

PROPOS INTRODUCTIF

L'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)¹ rassemble aujourd'hui quarante et une cours constitutionnelles et institutions de compétences équivalentes, représentant quatre continents. Ces institutions, qui évoluent dans un environnement institutionnel, juridique et matériel extrêmement varié, illustrent, voire dépassent, les différents modèles de justice constitutionnelle usuellement identifiés.

Le présent bulletin se penche sur cette diversité de modèles sous l'angle des « relations entre Cours constitutionnelles et Cours suprêmes ». Il se consacre ainsi à l'organisation juridictionnelle nationale de dernier ressort.

Le terme générique « Cour constitutionnelle »² désigne ici la juridiction chargée du contrôle de constitutionnalité des normes en dernier ressort, quelque soit sa dénomination. Ce terme renvoie à des cours constitutionnelles, des cours suprêmes, des conseils constitutionnels, et autres hautes cours. L'expression « Cour suprême » quant à elle, appréhendera toutes les autres juridictions, statuant dans leurs domaines de compétences (administratives, judiciaires...), en dernier ressort, et quelque soit leur appellation (cour suprême, cour de cassation, conseil d'Etat, cour des comptes...)³. Ce sont donc bien les compétences en matière de contrôle de la constitutionnalité qui serviront de critère de comparaison.

La distinction entre justice concentrée et justice diffuse sera également au cœur de l'analyse, étant donné sa portée pour un sujet tel « les relations entre cours constitutionnelles et cours suprêmes ». Le modèle concentré de justice constitutionnelle recouvre les juridictions disposant d'un monopole d'appréciation de la constitutionnalité des lois, les juges ordinaires ne pouvant connaître du contentieux de constitutionnalité ; à l'inverse, le modèle diffus renvoie à un contrôle relevant aussi bien du juge ordinaire, que du juge suprême. Il s'exerce *a posteriori*, par voie d'exception, et est par conséquent un contrôle de type concret⁴. Toutefois, cette classification pédagogique trouve rapidement ses limites dans le cadre de cette étude. En effet, par le biais de transpositions multiples, des modèles mixtes, voire novateurs, caractérisent nombre des jeunes institutions de l'espace francophone.

La question des relations entre juridictions constitutionnelles et juridictions suprêmes ordinaires, dont on perçoit rapidement les enjeux, à savoir la nécessité de prévenir tout

¹ Site Internet : www.accpuf.org

² Ce terme est utilisé ici de manière générique. Le tableau qui suit en page 6, indique l'appellation exacte des institutions constitutionnelles membres de l'A.C.C.P.U.F.

³ Le terme « Cour suprême » pourra selon les cas, se référer à une cour ayant des compétences en matière constitutionnelle, ou des compétences dans d'autres domaines, voire les deux combinées. Ceci se retrouve fréquemment dans les systèmes diffus de justice constitutionnelle.

⁴ Louis Favoreu et autres, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 5^{ème} édition, 2002, p.189 et s.

conflit entre hautes juridictions, a été soulevée lors d'une rencontre statutaire des membres de l'ACCPUF.

Compte tenu des pratiques variées et des situations institutionnelles multiples, il a paru utile d'initier une réflexion comparative sur ce thème lors de la troisième conférence des Chefs d'Institutions de l'ACCPUF tenue à Djibouti en janvier 2002. A cette occasion, un questionnaire sur les relations entre Cours constitutionnelles et Cours suprêmes a été préparé par le secrétariat général⁵. Plus de 75% des institutions membres de l'ACCPUF y ont répondu. Certaines ont également produit un rapport détaillé.

Ce bulletin, élaboré à partir des informations transmises par les Cours membres⁶ au secrétariat général début 2002, et finalisé au mois d'avril 2003, propose ainsi en première partie, une synthèse des réponses à ce questionnaire, et reproduit en seconde partie, les rapports les plus représentatifs transmis par ces Cours⁷. Certaines cours ont évolué pendant cette période. Le cas de la Cour constitutionnelle de Centrafrique est à noter : ayant répondu au questionnaire au début de l'année 2002, le secrétariat général a souhaité évoquer cette institution au fil de ce bulletin, bien que celle-ci ait été dissoute le 23 avril 2003 suite aux événements du mois de mars 2003.

Si la synthèse comparative proposée en première partie repose avant tout sur les réponses des Cours membres à ce questionnaire, la consultation des éléments textuels réunis sur chacune de ces juridictions dans le Bulletin n°2 de l'ACCPUF⁸, qui rassemble les dispositions constitutionnelles ainsi que les textes législatifs et réglementaires régissant les compétences et le fonctionnement des Cours constitutionnelles francophones a permis de préciser certaines questions. Par ailleurs, plusieurs tableaux et graphiques procurent une vue d'ensemble.

Certaines rubriques reposent sur une confrontation de l'expérience des quarante et une Cours membres⁹. Sur d'autres sujets en revanche, il n'a pas été possible de réunir des éléments sur chacune de ces institutions. C'est donc un échantillon - le plus représentatif possible - qui a été utilisé.

L'ambition de ce bulletin est de fournir au chercheur des données concrètes sur les différents niveaux de relation entre cours constitutionnelles et cours suprêmes au sein des Etats francophones. Toutefois, en raison du grand nombre d'institutions membres et de l'évolution institutionnelle continue des Etats représentés au sein de l'ACCPUF, il n'est pas possible de concevoir ce document comme une étude exhaustive. Par ailleurs, ce bulletin n'entend pas proposer une réflexion théorique, mais s'insère dans une réflexion plus générale, parfois pragmatique et d'une grande actualité. Ce sujet a en effet été abordé la même année sous un angle similaire lors de plusieurs rencontres : d'une part, lors de la conférence des Cours constitutionnelles européennes réunie à Bruxelles en mai 2002 sur le thème « les relations entre les cours constitutionnelles et les autres juridictions nationales, y

⁵ Voir le questionnaire publié en annexe page 75.

⁶ 31 cours ont répondu au questionnaire. Il s'agit des institutions de l'Albanie, de la Belgique, du Bénin, de la Bulgarie, du Burkina Faso, du Burundi, du Cambodge, du Cameroun, du Canada, du Cap Vert, de Centrafrique, de Djibouti, de l'Egypte, de la France, du Gabon, de Haïti, de l'Ile Maurice, du Liban, du Mali, du Maroc, de la Mauritanie, de la Moldavie, de Monaco, du Niger, de la Roumanie, du Rwanda, du Sénégal, de la Slovénie, de la Suisse, du Tchad et du Togo.

⁷ Il s'agit de six rapports nationaux préparés par les Cours du Bénin, de Bulgarie, du Canada, de la France, du Gabon et du Maroc, sur cette question précise des relations entre hautes juridictions.

⁸ 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.

⁹ Pour les Cours n'ayant pu répondre au questionnaire, parce qu'en cours d'installation ou évoluant dans un contexte institutionnel instable, c'est le Bulletin n°2 de l'ACCPUF qui a été consulté.

compris l'interférence, en cette matière, de l'action des juridictions européennes » ; d'autre part, à l'occasion du congrès organisé en mai 2002 par l'Association ouest-africaine des Hautes Juridictions francophones, portant sur « l'opportunité de l'éclatement ou non des Cours suprêmes ouest-africaines en plusieurs juridictions distinctes ».

Cette convergence révèle l'intérêt de ce thème. Celui-ci est accentué par la spécificité que revêt l'espace francophone.

En effet, plusieurs des Etats représentés au sein de l'ACCPUF, ont été fortement influencés par la Constitution française de 1958. Cette influence se retrouve également ancrée dans l'organisation juridictionnelle. Souvent, on constate, en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité, une adaptation au cadre et aux réalités nationales lors de la transposition du modèle français ; s'y intègrent également les emprunts faits à d'autres systèmes de contrôle de constitutionnalité, notamment espagnol et portugais, ou encore l'attraction pour le modèle américain.

De plus, les problèmes matériels et humains rencontrés dans certains pays ont longtemps conditionné l'organisation juridictionnelle nationale et en particulier la création ou non d'une cour constitutionnelle autonome.

Enfin, la question se révèle d'une actualité permanente, en raison d'un contexte politique mouvant, et d'évolutions institutionnelles incessantes. Dans plusieurs pays, l'éclatement de l'organisation juridictionnelle a été constatée très récemment, comme au Burkina Faso qui a vu l'installation de son tout nouveau Conseil constitutionnel en décembre 2002, ou encore au Congo, où la Cour constitutionnelle vient de prendre ses fonctions. Au Congo-Kinshasa, le projet de révision de la Constitution du 10 février 1999 prévoyait la création d'une Cour constitutionnelle. Or, la nouvelle Constitution de la Transition de la République démocratique du Congo du 1^{er} avril 2003 abandonne cette idée, et confie à la Cour suprême de Justice toutes compétences en matière constitutionnelle.

Compte tenu de l'intérêt mais également de l'actualité des questions relatives aux « relations entre Cours constitutionnelles et Cours suprêmes », il a semblé opportun de consacrer un numéro de notre bulletin à ce sujet. L'approche comparative proposée en première partie analyse les types d'organisation juridictionnelle des Etats étudiés, les liens organiques et procéduraux existant entre les juridictions constitutionnelles et les juridictions suprêmes, la question des compétences, et de la portée des décisions, sans éluder enfin, les hypothèses de conflits entre les deux catégories de juridictions. Six rapports nationaux représentatifs viennent illustrer en seconde partie, cette étude comparative.

Le Secrétariat général de l'ACCPUF
Mai 2003

Institutions membres de l'ACCPUF¹⁰ - Classification par pays (avril 2003)	
Albanie	Cour constitutionnelle
Belgique	Cour d'arbitrage
Bénin	Cour constitutionnelle
Bulgarie	Cour constitutionnelle
Burkina Faso	Conseil constitutionnel
Burundi	Cour constitutionnelle
Cambodge	Conseil constitutionnel
Cameroun	Cour suprême
Canada	Cour suprême
Cap-Vert	Tribunal suprême de Justice
Centrafrique	Cour constitutionnelle
Comores	Cour constitutionnelle
Congo	Cour constitutionnelle
République démocratique du Congo	Cour suprême de Justice
Côte d'Ivoire	Conseil constitutionnel
Djibouti	Conseil constitutionnel
Egypte	Cour suprême constitutionnelle
France	Conseil constitutionnel
Gabon	Cour constitutionnelle
Guinée	Cour suprême
Guinée-Bissau	Tribunal suprême de Justice
Guinée Equatoriale	Tribunal constitutionnel
Haïti	Cour de cassation
Liban	Conseil constitutionnel
Madagascar	Haute-Cour constitutionnelle
Mali	Cour constitutionnelle
Maroc	Conseil constitutionnel
Ile Maurice	Cour suprême
Mauritanie	Conseil constitutionnel
Moldavie	Cour constitutionnelle
Monaco	Tribunal suprême
Niger	Cour constitutionnelle
Roumanie	Cour constitutionnelle
Rwanda	Cour constitutionnelle
Sénégal	Conseil constitutionnel
Seychelles	Cour suprême
Slovénie	Cour constitutionnelle
Suisse	Tribunal fédéral
Tchad	Conseil constitutionnel
République tchèque	Cour constitutionnelle
Togo	Cour constitutionnelle

¹⁰ Aux termes de l'article 3 alinéa 1, des statuts de l'ACCPUF, sont membres de l'Association « les institutions qui, dans les pays ayant en partage l'usage du français, quelles que soient leurs appellations, ont dans leurs attributions, compétence de régler en dernier ressort avec l'autorité de chose jugée, les litiges de conformité à la Constitution ».