

DECISION N° 008/DCC/SVA/25 DU 11 AOUT 2025

**SUR LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITE DES ARTICLES 401, 403 ET 409
DU CODE DE PROCEDURE CIVILE, COMMERCIALE, ADMINISTRATIVE ET
FINANCIERE**

LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

Saisie suivant requête du 10 juillet 2025, enregistrée le 11 juillet 2025 à son secrétariat général, sous le numéro CC-SG 008, par laquelle madame Mery Sri SETIAWATY lui demande de déclarer inconstitutionnels les articles 401, 403 et 409 du Code de procédure civile, commerciale, administrative et financière ;

Vu, notamment :

La Constitution ;

La loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 57-20 du 18 novembre 2020 ;

La loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant Code de procédure civile, commerciale, administrative et financière ;

Le décret n° 2018-479 du 26 décembre 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement du secrétariat général de la Cour constitutionnelle ;

Le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

I. SUR LES GRIEFS ET MOYENS

Considérant que madame Mery Sri SETIAWATY demande à la Cour constitutionnelle de déclarer les articles 401, 403 et 409 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière contraires aux articles 1^{er}, 15, 47 et 49 de la Constitution, 2 paragraphe 3 et 14 paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples ;

Qu'elle allègue que les articles 401, 403 et 409 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 précitée instaurent, collectivement, un régime procédural qui met les actes administratifs à l'abri de tout contrôle juridictionnel rapide, retarde l'accès à la justice et récompense l'inaction de l'administration ;

Que, dans le domaine du droit de la famille, la suspension de l'arrêt n° 043 du 15 mars 2024 attribuant la garde des enfants à leur mère s'est prolongée pendant plus d'un an, privant celle-ci de tout lien juridique effectif avec ses enfants, sans contrôle juridictionnel rapide et en méconnaissance de la certitude juridique exigée par l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

II. SUR LA COMPETENCE

Considérant qu'aux termes de l'article 175 alinéa 2 de la Constitution, la Cour constitutionnelle « est juge de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux » ;

Considérant que madame Mery Sri SETIAWATY a saisi la Cour constitutionnelle d'un recours en inconstitutionnalité des articles 401, 403 et 409 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant Code de procédure civile, commerciale, administrative et financière ;

Que la Cour constitutionnelle est, donc, compétente ;

Qu'elle n'est, cependant, pas compétente pour apprécier la conformité de l'arrêt n° 043 du 15 mars 2024 à la Constitution, précisément à l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui fait partie intégrante de celle-ci.

III. SUR LA RECEVABILITE

Considérant que, s'agissant d'un recours en inconstitutionnalité, la recevabilité de la requête est encadrée par les articles 43 et 44 alinéa 1^{er} de la loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 57-20 du 18 novembre 2020 qui, respectivement, prescrivent :

Article 43 : « La Cour constitutionnelle est saisie, à peine d'irrecevabilité par requête écrite, adressée à son Président et signée par le requérant » ;

Article 44, alinéa 1^{er} : « La requête aux fins de recours en inconstitutionnalité contient, à peine d'irrecevabilité, les noms, prénoms, date et lieu de naissance, profession et adresse du requérant et doit être explicite en ce qui concerne l'acte ou la disposition dont l'inconstitutionnalité est alléguée et la disposition ou la norme constitutionnelle dont la violation est invoquée » ;

Considérant que la requête introduite par madame Mery Sri SETIAWATY obéit aux conditions de recevabilité ci-dessus prescrites ;

Qu'elle est, donc, recevable.

IV. SUR LE FOND

A. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 401

1. Sur le moyen tiré de la violation de l'article 1^{er} de la Constitution

Considérant que la requérante fait grief à l'article 401 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière d'imposer l'exécution immédiate des décisions administratives et de consacrer, ainsi, une présomption irréfragable de légalité des actes administratifs au mépris du droit à un recours effectif et du principe de la hiérarchie des normes (check-list de Venise, § 42) ;

Qu'elle soutient, alors, que l'article 401 susvisé viole les principes fondamentaux de l'Etat de droit garantis par l'article premier de la Constitution et passe outre l'interdiction faite aux lois de créer des immunités procédurales ;

Considérant que la requérante n'a rien établi qui puisse attester que la « check-list de Venise, §12 » fait partie intégrante de la Constitution ;

Qu'elle n'édifie pas davantage sur la disposition constitutionnelle portant interdiction pour les lois de créer des immunités procédurales ;

Considérant, toutefois, que l'article premier alinéa 1^{er} de la Constitution dispose : « La République du Congo est un Etat de droit, souverain, unitaire et indivisible, décentralisé, laïc et démocratique » ;

Considérant que l'article 401 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière énonce : « La demande en justice n'est pas suspensive de l'exécution de la décision contestée » ;

Considérant que la requérante allègue que cette disposition viole les principes fondamentaux de l'Etat de droit garantis à l'article premier de la Constitution sans, cependant, les spécifier ;

Que le moyen est, ainsi, inopérant et encourt rejet.

2. Sur le moyen tiré de la violation de l'article 47 de la Constitution

Considérant que la requérante expose, à cet égard, qu'en permettant l'exécution d'actes, potentiellement, illégaux sans possibilité de suspension automatique, l'article

401 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 précitée nie au justiciable une protection et un recours juridictionnels effectifs, en contradiction avec l'article 47 de la Constitution ;

Considérant qu'aux termes de l'article 47 de la Constitution, « Tout citoyen qui subit un préjudice du fait de l'administration a le droit d'agir en justice, dans les formes déterminées par la loi » ;

Considérant que l'article 401 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière énonce : « La demande en justice n'est pas suspensive de l'exécution de la décision contestée » ;

Considérant que cette disposition est loin de laisser comprendre qu'elle ferme tout recours effectif aux justiciables dès lors qu'elle permet à ces derniers, à travers « La demande en justice », d'exercer un recours juridictionnel effectif contre la décision qu'ils contestent ;

Considérant, d'ailleurs, que, contrairement à ce qu'allègue la requérante, l'article 47 de la Constitution ne prévoit, nullement, la possibilité de « suspension automatique des actes administratifs » illégaux ;

Considérant, en outre, que la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 ci-haut citée ne se réduit pas au seul article 401 critiqué par la requérante ;

Considérant, en effet, dans le cadre de la garantie procédurale, que l'article 397 de la même loi prévoit : « Toute action ne peut être portée en justice si elle n'a été précédée d'un recours gracieux ou hiérarchique, ou d'une demande préalable » ;

Que, de la sorte, l'article 398 de ladite loi précise qu'« ...en cas d'accord entre les parties, la transaction est exécutoire et met fin à toute procédure » ;

Que, de même, s'il est entendu, aux termes de l'article 401 dont s'agit, que « La demande en justice n'est pas suspensive de l'exécution de la décision contestée », l'article 402 subséquent précise que « Toutefois, il pourra être demandé à la juridiction saisie un sursis à l'exécution. Ce sursis ne pourra être accordé que si l'exécution est susceptible d'entraîner un préjudice irréparable » ;

Qu'en conséquence, c'est se complaire à une lecture sélective des dispositions de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 précitée et isolée de son article 401 que de prétendre que ce dernier ne protège pas le justiciable et ne lui offre pas de recours juridictionnel effectif ;

Que le moyen n'est pas fondé et mérite rejet.

3. Sur le moyen tiré de la violation de l'article 2 § 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Considérant que la requérante affirme, en outre, qu'en permettant l'exécution d'actes, potentiellement, illégaux sans possibilité de suspension automatique, l'article 401 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 précitée nie au justiciable une protection et un recours juridictionnels effectifs, en contradiction avec l'article 2 § 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Considérant que l'article 2 § 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule :

« Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à :

« a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;

« b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ;

« c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié » ;

Considérant que l'article 401 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière énonce : « La demande en justice n'est pas suspensive de l'exécution de la décision contestée » ;

Considérant que, tel que libellé, l'article 401 ci-dessus cité ne prive nullement les justiciables d'un quelconque recours juridictionnel effectif et ne fait, par ailleurs, pas obstacle à la juridiction compétente de statuer, valablement, sur leurs droits ;

Que, de même, aucun des termes de cet article ne peut être regardé comme fermant la possibilité pour le justiciable de former un autre recours juridictionnel si tant est que la décision du juge administratif de premier ressort lui faisait grief ;

Considérant, par ailleurs, que les termes de l'article 2§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tels que posés, ne prévoient nullement, comme le prétend la requérante, « la possibilité d'une suspension automatique des actes administratifs illégaux » ;

Que sous le bénéfice de ce qui a déjà été développé sur la protection des justiciables au regard des articles 397 et 398 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 précitée, il y a lieu de retenir que le moyen tiré de la violation de l'article 2§3 du

Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'est pas fondé et encourt rejet.

4. Sur le moyen tiré de la violation de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples

Considérant que la requérante affirme, aussi, qu'en permettant l'exécution d'actes, potentiellement, illégaux sans possibilité de suspension automatique, l'article 401 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 précitée nie au justiciable une protection et un recours juridictionnels effectifs, en contradiction avec l'article 7 de Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples ;

Considérant que l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples prévoit :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :

« a. le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ;

« b. le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente ;

« c. le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ;

« d. le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.

« 2. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle a eu lieu, une infraction légalement punissable. Aucune peine ne peut être infligée si elle n'a pas été prévue au moment où l'infraction a été commise. La peine est personnelle et ne peut frapper que le délinquant » ;

Considérant qu'au regard des griefs formulés par la requérante et des développements ci-haut entrepris, l'article 401 qu'elle critique est, contrairement à ses allégations, loin de constituer un obstacle à la protection des justiciables et à l'exercice, par ces derniers, de recours devant les juridictions compétentes ;

Considérant, de même, qu'aucun des termes de cet article 401 ne peut, raisonnablement et de bonne foi, être compris comme remettant en cause la protection procédurale des justiciables et le droit pour toute personne d'être entendue par le juge administratif et, donc, de le saisir en vue de faire prévaloir ses droits fondamentaux ;

Que la critique développée par la requérante, étrangère à la disposition critiquée au regard de cette évidence, est, dès lors, mal fondée ;

Qu'il y a, donc, lieu de rejeter le moyen y afférent.

B. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 403

1. Sur le moyen tiré de la violation de l'article 47 de la Constitution

Considérant que, pour la requérante, l'accès à la justice exige que les juridictions disposent du pouvoir de corriger, rapidement, les actes illégaux de sorte que l'article 403 du code de procédure civile, commerciale, administrative et financière, qui interdit aux juridictions de première instance d'annuler les actes administratifs ou d'y faire obstacle et qui retarde, ainsi, l'accès effectif des justiciables à un recours utile, viole l'article 47 de la Constitution ;

Considérant que l'article 47 de la Constitution dispose : « Tout citoyen qui subit un préjudice du fait de l'administration a le droit d'agir en justice, dans les formes déterminées par la loi » ;

Considérant que l'article 403 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière prévoit :

« La légalité des actes administratifs ne constitue jamais une question préjudicielle de sorte que les juridictions, saisies d'une exception d'illégalité au cours d'une instance, ont compétence pour apprécier et interpréter la légalité des actes administratifs versés aux débats.

« Elles ne peuvent, cependant, annuler un acte administratif illégal ni même s'opposer à son exécution. Elles se bornent à constater son illégalité et par voie de conséquence, à écarter son application dans le litige qui leur est soumis » ;

Considérant, cependant et contrairement à ce que prétend la requérante, qu'il ne ressort pas de l'article 47 de la Constitution que les juridictions disposent du pouvoir de corriger rapidement les actes administratifs illégaux ;

Considérant que l'article 47 de la Constitution garantit, plutôt, le droit pour toute personne qui subit un préjudice du fait de l'administration de pouvoir s'adresser au juge compétent pour obtenir réparation ;

Que cette disposition constitutionnelle, comme la disposition légale critiquée, ne traite nullement du délai dans lequel la juridiction compétente saisie doit statuer ;

Qu'il s'ensuit qu'est, dès lors, inopérant et rejeté, le moyen tiré de la violation de l'article 47 de la Constitution, étant, d'ailleurs, acquis que l'impossibilité pour la

juridiction visée d'annuler un acte administratif illégal ou de s'opposer à son exécution est sans préjudice sur son pouvoir de statuer sur le fond du litige, d'une part, et, d'autre part, sur le pouvoir reconnu à tout intéressé de saisir la juridiction compétente à l'effet d'obtenir l'annulation de l'acte administratif illégal.

2. Sur le moyen tiré de la violation des articles premier de la Constitution, 2§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples

Considérant que la requérante allègue que l'article 403 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière cantonne les juridictions de première instance à un rôle purement déclaratif et oblige les justiciables à attendre une révision par la Cour suprême ;

Que cela retarde l'appel, permet le maintien de préjudices et crée, alors, un vide de responsabilité en contradiction avec l'article 1^{er} de la Constitution qui consacre le principe de l'Etat de droit ;

Que les justiciables se voient, ainsi, contraints de subir l'exécution d'un acte reconnu illégal qui entraîne des préjudices irréparables ;

Que, pourtant, les articles 2§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples imposent, à cet égard, des mesures correctrices promptes qui ont force contraignante.

a) Sur le moyen tiré de la violation de l'article premier de la Constitution

Considérant que l'article premier alinéa 1^{er} de la Constitution dispose que « La République du Congo est un Etat de droit, souverain, unitaire et indivisible, décentralisé, laïc et démocratique » ;

Considérant que l'article 403 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière, dont le contenu a été entre-temps rappelé, ne crée nullement un « vide de responsabilité » et ne retarde pas, non plus, l'appel comme allégué par la requérante ;

Considérant, en effet et comme indiqué plus haut, que l'article 403 dont s'agit ne fait pas obstacle au pouvoir juridictionnel du juge administratif de première instance qui, à cet égard, est celui de dire le droit et de trancher le litige au fond ;

Qu'il est, donc, faux pour la requérante de soutenir que l'article 403 oblige les justiciables à attendre une « révision » par la Cour suprême dès lors que l'exercice du recours devant cette haute juridiction, compétente pour annuler un acte administratif, n'est pas subordonné à l'office du juge administratif de première instance ;

Considérant, par ailleurs, que cet article 403 n'a pas vocation à retarder l'appel car l'exercice de cette voie de recours est subordonné au jugement du juge administratif de première instance saisi et ne doit, valablement, être relevé que contre ce jugement et non, ce qui est d'ailleurs invraisemblable, contre l'arrêt que la Cour suprême rendra sur le recours en annulation ;

Que la requérante est, ainsi, mal fondée à alléguer que les justiciables se voient contraints de subir l'exécution d'un acte reconnu illégal qui entraîne des préjudices irréparables, ce, d'autant plus par ailleurs que l'article 402 de la même loi leur offre la possibilité d'obtenir, dans ce cas, un sursis à exécution ;

Que, d'ailleurs, indépendamment de la procédure que les justiciables engagent devant le juge administratif de première instance, les mêmes justiciables disposent d'un recours direct devant la Cour suprême pour solliciter l'annulation de l'acte administratif illégal ;

Que le moyen n'est, donc, pas fondé et encourt rejet.

b) Sur le moyen tiré de la violation des articles 2§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples

Considérant, d'après la requérante, que les articles 2§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples imposent des mesures correctrices promptes à l'égard des actes administratifs illégaux ;

Considérant que l'article 2 § 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule :

« Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à :

« a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;

« b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ;

« c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié » ;

Considérant, de même, que l'article 7.1 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples stipule, notamment, que « Toute personne a droit à ce que sa

cause soit entendue. Ce droit comprend : « a. le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur » ;

Considérant, cependant, que l'article 2§3, ainsi invoqué, oblige les Etats à garantir un recours utile à toute personne dont les droits et libertés auront été violés et à garantir que l'autorité ou la juridiction compétente y statuera effectivement et donnera suite à tout recours dont le bien-fondé a été reconnu ;

Que l'article 7.1 de la Charte précitée garantit, également, le droit au juge ;

Considérant, ainsi, que ces deux articles ne contiennent nullement des dispositions qui imposent, comme le soutient la requérante, des mesures correctrices promptes à l'égard des actes administratifs illégaux ;

Considérant, par ailleurs et comme rappelé ci-haut, que l'article 403 critiqué n'interdit nullement l'exercice de tout recours en annulation devant le juge administratif compétent, pas davantage qu'il constitue un obstacle à l'exercice de son pouvoir juridictionnel par ce dernier ;

Qu'il est, donc, superflu pour la requérante de faire allusion aux prétendues et promptes mesures correctives qu'imposeraient les articles 2§3 et 7 ci-dessus cités ;

Qu'il s'ensuit que les moyens ne sont pas fondés et méritent d'être rejetés.

3. Sur le moyen tiré de la violation des articles 15 de la Constitution, 2§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples

Considérant que la requérante allègue que l'article 403 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière viole, également, le principe d'égalité devant la loi consacré à l'article 15 de la Constitution en ce que l'administration impose ses actes pendant que les justiciables restent sans moyens d'action ;

Que si l'égalité n'est pas absolue en matière procédurale, elle implique l'égalité des armes dans le procès et exige, à cet égard, que chaque partie ait une possibilité raisonnable de présenter sa cause sans se trouver en position d'infériorité manifeste face à l'autre ;

Qu'en effet, le justiciable subit l'acte, le temps et les obstacles procéduraux alors que l'administration utilise son acte comme bon lui semble ;

Qu'une telle différence de traitement doit être accompagnée de garanties fortes comme l'accès à un juge des référés réactif, les délais courts de jugement, le renvoi accéléré ou des pouvoirs partiels d'annulation, etc. ;

Considérant que l'article 15 de la Constitution dispose :

« Tous les citoyens congolais sont égaux devant la loi et ont droit à la protection de l'Etat.

« Nul ne peut être favorisé ou désavantagé en raison de son origine familiale, ethnique, de sa condition sociale, de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques ou autres » ;

Considérant que l'article 403 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière prévoit :

« La légalité des actes administratifs ne constitue jamais une question préjudicielle de sorte que les juridictions, saisies d'une exception d'illégalité au cours d'une instance, ont compétence pour apprécier et interpréter la légalité des actes administratifs versés aux débats.

« Elles ne peuvent, cependant, annuler un acte administratif illégal ni même s'opposer à son exécution. Elles se bornent à constater son illégalité et par voie de conséquence, à écarter son application dans le litige qui leur est soumis » ;

Considérant qu'il relève de l'évidence que l'objet de l'article 15 de la Constitution n'est pas identique à celui de l'article 403 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 ci-dessus cité ;

Que le moyen fondé sur la violation de l'article 15 de la Constitution est, alors, inopérant et encourt rejet ;

Que suit, également, le même sort, le grief selon lequel l'article 403 en cause institue un déséquilibre et impose des restrictions qui privent les justiciables de recours effectifs en violation des articles 2§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples car ces dispositions dont la violation est invoquée par la requérante ne traitent ni de l'égalité ni de la façon dont les parties à un procès doivent être traitées encore moins de leur statut devant le juge administratif de première instance.

4. Sur les moyens tirés de la violation des principes de proportionnalité et d'équité

Considérant que la requérante affirme que l'interdiction absolue faite à l'article 403 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière viole les principes de proportionnalité et d'équité ;

Que l'indemnisation prévue à l'article 405 de la même loi est une solution a posteriori qui, en violation de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples, ne prévient pas les dommages irréparables ;

Que c'est pourquoi, elle demande à la Cour constitutionnelle de censurer partiellement cet article dans son segment qui interdit l'annulation ou la suspension de l'acte administratif illégal et cantonne le juge à ne constater que l'illégalité alors que cet acte continue de produire ses effets ;

Considérant, cependant, comme entre-temps indiqué, que l'impossibilité pour le juge administratif de première instance d'annuler un acte administratif illégal ou de s'opposer à son exécution est sans préjudice pour tout intéressé car ce dernier a la possibilité de déférer ledit acte directement à la censure de la Cour suprême, soit avant soit après la saisine du juge administratif de première instance, à l'effet d'obtenir son annulation ;

Que, d'ailleurs, afin de prévenir le dommage irréparable dont fait état la requérante, l'article 402 du même code donne la possibilité à tout intéressé de demander un sursis à exécution ;

Qu'il s'ensuit que les moyens invoqués par la requérante ne sont pas fondés et encourent rejet.

5. Sur la violation du principe de la séparation des pouvoirs

Considérant, d'après la requérante, que l'article 403 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière subordonne le pouvoir judiciaire à l'exécutif et mine le principe de la séparation des pouvoirs ;

Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire est prévu par la Constitution, en ses articles 168 alinéa 1^{er} et 169 alinéas 1^{er} et 2, qui disposent respectivement :

Article 168 alinéa 1^{er}

« Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ».

Article 169 alinéas 1^{er} et 2

« Le pouvoir judiciaire ne peut empiéter ni sur les attributions du pouvoir exécutif, ni sur celles du pouvoir législatif.

« Le pouvoir exécutif ne peut ni statuer sur les différends, ni entraver le cours de la justice ou s'opposer à l'exécution d'une décision de justice » ;

Considérant que l'article 403 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière prévoit :

« La légalité des actes administratifs ne constitue jamais une question préjudicielle de sorte que les juridictions, saisies d'une exception d'illégalité au cours d'une instance, ont compétence pour apprécier et interpréter la légalité des actes administratifs versés aux débats.

« Elles ne peuvent, cependant, annuler un acte administratif illégal ni même s'opposer à son exécution. Elles se bornent à constater son illégalité et par voie de conséquence, à écarter son application dans le litige qui leur est soumis » ;

Considérant, cependant, que l'évidence qui s'impose, à cet égard, est telle que le libellé de l'article 403 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 précitée est sans aucun rapport avec le principe de la séparation des pouvoirs consacré par les dispositions constitutionnelles ci-dessus rappelées ;

Que le grief y afférent relève davantage de l'amalgame et encourt rejet.

C. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 409

1. Sur le moyen tiré de la violation de l'article premier de la Constitution

Considérant, selon la requérante, que le délai fixe de quatre mois prévu à l'article 409 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière crée une incertitude procédurale, favorise l'inaction de l'administration et retarde toute intervention du juge, violant ainsi les principes de proportionnalité et de diligence administrative prévus à l'article 1^{er} de la Constitution ;

Considérant que si le principe de l'Etat de droit inclut, entre autres, ceux de proportionnalité et de délai raisonnable, la requérante, qui ne se contente, à cet égard, que d'une série d'allégations, ne démontre pas en quoi l'article 409 qu'elle critique crée, comme elle le prétend, une incertitude procédurale, favorise l'inaction de l'administration et retarde toute intervention du juge ;

Considérant, toutefois et ainsi que cela a déjà été rappelé, que le délai de quatre mois, également mentionné à l'article 398 de la même loi, n'est pas anodin car il peut aussi être mis à contribution par les parties et aboutir à un accord entre elles, rendant alors la voie judiciaire sans objet dès lors que le recours gracieux ou hiérarchique ou encore de la demande préalable aurait, de la sorte, donné lieu à un compromis ou à un règlement amiable ;

Considérant, de même, que la décision de rejet attachée au silence de l'administration, telle qu'indiquée à l'article 409 en cause, loin de créer une incertitude procédurale, de favoriser l'inaction de l'administration et de retarder toute intervention du juge, constitue, bien au contraire, une espèce de pression sur l'administration ;

Qu'en effet, celle-ci est, alors, obligée de donner, explicitement, une suite à la réclamation dont elle est saisie car, autrement, son silence ouvrirait le délai de recours contentieux ;

Qu'il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé et doit être rejeté.

2. Sur le moyen tiré de la violation des articles 47 et 49 de la Constitution

Considérant que la requérante allègue qu'en imposant un délai de quatre mois avant tout recours judiciaire, en cas de silence de l'administration, et un délai contentieux de deux mois pour saisir le juge, l'article 409 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière constitue une entrave à l'accès rapide et immédiat à la justice, ce, en violation des articles 47 et 49 de la Constitution ;

Que l'Etat de droit exige que le justiciable puisse, promptement, contester l'inaction de l'administration pour faire respecter ses droits ;

Considérant que les articles 47 et 49 de la Constitution disposent respectivement :

Article 47

« Tout citoyen qui subit un préjudice du fait de l'administration a le droit d'agir en justice, dans les formes déterminées par la loi » ;

Article 49

« Tout étranger régulièrement établi sur le territoire national bénéficie des mêmes droits et libertés que les nationaux, dans les conditions déterminées par les traités et les lois, sous réserve de réciprocité » ;

Considérant que l'article 409 de la loi de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière édicte :

« Le silence gardé pendant quatre mois sur une réclamation par l'autorité administrative compétente vaut décision de rejet.

« En ce cas, le délai de recours commence à courir à l'expiration de cette période de quatre (4) mois.

« Au cas de rejet explicite de la réclamation le délai court du jour de la notification de la décision de rejet » ;

Considérant, cependant, que les articles 47 et 49 de la Constitution, dont la violation est soutenue par la requérante, ne prescrivent pas un accès rapide et immédiat à la justice et ne fixent pas un quelconque délai à l'aune duquel devrait être apprécié les délais de recours prévus à l'article 409 critiqué ;

Que la requérante est, dès lors, mal fondée à soutenir, au visa des articles 47 et 49 de la Constitution, que l'article 409 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière constitue une entrave à l'accès rapide et immédiat à la justice ;

Que le moyen encourt, donc, rejet.

3. Sur la violation des articles 2§3, 14§1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples

Considérant que la requérante affirme que le caractère rigide et automatiquement défavorable du délai prévu à l'article 409 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière viole l'article 2§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui pose l'exigence d'un recours rapide ;

Que les articles 2§3 et 14§1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples imposent aux Etats de garantir un recours effectif et un procès équitable sans délais déraisonnables ;

Que le délai de quatre mois ne répond pas aux exigences constitutionnelles d'un recours effectif et proportionné et que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques exige que le recours ne soit pas seulement théorique mais expéditif et accessible ;

Qu'or, un administré qui doit attendre, passivement, quatre mois pourrait se décourager, perdre confiance en la justice ou subir un préjudice irréversible ;

Que l'instauration d'un délai fixe de quatre mois valant, automatiquement, rejet engendre un déséquilibre manifeste, permet à l'administration de se soustraire à son obligation de répondre de manière motivée dans un délai raisonnable, vidant, ainsi de sa substance le principe de transparence et de redevabilité ;

Considérant que l'article 2§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pose :

« Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à :

« a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;

« b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ;

« c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié » ;

Considérant, cependant, que, tel que libellé et contrairement aux allégations de la requérante, l'article 2§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne pose nullement l'exigence d'un recours rapide ;

Que le moyen n'est pas fondé et encourt rejet.

Considérant, en outre, que l'article 14§1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit :

« Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétente, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice ; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt du mineur exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants » ;

Considérant que l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples stipule, notamment, que « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : « a. le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur » ;

Considérant, cependant, qu'aucune des dispositions de ces instruments juridiques faisant partie intégrante de la Constitution ne pose, contrairement aux affirmations de la requérante, l'exigence d'un recours rapide et expéditif ;

Considérant, par ailleurs, comme déjà indiqué plus haut, que l'article 409 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière n'affecte nullement la garantie d'un recours effectif et le droit à un procès équitable ;

Que cet article est, en outre, loin d'instituer un « délai déraisonnable », ce, d'autant plus qu'aucune des normes de contrôle ci-dessus citées ne prescrit un délai de référence dont l'article 409 critiqué aurait fait abstraction ;

Considérant que l'article 409 en cause prévoit, en son alinéa 1^{er}, l'hypothèse selon laquelle le silence gardé par l'administration pendant quatre mois sur une réclamation par l'autorité administrative compétente vaut décision de rejet ;

Considérant, cependant, que, en son alinéa 2, le même article prévoit comme seconde hypothèse, le rejet explicite de la réclamation, rejet qui intervient, alors, avant l'expiration du délai de quatre mois ;

Qu'il s'ensuit que la requérante se prive de toute objectivité en se focalisant, uniquement, sur l'hypothèse prévue à l'alinéa 1^{er} de l'article 409 qui est, pourtant, loin d'être exclusive ;

Considérant qu'il suit de tout ce qui précède que le recours introduit par madame Mery Sri SETIAWATY n'est pas fondé ;

Qu'il y a lieu de le rejeter.

DECIDE

Article premier – La Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour apprécier la conformité de l'arrêt n° 043 du 15 mars 2024 à la Constitution, précisément à l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui en fait partie intégrante.

Article 2 – La Cour constitutionnelle est compétente pour connaître de la constitutionnalité des articles 401, 403 et 409 de la loi n° 51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière.

Article 3 – La requête de madame Mery Sri SETIAWATY est recevable.

Article 4 – Le recours introduit par madame Mery Sri SETIAWATY est rejeté.

Article 5 – La présente décision sera notifiée à la requérante, au Président de la République, au président du Sénat, au président de l'Assemblée nationale, au Premier ministre, chef du Gouvernement, au ministre d'Etat, ministre des affaires foncières et du domaine public, chargé des relations avec le Parlement, au garde des Sceaux, ministre de la justice, des droits humains et de la promotion des peuples autochtones, au premier président de la Cour suprême et publiée au Journal officiel.

Délibéré par la Cour constitutionnelle, en sa séance du 11 août 2025, où
siégeaient :

Auguste ILOKI
Président

Pierre PASSI
Vice-président

Nadia Josiane Laure MACOSSO
Membre

ESSAMY NGATSE
Membre

Placide MOUDOUDOU
Membre

Albert MBON
Membre

Virginie Sheryl Nicole N'DESSABEKA
Membre

Gilbert ITOUA
Secrétaire général