît chez certains comme non pertinentes, « le juge statuant par principe au moyen d'un consensus » (Madagascar).