



LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE AU MAGHREB

VI^e Journées maghrébines de droit constitutionnel Mustapha Chaker
6 – 7 mars 2008, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis

LES STRUCTURES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL MAURITANIEN

Gueladio SILLY DIABIRA

Professeur à la Faculté droit de Nouakchott

Le Conseil Constitutionnel est un organisme chargé de contrôler la constitutionnalité des lois. Le contrôle de la constitutionnalité des lois désigne le processus par lequel on assure la conformité de la loi à la Constitution¹.

Il n'existe pas dans tous les pays. De nombreuses constitutions sont totalement muettes à son sujet. Il faudrait cependant constater que là où il n'y a pas de contrôle de la constitutionnalité des lois, c'est-à-dire là où la Constitution ne prévoit pas ce contrôle et là où le juge ne se reconnaît pas, de sa propre initiative le droit d'assurer ce contrôle, il y a souvent, des lois contraires à la Constitution, il y a ainsi atteinte à la suprématie de la Constitution².

En créant un organe investi de la mission de contrôler la constitutionnalité des lois, la Constitution de 1991 apporte une pièce essentielle dans l'édification du droit public mauritanien.

Sa justification et donc sa légitimité consiste à remplir un certain nombre de fonctions à caractère absolument indispensables pour le bon fonctionnement des institutions dans un État moderne, donc contribuer ainsi à l'édification d'un État de droit³.

A l'image du Conseil Constitutionnel français, le Conseil Constitutionnel mauritanien se présente sous le signe de l'ambiguïté : le mode de désignation de ses membres et sa composition font de lui un organe politique marqué (I) mais ses attributions présentent, un caractère juridictionnel (II).

Aussi contrairement au Conseil Constitutionnel français, le contrôle exercé par le Conseil Constitutionnel mauritanien présente quelques réticences. Ces réticences apparaissent dans les mécanismes institués pour le contrôle qui ne sont pas compensées par l'attitude des juges ordinaires (III).

¹ Voir BEN ACHOUR (R) : « Vicissitudes du contrôle de la constitutionnalité des lois en Tunisie », AIJC 1988, p.535 ; BOUONY (L) « réflexion sur le contrôle de la constitutionnalité des lois » in Mélanges H. MZIOUDET, 1994, p.7.

² Voir LAGHMANI (S) « Suprématie de la Constitution et transfert de la souveraineté », in Constitution et droit international, Tunis, CPU, 2000, pp.79-126 ; BURDEAU (G) « Une survivance : la notion de Constitution » in Mélanges Mestre 1986 p. 53 et s.

³ Voir FAVOREU (L) « Le Conseil Constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics » RDP, janvier - février 1967.

I. UNE COMPOSITION POLITIQUE CORRIGÉE PAR LE CARACTÈRE JURIDICTIONNEL DU STATUT DE SES MEMBRES

On verra : la composition politique du Conseil (A) et le caractère juridictionnel du statut (B).

A. La composition politique du Conseil

Le mode de recrutement des membres du Conseil manifeste son caractère politique. L'article 81 de la Constitution mauritanienne indique dans ce sens que trois membres sont nommés par le Président de la République, deux par le Président de l'Assemblée Nationale et un par le Président du Sénat. Il comprend ainsi six membres. Ils doivent être âgés de trente cinq ans au moins⁴.

C'est au Président de la République que revient la prérogative de désigner le Président du Conseil Constitutionnel. Ce droit de nomination est loin d'être sans importance, car la Constitution prévoit que le Président du Conseil a voix prépondérante en cas de partage.

Le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat ne sont nullement tenus de désigner des juristes de compétence reconnu, la seule exigence est de remplir les conditions de capacité pour accéder à une fonction publique⁵.

La nature politique de la composition du Conseil résulte donc de la qualité des personnalités qui désignent les membres nommés⁶.

La critique principale formulée à l'encontre du Conseil Constitutionnel est bien celle relative à la politisation des nominations. La question est de savoir si la nature politique de l'autorité de désignation implique nécessairement un choix politique dans la désignation du nouveau membre.

Dans la plupart des cas, les trois autorités nomment des membres proches de leur sensibilité politique car l'acte de nomination n'étant encadré par aucune condition particulière, les autorités de nomination jouissent d'une totale liberté, profitant alors d'un pouvoir discrétionnaire pour nommer voir récompenser certains amis politiques.

Pour certains la politisation est un faux problème car d'une part, même si la personne nommée appartient à la même sensibilité que son autorité de nomination, elle s'en détache complètement lorsqu'elle prend sa fonction et quand elle rend une décision. George Vedel disait : « la fonction saisit l'homme quand c'est un honnête homme ».

D'autre part, selon toujours certains, il y a dans cette nomination par les trois hautes personnalités de l'Etat une dose de suffrage universel et par conséquent de légitimité démocratique : le Président de la République est issu du suffrage universel direct, le Président de l'Assemblée concentre les intérêts des représentants du peuple eux aussi élus au suffrage direct, enfin le Président du Sénat se prononce au nom d'une assemblée représentant à un niveau légèrement différent, la structure de la nation.

En Mauritanie, le mode de recrutement présente, cependant, des garanties qui permettent d'assurer une certaine indépendance politique du Conseil : celui-ci est renouvelable par tiers tous les trois ans, ce qui limite dans le temps, les risques d'inféodation à une seule tendance politique.

En outre le recrutement qui se fait par trois autorités différentes est somme toute, moins contestable que dans certains États (Magrébins) dont les membres sont désignés par le seul Président.

Aussi, les garanties offertes par le statut des membres du Conseil Constitutionnel permettent d'assurer leur indépendance en les mettant à l'abri des pressions politiques.

⁴ Voir article 81 de l'ordonnance n° 22- 91 du 20 juillet 1991 portant constitution de la République Islamique de Mauritanie ; voir aussi, article 1 de l'ordonnance n° 004-92 du 18 février 1992 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel.

⁵ Dans certains États maghrébins, ils doivent être choisis en raison de leur compétence dans le domaine juridique et politique

⁶ Voir HAURIOU (A) « Droit constitutionnel et institutions politiques » Ed. Montchrestien 1970, pp. 298 et s.

B. Le caractère juridictionnel du statut

L'indépendance des membres du Conseil Constitutionnel est garantie par un certain nombre de règles prévues par la Constitution.

La première règle est le caractère non renouvelable du mandat (article 81), règle traditionnelle qui permet d'éviter les pressions liées au renouvellement du mandat.

Le caractère non renouvelable du mandat de membre doit inciter le juge à ne rien attendre de son autorité de nomination à l'issue de son mandat. Il doit permettre au juge de statuer dans un sens pas nécessairement conforme aux exigences de l'autorité qui l'a nommé et ainsi ne rien avoir à lui devoir

Ainsi, si la nomination peut parfois revêtir un aspect de récompense personnelle et politique, tout est mis en place pour qu'en retour, les remerciements de la personnalité nommée soient impossibles. Cette disposition fut prise par les constituants afin d'éviter de faire peser sur les membres du Conseil tout soupçon de partialité et de fidélité envers leur autorité de nomination.

Aussi, le mandat voulu par le constituant est de neuf ans et sans être un mandat à vie, la longueur de ce mandat permet, sur le plan individuel de s'affranchir progressivement de l'autorité de nomination.

La deuxième règle est que l'article 82 de la Constitution prévoit des incompatibilités qui visent également à renforcer l'indépendance des membres du Conseil : ceux-ci ne peuvent exercer les fonctions de membre du Gouvernement ou du Parlement (les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique). Ils ne peuvent aussi appartenir aux instances dirigeantes des partis politiques⁷.

La troisième règle est que les membres du Conseil Constitutionnel jouissent de l'immunité parlementaire.

D'autre part les membres du Conseil Constitutionnel bénéficient d'une indemnité mensuelle de fonction nette égale aux salaires et indemnités nettes perçues par les chargés de mission à la Présidence de la République. Dans le protocole le Conseil Constitutionnel passe après le Gouvernement et les Assemblées parlementaires⁸.

Le Conseil Constitutionnel ne définit pas expressément la nature juridictionnelle toutefois la nature juridictionnelle de cette institution peut être induite de l'aliéna 2 de l'article 87 de la Constitution mauritanienne qui dispose : « les décisions du Conseil Constitutionnel sont revêtues de l'autorité de la chose jugée »⁹.

A travers cette formule, le Conseil Constitutionnel se trouve implicitement mais certainement érigé en juridiction constitutionnelle.

Si l'indépendance du juge constitutionnel est ainsi nettement assurée, il s'est aussi vu déférer un ensemble relativement hétéroclite d'attributions.

II. LES ATTRIBUTIONS ET PROCÉDURE

A. Les attributions

On peut souligner cinq types de compétence.

1. La compétence du Conseil Constitutionnel pour surveiller la codification des « règles du jeu politique »

Cette indication précisée par l'article 86 de la Constitution vise surtout la compétence du Conseil Constitutionnel en ce qui concerne la vérification de la conformité à la Constitution des règlements intérieurs des assemblées parlementaires

⁷ Voir article 4 de l'ordonnance 004-92 du 18 février 1992 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel et article 82 de la Constitution.

⁸ Voir article 6 de l'ordonnance 004-92.

⁹ Voir article 87 de la Constitution.

En effet, les règles du jeu politique ne peuvent être contenues tout entières dans le texte de la Constitution. Les règlements intérieurs des assemblées sont à cet égard, un complément indispensable. Le Conseil Constitutionnel intervient donc pour vérifier la conformité de ces règlements à la Constitution¹⁰.

2. La compétence du Conseil Constitutionnel en ce qui concerne le contrôle de l'activité normative du Parlement

L'article 86 de la Constitution prévoit que les lois organiques doivent être soumises au Conseil Constitutionnel avant leur promulgation et que les lois ordinaires peuvent l'être. Dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit de vérifier qu'une norme d'origine parlementaire est conforme à la Constitution.

La Constitution de 1991 organise ainsi un contrôle de la constitutionnalité des lois qui permet d'appréhender tous les actes normatifs du Parlement, et de refuser de les promulguer s'ils ne sont pas conformes à la Constitution¹¹.

3. La compétence du Conseil Constitutionnel en ce qui concerne le contentieux électoral

Les réclamations contre les élections des Députés et des Sénateurs sont portés devant lui afin de faire sanctionner des irrégularités au cours de la campagne électorale ou lors du déroulement du scrutin¹².

S'agissant de l'élection du Président de la République, il intervient à la fois dans la préparation de l'élection, le déroulement des opérations électorales et proclame les résultats¹³.

Le Conseil Constitutionnel veille d'autre part à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats¹⁴.

4. La compétence du Conseil Constitutionnel en ce qui concerne le contrôle de certains mandats nationaux.

Le Conseil Constitutionnel à cet égard d'un véritable pouvoir de décision. Si le Gouvernement estime que le Président de la République est empêché d'exercer ses fonctions, il saisit le Conseil Constitutionnel qui statue souverainement à la majorité absolue de ses membres¹⁵.

Si le Conseil Constitutionnel déclare que l'empêchement est définitif, une nouvelle élection présidentielle a lieu dans un délai de trois mois à partir de la constatation de l'empêchement définitif¹⁶.

Toutefois le Conseil Constitutionnel peut constater que la force majeure empêche le scrutin dans ce cas le Président de la République est suppléé par le Président du Sénat.

5. La compétence du Conseil Constitutionnel en tant que organe de consultation

Le Conseil Constitutionnel est consulté par le Président de la République lorsqu'il doit prendre des mesures « lorsqu'un péril imminent menace les institutions de la République, la sécurité ou l'indépendance de la nation ou l'intégrité de son territoire et que le fonctionnement régulier des pouvoirs constitutionnels est entravé » (art. 39 de la Constitution).

B. La procédure

Les autorités de saisine sont exclusivement des autorités politiques. Ainsi, en ce qui concerne les lois ordinaires, le Conseil Constitutionnel peut être saisi par le Président de la République, le Président de

¹⁰ Voir art 17 de l'ordonnance 004-92. Voir aussi, Giquel (J) « Droit constitutionnel et institutions politiques », Ed. Montchrestien, p.651.

¹¹ Voir articles 24-26 de l'ordonnance 004-92.

¹² Voir articles 32-45 de l'ordonnance 004-92 et article 84 de la Constitution.

¹³ Voir articles 30-31 de l'ordonnance 004-92.

¹⁴ Voir articles 46-51 de l'ordonnance 004-92. Voir aussi Philip (L) « Les attributions et le rôle du Conseil Constitutionnel, en matière d'élection et de référendum », RDP, janvier-février 1962.

¹⁵ Voir article 31 de l'ordonnance 004-92 et article 40 de la Constitution.

¹⁶ Ibid.

l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat ou par le tiers (1/3) des députés composant l'Assemblée Nationale ou par le tiers (1/3) des Sénateurs composant le Sénat.

La saisine est obligatoire pour les lois organiques, mais facultatives dans le cas des lois ordinaires. Le caractère facultatif de la saisine, en ce qui concerne les lois ordinaires, provient de ce que les textes ont déjà fait l'objet d'un débat public au parlement et qu'ils bénéficient d'une présomption de conformité à la loi.

Remarquons en outre, que l'énumération des personnalités ayant qualité pour saisir le Conseil Constitutionnel, montre bien que ce contrôle de la constitutionnalité des lois est organisé pour régler d'éventuels différends (non politique) entre pouvoirs publics (c'est-à-dire essentiellement pour obliger le Parlement à respecter les dispositions de l'article 57 qui définit le domaine de la loi). S'il en était autrement et s'il s'agissait de protéger les droits et libertés des citoyens, ces derniers auraient accès au Conseil Constitutionnel et pourraient lui adresser des demandes tendant à faire déclarer l'inconstitutionnalité de telle ou telle loi¹⁷.

Que le Conseil Constitutionnel soit saisi de façon obligatoire ou facultative, il doit statuer dans le délai d'un mois, toutefois s'il y a urgence ce délai est ramené à huit (8) jours à la demande du Président de la République. Quel que soit la durée du délai la saisine du Conseil Constitutionnel suspend la promulgation de la loi¹⁸.

Les décisions d'annulation sont celles pour lesquelles s'applique sans difficulté l'autorité absolue de la chose jugée. Elles ne sont susceptibles d'aucun recours.

Si le Conseil Constitutionnel institué par la Constitution de 1991 présente des similitudes avec celui institué par la Constitution française de 1958, des limites peuvent cependant être soulignées.

III. LES LIMITES AU CONTRÔLE

Le rôle assigné au Conseil Constitutionnel a permis d'élargir sa compétence. Cependant quand il s'agit de vérifier la conformité des lois à la Constitution, du fait qu'elles sont les actes du souverain et l'expression de la volonté générale, on manifeste quelques réticences. Ces réticences apparaissent dans les mécanismes institués pour le contrôle (A) ainsi que dans l'attitude des juges (B).

A. Les mécanismes institués

Les mécanismes institués font que les désignations sont contestées et la saisine limitée.

1. Des désignations contestées

La Constitution ne prévoit aucune disposition qui garantirait la compétence technique des membres du Conseil. Les conseillers ne sont pas obligatoirement choisis parmi les juristes connaissant les problèmes constitutionnels. Contrairement, par exemple à ce qui se passe en Italie où les juges constitutionnels « sont choisis parmi les magistrats (...) des juridictions supérieures, les professeurs de droit et les avocats ayant vingt ans d'exercice ».

On peut donc craindre que les personnalités désignées le soit uniquement en fonction de leurs opinions politiques et que ces dernières ne motivent leurs décisions juridictionnelles.

L'existence d'un minimum d'exigences concernant la personnalité choisie limiterait la marge d'appréciation de chacune des autorités politiques et aboutirait à limiter du moins à circonscrire davantage le risque de politisation de la nomination. Ainsi la qualité des personnes nommées et leur statut doivent permettre de neutraliser ce facteur.

Il faut souligner cependant qu'il est intéressant de laisser la possibilité ouverte de nommer des personnalités non spécialistes du droit car l'expérience personnelle d'un juge dans un domaine différent du droit est d'avantage un atout qu'un obstacle.

¹⁷ Voir GROUX (J), « Les domaines respectifs de la loi et du règlement », Notes et Études Documentaire n° 2908, du 28 juillet 1962. N° 2959, du 31 janvier 1963. WALINE (M) : « Les rapports de la loi et du règlement avant et après la constitution de 1958 », RDP 1989.

¹⁸ Voir article 25 de l'ordonnance 004-92

2. Une saisine limitée

S'interroger sur les conditions d'accès au juge constitutionnel, c'est d'avantage qu'exposer de simples techniques procédurales : c'est mesurer l'efficacité du contrôle du Conseil Constitutionnel.

En Mauritanie le Conseil Constitutionnel peut être saisi par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat ou un tiers des Députés ou Sénateurs.

On voit donc, que les titulaires du droit de saisine sont exclusivement des autorités politiques. Ce qui permet d'affirmer que le contrôle est surtout prévu dans l'intérêt des pouvoirs publics contrairement aux États-Unis d'Amérique où le citoyen a la possibilité de soulever le problème d'inconstitutionnalité des lois¹⁹.

Les modalités et les procédures d'accès au juge constitutionnel sont pour l'essentiel, préétablies dans la constitution et l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel. Dès lors l'évolution éventuelle des conditions d'ouverture des recours exige une révision constitutionnelle

La réduction au maximum du nombre de députés ou Sénateurs pouvant saisir le Conseil Constitutionnel peut entraîner une saisine fréquente du Conseil afin d'assurer une protection des libertés et droits fondamentaux tout en contribuant à pacifier la vie politique²⁰. Ces réticences ou limites apparaissant dans les mécanismes institués ne sont pas compensées par l'attitude des juges ordinaires.

B. L'attitude des juges

Le problème qui se pose est le suivant : en présence d'un organe qui est rarement saisi, le juge ordinaire est-il en droit de statuer sur les exceptions d'inconstitutionnalité qui lui sont déférées ? Nous pensons que le contrôle de la constitutionnalité des lois en Mauritanie est moins un problème de textes qu'un problème d'attitude de juge

Depuis 1803, dans la fameuse affaire Marbury contre Madison, le juge américain s'est reconnu cette compétence²¹.

En France, malgré l'existence d'un organe spécialement chargé d'assurer la conformité des lois à la Constitution, le juge ordinaire s'en saisi. Ainsi quand une loi échappe à la vérification du Conseil Constitutionnel, le juge de droit commun peut en connaître par voie de l'exception²².

Ce souci ne se trouve pas chez le juge mauritanien comme chez d'autres juges maghrébins. Si l'on veut chercher les causes, on n'en trouve pas, sauf peut être le manque de volonté à vouloir être indépendant.

En effet le juge n'est indépendant que s'il a la volonté de l'être, que s'il dicte lui-même une ligne de conduite avec ses temps forts et ses limites. Autrement dit, l'indépendance nous semble davantage être question d'éthique et de déontologie, plutôt qu'une question de statut. Car qu'est ce qu'un statut sinon un carcan normatif, qui sans volonté d'être appliqué par les juges resterait lettre morte.

Un Contrôle de la constitutionnalité des lois doit avoir deux objectifs : tout d'abord, assurer le respect par le législateur des règles constitutionnelles relatives à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics, ensuite tendre à imposer au législateur le respect d'un certain nombre de règles de fond qui constituent le plus souvent des libertés publiques individuelles.

Ainsi en France les progrès les plus spectaculaires ont été réalisés en matière de protection des libertés et droits fondamentaux. Le juge français a élargi le « bloc de constitutionnalité ». Il ne vérifie pas seulement la conformité à la Constitution, mais aussi au préambule, aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, à la Déclaration des droits de l'homme, aux lois organiques, aux règles du droit public international.

Il dispose ainsi d'un pouvoir qui dépasse la simple vérification de conformité de la loi au texte constitutionnel.

¹⁹ Voir ROUSSILLON (H), « Le Conseil Constitutionnel », Dalloz 1966, p. 221.

²⁰ Voir PASCAL (J), « La saisine du Conseil Constitutionnel », LGDJ 1999, p. 66.

²¹ Voir GALLAND (M), « Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois aux États – unis, 1932.

²² Voir DUEZ (P), « Le contrôle juridictionnel de la Constitutionnalité des lois en France », in Mélanges HAURIOU 1929 pp. 213 et s.

Ainsi le juge constitutionnel joue un rôle important. Sans lui il n'y a pas d'État de droit. La Mauritanie comme les autres États du Maghreb doivent tendre à donner au Conseil Constitutionnel les moyens juridiques pour soumettre le législateur au respect de la règle de droit²³.

²³ Voir Bouony (L) : « Réflexion sur le contrôle de la constitutionnalité des lois », Mélanges H. Mzioudet, 1994, p. 7.