

QUAND LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL IVOIRIEN CONSACRE LE CONTROLE D'«ORGANITÉ » DE LA LOI ORDINAIRE...

Par Djibrihina OUEDRAOGO,

Maître-assistant Université Ouaga 2

Résumé : Dans une décision rendue en 2017 dans le cadre d'un recours en exception d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel ivoirien décide d'exclure la loi organique du bloc de constitutionnalité. Toutefois, constatant l'absence d'institution chargée d'assurer le contrôle de conformité aux lois organiques des lois ordinaires, il assume cette responsabilité en s'adossant sur sa fonction d'organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics. Dans une dynamique de restriction du bloc de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel ivoirien consacre ainsi ce qu'on pourrait qualifier de contrôle d'« organité » de la loi ordinaire. Il convient alors de discuter des tenants et des aboutissants de cette décision.

Sommaire

- I- Que vive le bloc de Constitutionnalité : l'exclusion affirmée de la loi organique du bloc de constitutionnalité**
 - A- Une indécision initiale**
 - B- Une décision tranchée**
- II- Mais que ne meurt point la loi organique : la protection assumée de la supériorité de la loi organique**
 - A- Un contrôle d'« organité » adossé sur la fonction de régulateur**
 - B- Un contrôle d'« organité » à la spécificité introuvable**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

...

Considérant, sur la compétence du Conseil constitutionnel, **que**, si le juge constitutionnel est juge de la conformité de la loi au bloc de constitutionnalité, ledit bloc de constitutionnalité doit s'entendre, en droit ivoirien, de la Constitution stricto sensu et de son préambule, ainsi que des instruments juridiques internationaux énumérés dans ce préambule, notamment la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples de 1981 et ses protocoles additionnels et l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2001 ;

Qu'intégrer au bloc de constitutionnalité les lois organiques, existantes ou à venir, comme le soutient le requérant, comporterait le risque de rendre incertaines les limites de la loi fondamentale ;

Considérant, toutefois, **qu'**aux termes de l'article 126 alinéa 2 de la Constitution, le Conseil constitutionnel est l'organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics ;

Qu'à ce titre, et pour éviter un vide juridique consécutif à l'absence d'institution chargée de vérifier la conformité des lois ordinaires aux lois organiques, il lui revient d'assurer ce contrôle...

Considérant, que de tout ce qui précède, il ressort que l'annexe fiscale querellée ne peut être sanctionnée d'inconstitutionnalité, et qu'en conséquence les moyens invoqués par la requérante doivent être rejetés ;

Décide :

Article premier : Déclare régulière et recevable la requête de l'Union Nationale des Entreprises de Télécommunications ;

Article 2 : La déclare mal fondée et la rejette ;

Article 3 : Dit que la présente décision sera notifiée à la requérante et publiée au Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire ;

Décision délibérée par le Conseil constitutionnel en sa séance du 11 avril 2017.

La trajectoire de la loi organique en République de Côte d'Ivoire est loin de constituer un long fleuve tranquille! Depuis l'accession du pays à l'indépendance en août 1960, le régime juridique de la loi organique fut marqué par de nombreuses incertitudes. Elle a longtemps eu une existence matérielle avant d'acquérir un statut formel (constitutionnel) à partir de 1998 à la faveur de la révision de la Constitution de la Ière République (adoptée en novembre 1960). Cette option a été confirmée par les Constitutions de la IIè République (art.71) et IIIè République (art.102). C'est donc dire qu'avant cette révision constitutionnelle de 1998, c'est en raison de leur objet au regard de la Constitution française de 1958, donc en application du critère matériel, que la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne parvenait à opérer une distinction entre les lois organiques et les lois ordinaires¹. Depuis l'officialisation de l'existence de cette catégorie de lois, le juge constitutionnel ivoirien, à travers le contrôle obligatoire de constitutionnalité dont elles sont l'objet avant leur entrée en vigueur, s'assure régulièrement de leur conformité à la Constitution. Cet office a ainsi permis au Conseil constitutionnel ivoirien de préciser l'objet des lois organiques en droit ivoirien : «*les lois organiques régissent les Institutions, structures et systèmes prévus ou qualifiés comme tels*»².

Or, si la conformité à la Constitution de la loi organique est garantie par le contrôle obligatoire de constitutionnalité dont elle est l'objet, à l'instar des règlements d'assemblées parlementaires (Assemblée nationale et Sénat) ou de certaines institutions (CEI), la question se pose, comme en France et dans la plupart des pays africains de succession française, de savoir si la loi organique peut servir de norme de référence au contrôle de constitutionnalité opéré par le juge constitutionnel. Autrement dit, il y a une controverse sur le point de l'intégration ou non de la loi organique dans le bloc de constitutionnalité. Un éminent constitutionnaliste ivoirien pose ainsi la question en ces termes, s'agissant de la Côte d'Ivoire : «*à propos de l'inclusion des lois organiques dans le bloc de constitutionnalité, il y a, comme on peut le dire, problème*»³.

Ce problème est aujourd'hui résolu ! En effet, dans la décision N°CI-2017-308/11-04/CC/SG du 11 avril 2017, rendue dans le cadre d'une procédure en exception d'inconstitutionnalité⁴, le Conseil constitutionnel ivoirien décide sans ambages de l'exclusion de la loi organique du bloc de constitutionnalité. Mais, il ne s'arrête pas là. Il souligne l'existence d'un vide juridique en l'état actuel du droit positif ivoirien en raison de «*l'absence d'institution chargée de vérifier la conformité des lois ordinaires aux lois organiques*». Dans une certaine démarche utilitariste, et s'adossant à sa fonction d'«*organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics*» tel que prescrit par l'article 126 al.2 de la Constitution de la IIIè République, il affirme alors sa compétence pour contrôler la conformité des lois ordinaires aux lois organiques.

¹ Cour suprême, Chambre constitutionnelle, Arrêt n°01 du 09 décembre 1993, *Vacance de la présidence de la République de Côte d'Ivoire*, V. Méléde DJEDJRO, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, CNDJ, 2012, p.71.

² Voir les cinq décisions le 1^{er} septembre 1998, Méléde DJEDJRO, *Op.cit.*, p.215.

³ *Ibidem*, p.338.

⁴ Un recours formé par la société UNATEL contre la loi de finances rectificative à la loi de finances 2017. La société conteste en l'occurrence la rétroactivité de la loi fiscale. Jugée recevable, sa requête a été rejetée au fond.

Ainsi donc, et dans une perspective proche de la décision IVG du Conseil constitutionnel français, le Conseil constitutionnel ivoirien procède à une disjonction entre le contrôle de constitutionnalité des lois et ce qu'il conviendrait d'appeler, de manière pragmatique quoique- on le concède- sans élégance, le contrôle d'« organité » des lois ordinaires. Mais, à la différence du Conseil constitutionnel français qui, dans la décision IVG avait implicitement renvoyé aux juridictions ordinaires la compétence pour assurer le contrôle de conventionalité des lois, le Conseil constitutionnel ivoirien se reconnaît ici compétent pour opérer le nouveau contrôle qu'il vient de découvrir.

Par ses postulats, cette décision, qui semble être passée inaperçue, mérite un temps d'analyse pour en discuter des fondements et des conséquences sur l'office du juge constitutionnel ivoirien. Quelle pertinence peut revêtir une telle décision au regard de l'étendue du bloc de constitutionnalité et du statut de la loi organique ?

En excluant expressément la loi organique du bloc de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel ivoirien poursuit l'ambition avouée de resserrer le bloc de constitutionnalité, et donc de maîtriser l'étendue de la notion de Constitution. Par ailleurs, en reconnaissant sa compétence pour garantir la conformité des lois ordinaires aux lois organiques, le Conseil fait perdre tout éclat à sa volonté de disjoindre contrôle de constitutionnalité et contrôle d'« organité ». Il suit de ces considérations que deux leitmotifs résonnent dans la solution dégagée par le juge constitutionnel ivoirien: que vive le bloc de constitutionnalité (I) ; mais que ne meurt point la loi organique (II).

I- Que vive le bloc de constitutionnalité: l'exclusion affirmée de la loi organique du bloc de constitutionnalité

La décision commentée affirme clairement l'exclusion de la loi organique du bloc de constitutionnalité (B). Elle met ainsi fin à l'incertitude qui avait longtemps prévalu (A).

A- Une indécision initiale

En Côte d'Ivoire, comme dans l'ensemble des États africains de succession française, il y a un écho de la controverse existant en droit constitutionnel français sur l'appartenance ou non de la loi organique au bloc de constitutionnalité. Cette controverse pose de façon plus générale la question de l'étendue de la notion de bloc de constitutionnalité depuis la célèbre décision *Liberté d'association* de 1971 du Conseil constitutionnel français. A cet égard, la doctrine a justement constaté le caractère volatile et hétérogène du bloc de constitutionnalité qui a pu être qualifié de « véritable masse gazeuse »⁵ en ce qu'il « a tendance à se déliter quelque peu sur ses bords »⁶.

Le bloc de constitutionnalité apparaît également protéiforme dans la mesure où son étendue est consubstantiellement liée à la place qu'occupe la norme contrôlée dans la hiérarchie des

⁵ Henry ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 5^e éd., 2004, p.50.

⁶ Dominique TURPIN, *Le Conseil constitutionnel. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris, Hachette, 2^e éd., 2000, p.55.

normes. Plus une norme occupe une place inférieure au sein de la pyramide kelsenienne, plus son bloc de constitutionnalité, c'est-à-dire l'ensemble des normes servant de référence à son contrôle, se trouve étendu. Certains auteurs rendent compte de cette réalité en affirmant qu'il existe plusieurs blocs de constitutionnalité, ce qui permet de dire que le bloc de constitutionnalité est à géométrie variable⁷. La controverse de l'appartenance de la loi organique au bloc de constitutionnalité est relativisée par Guillaume Drago qui considère que celle-ci doit être au moins considérée comme « *une norme dérivée de constitutionnalité ou une norme constitutionnelle par renvoi* »⁸. Si elle n'a pas par elle-même valeur constitutionnelle, la loi organique peut fonder l'inconstitutionnalité des dispositions législatives ou des règlements d'assemblée. C'est le cas notamment en ce qui concerne les finances publiques pour lesquelles la loi organique relative aux lois de finances sert de « Constitution financière »⁹.

Dans une étude comparée sur le statut de la loi organique dans les États africains francophones¹⁰, le professeur Madior FALL distinguait deux catégories d'États. Ceux des États qui, comme la France, refusent de ranger la loi organique dans le bloc de constitutionnalité et les autres États où le juge constitutionnel intègre tout volontiers la loi organique dans le bloc de constitutionnalité. Dans le second cas, il range le Bénin, le Burkina Faso, le Gabon et le Mali alors que dans le premier cas, il range le Sénégal et, sans véritable certitude, la Côte d'Ivoire.

Le doute affiché par cet auteur se justifiait par le fait qu'il n'y avait pas une jurisprudence constitutionnelle établie sur la question en Côte d'Ivoire. Pourtant, une décision rendue en 2001 par le juge constitutionnel ivoirien¹¹ relativement au contrôle de constitutionnalité du règlement de l'Assemblée nationale ne semblait pas écarter « *la possibilité de voir les lois organiques participer au bloc de constitutionnalité* »¹². L'avant-dernier considérant de cette décision énonce « *qu'elles (les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale) ne peuvent en conséquence contredire les termes des lois organiques, normes hiérarchiquement supérieures à ce Règlement* » alors que son dispositif pose que « *les articles 71, 70 alinéa 3 et 72 du Règlement de l'Assemblée nationale sont maintenues en l'état sous réserve de leur mise en conformité avec les dispositions des loi organiques prévues par les articles 100, 114 et 118 de la Constitution* ». Cette décision, qui consacre la possibilité d'une violation médiate de la Constitution par le biais de la violation des lois organiques, n'a cependant pas permis de lever le doute sur l'appartenance de la loi organique au bloc de constitutionnalité en Côte d'Ivoire. Dans une contribution livrée, une décennie plus tard après le rendu de cette décision, le professeur Wodié, alors président du Conseil constitutionnel ivoirien, confirme

⁷ Bruno GENEVOIS « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein », *Mélanges en l'honneur de Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1996, p. 323.

⁸ Guillaume DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 3^e éd., 2011, p.262.

⁹ Eric OLIVA, « Les principes budgétaires et comptables à valeur constitutionnelle. Considération autour de la vraie constitution financière de la France », *Mélanges Pierre BON*, Paris, Dalloz, 2014, pp.454-473

¹⁰ Ismaila Madior FALL, « La loi organique dans les ordonnancements juridiques des États d'Afrique francophone. Réflexion sur une norme particulière », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (R.B.S.J.A)*, n°32, 2014, p.188.

¹¹ Cour suprême, Chambre constitutionnelle, Arrêt n°114-2001 du 26 janvier 2001. V. Mélédje DJEDJRO, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, Op.cit., p.337.

¹² Mélédje DJEDJRO, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, Op.cit., pp.308-312.

subtilement cette indécision initiale de la jurisprudence constitutionnelle: «*Elles (les lois organiques) bénéficient donc d'une autorité supérieure à celle des lois ordinaires. On concevrait qu'elles fassent partie des normes de référence dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires, comme au Bénin* »¹³.

En faisant référence au Bénin, État où le juge constitutionnel a intégré la loi organique dans le bloc de constitutionnalité, le président Wodié nourrissait l'espoir qu'une telle solution soit retenue par le Conseil constitutionnel ivoirien. Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel, présidé par Mamadou Koné, adopte une solution tranchée et diamétralement opposée des espérances du président Wodié.

B- Une décision tranchée

Le doute n'est plus permis ! Ainsi, pourrait être résumée la décision commentée. En effet, le Conseil constitutionnel, en rappelant sa compétence de « *juge de la conformité de la loi au bloc de constitutionnalité* », s'emploie à délimiter le contenu du bloc de constitutionnalité dans lequel on ne retrouve pas énumérée la loi organique : « *ledit bloc de constitutionnalité doit s'entendre, en droit ivoirien, de la Constitution stricto sensu et de son préambule, ainsi que des instruments juridiques internationaux énumérés dans ce préambule, notamment la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples de 1981 et ses protocoles additionnels et l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2001* ».

Plusieurs remarques découlent de ce considérant.

D'abord, il permet de souligner l'option inédite de la Constitution ivoirienne de la III^{ème} République. Celle-ci, à la différence des Constitutions antérieures et au regard du droit constitutionnel comparé, constitutionnalise la notion de « bloc de constitutionnalité », en son article 126 alinéa 3 : « *le Conseil constitutionnel est juge de la conformité de la loi au bloc de constitutionnalité* ». Le Constituant ivoirien, à la suite de la Cour constitutionnelle béninoise¹⁴, valorise ainsi cette notion générique conceptualisée sous la plume du doyen Favoreu et dont on a pu se demander si elle avait une réelle existence¹⁵.

Ensuite, si cette notion se trouve désormais constitutionnalisée en droit ivoirien, il reste que le Constituant ne lui a donné aucun contenu. Dès lors, se dégage l'intérêt du considérant de la décision commentée en ce que le Conseil constitutionnel y détermine clairement la composition du bloc de constitutionnalité : « *la Constitution stricto sensu, son préambule, ainsi que des instruments juridiques internationaux énumérés dans ce préambule* ». En revanche, il refuse d'y inclure la loi organique au motif que son intégration « *comporterait le risque de rendre incertaines les limites de la loi fondamentale* ».

¹³ Francis WODIE, «Le Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/3 (n°40), pp.137-153.

¹⁴ Voir par exemple la décision DCC 01-013 du 29 janvier 2001, Sanny Babatoundé, Rec. 2001, p. 69.

¹⁵ Charlotte DENIZEAU, *Existe-t-il un bloc de constitutionnalité ?*, Paris, LGDJ, 1997, 152 p.

En assimilant, un peu précipitamment, les notions de « bloc de constitutionnalité » et de « loi fondamentale », le Conseil constitutionnel renseigne sur le critère qui permet d'intégrer une norme dans le bloc de constitutionnalité, à savoir celui de la « fondamentale ». Ce critère de la « fondamentale » paraît objectif dans la mesure où les instruments internationaux énumérés dans le bloc de constitutionnalité sont visés par le préambule de la Constitution en tant qu'ils réaffirment « *la détermination (du peuple ivoirien) à bâtir un État de droit dans lequel les droits de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine, la justice et la bonne gouvernance...sont promus, protégés et garantis* ». Or, si les droits fondamentaux trouvent en général leur assise dans la Constitution et les instruments juridiques internationaux, tel n'est pas généralement le cas des diverses lois organiques. D'où l'inquiétude affichée par le Conseil constitutionnel que leur intégration dans le bloc de constitutionnalité « *comporterait le risque de rendre incertaines les limites de la loi fondamentale* ».

Enfin, l'exclusion de la loi organique du bloc s'inscrit dans la logique, défendue par Eisenmann¹⁶ et Vedel¹⁷, d'un nécessaire resserrement de la notion de bloc de constitutionnalité aux seuls principes et règles à valeur constitutionnelle. Ce qui conduit également à un resserrement du champ de compétence du Conseil constitutionnel. Autant dire que le juge constitutionnel ivoirien, après avoir clairement exclu la loi organique du bloc de constitutionnalité, ne devrait pas normalement pouvoir inscrire dans son office le contrôle de conformité d'une loi ordinaire à une loi organique. Or, en l'absence d'un tel contrôle, la loi organique perdrait toute spécificité et toute autorité sur la loi ordinaire. Pour éviter les effets pervers de cette exclusion de la loi organique du bloc de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel ivoirien, tel le pyromane qui devient pompier, consacre et assume le contrôle d'« organité » des lois ordinaires.

II- Mais que ne meurt point la loi organique : la protection assumée de la supériorité de la loi organique

L'exclusion de la loi organique du bloc de constitutionnalité conduit le Conseil constitutionnel à opéré, sur le fondement de la fonction d'organe régulateur, un contrôle d'« organité » de la loi déferée (A). Toutefois, la spécificité de ce mécanisme reste discutable sinon introuvable (B).

A- Un contrôle d'« organité » adossé sur la fonction de régulateur

Une forme d'impasse se dessine à la suite de l'exclusion de la loi organique du bloc de constitutionnalité. En effet, le juge constitutionnel ivoirien est obligé de constater « *un vide juridique consécutif à l'absence d'institution chargée de vérifier la conformité des lois*

¹⁶ Charles EISENMANN, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, (thèse 1926), Paris, Economica, 1986, p. 20 : « *on doit entendre par constitutionnalité et on ne peut entendre par là que la conformité à une disposition expresse de la Constitution* ».

¹⁷ Georges. VEDEL, « La place de la déclaration de 1789 dans le "bloc de constitutionnalité" », *La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et la jurisprudence*, (Colloque des 25 et 26 mai au Conseil constitutionnel), Paris, P.U.F., 1989, p. 52.

ordinaires aux lois organiques ». Juge de la conformité des lois au bloc de constitutionnalité dans lequel il n'intègre pas la loi organique, le Conseil constitutionnel pouvait-il assurer le contrôle de conformité de la loi ordinaire à cette dernière ? La réponse devrait être négative dès lors que le Conseil constitutionnel, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois, dispose d'une compétence d'attribution. S'il est permis un rapprochement avec la décision IVG qui sanctionne la disjonction entre le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionalité, le Conseil constitutionnel ivoirien aurait dû normalement décliner sa compétence, ce qui aurait constitué un renvoi implicite aux juridictions ordinaires.

Mais, le Conseil constitutionnel ne s'engage pas dans cette voie. Et, l'on sait bien que le renvoi implicite opéré par le Conseil constitutionnel français dans la décision IVG n'a pas été reçu avec le même enthousiasme par la Cour de cassation et le Conseil d'État¹⁸. De ce fait, certains auteurs y ont trouvé un argument réduisant la pertinence de la décision IVG¹⁹. Pour éviter l'impasse, qui aurait pu conduire à un déni de justice au sens de la thèse défendue par le doyen Favoreu²⁰, le Conseil constitutionnel ivoirien s'adosse sur une fonction redoutable qui lui est reconnue par l'article 126 alinéa 2 de la Constitution, à savoir celui d'« *organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics* ».

Cette fonction d'organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics, qui était déjà affirmée par la Constitution de la II^e République (art.88 alinéa 2), a en quelque sorte été inspirée de la Constitution béninoise de 1990 (art.114). Elle est désormais expressément reconnue, à quelques exceptions près (Sénégal, Burkina Faso), au juge constitutionnel dans les États africains francophones. Son caractère redoutable est apparu avec la pratique qu'en fait la Cour constitutionnelle du Bénin²¹. Récemment, les Cours constitutionnelles malgache²² et gabonaise²³ se sont illustrées en sollicitant cette fonction pour imposer une dynamique à suivre aux pouvoirs publics alors que le pays semblait plongé dans une situation de crise institutionnelle.

Dans sa décision de mai 2018 relative à une requête en déchéance du président de la République Hery, la Haute cour constitutionnelle de Madagascar explique le bien-fondé de la fonction de régulateur : « *Considérant (n°17)... que cette fonction de régulation, réalisée dans des circonstances exceptionnelles, s'analyse en un recours dans l'intérêt de la Constitution et est dictée par la nécessité de faire respecter l'esprit de la Constitution* ».

¹⁸ Alors que la Cour de cassation dès sa décision *Cafés Jacques Vabre* accepta d'assurer le contrôle de conventionalité, le Conseil n'accepta de jouer le jeu que bien plus tard avec la décision *Nicolo* de 1989.

¹⁹ Dominique ROUSSEAU et alii, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 11^e éd., 2016, p.249.

²⁰ Louis FAVOREU, *Du déni de justice en droit public français*, LGDJ, 1964, 549 p.

²¹ Babacar KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL*, Montchrestien, 2008, p.266 ; Nicaise MEDE, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *A.I.J.C.*, 2007, pp.45-68.

²² Décision n°18-HCC/D3 du 25 mai 2018 relative à une requête en déchéance du Président de la République Hery RAJAONARIMAMPIANINA. Dans cette décision, la Cour va notamment imposer la formation d'un Gouvernement de consensus et exiger l'organisation des élections présidentielles durant la saison sèche de l'année 2018 !

²³ Décision n°022 /CC du 30 avril 2018 relative à la requête présentée par le Premier ministre aux fins d'interprétation des articles 4, 28, 28a, 31, 34, 35 ET 36 de la Constitution. Dans cette décision, la Cour prononce la dissolution de l'Assemblée nationale et transfère provisoirement ses fonctions au Sénat.

Pour un auteur béninois, la fonction de régulateur « *consiste pour la Cour constitutionnelle, à intervenir, sur demande, pour, par sa décision et les injonctions qu'elle comporte, faire échec à une situation de paralysie imminente ou réelle d'une ou de plusieurs institutions de la République* »²⁴. La fonction de régulateur légitime par ailleurs la participation des juridictions constitutionnelles africaines au pouvoir constituant²⁵.

S'analysant en définitive comme une prérogative offerte au juge constitutionnel pour éviter les paralysies institutionnelles résultant soit de situation de crise, soit d'un vide juridique, l'on comprend alors que le Conseil constitutionnel ivoirien ait invoqué sa fonction d'organe régulateur pour assumer le contrôle d'« organité » des lois ordinaires. Cependant, il aurait pu choisir de transférer la responsabilité de ce contrôle aux juridictions ordinaires. Car, en retenant sa compétence pour assurer le contrôle d'« organité » des lois ordinaires, il anéantit toute spécificité de ce contrôle par rapport au contrôle de constitutionnalité.

B- Un contrôle d'« organité » à la spécificité introuvable

Après avoir exclu, la loi organique du bloc de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel admet néanmoins qu'« *il lui revient d'assurer le contrôle de conformité des lois ordinaires aux lois organiques* ». Autrement dit, le Conseil constitutionnel, juge de la constitutionnalité des lois, se fait également juge de leur « organité ». Dès lors, on peut se demander si le Conseil constitutionnel ne trahit pas finalement la distinction qu'il entend opérer entre contrôle de constitutionnalité et contrôle d'« organité »?

Certes, le fait que le Conseil constitutionnel exerce un contrôle d'« organité » et de constitutionnalité de la loi pourrait bien se comprendre dans la mesure où il est par excellence le juge de la loi. Mais, on perçoit difficilement la pertinence de sa jurisprudence qui tend à opérer une forme de dédoublement fonctionnel à l'intérieur de sa fonction de juge de loi. Il semble bien que le souci de préservation de l'intégrité du bloc de constitutionnalité n'imposait pas nécessairement au Conseil constitutionnel de disjoindre le contrôle de constitutionnalité du contrôle d'« organité ». Au lieu de passer par le détour de sa fonction de régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics, il aurait pu simplement constater la nécessité de garantir la hiérarchie des normes au sein de l'ordre juridique en tant que principe à valeur constitutionnelle. Le contrôle de constitutionnalité lui-même s'inscrit dans cet esprit. Charles Eisenmann ne faisait-il pas remarquer dans sa thèse que « *la justice constitutionnelle ne fait que poursuivre et achever cette œuvre de hiérarchisation* »²⁶? Dans ce sens, la Cour constitutionnelle béninoise, au nom du principe constitutionnel de hiérarchie des normes qu'elle dégage de la nécessité de garantir l'État de droit voulu par le constituant, sanctionne les normes inférieures méconnaissant les normes hiérarchiquement supérieures²⁷.

²⁴ Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, FES, 2013, p.251.

²⁵ Séverin Andzoka ATSIMOU, « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », *RFDC*, 2017/2 (n°110), p.279-316.

²⁶ Charles EISENMANN, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, *Op.cit.*, p.22.

²⁷ Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 02-130 du 11/10/2002, Rec. 2002, p. 525.

En réalité, la loi organique, par son caractère supra légal et sa vocation à garantir l'effectivité de la Constitution, ne peut être ignorée par le juge dans son office de contrôle de constitutionnalité. Si la notion de bloc paraît si contrôlée pour ne pas permettre l'inclusion de la loi organique, Il semble plus convenable de s'inscrire dans une dynamique systémique. Celle-là qui permet au professeur Blanquer de préférer la notion d'ordre constitutionnel à celle de bloc de constitutionnalité. En effet, comme il le montre bien à propos, au-delà de la protection de la Constitution, « *ce qui compte, c'est la réalisation de l'ordre constitutionnel* »²⁸ qui doit être entendu comme « *l'ensemble de ce qui doit être respecté en vertu de la Constitution* »²⁹. C'est dans cette optique que le Conseil constitutionnel burkinabè décide de façon constante « *que toute violation d'une loi organique par d'autres dispositions législatives même de nature organique n'ayant pas le même objet, est une violation des articles de la Constitution qui renvoie à cette loi organique* »³⁰.

Au surplus, le dernier considérant et l'article 2 du dispositif de la décision commentée montrent bien le côté superflu sinon superfétatoire de la disjonction opérée entre contrôle de constitutionnalité et contrôle d'« organité ». En effet, le Conseil ne va pas au bout de sa logique puisqu'il conclut sa décision comme s'il venait d'opérer un contrôle de constitutionnalité. D'une part, il affirme que la loi querellée « *ne peut être sanctionnée d'inconstitutionnalité, et qu'en conséquence les moyens invoqués par la requérante doivent être rejetés* ». D'autre part, il « *la (la requête) déclare mal fondée et la rejette* ». Le Conseil évite donc, contrairement à la rédaction qu'il utilise habituellement dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, de déclarer la loi querellée conforme ou non contraire à la loi organique.

Dès lors, pourquoi avoir recouru à la fonction d'organe régulateur pour déboucher en quelque sorte sur le contrôle de constitutionnalité ? La fin ne justifie pas le moyen ! Aurait-il décidé de garantir cette supériorité de la loi organique dans le cadre du contrôle de constitutionnalité que le Conseil n'aurait pas eu besoin d'aller chercher si loin pour asseoir sa compétence. « *Tout ça...pour ça* », serait-on tenté de soupirer !

La démarche adoptée par le juge constitutionnel ivoirien dans cette décision a un mérite indéniable. Celui de rappeler *l'horoscope* de la Fontaine : « *On rencontre sa destinée. Souvent par des chemins qu'on prend pour l'éviter* » !

²⁸ Jean-Michel BLANQUER, « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel ? », in *Mélanges Jacques ROBERT*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 235.

²⁹ *Ibidem*, p.235.

³⁰ Conseil constitutionnel Burkina Faso, Décision n° 2016-09/CC ; Décision n°2011-001/CC ; Décision n°2007-03/CC. Voir A. LOADA (dir.), *Les avis et décisions commentés de la justice constitutionnelle burkinabé de 1960 à 2007*, Ouagadougou, CGD, 2009, p.56.