

# Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire

## I. L'accès du citoyen au juge constitutionnel

### A. LE RECOURS DIRECT DU CITOYEN AU JUGE CONSTITUTIONNEL

#### Ouverture du droit de saisine au citoyen :

#### 1) Qui peut saisir directement le juge constitutionnel ? Les personnes physiques, les personnes morales, les associations de citoyens ?

Seuls les pouvoirs publics et les associations de défense des droits de l'homme légalement constituées, à l'exclusion des citoyens pris individuellement, peuvent saisir le juge constitutionnel par voie d'action :

- Le président de la République et le président de l'Assemblée nationale ont seuls qualité pour saisir le juge constitutionnel du contrôle de constitutionnalité des lois organiques avant leur promulgation, et des règlements de l'Assemblée nationale avant leur mise en application ou leur entrée en vigueur, expressions que le constituant emploie indifféremment, c'est-à-dire comme des synonymes (articles 70 et 95, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution du 1<sup>er</sup> août 2000 ; article 18, alinéa 2, de la loi organique du 2 juin 2001, relative au Conseil constitutionnel), alors que du point de vue juridique, l'entrée en vigueur est la condition de la mise en application. La saisine, ici, est obligatoire.
- En ce qui concerne les engagements internationaux visés par l'article 84 de la Constitution (en réalité, l'article 85 de la Constitution : « les traités de paix, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui modifient les lois internes de l'État »), il est prévu qu'ils soient obligatoirement soumis à un contrôle de constitutionnalité avant la loi autorisant le président de la République à ratifier ; à cet égard, les engagements internationaux peuvent être déférés à la censure du juge constitutionnel par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale ou un quart au moins des députés (article 95, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution ; article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi organique).

- S'agissant des lois ordinaires, pour lesquelles la saisine du juge constitutionnel est facultative, la Constitution, complétée par la loi organique, désigne le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, tout groupe parlementaire, 1/10<sup>e</sup> des membres de l'Assemblée nationale ou les associations de défense des droits de l'homme légalement constituées, comme qualifiés pour agir.

Il doit être précisé que les associations de défense des droits de l'homme ne peuvent, en ce qui les concerne, déférer au juge constitutionnel que les lois relatives aux libertés publiques (articles 77 et 95, alinéa 2, de la Constitution ; article 20 de la loi organique).

En ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception, la Constitution dispose que « tout plaideur », donc tout citoyen, « peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi devant toute juridiction » (article 96 de la Constitution).

## **2) Quels actes peuvent être attaqués ? Lois, actes administratifs, autres ?**

Les actes susceptibles de faire l'objet de recours devant le juge constitutionnel pour contrôle de leur conformité à la Constitution sont : les traités ou accords internationaux, les lois organiques, les lois ordinaires, les règlements de l'Assemblée nationale, à l'exclusion des actes administratifs qui peuvent être attaqués devant la Chambre administrative de la Cour suprême, juge de l'excès de pouvoir des autorités administratives. À l'exclusion, également, des lois constitutionnelles qu'aucun texte ne soumet au contrôle de constitutionnalité.

Il doit être ajouté que pendant la période de crise (2003-2010), le Conseil constitutionnel a été saisi, à tort, d'un recours tendant au contrôle de conformité à la Constitution d'une résolution prise par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, et le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent, au mépris des textes définissant ses attributions (voir décision n° CI-2006-12-06/D-019/CC/SG du 6 décembre 2006, par laquelle le Conseil constitutionnel déclare contraires à la Constitution bien des dispositions de la résolution 1721 du 1<sup>er</sup> novembre 2006).

## **3) Dans quels délais doit être saisi le juge ?**

- Pas de délai en ce qui concerne les traités ou accords internationaux.

Toutefois, la saisine du juge constitutionnel doit intervenir avant la loi de ratification.

- Pas de délai non plus s'agissant de la saisine à propos des règlements de l'Assemblée nationale. Seulement, la saisine doit intervenir obligatoirement avant la mise en application.

Celle-ci étant conditionnée par la saisine préalable et la décision de conformité du Conseil constitutionnel, il serait souhaitable qu'un délai soit fixé pour la

saisine afin d'éviter de bloquer ou de paralyser la mise en application par la saisine tardive ou l'absence de saisine.

- S'agissant des lois, organiques ou ordinaires, la saisine doit intervenir avant la promulgation pour laquelle la Constitution prévoit un délai de 15 jours, susceptible d'être ramené à 5 jours en cas d'urgence (articles 42, alinéa 2, et 95 de la Constitution).

La promulgation pouvant intervenir au premier jour du délai prévu à cet effet par la Constitution, privant ainsi les saisissants éventuels de la possibilité de déférer la loi à la censure du juge constitutionnel, il serait plus conforme à l'État de droit de prévoir un premier délai au cours duquel la saisine du juge serait possible, puis un deuxième délai pendant lequel la promulgation pourrait intervenir. La solution que voilà n'a de sens que si la loi adoptée par l'organe législatif est entourée d'une certaine publicité...

On peut concevoir une autre formule qui tendrait à considérer la saisine comme pouvant intervenir dans le délai de promulgation, peu importe que celle-ci soit intervenue ou non.

- En ce qui concerne le recours par voie d'exception, le plaideur dispose d'un délai de 15 jours impartit par le juge devant lequel l'inconstitutionnalité a été soulevée, pour saisir le Conseil constitutionnel (article 19 de la loi organique).

La loi organique, en énonçant que la juridiction devant laquelle l'exception a été soulevée impartit au plaideur un délai de quinze jours pour saisir le Conseil constitutionnel, retire à ladite juridiction tout pouvoir d'appréciation.

#### **4) Le citoyen peut-il invoquer l'urgence, demander un jugement en référé ?**

Non, rien de tel n'est prévu.

### **Recevabilité des recours :**

#### **5) Conditions de recevabilité relatives au requérant :**

##### **5-1. Le recours est-il gratuit ?**

Oui.

##### **5-2. Est-il conditionné par l'intérêt à agir ?**

La recevabilité est conditionnée, entre autres, par la qualité pour agir; ce qui veut dire que le recours n'est recevable que s'il émane de personnes ou d'organes qualifiés, c'est-à-dire désignés par les textes à cet effet. Si certaines personnes ou certains organes sont désignés comme qualifiés pour saisir le juge constitutionnel, c'est qu'ils ont à la fois la qualité pour agir et l'intérêt pour agir. Ainsi, le requérant qui a qualité pour agir a nécessairement intérêt pour agir.

**5-3. Le requérant doit-il être directement concerné par la disposition ou est-ce que toute personne peut agir ?**

Seules peuvent agir les personnes désignées à cet effet par les textes (voir la réponse à la question n° 1).

**5-4. Doit-il intenter son recours par l'intermédiaire d'un avocat ?**

Il peut faire appel à un avocat, mais ce n'est pas une obligation : le requérant peut agir par lui-même, par requête adressée au Conseil constitutionnel (article 20 de la loi organique).

**6) Conditions de recevabilité relatives au recours (formes, régularisation).**

Les textes sont muets sur la question. Ils indiquent simplement, s'agissant des recours émanant des associations de défense des droits de l'homme, que la saisine se fait par requête. Dans la pratique, le juge constitutionnel fait montre d'une grande souplesse : l'essentiel des recours émane du président de la République agissant par simple lettre (voir, par exemple, décision n° L004 du 2 avril 1997) ; il en va de même du président de l'Assemblée nationale saisissant le Conseil constitutionnel pour le voir examiner la conformité à la Constitution des amendements apportés au règlement de l'Assemblée nationale (voir, par exemple, décision n° 2006-014/CC/SG du 15 juin 2006).

Par-delà les formes, il est exigé que le recours soit dirigé contre un acte susceptible d'être soumis au Conseil constitutionnel pour contrôle de constitutionnalité. Ainsi, le recours introduit par un particulier et dirigé contre l'article 35 de la Constitution est irrecevable ; en réalité, le juge constitutionnel est incompétent pour connaître de la conformité à la Constitution d'un article de la Constitution ; le juge constitutionnel serait-il compétent qu'il y aurait irrecevabilité tenant au requérant qui n'a pas qualité pour agir (décision CC n° 001/SG/CC du 4 novembre 2003) ; un recours du président de la République tendant au contrôle obligatoire d'un traité ne rentrant pas dans la catégorie de ceux soumis au contrôle obligatoire de constitutionnalité a abouti à la décision par laquelle le juge constitutionnel observe qu'« il n'y a pas lieu à saisir le Conseil constitutionnel » (décision n° L002/97 du 2 avril 1997).

**7) Modalités de rejet du recours pour irrecevabilité ; indiquez les motifs de rejet.**

Les cas d'irrecevabilité tiennent à différents motifs :

– L'acte attaqué ne rentre pas dans la catégorie de ceux pouvant être soumis au juge constitutionnel ; c'est le cas du recours pour contrôle obligatoire d'un traité à propos duquel le contrôle obligatoire n'est pas requis (décision n° L002/97 du 2 avril 1997) ; en réalité, c'est un cas d'incompétence et non d'irrecevabilité ;

– les requérants n'ont pas qualité pour agir : c'est le cas de groupes parlementaires (PDCI, UDPCI et Solidarité) déférant au juge constitutionnel des amendements apportés au règlement de l'Assemblée nationale, alors qu'au regard de l'article 95 de la Constitution, seuls le président de la République et le président de l'Assemblée nationale ont qualité pour agir (décision n° 2006-016/CC/SG du 28 juin 2006).

### **Procédure et traitement de la saisine recevable :**

#### **8) Décrire le traitement d'une requête recevable jusqu'à la délibération par la formation de jugement, en indiquant les possibilités pour les requérants de participer à la procédure.**

La requête suit les phases suivantes :

- Enregistrement au Secrétariat général du Conseil constitutionnel ;
- Attribution du dossier à un conseiller rapporteur par les soins du président du Conseil constitutionnel, pour instruction en vue de mettre l'affaire en état d'être jugée : le rapporteur peut entendre les membres du gouvernement, tout sachant, toute personne, « sans qu'il puisse lui être opposé le secret professionnel » (article 13 de la loi organique) ;
- L'instruction achevée, le rapport déposé, le Conseil constitutionnel siège à huis clos. Toutefois, « les parties, leurs représentants, les experts et conseils participent aux débats » (articles 12 et 15 de la loi organique) ;
- Les décisions sont rendues en audience publique (article 15, alinéa 2, de la loi organique).

#### **9) Quelles sont les phases du jugement ?**

Ce sont :

- l'instruction,
- les débats,
- la décision,
- la notification ou la transmission.

#### **10) Portez une appréciation au regard des principaux aspects du « procès équitable » : principe du contradictoire, égalité des armes, délais de jugement.**

Le contentieux retenu, à savoir le contrôle de constitutionnalité, est un contentieux objectif dans lequel le requérant ne défend pas un droit subjectif ou personnel, mais l'inconstitutionnalité de l'acte poursuivi. Les choses s'en trouvent simplifiées en termes de procès équitable : le requérant développe librement son argumentaire que le juge apprécie par rapport aux dispositions constitutionnelles. La décision est rendue dans un délai relativement court,

fixé par la Constitution ou la loi organique : 15 jours. Le procès est, dès lors, équitable.

**10 bis) Est-ce que l'audience de la Cour constitutionnelle est publique ?**

L'audience n'est pas publique ; elle se tient à huis clos, en présence des parties, de leurs représentants ou conseils. Quant aux décisions, elles sont rendues en audience publique (article 15 de la loi organique).

**Le jugement et ses effets :**

**11) Le juge est-il tenu dans tous les cas de statuer sur le recours ?**

L'est-il si le citoyen s'est désisté ?

Le Conseil constitutionnel ne tient compte du désistement que s'il intervient dans le délai de saisine du juge. Passé ce délai, le désistement ne peut produire aucun effet : le juge déclare la requête recevable si les conditions de recevabilité sont réunies, et statue au fond (décision de février 2012).

**12) Le juge peut-il ordonner la réouverture de l'affaire ? Statuer sur le fond et ne pas renvoyer l'affaire aux tribunaux ordinaires ? Ordonner le paiement de dommages-intérêts ?**

Le juge constitutionnel a une compétence d'attribution qui s'oppose à ce qu'il se substitue aux tribunaux ordinaires et condamne au paiement de dommages et intérêts. Le Conseil constitutionnel a eu, à ce titre, à rejeter (irrecevabilité) la requête par laquelle des groupes parlementaires (PDCI, UDPCI et Solidarité) sollicitent du Conseil constitutionnel l'annulation de la décision du président de l'Assemblée nationale suspendant « leurs indemnités parlementaires pour n'avoir plus participé aux travaux de l'Assemblée nationale » (décision n° 2006-015/CC/SG du 28 juin 2006).

**13) Quels sont les cas d'inconstitutionnalité retenus par le juge et celui-ci peut-il retenir des moyens non présentés par le requérant ?**

13-1. L'état de la jurisprudence fait apparaître les cas d'inconstitutionnalité suivants :

– Atteinte portée au caractère républicain et démocratique de l'État de Côte d'Ivoire par le règlement de la Commission électorale indépendante qui reconnaît des droits à la rébellion et la légitime par là même (avis n° CC/2005/008/SG/CC du 22 mars 2005) ;

– Limitation, par le règlement de l'Assemblée nationale, portée au droit d'amendement reconnu aux députés par la Constitution (décision n° 2006-014/CC/SG du 15 juin 2006) ;

- Atteinte portée à la souveraineté de l'État de Côte d'Ivoire par la Résolution 1721 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies en tant que celle-ci place l'État de Côte d'Ivoire sous tutelle (décision n° CI-2006-12-06/D-019/CC/SG du 6 décembre 2006) ;
- Violation de la répartition des compétences opérée par la Constitution, et incompetence matérielle de la Commission électorale indépendante qui s'est substituée au législateur (décision n° CI-2007/03-10/D-020/CC/SG du 3 octobre 2007).

13-2. La doctrine définie par le Conseil constitutionnel laisse à entendre que celui-ci jouit d'une plénitude de compétence lorsqu'il est saisi d'une affaire. Ce qui laisse entendre que le Conseil constitutionnel pourrait recourir, en cas de besoin, à la technique du relevé d'office ; c'est dire que le Conseil constitutionnel pourrait soulever d'office des moyens non invoqués par les saisissants.

#### **14) Le citoyen peut-il dénoncer l'inconstitutionnalité d'un décret pris dans le domaine réglementaire autonome ?**

En vertu du droit français ou du droit colonial reconduit en Côte d'Ivoire par l'effet de la Constitution, les décrets pris dans le domaine du pouvoir réglementaire autonome sont et demeurent des actes administratifs, susceptibles de recours pour excès de pouvoir, au même titre que les décrets pris en application de textes législatifs. Ces actes ne peuvent être attaqués que devant la Chambre administrative de la Cour suprême, en attendant la mise en place du Conseil d'État, créé par la Constitution du 1<sup>er</sup> août 2000.

#### **15) Quels sont les effets et la portée d'une décision d'inconstitutionnalité d'un acte pour le requérant ? Développez.**

À l'égard des requérants, la décision d'inconstitutionnalité ne produit pas d'effets particuliers, car la décision s'impose, de la même manière, à tous : aux pouvoirs publics, aux personnes morales comme aux personnes physiques (article 15, alinéa 2, de la loi organique). La décision d'inconstitutionnalité produit donc effet *erga omnes*.

## **B. LE RECOURS INDIRECT DU CITOYEN AU JUGE CONSTITUTIONNEL**

#### **16) Quelles sont les autorités qui peuvent être saisies pour déposer un recours devant le juge constitutionnel ?**

Rien de tel n'est prévu dans le droit ivoirien. Ainsi, les différentes questions se rapportant au B (consacré au recours indirect du citoyen au juge constitutionnel) ne peuvent recevoir de réponse dans le cadre du droit ivoirien.

## C. AUTRES CAS

**34) Revient-il au citoyen d'effectuer son recours devant la juridiction constitutionnelle après que l'exception d'inconstitutionnalité qu'il a soulevée devant le tribunal a été jugée sérieuse par celui-ci ? Si oui, dans quel délai ? Selon quelle procédure ?**

Le citoyen, auteur de l'exception d'inconstitutionnalité, saisit lui-même, directement ou par l'intermédiaire d'un avocat, le Conseil constitutionnel. Il dispose, pour ce faire, d'un délai de 15 jours que lui impartit la juridiction devant laquelle l'exception d'inconstitutionnalité a été soulevée. « La saisine se fait par voie de requête » (article 19 de la loi organique).

Il est à noter que la requête n'est recevable qu'à certaines conditions, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel : d'une part, l'exception d'inconstitutionnalité doit avoir été soulevée devant une « juridiction de jugement » et non devant « le juge d'instruction » (voir, en ce sens, décision n° CI-2009-15-10/D025/CC/SG du 15 octobre 2009) ; d'autre part, l'acte à propos duquel l'exception d'inconstitutionnalité a été soulevée doit être une loi et non un traité ou un accord international ; dans l'hypothèse contraire, le Conseil constitutionnel se déclare incompétent (voir décision rendue en mars 2012).

**35) Existe-t-il un mode de saisine par le citoyen non prévu par le questionnaire ? Si oui, indiquez-le et, le cas échéant, développez.**

Non.

## II. Les droits et libertés des citoyens consacrés et protégés par les juges constitutionnels

**36) Il est ainsi attendu que soit précisé si les droits et libertés protégés par le juge :**

- sont expressément prévus par la Constitution ?
- sont contenus dans des normes internationales ?
- sont des droits nouveaux reconnus par le juge ?

Il convient de rappeler que le citoyen ne peut saisir le juge constitutionnel par voie d'action. À ce titre, aucun recours n'est donc intervenu.

Au titre de l'exception d'inconstitutionnalité, ouverte à tout plaideur, et donc au citoyen, il a été exercé deux recours où étaient en jeu des droits expressément prévus par la Constitution : les droits de la liberté physique (décision n° 2009-025/CC/SG du 15 octobre 2009 par laquelle est déclarée irrecevable la requête dirigée contre l'article 138, alinéa 2, du code de procédure pénale) ; le droit à une juste réparation des dommages causés par un véhicule (décision



rendue en mars 2012, et par laquelle le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour connaître de l'exception d'inconstitutionnalité d'un traité qui, aux dires des saisissants, institue une indemnisation insuffisante au profit des victimes d'accidents de la circulation).

### **37) À quelles catégories appartiennent les droits et libertés ?**

Les droits invoqués par les citoyens appartiennent aux catégories suivantes :

- libertés de la personne,
- droits économiques et sociaux,
- droits-garanties.

### **38) Si le juge constitutionnel est peu ou n'est pas du tout saisi par le citoyen, ni directement ni indirectement : exposer les droits et libertés reconnus aux citoyens par les Constitutions à l'occasion d'autres types de saisine des Cours et Conseils (contrôle *a priori* par exemple) et/ou qui pourraient faire l'objet de contentieux et de censure par les différents juges.**

Les droits reconnus aux citoyens sont d'origines diverses : la Constitution, en son titre 1<sup>er</sup>, chapitre 1<sup>er</sup>, énumère les droits et libertés qu'elle reconnaît aux citoyens. Ces droits et libertés ne sont pas les seuls ; la Constitution, en son préambule, énonce que le peuple de Côte d'Ivoire « proclame son adhésion aux droits et libertés tels que définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ».

L'examen de ces différents textes révèle que les droits et libertés reconnus sont divers et qu'ils se rapportent aux trois générations de droits : d'abord, les droits civils et politiques, présentés comme des « pouvoirs d'agir » ou des « libertés-pouvoirs de faire » : la liberté d'aller et venir, l'inviolabilité du domicile, les libertés de la personne physique, le droit de vote, la liberté de pensée et d'expression, la liberté de conscience, d'opinion religieuse ou philosophique, la liberté de réunion, de manifestation, le droit de propriété, le droit syndical.

Viennent, ensuite, les droits de la deuxième génération que sont les droits économiques, sociaux et culturels que l'on considère comme source de créances au profit de leurs titulaires : le droit à la santé, le droit à l'éducation ou à l'instruction, le droit au travail, le droit à la grève...

Enfin, les droits dits de la troisième génération ; on mentionnera, au profit du citoyen, le droit à un environnement sain.

### **38 bis) Les décisions du juge constitutionnel permettent-elles l'émergence d'une conscience citoyenne ? Illustrez votre réponse par des cas concrets.**

Les décisions du juge constitutionnel, notamment en matière de contrôle de constitutionnalité ou de contentieux électoral, concourent à faire prendre

conscience aux citoyens de leurs droits et devoirs, et surtout de la nécessité du règne du droit comme élément de paix et de stabilisation des institutions.

### **III. L'opinion des citoyens sur le juge constitutionnel**

#### **39) Quelle image les citoyens ont-ils du juge constitutionnel ?**

Les citoyens avaient du juge constitutionnel l'image d'un juge aux ordres. Ce jugement a évolué depuis les dernières élections législatives qui se sont tenues en décembre 2011 : l'annulation des résultats d'une douzaine de circonscriptions électorales, perçue comme une première par les citoyens, donne, désormais, du Conseil constitutionnel, l'image d'un juge libre et impartial ; la presse, les représentations diplomatiques, les organisations non gouvernementales, l'Organisation des Nations Unies partagent une telle perception. Ils l'ont fait connaître à travers des déclarations, des points de presse ou des félicitations adressées au Conseil constitutionnel.

#### **40) Le juge constitutionnel est-il perçu par les citoyens comme un rouage essentiel de l'État de droit ?**

Oui, les citoyens voient dans le juge constitutionnel un rouage essentiel de l'État de droit et même le garant de la paix sociale, compte tenu, surtout, de sa mission de juge de la loi et du contentieux des élections politiques. Gardien de la Constitution, le juge constitutionnel est perçu de plus en plus comme le garant de l'équilibre sociopolitique.

Ce sentiment s'est accentué depuis la guerre civile que le pays a vécue en conséquence de la gestion, par le Conseil constitutionnel, du contentieux de l'élection présidentielle, qui a méconnu gravement les exigences de l'État de droit.