

LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL IVOIRIEN N°CI-2011-036 DU 4 MAI 2011

Guy-Fleury Ntwari*

« Constitutionnalisme sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme »¹. Constat de bon sens, le titre de la contribution du Professeur du Bois de Gaudusson dans *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*² n'en illustre pas moins les perceptions que ne manquera pas de susciter la *Décision du 4 mai 2011* du Conseil constitutionnel ivoirien³ (le Conseil).

Dans cette décision, le Conseil, après avoir « fait siennes les décisions du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine, sur le règlement de la crise en Côte d'Ivoire [...] [a] [p]roclam[é] [m]onsieur Alassane Ouattara, [p]résident de la République de Côte d'Ivoire »⁴. Jusqu'ici, on ne trouverait rien de fâcheux, à moins d'oublier que dans une décision du 3 décembre 2010, le même Conseil (même composition) avait déclaré, chiffres à l'appui, que « [monsieur] Laurent Gbagbo est proclamé élu président de la république de Côte d'Ivoire »⁵. Ainsi donc, en l'espace de cinq mois presque jour pour jour, le Conseil, « au nom du peuple [ivoirien] »⁶, a proclamé tour à tour, comme président de la Côte d'Ivoire, les deux candidats protagonistes du second tour du scrutin présidentiel tenu le 28 novembre 2010.

Avec ces deux décisions logiquement inconciliables, nous sommes bien en présence d'un revirement jurisprudentiel pour le moins déconcertant. Cela étant, on en vient à présent à s'interroger sur la logique et la portée de ce revirement, non sans toute de suite voir poindre certaines difficultés. Comment en effet analyser ce revirement de la juridiction constitutionnelle, sur fond de contentieux électoral⁷ et

* Guy-Fleury Ntwari est attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Jean Moulin Lyon 3. L'auteur remercie le professeur Stéphane Doumbé-Billé pour les encouragements à rédiger cette note.

¹ Jean du Bois de Gaudusson, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d'un dialogue sur quinze années de « transition » en Afrique et en Europe », dans Jean du Bois de Gaudusson *et al.*, *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Paris, Bruylant, 2008 à la p. 333.

² *Ibid.*

³ Côte d'Ivoire, Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, *Décision portant proclamation de monsieur Alassane Ouattara en qualité de président de la république de Côte d'Ivoire*, Décision n° CI-2011-EP-036/04/05/CC/SG, (4 mai 2011) en ligne : conseil-constitutionnel.ci <<http://www.conseil-constitutionnel.ci/2011.php>> [*Décision du 4 mai 2011*].

⁴ *Ibid.*

⁵ Côte d'Ivoire, Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, *Décision relative aux résultats définitifs du second tour de l'élection présidentielle 2010*, Décision n° CI-2010-EP-34/03-12/CC/SG, (3 décembre 2010) en ligne : conseil-constitutionnel.ci <http://www.conseil-constitutionnel.ci/pdf/RESULTATS_DEFINITIFS_PRESDENTIELLE_2010.pdf> [*Décision du 3 décembre 2010*].

⁶ *Décision du 4 mai 2011, supra* note 3 à la p. 1.

⁷ Pour les arguments présentés par les différentes parties protagonistes, lors des consultations par le panel d'experts de l'Union africaine dans le rapport final du Groupe de haut niveau de l'Union africaine pour le règlement de la crise en Côte d'Ivoire, voir « Voilà le rapport du groupe des Experts qui fondent les décisions du Panel » (15 mars 2011) aux para. 24-34, en ligne : [News.abidjan.net <http://news.abidjan.net/h/394190.html>](http://news.abidjan.net/h/394190.html).

d'opportunisme partisan, en évitant l'écueil le plus évident, celui de se perdre en conjonctures de la « politique politicienne » ivoirienne⁸? En réalité, il faut rappeler qu'« une certaine prudence et une grande rigueur sont de mise, lorsque le juriste entreprend d'analyser les jurisprudences produites en période d'apprentissage des rites démocratiques »⁹, ce qui semble être le cas, en l'espèce.

D'emblée, il faut le souligner, dans la recherche d'une logique qui sous-tend ce revirement, il ne saurait être fait abstraction de la nouvelle donne politique matérialisée, à partir du 11 avril 2011, par la victoire militaire des Forces républicaines de Côte d'Ivoire favorables à Alassane Ouattara et la capture suivie de l'emprisonnement immédiat de Laurent Gbagbo¹⁰. Ce contexte posait nombre de défis au « désormais » pouvoir de monsieur Ouattara, parmi lesquels celui de consolider la légitimité des urnes en sa faveur – reconnue par la Commission électorale indépendante, la certification des résultats par le représentant du Secrétaire général des Nations Unies en Côte d'Ivoire et la majorité de la « communauté internationale » – par une reconnaissance de la légalité de l'exercice effectif de son pouvoir dans le cadre du droit constitutionnel ivoirien. Dans le même ordre d'idées, il faut noter le choix manifeste de monsieur Alassane Ouattara de ne pas apparaître comme l'auteur d'un changement anticonstitutionnel¹¹, notamment en mettant en place une politique de main tendue vers certains anciens hauts responsables du pouvoir de Gbagbo¹². En tout état de cause, on ne saurait contester ni la possibilité, en droit et en théorie, d'un revirement de la jurisprudence constitutionnelle¹³ ni le fait que le contexte, dans ses

⁸ Pour une vue détaillée du contexte de la tenue du deuxième tour de l'élection présidentielle, les controverses autour de l'annonce des résultats ainsi que le décryptage des violences postélectorales, voir International Crisis Group, Rapport Afrique n° 171, « Côte d'Ivoire : faut-il se résoudre à la guerre? » (3 mars 2011), en ligne : Crisisgroup.org <<http://www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-de-louest/cote-divoire/171-cote-divoire-is-war-the-only-option.aspx>>.

⁹ Stéphane Bolle, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », dans Jean-Pierre Vettovaglia, dir., *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, vol. 2 « Prévention de crises et promotion de la paix », Bruxelles, Bruylant, 2010 à la p. 532.

¹⁰ Voir Union africaine, Conseil de paix et sécurité de l'Union africaine, *Rapport du Président de la Commission sur la situation en Côte d'Ivoire*, Doc. Off. UA/PSC/PR/2 (2011) aux para. 7-10, en ligne : Reliefweb.com <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_343.pdf>.

¹¹ Voir par ex. Union africaine, Conférence de l'Union africaine, 1^{re} sess., *Règlement intérieur de la Conférence de l'Union*, Doc. off. Assembly/AU/2 (2002) art. 37(2)c) [*Règlement intérieur de la Conférence de l'Union*]. Le Règlement intérieur de la Conférence de l'Union range parmi les situations considérées comme des changements anticonstitutionnels de gouvernement : « le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des groupes armés dissidents et des mouvements rebelles » à la p. 16; voir également Organisation de l'unité africaine, 36^e sess., *Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement*, Doc. off. AHG/Decl. 5 (2000) à la p. 5, en ligne : Afrimap.org <http://www.afrimap.org/english/images/treaty/OAU_Decl_Anticonst_Lome_2000.pdf>.

¹² Voir notamment Beaudelair Mieu, « Côte d'Ivoire : Mamadou Koulibaly de retour à Abidjan » (20 avril 2011), en ligne : Jeuneafrique.com <<http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20110420003434/>>; Pierre Boisselet, « Côte d'Ivoire : Paul Yao N'Dré à Abidjan pour rencontrer Alassane Ouattara » (21 avril 2011), en ligne : Jeuneafrique.com <<http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20110421180627/>>.

¹³ Voir généralement François Delpérée, « Le revirement de jurisprudence en Belgique », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 20 (juin 2006), en ligne : Conseil-constitutionnel.fr <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/cahiers-du-conseil/cahier-n-20/le-revirement-de-jurisprudence-en-belgique.50634.html>>.

divers aspects, influence le juge constitutionnel dans l'exercice de son office¹⁴.

En second lieu, si le format de la présente note ne permet guère de mener une étude approfondie sur la portée de ce revirement, il est possible d'avancer quelques éléments qui se décomposent en deux dimensions.

D'une part, la *Décision du 4 mai 2011* traduit la viabilité d'un impératif – même si il faut se garder d'en surestimer la portée – qui prend forme sur le continent africain, celui du respect de la continuité de l'ordre constitutionnel en ce qui concerne la question de la dévolution du pouvoir¹⁵. La construction de la décision du Conseil est à cet égard édifiante. L'équation posée au professeur Yao Ndre, président du Conseil, et à son équipe n'était pas des plus faciles à résoudre. Il s'agissait de légitimer constitutionnellement le pouvoir de monsieur Ouattara tout en gommant juridiquement les effets de la décision du 3 décembre 2010 sans pour autant jeter le discrédit sur l'autorité de la juridiction constitutionnelle. Par une mystérieuse alchimie, le Conseil va donc essayer de remonter le temps, sans créer de paradoxe temporel. Ainsi, le Conseil va rendre nulle et de nul effet, la décision du 3 décembre 2010 sans s'y référer explicitement¹⁶ et par la même occasion, « en raisons de circonstances exceptionnelles, [...] prend[ra] acte des décisions prises par le [p]résident Alassane O[uattara] et les déclare[r] valides »¹⁷. Autrement dit, le Conseil va procéder simultanément à « une validation constitutionnelle rétroactive du pouvoir de [monsieur] Ouattara et [à] une invalidation rétroactive du pouvoir de [monsieur] Gbagbo »¹⁸. On peut cependant regretter, tout en le comprenant, que, sur la question centrale relative à la « vérité des urnes », le Conseil ne se soit pas prononcé en vertu de sa compétence de juge des élections. De même, il ne manquera pas de surgir des interrogations sur la valeur de l'autorité de la chose jugée attachée aux décisions des juridictions constitutionnelles.

¹⁴ Voir Sylvie Salles, « La présence de l'argument conséquentialiste dans les délibérations du Conseil constitutionnel », VIIIe Congrès français de Droit constitutionnel, Nancy, juin 2011, textes disponibles en ligne : [Droitconstitutionnel.org <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN3/sallesT3.pdf>](http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN3/sallesT3.pdf). L'auteur, après avoir défini le conséquentialisme à la p. 2 comme « l'évaluation de ce qui est bon ou mauvais en fonction des conséquences induites par un choix », démontre remarquablement que si « la portée politique des décisions [du Conseil constitutionnel français] impose que soient évaluées leurs conséquences, le juge analyse systématiquement les conséquences politiques, économiques, institutionnelles lors de la délibération » (voir *ibid.* à la p. 4).

¹⁵ On ne peut résister à la tentation de constater les similitudes, à quelques éléments près, entre la crise postélectorale ivoirienne et celle malgache de 2002. Pour rappel, cette crise trouvait son origine dans la contestation des résultats des élections présidentielles du 16 décembre 2001. Les résultats proclamés le 25 janvier 2002 par la Haute Cour constitutionnelle accordèrent 40,89 % à monsieur Ratsiraka, candidat sortant et 46,21 % à monsieur Ravalomanana, alors que celui-ci estimait avoir obtenu les voix nécessaires pour être élu dès le premier tour. Suite à la médiation de l'OUA, un accord fut signé entre les deux parties le 18 avril 2002 à Dakar, prévoyant entre autres un nouveau décompte contradictoire des voix, décompte à l'issue duquel, la Haute Cour Constitutionnelle nouvellement recomposée déclara, le 29 avril 2002, monsieur Ravalomanana vainqueur du premier tour avec une majorité de 51,46 %. Sur cette crise voir par ex. : le numéro spécial (coordonné par J.-P. Raison et F. Raison) de Politique Africaine « Madagascar, les urnes et la rue », n° 86 juin 2002 aux pp. 5 et s.

¹⁶ *Décision du 4 mai 2011, supra* note 3, art. 4.

¹⁷ *Ibid.*, art. 3.

¹⁸ Alain Didier Olinga, « Côte d'Ivoire : crise du constitutionnalisme » (12 mai 2011), en ligne : [Quotidienmutations.info <http://www.quotidienmutations.info/politique.php?subaction=showfull&id=1305186363&archive=&start_from=&ucat=1&>](http://www.quotidienmutations.info/politique.php?subaction=showfull&id=1305186363&archive=&start_from=&ucat=1&).

D'autre part, les juristes internationalistes ne manqueront pas de relever que le revirement du Conseil prend appui sur « les décisions du Conseil de [p]aix et de [s]écurité de l'Union [a]fricaine sur le règlement de la crise »¹⁹ qu'il a fait siennes, ceci après avoir mis en lumière le considérant de principe suivant : « [L]es normes et dispositions internationales acceptées par les organes nationaux compétents ont une autorité supérieure à celle des lois et aux décisions juridictionnelles internes »²⁰. Ce faisant, le Conseil prend à rebours sa position traditionnelle plutôt « souverainiste », qui s'était manifestée particulièrement dans sa décision N° 019/ CC/SG du 06 décembre 2006²¹ relative à la *résolution 1721*²² du Conseil de sécurité des Nations Unies²³, dont il avait par ailleurs déclaré certaines dispositions contraires à la constitution ivoirienne. Et pourtant cette *résolution* avait été adoptée par un conseil de sécurité, agissant dans le cadre du Chapitre VII de la *Charte des Nations Unies*²⁴, et dont on sait, de par l'article 25, que les membres de l'Organisation sont tous tenus d'accepter et d'appliquer.

Il n'en reste pas moins que la solution retenue dans la *Décision du 4 mai 2011* présente l'immense mérite de crédibiliser le rôle d'un organe continental, le CPS, qui s'est activé pour le règlement de cette crise postélectorale « dans des conditions qui préservent la paix et la démocratie »²⁵. Il est utile de rappeler brièvement la mise en place par la 259^{ème} réunion du CPS, du Groupe de haut niveau de l'Union africaine pour le règlement de la crise en Côte d'Ivoire (Groupe de haut niveau)²⁶, lequel a présenté son rapport à la 265^{ème} réunion du CPS, tenue à Addis-Abeba, le 10 mars 2011, au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Ce rapport du Groupe de haut niveau a été appuyé par la contribution d'un groupe d'experts qui a conduit diverses consultations entre les différents protagonistes de la crise ivoirienne avant d'émettre des observations et des propositions.

Dans son rapport, le Groupe de haut niveau a confirmé « la victoire de [monsieur] Alassane Ouattara au scrutin présidentiel du 28 novembre 2010; et [a] demandé que [monsieur] Laurent Gbagbo se retire dans l'intérêt supérieur du peuple ivoirien, que les parties ivoiriennes en prennent acte et qu'elles demandent au Conseil constitutionnel d'investir [monsieur] Alassane Ouattara comme Président de la

¹⁹ *Décision du 4 mai 2011*, *supra* note 3, art. 1.

²⁰ *Ibid.* à la p. 1.

²¹ Côte d'Ivoire, Cons. constitutionnel, 6 décembre 2006, *Saisine du Conseil constitutionnelle par le Président*, 019/CC/SG, en ligne : Conseil-constitutionnel.ci <<http://www.conseil-constitutionnel.ci/2006.php>>.

²² *Situation en Côte d'Ivoire*, Rés. CS 1721, Doc. Off CS NU, 2006, Doc. NU S/RES/1721.

²³ *La situation en Côte d'Ivoire*, Rés. CS 1721, Doc. off. CS NU, 5561^e séance, Doc. NU S/RES/1721 (2006).

²⁴ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7 (entrée en vigueur : 24 octobre 1945).

²⁵ Voir Union africaine, Conseil de paix et de sécurité, *Communiqué de la 259ème réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc. off. PSC/AHG/COMM (2011).

²⁶ *Ibid.* au para. 6 b. Son mandat était d'« évaluer la situation et de formuler, sur la base des décisions pertinentes de l'UA et de la CEDEAO, une solution politique d'ensemble ».

République »²⁷. Ce sont ces « conclusions [qui] seront entérinées par le [CPS] »²⁸ et qui seront considérées par le Conseil comme « contraignantes pour toutes les parties ivoiriennes avec lesquelles elles auront été négociées »²⁹.

Au demeurant, la motivation de la *Décision du 4 mai 2011* permet d'ouvrir des pistes de raisonnement sur le fonctionnement du CPS, un organe dont la nature politique est clairement reconnue³⁰ mais dont la vocation technique tend de plus en plus à être affirmée, notamment dans la gestion des crises postélectorales.

Épilogue d'une crise postélectorale presque insoluble en droit, la *Décision du 4 mai 2011* constitue, au bout du compte, une manifestation de « ces turbulences constitutionnelles en Afrique [qui] s'inscrivent dans la dialectique de l'ordre et du mouvement des sociétés politiques [africaines] »³¹. Et c'est le lieu de rappeler que, dans la construction effective d'une culture du constitutionnalisme, le rôle des juridictions constitutionnelles est essentiel dans la « pacification des relations politiques par un arbitrage rationnel et objectif »³² et garant de l'instauration de l'état de droit en Afrique. Assurément, il n'est pas exagéré de penser que la Côte d'Ivoire est en apprentissage de la culture du constitutionnalisme. L'efficacité d'un tel apprentissage dépend de la culture du constitutionnalisme. L'efficacité d'un tel apprentissage dépend de la bonne volonté et de la bonne foi des hommes et des femmes qui ont la lourde tâche de conduire la destinée de la nation, et de leur capacité à se départir des velléités partisans.

²⁷ Voir Union africaine, Conseil de paix et sécurité de l'Union africaine, *Rapport du Président de la Commission sur la situation en Côte d'Ivoire*, Doc. Off. UA/PSC/PR/2 (2011) au para. 4, en ligne : Reliefweb.com <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_343.pdf>..

²⁸ Voir Union africaine, Conseil de paix et de sécurité, *Communiqué de la 265^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc. off. PSC/AHG/ COMM.1 (2011) aux para. 7-8; à propos des conclusions du Groupe de haut niveau voir aussi *ibid.* aux para. 41-4.

²⁹ *Décision du 4 mai 2011*, *supra* note 3 à la p. 3.

³⁰ Voir Union africaine, Assemblée de l'Union africaine, 1^{re} sess., *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, 9 juillet 2002, (entrée en vigueur 26 décembre 2003) en ligne : <<http://www.unhcr.org/refworld/publisher/AU,,,493fd8092,0.html>>

³¹ Rapport technique, Colloque « L'Afrique et l'internationalisation du constitutionnalisme : actrice ou spectatrice ? », Université de Lomé, 16 et 17 juin 2010, en ligne : <<http://afrilex.u-bordeaux4.fr/synthese-du-colloque-de-lome-cdp.html>>.

³² Constance Grewe et Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995 à la p. 67.