

RCCB 302

**LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU
BURUNDI SIEGEANT EN MATIERE DE
CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE
DES LOIS A RENDU L'ARRET SUIVANT :**

Vu la lettre du 27/03/2015 de sieur NIKOBAMEZE Jérôme par laquelle il demandait à la Cour de céans de constater l'inconstitutionnalité de l'article 469 alinéa 2 de la loi n°1/02 du 07/01/2014 portant code des assurances au Burundi;

Vu l'enregistrement de la requête et son enrôlement sous le RCCB 302;

Vu et où le rapport d'analyse sur la requête et son appréciation;

Vu l'analyse de la requête en date du 18 Septembre 2015 et sa mise en délibéré le même jour pour y être statué ainsi qu'il suit;

I. De la régularité de la saisine.

Attendu que la question de la saisine est traitée à l'article 230, alinéa 2 de la loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant Promulgation de la Constitution de la République du Burundi et à l'article 10, alinéa 2 de la loi n°1/018 du 19 décembre 2002 portant Organisation et Fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ainsi que la procédure applicable devant elle, telle que modifiée par l'article 4 de la loi n°1/03 du 11 janvier 2007;

Attendu que l'article 230, alinéa 2 prescrit en effet que :

« (...) Toute personne physique ou morale (...) peuvent saisir la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement par voie d'action, soit indirectement par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire soumise à une autre juridiction »;

Attendu que d'autre part, l'article 4 de la loi n°1/03 du 11 janvier 2007 est libellé ainsi :

« la Cour Constitutionnelle est saisie par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, un quart des membres de l'Assemblée Nationale, un quart des membres du Sénat ou par l'Ombudsman.

En outre toute personne physique ou morale intéressée ainsi que le Ministère Public peuvent saisir la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois... »;

Attendu que la présente saisine est conforme au prescrit de l'article 230, alinéa 2 de la constitution du Burundi et de l'article 4, alinéa 2 de la loi de 2007;

Attendu que quant aux formalités prescrites, elles ont été toutes observées en ce sens qu'il a versé la loi portant code des assurances et que l'on voit la copie du carnet de transmission du requérant montrant que toutes les personnalités exigées par l'art. 5 de la loi n° 1/03 du 11 janvier 2007 ont été informées de la requête;

Attendu que cela est conforme à la loi et au règlement d'ordre intérieur régissant la Cour de céans;

Attendu que par conséquent, la saisine est régulière;

II. De la compétence de la cour.

Attendu qu'aux termes de l'article 228 de la loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant Promulgation de la Constitution de la République du Burundi, « La Cour Constitutionnelle est compétente pour statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires pris dans les matières autres que celles relevant du domaine de la loi »;

Attendu que la requête sous examen concerne l'analyse de la constitutionnalité d'un article de la loi n°1/02 du 07/01/2014 portant code des assurances au Burundi;

Attendu que de ce qui précède, la Cour de céans est compétente pour y statuer;

III. De la recevabilité

Attendu que le requérant est une personne physique qui agit par voie d'action au sens de l'article 230, al 2;

Attendu que selon l'article 230, alinéa 2 de la loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant Promulgation de la Constitution de la République du Burundi, toute personne physique ou morale intéressée ainsi que le Ministère Public peuvent saisir la Cour Constitutionnelle en inconstitutionnalité des lois;

Attendu en effet qu'il a saisi la Cour de céans suite à une affaire pendante devant la chambre de cassation de la Cour Suprême;

Attendu que l'intérêt d'attaquer cette disposition en inconstitutionnalité existe du moment que la loi dont disposition querellée risque de lui être appliquée;

Attendu qu'en effet le requérant écrit dans ses conclusions qu'il a agi en tant qu'une personne physique intéressée par la décision à intervenir;

Attendu que, continue le requérant, la décision pourrait débloquer la situation des procédures de pourvoi en cassation auxquelles font partie une multitude de victimes visées par l'article 469 alinéa 2 y compris le requérant;

Attendu qu'il sied de préciser qu'une jurisprudence constante de cette Cour a déjà établi le sens de l'expression : « personne intéressée » dans son arrêt RCCB 3 :

- « une personne qui justifie d'un intérêt personnel à agir, c'est-à-dire un intérêt qui lui est propre » (RCCB 3, 3ème feuillet, 4ème attendu);

- « pour que l'action en inconstitutionnalité émanant d'une personne (...) soit recevable, il faut que son intérêt soit un intérêt juridiquement protégé, c'est-à-dire un intérêt qui peut se justifier par référence à une règle de droit » (RCCB 3, 9ème attendu, 3ème feuillet);

- « L'intérêt à agir dont il est question doit être né et actuel, non seulement lorsqu'un droit subjectif de la personne a été lésé, mais également lorsqu'il est susceptible de l'être dans l'avenir »;

Attendu qu'aux yeux de la Cour le requérant a un intérêt à agir devant elle et qu'il sied dès lors d'analyser les griefs avancés contre ladite disposition;

Attendu que l'objet de la requête est l'analyse par la Cour de ceans de la constitutionnalité de l'art. 469 al. 2 de la loi portant code des assurances au Burundi;

Attendu que cet objet est conforme à la loi;

Attendu que la requête est recevable pour l'analyse au fond;

IV. De l'analyse de la constitutionnalité de l'article 469, Al. 2 de la loi N°1/02 du 07/01/2014 portant code des assurances au Burundi

Attendu que la présente requête a été introduite par une personne physique en la personne de NIKOBAMEZE Jérôme;

Attendu qu'il indique que la disposition attaquée est manifestement inconstitutionnelle et contraire au principe de la non- rétroactivité des lois et qu'elle mérite donc d'être annulée pour l'intérêt du droit en général et pour le respect de la constitutionnalité des lois en particulier;

Attendu que le requérant justifie fonde son action par le fait que l'article 469 al. 2 de la loi en question viole les droits des victimes qui étaient régies par l'ancienne loi et qui voient d'un coup une autre loi qui va à l'encontre de leurs intérêts les régir au stade du pourvoi;

Attendu que ladite disposition est ainsi libellée :

« ... Les dispositions des articles 124 à 271 entrent en vigueur sans délai. Elles s'appliquent à tous les accidents n'ayant pas donné lieu à une décision judiciaire passée en force de chose jugée ou à une transaction passée entre les parties... ».

Attendu que le requérant parlant d'abord de la violation de la constitution en son article 19, qui intègre en son sein les instruments internationaux et régionaux ratifiés par le Burundi, allègue que c'est l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui est en premier lieu visé;

Attendu qu'il continue en disant que son recours dénonce les inégalités créées par l'article 469 al. 2 de la loi des assurances que citée ci-haut;

Attendu qu'il poursuit son propos en l'accusant d'instaurer un traitement inégalitaire des victimes d'accidents survenus sous l'empire de l'ancienne loi d'assurance de 2002;

Attendu qu'une partie de ces victimes ont reçu la protection de cette loi ancienne, et qu'une multitude d'autres en ont été injustement privées par le fait de cette rétroactivité consacrée par les dispositions dont question en cet article;

Attendu que cette disposition est très défavorable parce que, poursuit-il, la procédure de règlement de leurs indemnités n'était pas encore bouclée au jour de la promulgation de cette nouvelle loi;

Attendu qu'il précise qu'il s'agit des cas des victimes dont les dossiers étaient encore pendants devant les juridictions;

Attendu que le requérant ajoute que toutes ces personnes sont des victimes de la discrimination prohibées par l'article 7 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme qui dispose que : « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination »;

Attendu que le requérant en conclut que l'art.19 de la constitution est violé ainsi que l'article 22 de la constitution qui prescrit :

« Tous les citoyens sont égaux devant la loi, qui leur assure une protection égale.

Nul ne peut être l'objet de discrimination (...) »;

Attendu que la Cour a analysé les allégations contre cette disposition;

Attendu que la cour constate qu'effectivement l'article 469 al.2 introduit la rétroactivité des articles 124 à 271 de la loi des assurances citée ci-haut;

Attendu que ses articles ne sont ni de la procédure judiciaire, ni d'une loi pénale douce pour justifier la rétroactivité;

Attendu que, selon la doctrine, un intérêt général peut justifier la rétroactivité d'une loi;

Attendu que le lexique des termes juridiques définit la rétroactivité de la loi comme suit : « une loi nouvelle est rétroactive lorsqu'elle régit la validité et les effets passés des situations juridiques nées avant sa promulgation. En principe, la loi n'est pas rétroactive. Mais cette règle ne lie pas le législateur qui peut déclarer rétroactive une loi nouvelle; sauf si celle-ci inflige des peines ou des sanctions ». (Lexique de termes juridiques, 9^{ème} édition, Dalloz, 1993).

Attendu que même la doctrine citée à titre exemplatif, fustige cette rétroactivité en disant qu'elle entrave la sécurité juridique dans sa substance, et qu'elle ne peut se concevoir que sous la condition de respecter les droits de la défense, c'est ce qu'exprime cette assertion :

« (...) toute mesure à effet rétroactif doit être justifiée par un intérêt général suffisant. Le principe de sécurité juridique paraît s'opposer à la rétroactivité de la loi [...] si le législateur vient à supprimer tel ou tel des éléments qui ont conduit les intéressés à choisir de se placer dans telle ou telle situation originellement légale, il doit au moins prévoir des conditions d'accompagnement ou des mesures transitoires en leur faveur, spécialement lorsque ces éléments ont fait naître des espérances légitimement fondées ».

(François Luchaire, Président honoraire de l'Université Panthéon Sorbonne (Paris I), Ancien membre du Conseil Constitutionnel, article : la sécurité juridique en droit constitutionnel français, Paris, le 1er septembre 2001);

Attendu que, néanmoins, le législateur ne justifie pas un intérêt général qui motive la rétroactivité des articles 124 à 271;

Attendu que la cour trouve que l'article 469 al.2 introduit une rétroactivité non fondée des articles 124 à 271 laquelle entraîne un traitement inégal des affaires qui devraient être régies par une même loi;

Attendu que cette discrimination est illustrée par les affaires produites par le requérant en l'occurrence les dossiers RPA 2087 et RPA 2093;

Attendu que l'article 7 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme dispose que : « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination »;

Attendu que l'art.19 de la Constitution intègre la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en son sein;

Attendu que l'art.7 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme est repris par l'art.22 qui dispose que : « Tous les citoyens sont égaux devant la loi, qui leur assure une protection égale.

Nul ne peut être l'objet de discrimination (...))»;

Attendu que par conséquent l'art.469 al. 2 viole les articles 19 et 22 de la Constitution;

Attendu que le requérant évoque aussi la violation des articles 38, 39 al. 3 et 4, 60, 209 al. 1 et 2 et 221 de la constitution;

Attendu que concernant l'article 38 de la constitution, le requérant avance qu'en matière contractuelle, en général, le principe de l'autonomie de la volonté s'oppose à ce que cette nouvelle loi d'assurance puisse désavantager l'une des parties au contrat en augmentant ses charges ou en diminuant ses droits;

Attendu en outre qu'il démontre que la plupart des dispositions (exemple les articles 182 à 194) qui font partie de celles destinées à rétroagir au sens de l'article 469 al.2 dénoncé, mettent justement les victimes concernées dans une situation très désavantageuse par rapport au sort qu'attendaient leurs dossiers judiciaires respectifs par application normale de l'ancienne loi sous l'empire de laquelle était survenu le fait générateur de l'obligation d'indemnisation à charge de l'assureur, en l'occurrence l'accident;

Attendu qu'il en conclut que l'équivalence d'obligations entre parties est compromise avec pour conséquence une violation de l'article 38 de la constitution dans la partie qui investit toute personne, y compris cette catégorie de victimes, dans le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement;

Attendu que l'article 38 de la constitution dont la violation est dénoncée est ainsi libellé :

« Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit entendue équitablement et à être jugée dans un délai raisonnable ».

Attendu que la Cour trouve que l'art.38 concerne les parties et l'égalité des armes dans une même procédure judiciaire.

Attendu que par conséquent l'article 469 al.2 ne viole pas l'article 38 de la Constitution;

Attendu que le requérant poursuit ses allégations en parlant de la violation de l'article 39 al.3;

Attendu que l'article en question est ainsi libellé:

«... Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

Attendu que selon le requérant la disposition attaquée soustrait la victime de son juge naturel

que la loi lui assigne;

Attendu que la cour constate que l'art.469 al.3 traite de la rétroactivité des articles 124 à 271 mais ne concerne pas l'assignation du juge;

Attendu alors que l'article 469 alinéa 3 ne viole pas l'article 39 al3 de la constitution, en ce sens que le juge n'est pas concerné;

Attendu que le requérant poursuit ses conclusions en indiquant que l'application rétroactive de la loi porte gravement atteinte au principe de la séparation des pouvoirs consacré par l'article 209 al.1, de la constitution;

Attendu, poursuit-il, qu'en effet, l'adoption par les deux chambres du parlement (pouvoir législatif) et la promulgation par le Président de la République (Pouvoir Exécutif) de cette nouvelle loi d'assurance avec effet rétroactif au sens de l'article 469 a12 précédemment dénoncé, sont de nature à mettre en cause toutes les décisions judiciaires rendues suivant l'ancienne loi alors en vigueur pour autant qu'elles ne sont pas encore devenues définitives, et de contraindre légalement les juges (pouvoir judiciaire) à se dédire en appliquant une loi postérieure et étrangère aux faits de la cause et aux contrats d'assurance conclus entre partie;

Attendu que la Cour trouve que l'application de l'article 469 al.3 ne touche pas le principe de séparation des pouvoirs et partant ne viole pas l'article 209 al.1;

Attendu que le requérant poursuit en alléguant la violation de l'article 221 de la constitution;

Attendu que cette disposition dispose :

« La Cour Suprême est la plus haute juridiction ordinaire de la République. Elle est garante de la bonne application de la loi par les cours et tribunaux »;

Attendu que selon le requérant, la nouvelle loi d'assurance de 2014 met la Cour Suprême dans une situation de paralysie pour l'exercice normal de sa compétence en matière de cassation au sens de l'article 39 de la loi n°1/07 du 25/02/2005 régissant la Cour Suprême;

Attendu qu'il continue en disant que les articles 60 et 221 sont littéralement violés vis-à-vis des victimes qui avaient fait confiance en cette Cour en vue de garantir une bonne application de la loi;

Attendu, poursuit-il, que de ce blocage de la Cour Suprême, les victimes d'accidents visées par

l'article 469 a12 de cette loi ont été privées de leurs droits constitutionnels à être jugées dans un délai raisonnable conformément à l'article 38 in fine de la constitution;

Attendu que la Cour de Céans ne trouve en quoi l'application de l'article 409 al.2 empêche la cour suprême de veiller à la bonne application de la loi et partant ne viole pas l'article 221 de la Constitution;

Par tous ces motifs:

La Cour constitutionnelle,

Vu la loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la constitution,

Vu la loi n°1/018 du 19 décembre 2002 portant Organisation et Fonctionnement de la Cour constitutionnelle telle que modifiée à ce jour par la loi n°1/013 du 11 janvier 2007;

Vu la loi n°1/02 du 7/01/2014 portant code des assurances au Burundi;

Statuant sur requête de NIKOBAMEZE Jérôme;

Après en avoir délibéré conformément à la loi;

- Déclare la saisine régulière.
- Se déclare compétente pour statuer sur cette requête.
- Déclare la requête recevable.
- Déclare l'article 469 al 2 du code des assurances contraire à la constitution.

Ainsi arrêté et rendu à Bujumbura en date du 18/09/2015 où siégeaient Charles NDAGIJIMANA: Président, Benoît SIMBARAKIYE: Vice-Président; NTIBAZONKIZA Salvator, KARENZO Claudine, NIYONGABO Pascal, NDIHOKUBWAYO Canésius: Membres, assistés de Irène NIZIGAMA : Greffier.

Président du siège

Charles NDAGIJIMANA (sé)

Vice-Président:

Benoît SIMBARAKIYE

Membres:

Salvator NTIBAZONKIZA (sé)

Pascal NIYONGABO (sé)

Claudine KARENZO (sé)

Canésius NDIHOKUBWAYO (sé)

Greffier:

Irène NIZIGAMA (sé)