

# **Le règlement de l'attribution des litiges en droit congolais. Proposition pour la loi (organique) sur la Cour constitutionnelle**

Nicolas Banneux

**Nicolas Banneux** : Maître de conférences à l'Université de Liège ; Ancien membre du Collège d'experts du Sénat (R.D.C.) pour la rédaction de la Constitution de la Troisième République ; Stagiaire judiciaire dans l'arrondissement de Namur

## **1. Développements**

### **1.1. Introduction - Objet**

1. La Constitution congolaise de la Troisième République institue un pouvoir judiciaire composé de plusieurs branches, la Cour constitutionnelle et deux ordres de juridictions, à savoir l'ordre judiciaire (composé des juridictions judiciaires *sensu stricto*, civiles et militaires, coiffées par la Cour de cassation) et l'ordre administratif (composé des juridictions administratives, au sommet desquelles se trouve le Conseil d'État).

Cette dualité des ordres juridictionnels étant posée, il y a lieu de mettre en place les mécanismes destinés à éviter les empiètements de l'un sur l'autre (conflits positifs d'attributions) ou au contraire, à empêcher qu'un litige ne puisse être tranché par aucune juridiction des deux ordres (conflits négatifs d'attributions).

2. Dans les lignes qui suivent, nous n'avons d'autre ambition que d'éclairer modestement le législateur congolais sur l'un des points particulièrement technique qu'il devra régler, à savoir la problématique dite de l'attribution des litiges pour laquelle un recours particulier, prévu par la Constitution, doit être organisé devant la Cour constitutionnelle.

En effet, le constituant de la Troisième République a choisi de confier à cette Haute juridiction, outre le classique contrôle de la constitutionnalité des actes de diverses autorités et des compétences variées, le soin de trancher les contestations qui s'élèvent sur l'attribution d'un litige à l'ordre juridictionnel judiciaire ou administratif.

Par ce choix, le constituant congolais permet de régler les conflits d'attributions par une juridiction indépendante des ordres juridictionnels en cause sans pour autant créer une juridiction supplémentaire spécifiquement dédiée à ce type de problèmes.

3. Les travaux visant à rédiger les textes nécessaires à la mise en place et au fonctionnement effectif d'une juridiction constitutionnelle spécialisée doivent permettre la réalisation la plus fidèle des vœux qu'a exprimés le peuple congolais en approuvant à une large majorité la Constitution promulguée par le Président de la République le 18 février 2006.

La question qui nous occupe a déjà fait l'objet de réflexions de la part d'experts au cours d'un colloque sur la Cour constitutionnelle tenu à Kinshasa le 6 février 2007. Nous tiendrons spécialement compte, pour formuler nos propositions, des suggestions émises et des questions

posées par le Professeur Paul Lemmens, Conseiller d'État (Belgique), à l'occasion du colloque précité en tentant, dans la mesure du possible, de les rencontrer.

## **1.2. Le texte constitutionnel à mettre en œuvre**

4. L'objet de notre réflexion est saisi par les alinéas 4 et 5 de l'article 161 de la Constitution de la Troisième République. Ils sont rédigés comme suit :

«Elle [La Cour constitutionnelle] connaît des recours contre les arrêts rendus par la Cour de cassation et le Conseil d'État, uniquement en tant qu'ils se prononcent sur l'attribution du litige aux juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif. Ce recours n'est recevable que si un déclinatoire de juridiction a été soulevé par ou devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État.

Les modalités et les effets des recours visés aux alinéas précédents sont déterminés par la loi.»

Il incombe à notre sens au législateur de tenir compte, en vertu de ce texte, de sept impératifs constitutionnels que nous dégagerons ci-après (I.4) et de les mettre en œuvre.

5. Nous faisons d'emblée remarquer que ce texte ne concerne que les aspects institutionnels et procéduraux de la problématique de l'attribution des litiges. Seuls sont envisagés ici la détermination des autorités compétentes pour trancher une telle contestation, la procédure à suivre ainsi que les effets des décisions rendues et non les critères de fond qui permettent de déterminer à quel ordre de juridictions il y a lieu d'attribuer un litige particulier.

Même si la Constitution fournit certaines indications (voy. art. 155 en ce qui concerne le Conseil d'État), en l'absence de clef constitutionnelle générale d'attribution, ces critères seront établis par des instruments législatifs particuliers et c'est à eux qu'il faudra se référer pour résoudre les questions que la procédure envisagée dans ces lignes permettra d'aborder.

Le législateur organique se voit d'ailleurs expressément assigner par des dispositions constitutionnelles particulières la mission de déterminer les compétences respectives des juridictions de l'ordre judiciaire (art. 153, dern. al. Const. ; *adde*, pour les juridictions militaires : art. 156, dern. al. Const.) et de l'ordre administratif (art. 155, dern. al. Const.).

## **1.3. Le rang de la norme habilitée à mettre en œuvre l'article 161 de la Constitution**

6. Nous relevons au préalable que si l'organisation et le fonctionnement de la Cour doivent faire l'objet d'une loi organique (art. 169 Const.), les modalités et les effets des arrêts visés à l'article 161 n'appellent qu'une loi «ordinaire» (art. 161, al. 5 Const.).

D'un point de vue légistique et dans un souci de simplicité, il peut sembler préférable que l'ensemble soit traité dans un seul et même instrument selon la procédure prévue à l'article 124 de la Constitution (loi organique, qui peut le plus peut le moins) car les modalités et les effets des recours visés à l'article 161, alinéa 5 sont intimement liés à l'organisation et au fonctionnement de la Cour, visés à l'article 169.

Néanmoins les dispositions proposées ci-après pourraient (comme toutes celles visant à organiser

les autres recours visés à l'article 161) être adoptées selon la procédure ordinaire prévue à l'article 135 de la Constitution. Quelle que soit l'option retenue, la procédure ordinaire sera suffisante pour les modifier ultérieurement.

## **1.4. Examen des règles posées par la Constitution**

L'article 161, alinéa 4 et 5, contient à notre estime sept enseignements qu'il convient de prendre en considération dans le travail législatif qui retient notre attention.

### **1.4.1. La mission de la Cour constitutionnelle dans le contentieux de l'attribution**

7. Premièrement, la compétence de régler l'attribution d'un litige est confiée à la Cour constitutionnelle. Elle doit avoir les moyens de l'exercer de manière pleine et entière.

Pour cerner le contour de cette règle, nous croyons utile de préciser que le rôle de la Cour constitutionnelle est limité à trancher la question de l'attribution du litige, c'est-à-dire qu'elle peut déterminer si celui-ci ressortit au pouvoir de juridiction de l'ordre judiciaire ou administratif. Cette question est donc étrangère à celle de la compétence d'une juridiction spécifique, c'est-à-dire la question de savoir qui est apte à connaître du litige et à le trancher, au sein d'un ordre juridictionnel déterminé.

8. La distinction est importante et permet de baliser l'action du législateur dans les effets qu'il entend donner aux arrêts de la Cour constitutionnelle dans cette matière (voy. *infra*). Si, par souci d'économie de procédure, il est préférable, dans certaines hypothèses, de prévoir que la Cour renvoie le litige à une juridiction déterminée, désignée dans l'arrêt, seule la détermination de l'ordre juridictionnel a autorité de chose jugée dans la suite de la procédure.

La détermination, au sein de cet ordre, de la juridiction compétente, si elle a pu faire l'objet d'un examen par la Cour constitutionnelle, ne préjudicie pas d'un réexamen (voire d'une remise en cause) selon les procédures propres à cet ordre juridictionnel.

### **1.4.2. L'auteur des décisions pouvant être déférées à la Cour constitutionnelle**

9. Deuxièmement, le constituant n'a pas entendu permettre à la Cour constitutionnelle d'interférer avec les procédures pendantes devant chaque juridiction de quelque degré que ce soit. Seules les décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'État peuvent lui être déférées.

10. Cette option constitutionnelle impose d'une part à celui qui veut porter une telle question devant la Cour d'épuiser les recours qui lui sont ouverts au sein de l'ordre de juridictions initialement saisi et, par voie de conséquence, d'autre part, permet (et, dans une certaine mesure, impose, voy. *infra*) aux parties de la faire trancher préalablement à la saisine de la Cour.

Les premiers juges de l'attribution d'un litige sont donc les juridictions judiciaires et administratives qui, à chaque degré de la pyramide juridictionnelle, peuvent être invitées à trancher une question litigieuse d'attribution, préalablement à tout autre examen de la compétence, de la recevabilité ou du fond, voire le faire d'initiative.

### **1.4.3. Le type de décisions pouvant être déférées à la Cour constitutionnelle**

11. Troisièmement, la Constitution indique la manière dont il convient de définir le périmètre des décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'État qui peuvent être déférées à la Cour constitutionnelle.

Il s'agit, comme l'indique l'article 161, alinéa 4, 1<sup>ère</sup> phrase, *in fine*, de tous les *arrêts* qui *se prononcent sur l'attribution* du litige, d'office ou à la demande des parties ; ni plus, ni moins.

12. Il faut donc que la juridiction dont la décision est querellée ait pris position sur le problème soumis à la Cour constitutionnelle.

Il serait prématuré d'entreprendre une mesure destinée à mettre la cause en état ou une décision de réouverture des débats qui ne prendrait pas attitude quant à l'attribution du litige. Peu importe par contre qu'elle rouvre les débats sur d'autres aspects du litige pour autant qu'elle ait tranché définitivement celui qui concerne son attribution.

### **1.4.4. L'obligation qu'un déclinatoire de juridiction ait été soulevé préalablement à la saisine de la Cour constitutionnelle**

13. Quatrièmement, le constituant a tracé une limite de procédure, destinée essentiellement à éviter l'usage d'un tel recours à des fins dilatoires.

Cette précision procédurale ne nécessite pas directement de mesure d'exécution mais, en tant qu'elle place au niveau constitutionnel ce qui pourrait n'apparaître que comme un simple détail technique, elle nous semble révélatrice de l'esprit dans lequel le constituant a envisagé ce recours.

Le défaut de juridiction de l'ordre juridictionnel dont on conteste la dernière décision ne peut pas être soulevé pour la première fois devant la Cour constitutionnelle. Il doit avoir été examiné, selon le cas, par la Cour de cassation ou le Conseil d'État, soit à l'initiative d'une partie, soit d'office par ces juridictions.

### **1.4.5. La détermination des modalités du recours devant la Cour constitutionnelle**

14. Cinquièmement, il appartient au législateur de déterminer les modalités des recours prévus à l'article 161 de la Constitution (art. 161, al. 5 Const.).

Pour ce faire, dans le prolongement des considérations qui sous-tendent la règle précédente, il y a lieu de garder à l'esprit que le recours dont question ici vise déjà des décisions rendues au sommet d'un ordre juridictionnel (judiciaire ou administratif). Il incombe donc de tenir compte de la longueur du processus déjà suivi pour en arriver là.

La situation envisagée ici se distingue en cela fondamentalement de certains modes de saisine de la Cour constitutionnelle ayant pour objet d'introduire une instance qui constituera la première et la dernière occasion de débattre d'une question litigieuse.

15. Même si elle peut revêtir des aspects fondamentaux pour l'organisation de l'État, la question de l'attribution du litige ne touche pas au fond du problème qui intéresse au premier chef les parties à la cause. Il faut donc la vider au plus vite en évitant les échanges interminables d'arguments,

tout en permettant à chacun (dont le procureur général près la Cour constitutionnelle, eu égard à la nature des principes en cause) de s'exprimer.

Sans prétendre que ce choix découle directement d'un impératif constitutionnel mais en ayant égard à l'économie générale du système mis en place par le constituant, la procédure proposée sera donc simple, rapide et efficace.

Ainsi, dans l'optique d'une réduction des délais et des pièces de procédure échangées, nous proposons de favoriser le caractère exclusivement écrit de l'instruction de la cause (sauf si une partie souhaite être entendue à l'audience) et d'imposer au demandeur devant la Cour constitutionnelle de faire figurer dans son acte introductif une série de mentions destinées à permettre dès ce stade une clarification (donc une accélération) du débat.

#### **1.4.6. Le caractère d'ordre public de l'attribution des litiges**

16. Sixièmement, par l'emploi de l'expression «soulevé *par* ou devant» l'article 161, alinéa 4, 2<sup>e</sup> phrase réserve expressément l'hypothèse dans laquelle la Cour de cassation ou le Conseil d'État soulèverait d'office le déclinatoire de juridiction.

Cette formulation établit, s'il en était besoin, que le moyen tiré du défaut de juridiction intéresse l'ordre public.

17. À notre estime, la Constitution habilite – voire contraint – les deux juridictions suprêmes à soulever d'office la mauvaise attribution d'un litige sans distinguer selon que la matière de fond qui fait l'objet du litige est ou non d'ordre public. De plus, elle permet aux parties de proposer un déclinatoire de juridiction pour la première fois devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État.

#### **1.4.7. Les effets de l'arrêt de la Cour constitutionnelle**

18. Septièmement, la Constitution impose que la loi règle les effets des différents recours dont la Cour connaît en application de l'article 161.

En ce qui concerne le recours prévu à l'article 161, alinéa 4, en pratique, quatre hypothèses doivent être distinguées.

*a.* Première hypothèse : la juridiction *a quo* déclare que le litige ressortit à son pouvoir de juridiction et la Cour constitutionnelle rejette le recours. L'arrêt entrepris devient définitif et il y a lieu de s'y conformer (le cas échéant, si c'est un arrêt de cassation, en poursuivant la procédure devant la juridiction à laquelle l'affaire avait été renvoyée sur le fond).

Nous proposons de retenir cette solution, que la Cour constitutionnelle ait abordé ou non le problème de l'attribution (ex. : recours irrecevable car formalisé hors délai), et d'en tirer une règle générale.

Dès lors qu'un ordre juridictionnel a connu d'un litige, l'a vidé de manière définitive et que l'attribution de celui-ci n'a pas été contestée utilement (que ce soit devant une juridiction supérieure du même ordre ou devant la Cour constitutionnelle), l'autre ordre devient sans juridiction pour en connaître. Cette solution pragmatique a pour but d'éviter autant que possible les saisines parallèles et les conflits positifs d'attributions.

b. Deuxième hypothèse : la juridiction *a quo* déclare que le litige ressortit à son pouvoir de juridiction et la Cour constitutionnelle est d'un avis différent. Nous proposons alors que l'affaire soit renvoyée par les soins de la Cour constitutionnelle devant la juridiction de fond compétente pour en connaître.

Nous rappelons que la désignation par la Cour de la juridiction habilitée à connaître du litige ne lie celle-ci qu'à l'égard de l'attribution à l'ordre auquel elle appartient. Pour le surplus, elle est indicative et non attributive de compétence.

L'obligation de recommencer tout le procès devant l'ordre juridictionnel idoine est à notre sens renforcée par le droit que l'article 21 de la Constitution reconnaît à chacun d'exercer un recours contre les décisions de justice. Cette garantie, quoique limitée dans certaines de ses virtualités par le texte constitutionnel (voy. par ex. l'article 155 relatif au Conseil d'État), ainsi que le droit pour le citoyen de ne pas être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne, seraient en effet érodés si le litige devait être renvoyé devant une juridiction de rang plus élevé que celle qui aurait dû initialement en connaître.

À l'instar de ce que prévoyait dès 1804 le Code Napoléon en son article 2246, à savoir le maintien de l'effet interruptif de la prescription d'une citation lancée devant un juge incompetent, nous proposons que les délais impartis à l'action initiale (délais de prescription ou délais de recours) soient regardés comme valablement interrompus dès la première demande, nonobstant le choix erroné de l'ordre juridictionnel.

c. Troisième hypothèse : la juridiction *a quo* déclare que le litige ne ressortit pas à son pouvoir de juridiction et la Cour constitutionnelle refuse d'annuler l'arrêt. Dans ce cas, c'est l'initiative de la partie la plus diligente et non l'arrêt de la Cour qui saisira une juridiction de l'autre ordre.

Nous proposons qu'à défaut de le faire dans les deux mois qui suivent l'arrêt de rejet, l'effet interruptif attaché à la demande initiale soit considéré comme non avenu.

Dans cette hypothèse, une distinction doit être faite selon les motifs qui ont conduit la Cour constitutionnelle à rejeter le recours.

Si la Cour constitutionnelle rejette le recours après avoir examiné le problème de l'attribution, elle reconnaît que le déclinatoire de juridiction auquel il a été fait droit devant l'ordre de juridictions saisi était fondé et, par conséquent, que l'autre ordre juridictionnel était compétent. Dans la perspective d'une saisine ultérieure de l'ordre compétent et en vue d'éviter un conflit négatif d'attributions, il paraît opportun de considérer que cet ordre sera lié par l'arrêt de la Cour constitutionnelle et que ses organes ne pourront plus se déclarer sans juridiction.

Par contre, si le recours a été rejeté par la Cour constitutionnelle sans examen de l'attribution proprement dite (ex. : recours irrecevable pour dépassement du délai ou un problème de forme), cet arrêt n'a pas autorité de chose jugée quant à l'attribution en cas de saisine ultérieure de l'autre ordre juridictionnel. En cas de déclinatoire de juridiction accueilli ou soulevé par la deuxième juridiction suprême saisie (par hypothèse), un nouveau recours devant la Cour constitutionnelle serait envisageable.

À ce stade, de deux choses l'une. Soit le deuxième ordre saisi était compétent ; la Cour constitutionnelle annule l'arrêt qui lui est déféré et renvoie la cause à son auteur. Soit c'est à bon

droit que le deuxième ordre s'est déclaré sans juridiction ; la juridiction suprême du premier ordre saisi s'était trompée mais la Cour constitutionnelle n'a pas pu annuler sa décision.

Dans ce dernier cas de figure, l'on se trouve devant un conflit négatif d'attributions dont la résolution implique, en pratique, l'impossibilité de retourner devant les juridictions de l'ordre compétent. Cela ne nous paraît pas pour autant inacceptable puisque ce cas de figure suppose que la partie qui postulait initialement une décision sur le fond supporte les conséquences de sa tardiveté ou du non-respect de la procédure qui ont empêché la Cour constitutionnelle de résoudre le problème de l'attribution lorsqu'elle avait été saisie une première fois.

d. Quatrième hypothèse : la juridiction *a quo* déclare que le litige ne ressortit pas à son pouvoir de juridiction et la Cour constitutionnelle annule l'arrêt. La cause demeure au sein du même ordre juridictionnel et est alors renvoyée devant la juridiction *a quo*, autrement composée, pour que la procédure soit poursuivie devant elle pour le surplus. Dans ce cas, la Cour de cassation et le Conseil d'État sont tenus de se conformer à la position de la Cour constitutionnelle.

## 2. Proposition de texte législatif

Du recours prévu à l'article 161, alinéa 4 de la Constitution

Article A.

Le recours visant à statuer sur l'attribution du litige, comme prévu à l'article 161, alinéa 4 de la Constitution, est exercé conformément aux dispositions qui suivent.

Le recours est porté devant la Cour constitutionnelle par exploit d'huissier de justice signifié à toutes les parties, dans le mois du prononcé de l'arrêt de la Cour de cassation ou du Conseil d'État attaqué.

L'exploit d'huissier est dénoncé à la juridiction dont l'arrêt est attaqué. Mention en est faite en marge de l'arrêt attaqué. Le dossier de la procédure est transmis au greffe de la Cour constitutionnelle sans délai.

L'arrêt attaqué est joint en copie à la citation.

La citation est motivée et porte, à peine de nullité absolue, outre les mentions ordinairement prescrites :

1°) les références des normes violées par l'arrêt attaqué ;

2°) l'indication de la juridiction devant laquelle le demandeur estime qu'il y a lieu de renvoyer la cause, conformément à la présente loi ;

3°) les références des normes qui justifient la compétence matérielle et, le cas échéant, territoriale, de la juridiction devant laquelle la partie citante sollicite le renvoi de la cause ;

4°) l'indication de la pièce de procédure par laquelle une partie a, devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État, décliné la juridiction de l'ordre juridictionnel saisi ou, le cas échéant, du passage de l'arrêt attaqué qui soulève d'office un tel déclinatoire de juridiction.

Article B.

---

## Le règlement de l'attribution des litiges en droit congolais.

Les parties citées disposent d'un mois à partir de la citation pour déposer leur mémoire au greffe de la Cour.

Les parties sont averties de la fixation de l'audience un mois avant celle-ci.

Le procureur général près la Cour constitutionnelle a la faculté de déposer des conclusions écrites au dossier de la procédure un mois avant l'audience et les parties d'y répondre par écrit par voie de note déposée au plus tard la veille de l'audience au greffe de la Cour.

Les parties sont entendues uniquement si l'une d'entre elles le demande dans sa citation ou son mémoire. Dans ce cas, la Cour statue après avoir entendu les parties et le procureur général près la Cour constitutionnelle. Dans le cas contraire, la Cour statue sans débats.

Lorsque les parties sont entendues, la Cour leur donne la possibilité de répondre oralement à l'avis du procureur général.

La Cour constitutionnelle rend sa décision dans le mois de la prise en délibéré. La date est communiquée aux parties à la clôture des débats.

Le greffier de la Cour constitutionnelle communique l'arrêt rendu à la juridiction dont l'arrêt faisait l'objet du recours et le notifie aux parties au plus tard dans les huit jours de son prononcé. Mention en est faite en marge de l'arrêt attaqué. Le cas échéant, le dossier de la procédure est communiqué à la juridiction de renvoi.

### Article C.

Si la Cour constitutionnelle annule l'arrêt par lequel la Cour de cassation ou du Conseil d'État a reconnu sa juridiction, l'affaire est renvoyée devant la juridiction de fond qui eût été initialement compétente pour connaître du litige si celui-ci avait été porté devant l'ordre juridictionnel auquel il est attribué.

### Article D.

Si la Cour constitutionnelle annule l'arrêt par lequel Cour de cassation ou du Conseil d'État a décliné sa juridiction, l'affaire est renvoyée devant la juridiction dont la décision a été annulée, autrement composée.

### Article E.

Dans les cas d'annulation visés aux deux articles précédents, toutes les juridictions appelées à statuer dans la même affaire, y compris la Cour de cassation et le Conseil d'État, sont définitivement liées par la décision de la Cour constitutionnelle quant à l'attribution de la cause à l'un des ordres juridictionnels.

### Article F.

Lorsque la Cour constitutionnelle refuse d'annuler un arrêt par lequel la Cour de cassation ou le Conseil d'État a reconnu sa juridiction, l'arrêt de la Cour constitutionnelle lie toute juridiction quant à l'attribution du litige à l'ordre juridictionnel concerné.

Toute décision définitive par laquelle la juridiction qui la rend reconnaît explicitement ou

---



implicitement que le litige est attribué à l'ordre juridictionnel auquel elle appartient empêche toute juridiction de l'autre ordre juridictionnel de se prononcer postérieurement sur les objets définitivement tranchés.

#### Article G.

Lorsque la Cour constitutionnelle refuse d'annuler un arrêt par lequel la Cour de cassation ou le Conseil d'État a décliné sa juridiction, cet arrêt ne s'impose aux juridictions de l'ordre juridictionnel auquel n'appartient pas la juridiction ayant rendu l'arrêt attaqué que lorsque l'arrêt de la Cour constitutionnelle prend position sur le bien-fondé du déclinatoire de juridiction soulevé par ou devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État.

#### Article H.

Nonobstant toute disposition contraire, les délais impartis aux actions et recours introduits devant un ordre juridictionnel déclaré sans juridiction par la Cour constitutionnelle seront considérés, devant les juridictions de l'autre ordre juridictionnel, comme ayant valablement été interrompus à la date à laquelle la première juridiction de l'ordre déclaré sans juridiction a été saisie.

Le bénéfice de l'alinéa qui précède est refusé à la partie qui néglige de saisir une juridiction de l'ordre compétent dans les deux mois qui suivent le prononcé d'un arrêt de la Cour constitutionnelle qui rejette le recours dirigé contre un arrêt par lequel la Cour de cassation ou du Conseil d'État s'estime sans juridiction.

PDF généré automatiquement le 2020-06-25 05:03:42

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=534>