



Contribution de la jurisprudence constitutionnelle centrafricaine à la réalisation de la paix

DABONE Zakaria

Résumé

A partir de 2012, la République centrafricaine est entrée dans un nouveau cycle de violences armées ponctuées de moments d'accalmie. Dans ce contexte où les institutions sont en péril, la juridiction constitutionnelle centrafricaine s'est présentée comme l'un des rares « lieux » d'existence et de manifestation du droit. Ledit contexte a dicté ses priorités et la recherche de la paix y figure en bonne place. La jurisprudence de la juridiction constitutionnelle est marquée par cette préoccupation de recherche de la paix. Devant user le droit pour produire cette jurisprudence, la juridiction constitutionnelle doit concilier le droit et la réalisation de la paix. Or la paix peut imposer des entorses au droit. C'est l'effort de la justice constitutionnelle centrafricaine de soutenir la paix en suivant de chemins sinueux à travers le droit dont il est question.

Centrafrique – Paix – Cour constitutionnelle – Jurisprudence constitutionnelle – Transition politique - Seleka/Anti-Balaka

Abstract

Starting in 2012, the Central African Republic entered a new cycle of armed violence interrupted by short periods of calm. In this context in which institutions are in danger, the Central African Constitutional Court became one of the few places where the law could still exist and operate. The same context also imposed its own priorities, notably the search for peace. The jurisprudence of the Constitutional Court is marked by this search for peace. Relying on law to develop this jurisprudence, the Constitutional Court has to reconcile law and the creation of peace. At the same time, peace can impose distortions on the law. At present, we inquire into the efforts of the Central African Constitutional Court to support peace by following tortuous paths through the law.

Central African Republic – Peace – Constitutional Court – Constitutional Jurisprudence- Transition Politics – Seleka/Anti-Balaka



« [L]e juge constitutionnel est un pompier qui éteint des incendies [...] », disait le juge à la Cour constitutionnelle russe Valery ZORKINE¹. En temps de crise, la juridiction constitutionnelle « doit contribuer par ses décisions et ses avis à jouer un rôle décisif dans la régulation de la crise et la prévention d'un retour à l'ordre constitutionnel antérieur. Elle est en quelque sorte la gardienne de la période intérimaire ou de transition. »² Ainsi, en tant que juge constitutionnel, elle se présente comme pacificateur du débat public. L'orientation qu'elle donne à sa jurisprudence en faveur de la résolution de la crise forge sa place dans le sort de la crise concernée. La République centrafricaine a régulièrement connu des crises et celle entamée en 2012 à travers une rébellion armée a connu diverses péripéties. Sa juridiction constitutionnelle tient un rôle singulier au regard de la jurisprudence conséquente qu'elle a produite en lien avec ladite crise. Il s'agit ici d'explorer la contribution du juge constitutionnel centrafricain en faveur de la stabilisation définitive du pays.

Peut, en général, être considérée comme jurisprudence constitutionnelle centrafricaine les décisions et les avis rendus par la juridiction constitutionnelle de l'Etat centrafricain. Contextuellement, il s'agit en particulier de celle rendue à propos d'actes juridiques nationaux ou internationaux lors de la crise en République centrafricaine et relativement à ladite crise. La République centrafricaine a connu en effet une phase de grandes violences à partir de 2012. Dans ce contexte, une Cour constitutionnelle de transition (CCT)³, composée⁴ majoritairement de techniciens de droit désignés par leurs pairs pour réduire l'emprise du politique sur la Cour⁵, a été mise en place selon la Charte constitutionnelle de Transition du 18 juillet 2013. La Cour constitutionnelle (CC)⁶ a repris la charge du contentieux constitutionnel à la faveur de la

¹ J. P. MASSIAS, « Le contrôle des processus constitutants et du contenu des constitutions : faut-il un gardien des processus constitutants ? », *Annuaire international de la justice constitutionnelle*, 2014, numéro 30, p. 613.

² F. HOURQUEBIE, « Néo-constitutionnalisme et contenu des constitutions de transition : quelle marge de manœuvre pour les constitutions de transition ? », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2014, numéro 30, p. 591.

³ La première juridiction constitutionnelle a été instaurée par la Constitution du 14 janvier 1995 sous la présidence de Ange Felix PATASSE. Puis les juridictions constitutionnelles centrafricaines ont suivi une voie sinueuse car dépendantes des nombreux changements politiques et constitutionnels dans l'Etat.

⁴ La CCT comprenait neuf (9) membres, dont au moins quatre femmes, partagés en deux groupes selon le mode de désignation. Le premier groupe de six membres dont le mode de désignation participe à la réduction de l'emprise du politique sur la composition de la juridiction constitutionnelle comprend deux magistrats, deux avocats et deux enseignants-chercheurs tous désignés par leurs pairs respectifs. Le second groupe est constitué de trois (3) membres dont chacun est désigné soit par le Chef de l'Etat, soit par le Président du Conseil national de Transition (CNT) ou soit par le Premier Ministre (Article 80 de la Charte constitutionnelle de Transition).

⁵ D. E. ADOUKI, « Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du juge constitutionnel en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel*, 2013, numéro 95, pp. 627-628 ; P. MASSINA, « Le juge constitutionnel africain francophone : entre politique et droit », *Revue française de droit constitutionnel*, 2017, numéro 111, pp. 651-652.

⁶ Quant à la CC, elle reprend la même composition que la CCT à la grande différence qu'en ce qui la concerne l'Exécutif ne désigne qu'un membre au lieu de deux tandis que le Législatif choisit deux membres au lieu d'un précédemment (Article 99 de la Constitution). Le choix de deux membres de la CC par le Législatif demeure



nouvelle Constitution du 30 mars 2016⁷ adoptée dans une période d'incertitude sans le rétablissement de la paix⁸.

La juridiction constitutionnelle centrafricaine est orientée vers des missions et des compétences classiques⁹. Mais le contexte d'instabilité et de violence lui a dicté un rythme et guidé la lecture de sa mission. L'office du juge constitutionnel pacificateur du débat public est très scruté¹⁰ et est un socle puissant d'un constitutionnalisme de crise¹¹. Les décisions et avis, aussi bien en nombre qu'en importance, concernent davantage les questions de gouvernance politique nouvelle en lieu et place par exemple d'un contrôle tout azimut, mais classique, de constitutionnalité¹². Ainsi, pour la juridiction constitutionnelle, faire prévaloir la constitutionnalité en tout ce qui concerne sa compétence matérielle a été soutenue par une ambition d'indication de voies de sortie globale de la crise, donc de recherche de la paix¹³.

Peut-être vue comme la paix, dans un sens plutôt ordinaire, la fin des confrontations violentes ou le « silence des armes »¹⁴. Le droit est un moyen, une voie qui peut aider à la paix ne serait-ce qu'en assumant sa fonction réputée d'organisation de la société à travers la régulation et l'harmonisation des rapports sociaux, d'une part et la mise en place des institutions, d'autre part. Le droit à l'usage des juridictions constitutionnelles est souvent mêlé à des considérations

théorique jusque-là. En effet, le Législatif bicaméral n'est pas encore fonctionnel car le Sénat n'existe pas encore. Ainsi, la CC siège avec huit membres au lieu de neuf.

⁷ Article 154 de la Constitution du 30 mars 2016.

⁸ P. ZIBI, « Le droit transitoire constitutionnel en République centrafricaine », *Revue française de droit constitutionnel*, 2020, numéro 121, p. 51.

⁹ La CCT avait en charge la constitutionnalité des lois organiques et ordinaires, des règlements ainsi que des règlements intérieurs de l'organe législatif (Conseil national de Transition), le contentieux électoral, la régularité des consultations électorales, l'examen et la proclamation des résultats, la réception du serment du Chef de l'Etat de la Transition et du Président de la République élu, la gestion des conflits de compétence au sein du pouvoir exécutif, entre les pouvoirs législatif et exécutif, et entre l'Etat et les collectivités territoriales, la constatation des défauts de promulgation des lois définitivement votées et la carence de leur promulgation afin de permettre leur entrée en vigueur, l'interprétation de la Charte constitutionnelle de Transition, la formulation d'avis sur les projets ou propositions de constitution et sur la procédure référendaire. La CC bénéficie de la même compétence après quelques aménagements rendus nécessaires par la fin de la Transition politique. La réception par la CC des déclarations de patrimoine est la différence majeure de la compétence de la nouvelle juridiction constitutionnelle par rapport à celle de la CCT.

¹⁰ F. HOURQUEBIE, « Le sens d'une constitution vu de l'Afrique », *Conseil constitutionnel, Titre VII*, 2018, numéro 1, p. 39.

¹¹ F. HOURQUEBIE, « Néo-constitutionnalisme... », *op. cit.*, note n°2, p. 587 et p. 593.

¹² Le contentieux électoral généralement entendu constitue l'autre grande partie de la jurisprudence de l'époque concernée. Ce contentieux électoral ordinaire n'entre pas particulièrement dans le champ de la présente étude sauf exception, lorsqu'il présente un intérêt pour le sujet comme la décision concernant le vote des réfugiés et déplacés centrafricains (Décision n°002/15/CCT du 16 janvier 2015).

¹³ F. K. TCHAPNGA, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005, numéro 63, p. 455.

¹⁴ L'emprunt est fait du nom de la Campagne pour la paix de l'Union africaine, « Silencing the guns by 2020 » ou « Faire taire les armes d'ici à 2020 » qui vise à mettre fin aux conflits armés internationaux et non internationaux, la violence basée sur le genre et les autres conflits violents, à prévenir le génocide sur le continent africain. <https://au.int/flagships/silencing-guns-2020> (novembre 2022).



politiques qui donnent encore de l'éclat au rôle politique et social que le droit peut assumer¹⁵. Toutefois, dans un contexte où le contrat social fondant l'état social a atteint un niveau de dégradation préoccupant, le droit se retrouve lui-même fortement fragilisé dans ses fondements face à l'usage généralisé de la force, notamment armée. La paix s'érigeant ainsi en priorité, le droit qui en porte les valeurs et y concourt subit le risque d'entorses ou d'usage inapproprié. L'analyse parvient à un point où, même s'il est question d'une juridiction constitutionnelle devant naturellement veiller à faire prévaloir la constitution, l'on est préoccupé, par exemple, par le traitement qui est réservé au texte constitutionnel sous son double caractère de texte suprême¹⁶ et de texte fondamental¹⁷.

La juridiction constitutionnelle centrafricaine durant la période de transition (2013-2016) et la période post-transition a été confrontée à ce rapport ambigu entre la paix et le droit. Son contexte d'évolution n'est pas banal en effet. Il est la résultante d'une vie constitutionnelle particulièrement instable¹⁸ liée à l'accroissement continu et durable de la violence et l'évanescence concomitante de la paix. La République centrafricaine a connu depuis 1960 cinq (5) coups d'État qui ont réussi, deux (2) rebellions armées, deux (2) Transitions politiques de 2003 à 2004, puis de 2013 à 2016¹⁹, huit (8) Constitutions et une Charte constitutionnelle de Transition²⁰. Depuis 2003, le territoire centrafricain est devenu un territoire de repli ou d'action de groupes armés étrangers²¹ venant de ses six (6) frontières²², un territoire de présence presque ininterrompue des forces de maintien de la paix continentales ou onusiennes. Les Etats de la

¹⁵ X. MAGNON, A. VIDAL-NAQUET, « Le droit constitutionnel est-il un droit politique ? », *Les Cahiers Portalis*, décembre 2018, numéro 6, p. 107, pp. 116 et suivantes.

¹⁶ Formellement, la constitution est conçue comme « un ensemble de normes écrites, qui se caractérisent par leur supériorité formelle sur toutes les autres normes juridiques en vigueur dans un Etat », A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Volume 1 L'Etat, Berne, Stämpfli Editions SA Berne, 2000, pp. 462-463.

¹⁷ Matériellement, « la constitution comprend l'ensemble des normes juridiques fondamentales, écrites ou non écrites qui déterminent la forme de l'Etat, sa structure, son régime politique, le mode de désignation, la composition, les compétences et le fonctionnement de ses principaux organes, ainsi que les rapports entre l'Etat et l'individu », *Idem*, pp. 463-464.

¹⁸ En matière d'instabilité constitutionnelle, la République centrafricaine ne fait pas en effet exception. Les Etats africains d'expression française ont connu une succession surprenante de textes constitutionnels contrastant avec leur jeunesse. Voir P. ZIBI, *op. cit.*, note n°8, p. 44.

¹⁹ D. DARLAN, *L'évolution constitutionnelle et juridictionnelle de la République centrafricaine à travers les textes*, Paris, L'Harmattan, 2018, pp. 23-24.

²⁰ P. ZIBI, *op. cit.*, note n°8, p. 45.

²¹ L. LOMBARD, « Rébellion et limites de la consolidation de la paix en République centrafricaine », *Politique africaine*, 2012, numéro 125, pp. 191-192 ; p. 203.

²² E. CHAUVIN, B. LALLAU et G. MAGRIN, « Le contrôle des ressources dans une guerre civile régionalisée (Centrafrique). Une dynamique de décentralisation par les armes », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, Octobre-Décembre 2015, numéro 272, pp. 468 et 472.



sous-région ont fini par entrevoir leur propre stabilité en fonction des évolutions de la situation centrafricaine²³.

Ainsi, par exemple, l'auto-proclamation de Michel DJOTODIA comme chef de l'Etat en mars 2013²⁴ a été condamnée de façon générale et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) a singulièrement désapprouvé ce nouveau coup de force politique. La CEEAC s'est conséquemment investie dans l'organisation d'une transition politique²⁵. Cela a donné lieu à la conclusion d'accords de paix et à l'adoption de diverses décisions au sein de la CEEAC produisant des effets sur la République centrafricaine. Une Charte constitutionnelle de Transition dont les cadres de référence sont l'Accord de Libreville du 11 janvier 2013 et les décisions de la CEEAC²⁶ a été promulguée le 18 juillet 2013²⁷ abrogeant tous les actes à valeur constitutionnelle antérieurs²⁸. La Transition politique a pris fin avec la promulgation de la nouvelle Constitution le 30 mars 2016 et l'installation dans la foulée du Président de la République élu, Archange Faustin TOUADERA²⁹.

Ce retour à une vie constitutionnelle normale n'a pas été précédé de la réalisation de la paix, ni suffi à la réaliser. De façon concrète, une partie de la capitale échappait encore au

²³ E. CHAUVIN, « La Centrafrique, ventre mou de l'Afrique centrale. La recomposition des échanges régionaux par la guerre », *Revue Afrique Contemporaine*, 2018, numéro 267-268, pp. 100 et suivantes.

²⁴ R. MARCHAL, « Premières leçons d'une 'drôle' de transition en République centrafricaine », *Politique africaine*, 2015, numéro 139, pp. 125-126.

²⁵ « L'Union africaine n'a pas été saisie du dossier » qui a en effet été géré par la CEEAC. Voir, notamment, R. MARCHAL, *idem*, pp. 126.

²⁶ Cela a été fait dans cet esprit à la mode de l'encadrement international du pouvoir constituant en Afrique. Voir sur ce point notamment K. DOSSO, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, numéro 90, p. 81 ; M. GUIMEZANES, « Les transitions constitutionnelles 'internationalisées' : étude de droit interne », *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, numéro 104, pp. 804-811.

²⁷ La période entre la prise du pouvoir par la coalition Seleka en mars 2013 et la promulgation de la Charte constitutionnelle de Transition a été régie essentiellement par l'Acte constitutionnel n°1 du 26 mars 2013 et l'Acte constitutionnel n°2 du 26 mars 2013 portant organisation provisoire des pouvoirs de l'État, l'arrêté n° 005 du 13 avril 2013 portant création du Conseil national de Transition, modifié et complété par l'arrêté n°007 du 30 avril 2013.

²⁸ Il s'agit d'un choix qui organise le rapport entre le texte constitutionnel d'avant la crise et celui surgissant après celle-ci. Pour d'autres choix (Burkina Faso, Côte-d'Ivoire ou Niger par exemple), voir entre autres J. L. ENGOUTOU, « Le compromis constitutionnel dans les Etats d'Afrique noire francophone », *Revue française de droit constitutionnel*, 2020, numéro 121, pp. 157-158 ; F. HOURQUEBIE, « Le sens d'une constitution... », *op. cit.*, note n°10, pp. 42-43 ; O. NAREY, « La suprématie de la constitution en période de crise », in *Suprématie de la Constitution, Actes du septième Congrès de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage le français*, Lausanne, juin 2015, p. 148 ; pp.156-158. <https://accf-francophonie.org/publication/actes-du-7e-congres/> (novembre 2022) ; K. DOSSO, *op. cit.*, note n°26, pp. 73-75.

²⁹ La gestion de l'Etat dans la période entre la démission de DJOTODIA et la prise du pouvoir par SAMBA PANZA a été assurée par un Chef d'Etat intérimaire de la Transition, Alexandre-Ferdinand N'GUENDET, du 10 au 23 janvier 2014.



gouvernement³⁰ et l'essentiel des seize Préfectures ne relevait pas de son autorité³¹. C'est ainsi qu'est née l'Initiative africaine pour la Paix et la Réconciliation en République centrafricaine dirigée par l'Union africaine et soutenue notamment par les Nations Unies et la CEEAC. L'Accord pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine (APPR-RCA) a été obtenu dans le cadre de ce processus. Il a été paraphé à Khartoum le 5 février 2019 et signé à Bangui le 6 février 2019 entre le gouvernement et quatorze groupes armés³². L'APPR-RCA, comme les accords qui l'ont précédé³³, a naturellement pour but de mettre un terme au conflit armé dans le pays. Il crée un nouvel espoir et peut théoriquement être considéré comme un signal fort en faveur de la fin de la crise. La période 2013-2019, correspondant au temps qui s'est écoulé entre la prise de pouvoir par les groupes armés et la signature de l'APPR-RCA, est le centre d'intérêt de la présente réflexion. Plus précisément, c'est le droit constitutionnel de crise énoncé ou encadré par la juridiction constitutionnelle durant cet intervalle de temps qui est visé.

En général, les accords de paix mettent à contribution la communauté internationale avec des résultats plus ou moins critiquables³⁴. Au sein de l'Etat, l'urgence de la paix place la recherche de celle-ci au cœur de toute l'activité des institutions et des organes nationaux. Cet objectif est rarement avoué ou explicité en tant que mission. Veillant au respect de la Constitution, socle juridique et politique de l'Etat, la juridiction constitutionnelle est l'un des échelons nationaux importants d'action pour la paix. Comme le dit avec pertinence Edmond THIAUDIERE, « [s]outenir la paix contre la guerre équivaut à soutenir la raison contre la folie »³⁵. Dans ces moments de crise, elle se retrouve alors entraînée dans cette quête de paix effective et durable. Sa jurisprudence s'adapte à cette quête guidée en cela par les préoccupations qui lui sont

³⁰ Par exemple, le quartier réputé de Point kilométrique 5 ou PK5, dans le Troisième Arrondissement de Bangui, est essentiellement contrôlé par des groupes d'auto-défense.

³¹ « L'Etat [centrafricain] s'arrête au PK12 : autrement dit, l'Etat s'arrête à douze kilomètres du centre de Bangui », L. LOMBARD, *op. cit.*, note n°21, p. 190 ; p. 201.

³² Ces quatorze groupes armés sont ceux qui ont été reconnus par le Gouvernement au Forum de Bangui. Ils ne sont pas les seuls à être actifs en République centrafricaine, mais au moment du processus de paix, il s'agissait des plus importants. Ces quatorze groupes armés sont : Anti-Balaka aile Makom ; Anti-Balaka aile Ngaïssona ; Front démocratique du peuple centrafricain ; Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique ; Mouvement des libérateurs centrafricains pour la justice ; Mouvement patriotique pour la Centrafrique ; Rassemblement patriotique pour le renouveau de la Centrafrique ; Retour, réclamation et réhabilitation ; Réhabilitation et justice aile Belanga ; Réhabilitation et justice aile Sayo ; Seleka rénové ; Union des forces républicaines ; Union des forces républicaines - fondamentale ; Union pour la paix en Centrafrique.

³³ Une dizaine de ces accords de paix peuvent être dénombrés, impliquant divers acteurs ou partenaires (gouvernement et partis politiques, acteurs politiques nationaux entre eux sans gouvernement, gouvernement et groupes armés).

³⁴ C. K. TCHAPNGA, *op. cit.*, note n°13, pp. 479-482.

³⁵ E. THIAUDIERE, *La soif du juste : notes d'un pessimiste*, 1895.



soumises. Celles-ci ont notamment été la légitimation du pouvoir de Michel DJOTODIA issu de la rébellion³⁶, la démission de celui-ci³⁷, le choix des membres du Conseil national de la Transition³⁸, les prolongations de la Transition³⁹, les aménagements des dates des élections et du droit de vote⁴⁰, le durcissement du mécanisme du désarmement, démobilisation, réinsertion et rapatriement (DDRR)⁴¹ et l'entrée de l'APPR-RCA dans l'ordonnancement juridique centrafricain⁴².

Certes, la réflexion en droit constitutionnel s'est largement intéressée aux crises politiques que connaissent les Etats francophones d'Afrique sous l'angle d'un constitutionnalisme de crise qui se déploie sur divers sujets : la prise des textes de type constitutionnel de transition et le contenu de ceux-ci⁴³, leur validité ou leur rang⁴⁴, leurs spécificités de droit transitoire constitutionnel ou de droit constitutionnel transitoire⁴⁵ etc. L'accent a aussi été mis sur l'activité du juge constitutionnel, notamment sur son rôle embarrassé face aux crises politiques⁴⁶. Le parti est pris dans la présente réflexion de se focaliser sur son rôle pacificateur qui constituerait un angle nouveau.

Mener une réflexion sur la contribution de la jurisprudence constitutionnelle permet, au plan théorique, d'éprouver le constitutionnalisme de crise dans le cas particulier de l'Etat centrafricain qui a été en crise presque continuellement. Sur le plan pratique, la présente réflexion sert à mettre en exergue l'activité et la place du juge constitutionnel centrafricain sur diverses questions juridiques qui vont au-delà des questions courantes de pure dévolution du pouvoir d'Etat. L'attitude du juge constitutionnel est vue sous un angle particulier, celui de la promotion de la paix.

³⁶ Par exemple, décision n°002/14/CCT du 31 janvier 2014 (rappel du processus de légitimation).

³⁷ Par exemple, décision n°001/14/CCT du 12 janvier 2014.

³⁸ Par exemple, décisions n°005/CCT/14 du 6 mai 2014, n°006/14/CCT du 18 mai 2014.

³⁹ Par exemple, décisions n°003/15/CCT du 16 janvier 2015, n°009/15/CCT du 14 août 2015

⁴⁰ Par exemple, décision n°005/15/CCT du 15 avril 2015.

⁴¹ Par exemple, décision n°002/CC/18 du 23 mai 2018.

⁴² Par exemple, décision n°001/CC/19 du 4 avril 2019.

⁴³ F. HOURQUEBIE, « Néo-constitutionnalisme... », *op. cit.*, note n°2, p. pp. 587-602.

⁴⁴ O. NAREY, *op. cit.*, note n°28, pp. 155 et s. ; S. M. OUÉDRAOGO et D. OUÉDRAOGO, « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : Du contexte à la Charte de la transition », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique, Afrilex*, février 2015, pp. 6 et s ; M. ZAKI, « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, novembre 2012, numéro 6, p. 1669.

⁴⁵ P. ZIBI, *op. cit.*, note n°8, p. 44.

⁴⁶ D. E. ADOUKI, *op. cit.*, note n°5, pp. 627 et s.



Dans l'urgence, la recherche de la paix immédiate a été prioritaire. La jurisprudence constitutionnelle comprend des avis et décisions qui donnent des réponses à des problèmes juridiques qui empêcheraient le bon déroulement de la Transition politique par exemple. Toutefois, consciente de la réalité que la situation centrafricaine relève de causes profondes, la juridiction constitutionnelle a également mis l'accent sur la paix durable en tentant de s'attaquer à ces causes profondes. La solution de chacune de ces préoccupations ouvre à des options, requiert des choix et une appréciation politique de la part des autorités publiques. Cependant, une fois inscrites au rôle de la juridiction constitutionnelle, ces préoccupations ne sont en principe vues que sous l'angle du droit. La juridiction constitutionnelle centrafricaine affirme juger en droit et non en opportunité⁴⁷. Une « décision issue de la confrontation a un caractère juridique. Elle est “conditionnée” par le droit. En revanche, est “politique” ce qui est l'expression de la volonté, des préférences des hommes qui forment une autorité publique. [...] La décision politique est “non déterminée” par le droit. La différence entre le politique et le juridique repose sur la possibilité, pour l'organe investi d'une compétence, de décider en opportunité ou non. La décision juridique oblige l'organe à la prendre lorsque des conditions prévues par les textes sont réunies ; la décision politique est celle qui est prise par l'institution compétente entre deux ou plusieurs choix possibles »⁴⁸. C'est alors la règle de droit qui est utilisée pour la réalisation de la paix. Aux mains de la juridiction constitutionnelle, la Charte constitutionnelle de Transition et la nouvelle Constitution sont logiquement les premiers instruments devant permettre de sortir de la période de crise. Elles sont un moyen, une voie de concrétisation de la paix. A elles tout le droit, interne ou international, se retrouve mêlé, au cours de cette période de fragilité généralisée, dans la démarche d'une contribution à la paix. L'usage qui est fait du droit par la juridiction constitutionnelle interroge. La recherche d'une fin à la crise politique a tendance à justifier bien d'audaces⁴⁹ à l'égard du droit en général et de la constitution en particulier.⁵⁰ Au regard de l'enjeu, la réalisation de la paix en l'occurrence, la tentation peut être grande d'utiliser le droit pour poser les bases nécessaires de la paix quitte à aller au-delà de ce que le droit lui-même permet. Le faire dans le cadre de l'activité d'une juridiction constitutionnelle aura une allure singulière au regard de la mission de celle-ci qui est de faire prévaloir le droit en tant que juridiction. Mais cette contribution de la juridiction constitutionnelle à la recherche de la paix suit-elle la voie du droit ?

⁴⁷ Décision n°001/CC/19 du 4 avril 2019.

⁴⁸ P. MASSINA, *op. cit.*, note n°5, p. 644.

⁴⁹ C. K. TCHAPNGA, *op. cit.*, note n°13, pp. 470-471.

⁵⁰ O. NAREY, *op. cit.*, note n°28, pp. 158-159.



La juridiction constitutionnelle centrafricaine, enserrée dans un constitutionnalisme de crise, fournit des réponses à cette question surtout lorsqu'elle secrète une jurisprudence de gestion des conflits (I) qui est attachée à la hiérarchie des normes (II).

I. Une jurisprudence de gestion des conflits

La justice constitutionnelle centrafricaine se présente comme celle d'une époque particulière dans laquelle elle tient ses racines, son esprit et son action. Le retour à la gestion de l'Etat par des autorités élues à partir de 2016, d'ailleurs uniquement au niveau central⁵¹, ne modifie pas fondamentalement la réalité dans laquelle baigne la justice constitutionnelle au regard de la persistance des violences. Ainsi la jurisprudence de cette justice suit une double trajectoire. Dans la première, la justice constitutionnelle fait une validation de la cogestion des affaires centrafricaines (A). Dans la seconde, elle montre dans sa jurisprudence une prise en compte des facteurs de la crise centrafricaine (B).

A. La validation jurisprudentielle de la cogestion des affaires centrafricaines

Le déferlement de la violence et la prise de pouvoir par la coalition Seleka en mars 2013 ont eu pour effets immédiats la suspension de la Constitution du 27 décembre 2004⁵² alors en vigueur, la dissolution des institutions de la République et la remise en cause, notamment, de l'Accord politique de Libreville du 11 janvier 2013 qui maintenait le Président François BOZIZÉ au pouvoir. La situation a accentué les efforts internationaux et surtout sous régionaux avec une diversité d'acteurs en tant que hôtes de rencontres, garants, facilitateurs, bailleurs ou autres⁵³. L'emprise de la sous-région sur cette période s'affirme. A l'interne, la juridiction constitutionnelle renaît de ses cendres. Par sa jurisprudence, elle s'arroge le rôle de garant de la Transition politique (1) et confère un rôle juridique aux accords de paix et aux actes de la CEEAC (2).

⁵¹ En dehors des élections présidentielle et législatives, les autres élections devant consacrer la décentralisation, ont été reportées.

⁵² Par les premiers actes (les actes constitutionnels) après la prise du pouvoir par la coalition Seleka et ensuite par la Charte constitutionnelle de Transition (article 107).

⁵³ En prenant le cas de l'APPR-RCA de 2019, les organisateurs sont l'Union africaine, les Nations Unies, la CEEAC, la CIRGL. Les garants sont l'Union africaine et la CEEAC. Les facilitateurs sont les Nations Unies, l'Angola, le Cameroun, la République démocratique du Congo, le Congo, le Gabon, le Soudan, le Tchad, la Guinée Equatoriale.



1. Le juge constitutionnel comme garant de la Transition politique

Au cours de la période de la Transition allant de 2013 à 2016, la juridiction constitutionnelle prend acte de la nouvelle situation politique résultant du changement de régime. Elle ne bouleverse pas ce qui est considéré comme le dispositif de maintien d'une certaine paix, d'un équilibre fragile. C'est essentiellement une jurisprudence qui vise à encadrer la Transition.⁵⁴ Toutefois, au-delà de l'encadrement de la Transition, ce qui paraît remarquable est le grand respect que la juridiction constitutionnelle voue à ladite Transition. La CCT a placé les normes organisant la Transition et ses pouvoirs à un niveau tel qu'elles échappent à sa portée. En la matière, la jurisprudence constitutionnelle présente une succession de refus de la CCT d'aborder le bien-fondé desdites normes ou d'en tirer les conséquences juridiques.

Un exemple illustratif a fait l'objet de la décision du 8 janvier 2015 dans laquelle la CCT devait examiner une requête introduite aux fins de « vérifier la conformité » de la loi portant Charte constitutionnelle de Transition en ses articles 19 (relatif à la forme de l'Etat, le nom, les caractéristiques de la République, la capitale, les langues...)⁵⁵ et 104 (relatif au maintien des

⁵⁴ La juridiction constitutionnelle s'investit substantiellement dans la conduite de la situation initialement imposée par la violence. Cette jurisprudence peut être sous-catégorisée en quatre (4) facettes. La première a consisté à réclamer la liste des Conseillers nationaux, c'est-à-dire les membres du Conseil national de la Transition et à se prononcer sur la conformité de ladite liste à la Charte constitutionnelle de Transition en vertu de l'article 50 de la même Charte (décision n°006/14/CCT du 18 mai 2014). La deuxième facette était relative à la prorogation de la période de la Transition. La Transition était prévue pour durer dix-huit (18) mois (article 102 de la Charte constitutionnelle de Transition). Cette période a fait l'objet de trois (3) prorogations distinctement de six (6), de quatre (4) mois et quatorze (14) jours et enfin de trois (3) mois. La première prorogation a été concédée par le Médiateur international de la crise centrafricaine, les deux autres l'ont été sur décision des Chefs d'Etat de la CEEAC. La Transition qui devait prendre fin le 17 février 2015 s'est achevée le 31 mars 2016. Toutes les trois (3) prorogations ont été considérées par la juridiction constitutionnelle comme conformes à la Charte constitutionnelle de Transition (notamment la décision n°003/15/CCT du 16 janvier 2015). La troisième facette a concerné les inéligibilités en raison de la participation à la Transition. En effet, toute personne ayant porté un titre ou exercé les fonctions de Chef d'Etat de la Transition, de Premier ministre de Transition, de membre du Bureau du Conseil national de la Transition, de Juge constitutionnel ou de membre du Haut Conseil de Communication étaient inéligibles lors des élections présidentielle et législatives qui devaient survenir à la fin de la Transition (article 106 de la Charte constitutionnelle de Transition) sans autre précision. La juridiction constitutionnelle a décidé que cette exclusion s'appliquait à toute personne ayant porté le titre ou occupé des fonctions énumérées peu importe la durée dans le titre ou la fonction ou les raisons de la fin du titre ou de la fonction. Ainsi 109 personnes ont été désignées comme inéligibles aux élections de la fin de la Transition (décision n°010/15/CCT du 28 août 2015). La quatrième et dernière facette avait trait à la chronologie des élections. Selon l'article 44 de la Charte constitutionnelle de Transition, le Gouvernement se doit de mener pendant la Transition diverses activités prioritaires comme « préparer et organiser un référendum constitutionnel ainsi que des élections présidentielle et législatives libres, démocratiques, transparentes et régulières ». La juridiction constitutionnelle a décidé que pour répondre aux standards démocratiques et à l'exigence de la transparence, le scrutin référendaire devait être séparé des élections présidentielle et législatives et le référendum devait être organisé préalablement à la tenue des élections présidentielle et législatives. Dans la même décision, la juridiction constitutionnelle a fixé la date précise de la fin de la Transition (décision n°005/15/CCT du 15 avril 2015). La fin de la Transition est la date de l'investiture du nouveau Président élu. La nouvelle constitution porte la date de sa promulgation et non celle de son adoption par référendum.

⁵⁵ Article 19 de la Charte constitutionnelle de Transition : « La forme de l'État est la République. L'État centrafricain a pour nom : République centrafricaine.



hautes autorités et des institutions de la Transition en place jusqu'à la mise en place des nouvelles hautes autorités et institutions issues des élections)⁵⁶. La CCT a rappelé que la Charte constitutionnelle de Transition, une fois promulguée, est exécutée comme Constitution de la République centrafricaine pendant la période de la Transition⁵⁷. Elle a précisé que ladite Charte présente toutes les caractéristiques d'une norme suprême de l'Etat⁵⁸. Ainsi, elle a affirmé qu'elle n'a pas compétence pour procéder à une vérification, ni de la conformité, ni de la cohérence des dispositions des différents articles de la Charte constitutionnelle de Transition entre eux.

Il s'agissait certes d'une question d'incompétence pour la Cour, mieux, d'une impossibilité de vérification⁵⁹. La question de la vérification de la conformité d'une constitution à une norme qui lui est hypothétiquement supérieure⁶⁰ comme le voudrait la théorie pure du droit pourrait demeurer pertinente. Cependant, l'adoption d'une constitution et le choix des dispositions qui

La République centrafricaine est un État de droit, souverain, indivisible, laïque et démocratique.

Sa capitale est Bangui. Elle ne peut être transférée qu'en vertu d'une loi, lorsque l'intérêt supérieur de la Nation l'exige.

Ses langues officielles sont le sango et le français.

Son emblème est le drapeau à cinq couleurs dont quatre bandes horizontales d'égale largeur, de couleurs bleue, blanche, verte et jaune, barrées perpendiculairement, en leur milieu, par une bande d'égale largeur de couleur rouge et frappé dans l'angle supérieur gauche par une étoile à cinq branches de couleur jaune.

Sa devise est : " Unité - Dignité - Travail."

Son hymne est " La Renaissance".

Sa fête nationale est fixée au 1er décembre, date de la proclamation de la République.

Sa monnaie est définie par la loi.

Les sceaux de l'État et les armoiries de la République sont définis par la loi. »

⁵⁶ Article 104 de la Charte constitutionnelle de Transition : « Le Chef de l'État de la transition ne porte pas le titre de Président de la République. Il reste en place jusqu'à la prise de fonction effective du Président de la République, Chef de l'État démocratiquement élu.

Le Premier Ministre reste en place jusqu'à la nomination de son successeur par le futur Président élu démocratiquement.

Le Conseil national de transition reste en place jusqu'à l'installation effective de l'Assemblée nationale élue.

La Cour constitutionnelle de transition reste en place jusqu'à l'installation effective de la Cour constitutionnelle issue de la future Constitution.

Le Haut Conseil de l'Information et de la Communication reste en place jusqu'à l'installation effective de l'institution ayant les attributions identiques ou similaires au Haut Conseil de l'Information de la Communication de transition issue de la future Constitution. »

⁵⁷ Article 108 de la Charte constitutionnelle de Transition.

⁵⁸ Décision n°001/15/CCT du 8 janvier 2015.

⁵⁹ Au Burkina Faso, le Conseil constitutionnel a organisé l'entrée en fonction du Président de la Transition sur la base de la Charte constitutionnelle de Transition sans avoir à vérifier si cette Charte devait désormais s'appliquer en remplacement ou en sus de la Constitution sur la base de laquelle le Président du Faso, Blaise COMPAORE a rendu sa démission. Pour une discussion de la concurrence entre les textes constitutionnels de transition et les constitutions alors en vigueur jusqu'à la transition, voir, notamment, F. HOURQUEBIE, « Néo-constitutionnalisme... », *op. cit.*, note n°2, p. 591.

⁶⁰ H. KELSEN, *Théorie pure du droit – Introduction à la science du droit*, Neuchâtel, Editions de la Baconnière, 1953 p. 123. (traduction de l'allemand d'Henri Thévenaz).



y sont contenues sont de l'ordre plutôt de l'opportunité selon le constituant⁶¹. La compétence de la juridiction constitutionnelle de remettre en cause la constitution elle-même ou certaines de ses dispositions (ou la révision de celles-ci)⁶² est théoriquement⁶³ inconcevable et cela remettrait en cause le caractère notamment suprême du texte constitutionnel.⁶⁴ En revanche la question de l'étude de la cohérence des dispositions des différents articles de la Charte constitutionnelle de Transition entre eux n'est pas exclue en principe. Cet exercice peut bien faire partie de la compétence de la Cour à interpréter⁶⁵ la Charte constitutionnelle prévue à son article 76⁶⁶.

En dehors du cas concernant la Charte constitutionnelle, la juridiction constitutionnelle s'est aussi déclarée incompétente dans d'autres affaires comme celles relatives au choix du Chef de l'Etat de la Transition⁶⁷ ou du choix des membres du corps législatif et constituant⁶⁸. Ces décisions sur l'incompétence de la Cour reviennent pour la juridiction constitutionnelle à s'abstenir de se prononcer sur ces sujets essentiels dans le régime transitionnel. L'embarras de la CCT est perceptible sur ces questions centrales de la transition pour lesquelles elle aurait pu mettre en œuvre ses compétences sensibles⁶⁹. Comment, dans un contexte de recherche urgente de la paix en période de grandes violences, remettre en cause, si cela était juridiquement

⁶¹ Le choix des dispositions de la Constitution n'est pas du droit ou pas forcément. Ce sont d'autres considérations surtout extra-juridiques qui sont prises en compte par le constituant. Le peuple ne raisonne pas obligatoirement sur la base du droit lorsqu'il adopte une nouvelle constitution ou modifie celle qui existe. Voir par exemple, J. FATHALLY, « Des pouvoirs souverains des assemblées constituantes post-révolution : réflexion à partir du cas de l'Assemblée constituante tunisienne (ANC) », *African Journal of International and Comparative Law*, 2019, numéro 27.2, pp. 249-250 ; p. 252 ; V. AUDUBERT, « Juger de l'inconstitutionnalité d'une norme constitutionnelle ? Le cas de la décision du Tribunal constitutionnel plurinational de Bolivie du 28 novembre 2017 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2019/4, numéro 120, p. 2.

⁶² S. A. ATSIMOU, « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel*, 2017, numéro 110, p. 280 ; p. 312.

⁶³ Voir *a contrario*, notamment, F. MÉGRET, « Les processus constituants transitionnels : essai de typologie et analyse critique », *Annuaire internationale de la justice constitutionnelle*, 2014, numéro 30, pp. 575-576.

⁶⁴ Il n'est cependant pas impossible de voir un juge constitutionnel remettre en cause des dispositions constitutionnelles au regard de leur incompatibilité avec une convention internationale. Voir par exemple, V. AUDUBERT, *op. cit.*, note n°61, pp. 1-17.

⁶⁵ L. FAVOREU (et autres), *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2015, 17^e édition, pp. 97-106.

⁶⁶ Cet article 76 de la Charte constitutionnelle de Transition prévoit en effet que : « Il est institué une Cour constitutionnelle de Transition chargée de : [...] – interpréter la Charte constitutionnelle de transition ; [...] »

⁶⁷ Voir notamment la Décision n°002/14/CCT du 31 janvier 2014 dans laquelle la CCT s'abstient de se pencher sur les demandes d'annulation de certains critères et conditions d'éligibilité du Chef de l'Etat de la Transition sous prétexte que l'élection du Chef de l'Etat de la Transition étant une élection spéciale fixée par l'article 23 alinéa 2 de la Charte constitutionnelle de Transition, sans qu'un texte d'application n'ait été adopté par la suite pour en déterminer les modalités, la délibération du CNT du 16 janvier 2014 (menant au choix du nouveau Chef de l'Etat de la Transition) est d'une opportunité indiquée.

⁶⁸ Voir notamment la Décision n°006/14/CCT du 18 mai 2014 dans laquelle la CCT a considéré à tort que la Charte constitutionnelle de la Transition ne lui donne pas compétence pour s'impliquer dans les opérations menant à la composition du CNT.

⁶⁹ P. MASSINA, *op. cit.*, note n°5, p. 669.



possible, le texte constitutionnel qui organise cette période transitionnelle pour notamment la pacifier, ou invalider le choix du Chef de l'Etat qui remplace celui qui par son action militaire a renversé le système politique et constitutionnel alors en place ? La tentation est grande de considérer le juge constitutionnel centrafricain comme ayant opté pour une incompétence négative⁷⁰. Comme l'a reconnu la Cour à propos du Conseil national de la Transition (CNT), l'enjeu était davantage de rechercher des « solutions politiques globales à la crise centrafricaine »⁷¹ que de faire prévaloir le droit en tout temps au risque de compromettre le but ultime de la Transition : le rétablissement de l'ordre constitutionnel normal et durable. Cette attitude prudente du juge constitutionnel centrafricain semble être partagée par ses confrères d'Afrique noire francophone, lesquels sont réputés pour déclarer assez souvent leur incompétence⁷² afin d'éviter de traiter des questions sensibles. Dans le même sens de l'accompagnement de la recherche du rétablissement de l'ordre constitutionnel, la juridiction constitutionnelle a un positionnement favorable aux actes internationaux portant sur la crise centrafricaine.

2. Le rôle juridique des accords de paix et des actes de la CEEAC

Plusieurs missions ou opérations militaires étrangères ont été déployées en République centrafricaine venant notamment de la France, de l'Union africaine ou de l'ONU⁷³. Dans son aspect non militaire, la crise centrafricaine a mobilisé des Etats comme la France, la Fédération de Russie, des organisations internationales comme la CEEAC, la CEMAC⁷⁴, la CIRGL⁷⁵, l'Union africaine, l'Union européenne et l'ONU. Le constat est qu'il a été instauré une cogestion de l'Etat par les autorités nationales et par les organisations internationales. Les accords de paix en général et les actes pris au sein de la CEEAC en particulier ont fortement contribué à cette cogestion au plan politique mais aussi au plan juridique⁷⁶. C'est la place que

⁷⁰ Sur cette question voir notamment A. VIDAL-NAQUET, « L'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015, numéro 46, pp. 7-8 ; J. ARLETTAZ, « L'incompétence négative à l'étranger », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, numéro 46, 2015, p. 55.

⁷¹ Décision n°002/14/CCT du 31 janvier 2014.

⁷² D. E. ADOUKI, *op. cit.*, note n°5, p. 629.

⁷³ Par exemple, l'Opération Sangaris, la MISAC, la MINUSCA pour ce qui concerne la période la plus récente.

⁷⁴ Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

⁷⁵ Conférence internationale sur la région des Grands Lacs.

⁷⁶ C'est dans un esprit de simple constat de cette cogestion que la CCT a, par exemple, résumé le départ du pouvoir du chef de la coalition Seleka en ces termes : « Considérant que du 9 au 10 janvier 2014, s'est tenu à N'Djamena au Tchad le 6^e Sommet extraordinaire des Chefs d'Etat de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) », et « Considérant qu'à l'issue des travaux de ce Sommet extraordinaire consacré exclusivement à la situation de crise en République centrafricaine depuis le coup de force perpétré le 24 mars 2013 par la coalition Seleka, Monsieur DJOTODIA AM NONDROKO Michel, a accepté de renoncer à l'exercice du



la juridiction constitutionnelle accorde aux accords et autres actes de la CEEAC qui cristallise l'analyse ici.

Les différentes ententes conclues et décisions prises dans le cadre de la CEEAC ont permis d'organiser la Transition et d'aller aux élections. La CCT énumère l'Accord politique de Libreville du 11 janvier 2013, la Déclaration de N'Djamena (CEEAC) du 18 avril 2013, l'Appel de Brazzaville du 3 mai 2013, les décisions de la CEEAC et considère qu'ils sont les noyaux des arrangements politiques durant la période de la Transition⁷⁷, ou constituent le socle de la Charte constitutionnelle de Transition⁷⁸. Ces différents accords et décisions qui ont connu la participation des communautés régionale et internationale sont tout au moins une source matérielle de la Charte constitutionnelle de Transition⁷⁹ dans la pratique⁸⁰.

La CCT a particulièrement eu à se prononcer sur les actes de la CEEAC ayant entraîné la prorogation de la Transition. Celle-ci alors prévue pour durer dix-huit (18) mois (selon l'article 102 de la Charte constitutionnelle de la Transition)⁸¹ a fait l'objet de trois (3) prorogations distinctement de six (6), de quatre (4) mois et quatorze (14) jours et enfin de trois (3) mois. Les actes de prorogation de la Transition sont l'Acte du Médiateur international de la crise centrafricaine (Denis SASSOU NGUESSO) du 22 décembre 2014, la Décision de la CEEAC, n°76/CEEAC/CCEG/XVI/15 du 30 juillet 2015, la Décision de la CEEAC, n°78/CEEAC/CCEG/XVI/15 du 25 novembre 2015.

La CCT a décidé qu'étaient conformes à la Charte, toutes ces prorogations. Ainsi, sur cette question, contrairement à ses décisions déclarant son incompétente (choix du Président de la Transition ou des membres de l'organe législatif et constituant...)⁸², la Cour a fait l'effort de se

pouvoir de Chef de l'Etat de la Transition qui lui a été conféré, en remettant le 10 Janvier 2014 sa démission dont acte lui a été donné par ses pairs », Décision n°001/14/CCT du 12 janvier 2014.

⁷⁷ Décision n°003/CCT/14 du 10 février 2014.

⁷⁸ Décision n°010/CCT/15 du 28 août 2015.

⁷⁹ En général, « l'exercice du pouvoir constituant est de moins en moins autonome. Au contraire, celui-ci est puissamment encadré par un entrelacement à la fois de règles internationales mais aussi, [...], par la pratique de la communauté internationale [...] », F. MÉGRET, *op. cit.*, note n°63, p. 571.

⁸⁰ Pour l'encadrement théorique et de principe du pouvoir constituant par le droit international, voir, notamment, G. CAHIN, « Limitation du pouvoir constituant : le point de vue de l'internationaliste », *Revue Civitas Europa*, 2014, numéro 32, pp. 57-74.

⁸¹ « La durée de la Transition est de dix-huit (18) mois, portée à vingt-quatre (24) mois sur avis conforme du Médiateur. En cas de nécessité, la durée de la Transition peut être examinée par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEEAC sur proposition conjointe et motivée du Chef d'Etat de la Transition, du Premier Ministre et du Président du Conseil national de Transition. [...] »

⁸² Voir *supra*, pp. 10-11.



prononcer sur le fond. Mais au final, le résultat de son attitude multiforme semble être le même : ne pas gêner la Transition, promouvoir la paix avec la caution de la constitutionnalité. Décider que l'acte de prorogation n'était pas conforme à la Charte aurait occasionné une instabilité que la CCT a appelée le « vide constitutionnel »⁸³ et certainement l'impasse politique, source de divers dangers dans un contexte fragile.

Au-delà de ce qui précède, rien dans la Charte, surtout pas son article 76⁸⁴, n'inclut dans la compétence de la CCT les actes issus des instances de la CEEAC comme devant ou pouvant être contrôlés dans leur conformité avec la Charte alors que le Chef de l'Etat a systématiquement saisi la Cour pour leur contrôle de conformité à la Charte et ce avant la date de leur prise d'effet⁸⁵. Cela pose notamment la question de la nature juridique reconnue tacitement aux actes de prorogation de la CEEAC. Tacitement, ces actes de prorogation sont classés par la CCT dans la catégorie à laquelle appartiennent les lois organiques et le Règlement du CNT qui doivent être déférés devant la juridiction constitutionnelle avant de produire des effets de droit. Si les actes de prorogation sont confondus au Règlement du CNT, ils n'appartiendront pas au bloc de constitutionnalité qui ne comprend pas classiquement⁸⁶, ou avec quelques nuances⁸⁷, en Afrique noire francophone le Règlement intérieur de l'instance parlementaire. Si toutefois ils sont assimilés à une loi organique, ils entrent dans le bloc de constitutionnalité car il est admis que les lois organiques fassent partie du bloc de constitutionnalité même si cela est discuté⁸⁸. Ces actes de type international seraient alors des

⁸³ Décision n°003/CCT/15 du 16 janvier 2015.

⁸⁴ Article 76 de la Charte, « Il est institué une Cour constitutionnelle de transition chargée de : – juger de la constitutionnalité des lois organiques et ordinaires, déjà promulguées ou simplement votées, des règlements, ainsi que du règlement intérieur du Conseil national de transition ; – connaître du contentieux électoral ; – veiller à la régularité des consultations électorales, examiner et en proclamer les résultats ; – veiller à la régularité des opérations référendaires, examiner et en proclamer les résultats ; – recevoir le serment du Chef de l'État de transition et celui du Président de la République élu ; – trancher les conflits de compétence au sein du pouvoir exécutif, entre les pouvoirs législatif et exécutif, et entre l'État et les collectivités territoriales ; – constater les défauts de promulgation des lois définitivement votées et la carence de leur promulgation de sorte à permettre leur entrée en vigueur ; – interpréter la Charte constitutionnelle de transition ; – donner son avis sur les projets ou propositions de Constitution et la procédure référendaire. »

⁸⁵ L'acte du Médiateur international de la crise centrafricaine du 22 décembre 2014 a été déféré le 7 janvier 2015 alors qu'il devait prendre effet le 19 février 2015 (décision de conformité de la CCT intervenue le 16 janvier 2015) la Décision de la CEEAC, n°76/CEEAC/CCEG/XVI/15 du 30 juillet 2015 a été déférée le 11 août 2015 alors qu'elle devait prendre effet le 19 août 2015 (décision de conformité de la CCT intervenue le 14 août 2015), la Décision de la CEEAC, n°78/CEEAC/CCEG/XVI/15 du 25 novembre 2015 a été déférée le 3 décembre 2015 alors qu'elle devait prendre effet le 31 décembre 2015 (Décision de conformité de la CCT intervenue le 8 décembre 2015).

⁸⁶ J. L. ENGOUTOU, op. cit., note n°28, pp. 163-164.

⁸⁷ Voir par exemple D. OUÉDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires dans les Etats de l'Afrique de l'ouest francophone », *Revue française de droit constitutionnel*, 2019, numéro 117 ; pp. 131 et suivantes.

⁸⁸ Voir D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2013, 10^e édition, pp. 107-109.



références pour une éventuelle vérification de la constitutionnalité. Cela ne serait autrement surprenant du moment où la cogestion des affaires centrafricaines était déjà établie comme mode de fonctionnement de l'Etat centrafricain. La CCT n'a pas, plus tard, été appelée à vérifier la constitutionnalité d'un acte qui aurait entraîné l'éventuelle prise en compte des actes de prorogation de la Transition au sein du bloc de constitutionnalité.

Plus tard, la Cour constitutionnelle (CC) a eu une attitude différente en rapport avec l'APPR-RCA du 6 février 2019. Elle a été saisie pour vérifier la conformité à la constitution de cet accord de paix ainsi que les décrets et arrêtés y relatifs⁸⁹. Le requérant a principalement prétendu que l'Accord aurait dû être déféré devant la CC pour vérification de la constitutionnalité de ses clauses avant son entrée en vigueur. Deux points sont remarquables dans la décision de la CC. Selon le premier, l'APPR-RCA n'étant pas une loi organique, seul texte devant être obligatoirement déféré devant la CC avant son entrée en vigueur (la CC oublie le Règlement de l'Assemblée nationale qui doit suivre la même voie), la Cour rejette la demande comme étant non fondée. Selon le second point, le contrôle de la constitutionnalité ne concerne que les lois organiques et ordinaires déjà promulguées ou simplement votées, les règlements, les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, les engagements internationaux. Au vu de cela, la CC constate et conclut que l'APPR-RCA ne fait pas partie de cette liste de textes concernés par le contrôle de constitutionnalité⁹⁰. En même temps que la juridiction constitutionnelle trouble peu la mise en œuvre des mesures urgentes destinées au rétablissement immédiat d'un certain ordre dans la vie politique, elle tente d'insérer dans sa jurisprudence des décisions pouvant être vues comme un refus de retour vers de nouvelles crises car s'attaquant à certaines causes profondes des crises centrafricaines.

⁸⁹ Décision n°001/CC/19 du 4 avril 2019.

⁹⁰ La Cour constitutionnelle malienne s'est placée à une étape qui est au-delà de l'entrée de l'accord de paix dans l'ordonnement juridique national pour tirer des conséquences juridiques de l'existence de cet accord, en l'occurrence l'Accord d'Alger pour la paix et la réconciliation au Mali, signé à Bamako les 15 mai et 20 juin 2015. Elle a par exemple dit : « Que comme tout accord politique de règlement de crise institutionnelle du genre, l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger est appelé à produire, entre les parties, des effets normatifs à configurer, nécessairement, dans l'ordonnement juridique de l'Etat [...] », et que l'Accord « engage les Institutions de l'Etat malien à prendre des dispositions requises pour l'adoption des mesures réglementaires, législatives voire constitutionnelles nécessaires à sa mise en œuvre, en vue de créer les conditions d'une paix juste et durable au Mali, pouvant contribuer à la stabilité sous régionale ainsi qu'à la sécurité internationale », Arrêt n°2017-04 /CCM/Réf. du 04 juillet 2017. Voir aussi, dans le même sens, pour la même Cour constitutionnelle, son Arrêt n°2016-05/CC du 05 mai 2016.



B. La prise en compte jurisprudentielle des facteurs de la crise

Comment tous les Etats francophones d'Afrique noire⁹¹, la République centrafricaine a connu des coups d'Etats, des putschs, des mutineries et des rebellions militaires. Toutefois dans la situation particulière centrafricaine, comme le dit Danièle DARLAN, « [...] les changements inconstitutionnels ont entraîné de graves dysfonctionnements dans les structures étatiques, mais le plus grand impact, et le plus préjudiciable a très certainement été le changement des mentalités, les divisions, la destruction du tissu social, les souffrances du peuple centrafricain et, au bout du compte, la déperdition du citoyen centrafricain »⁹². Dans l'édiction de sa jurisprudence, la juridiction constitutionnelle s'est focalisée sur certains facteurs qui semblent être le propre de la crise centrafricaine : la problématique de la nationalité centrafricaine (1) et celle de la lutte contre l'impunité (2)

1. La problématique de la nationalité centrafricaine

Dans la jurisprudence de la juridiction constitutionnelle centrafricaine, cette problématique a concerné deux volets : des Centrafricains vivant à l'étranger et des étrangers vivant en République centrafricaine.

Le premier volet est relatif aux Centrafricains déplacés et réfugiés sur la question de leur droit de vote. En 2015, il a été demandé à la CCT de vérifier la conformité à la Charte de Transition de la loi portant dérogation à certaines dispositions de la loi sur le code électoral.⁹³ Sans lien avec les questions de la dérogation, la CCT avait relevé que le code électoral lui-même⁹⁴ ne respectait pas l'article 20 alinéa 6 de la Charte de Transition qui prévoyait que : « Tout citoyen a le droit de vote ». La Cour avait considéré que la question du vote des citoyens centrafricains déplacés ou réfugiés du fait des événements ne pouvait pas être méconnue⁹⁵. Or, si le vote des déplacés et des réfugiés Centrafricains a été effectif lors des élections de fin 2015, il reste méconnu par le code électoral, y compris celui de 2019⁹⁶.

⁹¹ K. DOSSO, *op. cit.*, note n°26, p. 76.

⁹² D. DARLAN, *L'évolution*, *op. cit.* note n°19, pp. 23-24.

⁹³ Ladite dérogation avait été rendue nécessaire en raison du couplage des élections présidentielle et législatives et la suppression de la biométrie pour les cartes d'électeurs.

⁹⁴ Or, lorsque la loi sur le code électoral avait été soumise à la CCT pour contrôle de conformité à la Charte de Transition, cette question n'avait pas été soulevée par la CCT. Décision n°001/13/CCT du 4 octobre 2013.

⁹⁵ Décision n°002/15/CCT du 16 janvier 2015.

⁹⁶ La Cour constitutionnelle a délivré le visa de conformité à la loi organique portant ce Code électoral et a autorisé sa promulgation par le Président de la République. Décision n°007/CC/19/ du 14 août 2019.



En 2014-2015, l'essentiel des déplacés et des réfugiés étaient des musulmans. Ne pas les prendre en compte dans les élections présidentielle et législatives pouvait donner lieu à interprétation, notamment l'exclusion d'une minorité⁹⁷ donc une mise en danger de la cohésion sociale, de la réconciliation et de la paix. Toutefois, la Cour semble confondre l'existence d'un droit et sa mise en œuvre selon les circonstances. En l'occurrence, l'alinéa de la Constitution qui consacre pour tous les Centrafricains le droit de vote est précédé par un autre selon lequel : « Tous les Centrafricains des deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus, jouissant de leurs droits civils et politiques, sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi. » La CCT a choisi de ne pas laisser à la loi le soin de déterminer lesdites conditions.

Le second volet de la problématique de la nationalité centrafricaine concerne les étrangers sur le sol centrafricain et leur accès au DDRR. La République centrafricaine a connu des interventions d'armées étrangères avec des conséquences au sommet de l'Etat. C'est le cas de l'Opération française Barracuda qui a réinstallé David DACKO au pouvoir en septembre 1979⁹⁸. A partir de la prise du pouvoir par François BOZIZÉ en mars 2003, les changements inconstitutionnels ou les tentatives de changement ont été menés par des rebellions comprenant outre des membres des forces armées officielles de la République centrafricaine et des centrafricains personnes civiles, des personnes étrangères⁹⁹. Au surplus, le fonctionnement de l'Etat sous les régimes constitutionnels a coexisté avec des groupes armés sur le sol centrafricain et certains de ces groupes sont vus comme constitués ou même dirigés par de non centrafricains¹⁰⁰. Dans un tel contexte, la problématique de la nationalité des acteurs de la crise centrafricaine apparaît comme une dimension majeure de celle-ci.

La juridiction constitutionnelle a été saisie d'une requête en 2018 aux fins, notamment, de faire contrôler la conformité à la Constitution des deux derniers volets du DDRR (c'est-à-dire la réinsertion et le rapatriement) et de certains décrets de nomination à des emplois publics¹⁰¹. En tirant fondement de l'article 27 de la Constitution qui traite notamment de la mission et de la composition des Forces de défense et de sécurité¹⁰², la CC a rappelé que ces Forces sont

⁹⁷ R. MARCHAL, *op. cit.*, note n°24, pp. 128-129.

⁹⁸ D. DARLAN, *L'évolution*, *op. cit.* note n°19, p. 79.

⁹⁹ R. MARCHAL, *op. cit.*, note n°24, p. 133.

¹⁰⁰ E. CHAUVIN, *op. cit.*, note n°23, pp. 91 et suivantes.

¹⁰¹ Décision n°002/CC/18 du 23 mai 2018.

¹⁰² Article 27 de la Constitution : « Les Forces de Défense et de Sécurité sont au service de la Nation.

Elles sont composées exclusivement de citoyens centrafricains.

Elles sont professionnelles, multi-ethniques, républicaines et non partisans.



composées exclusivement de citoyens centrafricains et que les emplois publics sont réservés aux personnes de nationalité centrafricaine. Au regard de cela, elle a décidé d'insérer la condition de la nationalité pour le bénéfice en faveur des membres ou des anciens membres des groupes armés d'une nomination à tout emploi public en particulier et d'un accès au DDRR en général. Les conditions d'éligibilité pour le DDRR se limitaient pourtant aux conditions de la qualité de membre de groupe armé ayant accepté l'Accord de Bangui du 10 mai 2013 sur les principes du DDRR, à l'âge du membre, au dépôt des armes et à l'absence de poursuite par la République centrafricaine ou la Cour pénale internationale pour des crimes internationaux.

Au-delà du caractère directif de sa position consistant à insérer une condition supplémentaire dans un accord assimilable à un accord de paix, en l'occurrence l'Accord de Bangui du 10 mai 2015 entre le Gouvernement et les groupes armés, la Cour encourt deux critiques majeures contre sa position. La première est d'ordre juridique. L'article 27 de la Constitution du 30 mars 2016 n'a pas d'équivalent dans la Charte de Transition du 18 juillet 2013 et qui couvre temporellement l'Accord de Bangui du 10 mai 2015. Le principe de la non rétroactivité de la norme juridique, y compris constitutionnelle, est remis en cause par la CC du fait de l'importance qu'elle confère à la nationalité centrafricaine dans le cadre de la sortie de crise à travers le DDRR. Au demeurant, la nouvelle Constitution, celle de 2016, devait-elle pour autant ignorer la contrariété avec l'Accord sur le DDRR ? La réponse est négative car comment admettre que la mise en œuvre d'une entente, fût-elle ancienne, viole la constitution en vigueur ? Toutefois, la juridiction constitutionnelle, en tenant à tirer toutes les conséquences de cette violation, a pris le risque de troubler le fragile équilibre obtenu entre les protagonistes d'une crise pour maintenir la paix¹⁰³.

La seconde critique à la CC est d'ordre factuel. La Cour reconnaît que l'objectif principal du DDRR est de contribuer à la stabilité, à la sécurité et au relèvement de la République centrafricaine grâce à un processus qui commence avec le désarmement et la démobilisation

Les Forces de Défense ont pour mission de garantir l'intégrité du territoire ainsi que la sécurité des populations contre toute agression ou menace extérieure ou intérieure dans le respect des dispositions constitutionnelles et des lois.

Les Forces nationales de sécurité ont pour mission de défendre l'autorité de la loi et de garantir la sécurité des personnes et des biens.

Les Statuts des Forces de Défense et de Sécurité sont incompatibles avec le statut politique.

Des lois organiques déterminent l'organisation et le fonctionnement respectifs des Forces de Défense et de Sécurité. »

¹⁰³ Une autre vision est possible. La position de la CC peut être considérée comme participant à la paix en contentant les Centrafricains par la réservation des postes concernés aux seuls Centrafricains. Le risque pris est alors de mécontenter les membres non centrafricains des groupes armés présents en République Centrafricaine.



des membres des groupes armés et les prépare ensuite à la réintégration communautaire¹⁰⁴. Cependant, son insistance sur la condition de la nationalité centrafricaine et les conséquences de celle-ci semblent remettre en cause l'objectif de recherche de la fin de la crise. En effet, selon sa lecture, ne peuvent accéder au DDRR que ceux qui possèdent la nationalité centrafricaine. Cela signifie que les étrangers membres des groupes armés sont éjectés du processus organisé de démobilisation, désarmement et rapatriement. Certes, ces étrangers peuvent être pris dans un autre processus, militaire et contraignant par exemple, mais cela participe moins à la paix. Par ailleurs, exclure tous les non-centrafricains du DDRR, c'est aussi remettre en cause le dernier terme du processus, c'est-à-dire le rapatriement. Or aux termes de l'Accord de Bangui du 10 mai 2015 (article 8) « [l]es combattants qui seront identifiés comme étrangers et qui n'auront pas commis de crime de guerre en RCA, seront rapatriés dans leur pays d'origine [...] ». La CC aurait pu s'en tenir au sous-volet accès aux emplois publics, y compris l'intégration dans les corps en uniforme sans étendre l'exigence de la nationalité centrafricaine sur tout le DDRR, extension qui n'était d'ailleurs pas demandée par les requérants. En plus de ramener la problématique de la nationalité centrafricaine parmi les sujets de la jurisprudence, la juridiction constitutionnelle centrafricaine a voulu favoriser, à sa façon, la lutte contre l'impunité.

2. La problématique de la lutte contre l'impunité

Les crises à répétition contre l'ordre constitutionnel en République centrafricaine ont souvent été accompagnées de grandes violences et de crimes notamment sur les populations civiles¹⁰⁵. Toutefois, sous la pression des groupes armés, la fin ou la suspension de la commission de ces crimes a été parfois conditionnée par un certain silence sur leur répression¹⁰⁶ ou l'adoption de clauses tendant à ignorer leur répression, dans les accords de paix¹⁰⁷. La justice pour les crimes commis est alors sacrifiée en faveur d'une paix relativement introuvable. D'où l'idée d'un apport mineur des normes d'amnistie¹⁰⁸. Progressivement cependant, les populations et la

¹⁰⁴ Décision n°002/CC/18 du 23 mai 2018.

¹⁰⁵ « La Cour Pénale Spéciale est compétente pour enquêter, instruire et juger les violations graves des droits humains et les violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire de la République Centrafricaine depuis le 1er janvier 2003, telles que définies par le Code Pénal Centrafricain et en vertu des obligations internationales contractées par la République Centrafricaine en matière de Droit International, notamment le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre objet des enquêtes en cours et à venir [...] », Article 3 de la Loi organique n°15.003 du 3 juin 2015, portant création, organisation et fonctionnement de la Cour Pénale Spéciale, de la République centrafricaine, Journal officiel de la République centrafricaine du 5 juin 2015, édition spéciale, p. 2.

¹⁰⁶ Voir par exemple, l'Accord de cessation des hostilités en République centrafricaine (ou Accord de paix de Brazzaville), du 23 juillet 2014.

¹⁰⁷ Voir par exemple, « Entente de Sant'Egidio » ou (Accord politique de Rome pour la paix en République centrafricaine), du 19 juin 2017, Point 1.

¹⁰⁸ D. DARLAN, *L'évolution*, *op. cit.*, note n°19, p. 156.



communauté internationale s'opposent à l'amnistie des crimes¹⁰⁹. Ainsi, pour ce qui concerne la négociation de l'APPR-RCA, l'amnistie pour les crimes commis a été inscrite parmi les « lignes rouges ». L'APPR-RCA ne contient pas une quelconque amnistie et d'ailleurs la lutte contre l'impunité y figure¹¹⁰ sans mention d'un mode juridictionnel pénal clair et direct de reddition de comptes pour les crimes commis lors de la crise¹¹¹.

Quant à la CC, elle a marqué son attachement à la lutte contre l'impunité en 2018, à la faveur de la requête précitée en rapport avec le DDRR, dans le contexte du débat sur le refus de l'amnistie qui a fait jour avec le lancement en 2017 du processus ayant mené à l'APPR-RCA¹¹². Il était question pour la Cour d'aborder le point soulevé de l'inconstitutionnalité des deux derniers volets du DDRR (réintégration et rapatriement) et de l'inconstitutionnalité de la nomination aux emplois publics. L'une des conditions d'accès au DDRR était ceci : « [I]es combattants ne doivent faire l'objet d'aucune poursuite par l'Etat centrafricain ou la Cour pénale internationale de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de violations graves des droits de l'homme »¹¹³. Selon la Cour, « [...] le droit international humanitaire et le droit pénal international ont institué pour les Etats la compétence universelle, qui donne pouvoir à chaque Etat qui l'applique de juger les criminels coupables de violations graves du droit international que sont les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les violations graves de droits de l'homme en temps de conflit armé »¹¹⁴. En conclusion, la Cour juge convenable « d'intégrer cet élément de droit pénal international dans les critères d'éligibilité » du DDRR. La condition d'accès au DDRR relative à la non poursuite pénale est alors reformulée par la Cour en ces termes : les membres des groupes armés « ne doivent faire l'objet d'aucune poursuite par l'Etat centrafricain, par la Cour pénale internationale ou par tout Etat exerçant la compétence universelle pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou violations graves des droits de l'homme »¹¹⁵. Le but visé par la CC est de faire prendre en compte les jugements

¹⁰⁹ F. MÉGRET, *op. cit.*, note n°63, p. 579.

¹¹⁰ Voir le Préambule, l'article 1^{er} point i (au sein des principes pour le règlement durable du conflit) et l'article 7 de l'APPR-RCA.

¹¹¹ Le système mis en place est d'accélérer la mise en place de la Commission Vérité, Justice, Réparation et Réconciliation (CVJRR), de créer une Commission inclusive composée des Parties et chargée d'examiner tous les aspects liés aux événements tragiques du conflit centrafricain, de qualifier et de proposer toute action susceptible d'être prise en matière de justice et de reverser le résultat de ses travaux à la CVJRR dès sa mise en place (articles 10 et 11 de l'APPR-RCA).

¹¹² Initiative africaine pour la Paix et la Réconciliation en République centrafricaine, *supra*, p. 5.

¹¹³ Décision n°002/CC/18 du 23 mai 2018.

¹¹⁴ Décision n°002/CC/18 du 23 mai 2018.

¹¹⁵ Les jugements de la Cour pénale spéciale centrafricaine sont nécessairement pris en compte. Juridiction nationale pénale, créée au sein de l'organisation judiciaire centrafricaine, elle entre dans la catégorie des



pénaux de condamnation prononcés par les juridictions étatiques non centrafricaines. Dans la même décision, la Cour précise le sens de certains termes de la Constitution. Les dispositions concernées sont contenues dans l'article 28 qui prévoit que : « L'usurpation de la souveraineté par coup d'Etat, rébellion, mutinerie ou tout autre procédé non démocratique constitue un crime imprescriptible contre le peuple centrafricain. Toute personne ou tout Etat tiers qui accomplit de tels actes aura déclaré la guerre au peuple centrafricain. Toute personne physique ou morale qui organise des actions de soutien, diffuse ou fait diffuser des déclarations pour soutenir un coup d'Etat, une rébellion ou une tentative de prise de pouvoir par mutinerie ou tout autre moyen, est considéré comme co-auteur. Les auteurs, co-auteurs et complices des actes visés [...] sont interdits d'exercer toute fonction publique dans les Institutions de l'Etat ».

En relation avec la nomination à l'emploi public ou l'accès au DDRR, la Cour a précisé qu'il ne saurait y avoir d'auteur, de co-auteur ou de complice que sur le fondement d'une décision des juridictions compétentes rendue à l'issue d'un procès équitable et régulier. Elle rajouta une condition supplémentaire de nomination à tout emploi public ou d'accès au DDRR, à savoir que : si les membres ou anciens membres des groupes armés « ont été poursuivis et jugés, ils ne doivent pas avoir été reconnus comme auteur, co-auteur ni complice » des crimes concernés. La stratégie de lutte contre l'impunité de la CC repose sur deux volets : l'introduction de la compétence universelle et l'imposition du respect de certains droits de l'homme (présomption d'innocence, procès équitable et régulier). Théoriquement ces deux aspects produisent des effets opposés : le premier aspect a un effet d'élargissement des possibilités de répression des crimes du fait du grand nombre des juridictions pertinentes (et non compétentes)¹¹⁶ avec la compétence universelle ; le second aspect fait que l'individu en cause devant une quelconque juridiction compétente n'est concerné par l'exclusion du DDRR que s'il est jugé (et non uniquement poursuivi) dans un procès équitable et régulier. Cela a pour conséquence de restreindre le nombre de personnes exclues du DDRR en considération du critère de la non commission des crimes internationaux. Tout en demeurant dans l'accompagnement jurisprudentiel de la recherche de la paix immédiate ou à long terme, la juridiction

juridictions de l'Etat centrafricain. Voir l'article 1^{er} de la loi organique relative à la Cour pénale spéciale. Ladite loi a fait l'objet de la décision n°006/15/CCT du 20 mai 2015.

¹¹⁶ Les juridictions étrangères, si elles sont compétentes, elles le seraient notamment grâce à la compétence universelle et non en raison de la décision de la Cour constitutionnelle centrafricaine. Toutefois, le DDRR est désormais concerné par les jugements rendus par les juridictions étrangères sur la base de leur compétence universelle grâce à la décision de la Cour constitutionnelle qui va au-delà des personnes jugées coupables par les juridictions centrafricaines ou la Cour pénale internationale.



constitutionnelle centrafricaine revisite les règles d'un pilier important du contentieux constitutionnel : celles de la hiérarchie des normes.

II. Une jurisprudence attachée à la hiérarchie des normes

La jurisprudence constitutionnelle est bâtie sur l'esprit de rapports hiérarchisés entre les différentes normes et la suprématie de la constitution¹¹⁷. « [...]Le contrôle de constitutionnalité est [...] la conséquence logique de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique »¹¹⁸. Celui-ci ne vaut que si, au préalable, il est entendu qu'il existe des normes ayant une force juridique inférieure à celle de la constitution ou des composantes du bloc de constitutionnalité, d'une part, et que ces normes tiennent leur existence juridique et leur validité des normes supérieures¹¹⁹, d'autre part. La juridiction constitutionnelle centrafricaine, en certaines parties de sa jurisprudence, s'engage dans une réaffirmation de la hiérarchie des normes¹²⁰. Celle-ci est construite autour de deux noyaux : la Constitution et le droit international. Ainsi elle procède à une réaffirmation de la suprématie de la Constitution (A) et de la supériorité des traités et accords internationaux sur la loi (B).

A. La réaffirmation de la suprématie de la Constitution

« Dans la tourmente, la Cour Constitutionnelle de Transition est apparue comme un élément de stabilité, ancré dans le respect de la légalité », a pu écrire Danièle DARLAN¹²¹. La juridiction constitutionnelle centrafricaine a tenu à rappeler qu'elle était la gardienne soit de la Charte constitutionnelle de Transition, soit de la Constitution¹²². L'effectivité de ce rôle ne peut se réaliser que lorsque le texte constitutionnel se distingue des normes existantes et se pose comme une référence. La juridiction constitutionnelle fait référence à des ressorts discutables pour poser la suprématie de la constitution (1) et fait une interprétation extensive de la loi suprême et un recours abrupte au droit international (2).

1. Les ressorts discutables de la suprématie de la Constitution

¹¹⁷ S. A. ATSIMOU, *op. cit.*, note n°62, p. 279.

¹¹⁸ Haute cour constitutionnelle de Madagascar, décision n° 04-HCC/D3 du 17 juillet 2013 concernant la loi n° 2013-004 régissant la vacance de la présidence de la Transition, p. 1.

¹¹⁹ H. KELSEN, *op. cit.*, note n°60, p. 123.

¹²⁰ La juridiction centrafricaine n'a pas le monopole de la « construction de nouvelles pyramides juridiques ». Pour d'autres illustrations nationales, voir notamment, S. A. ATSIMOU, *op. cit.*, note n°61, pp. 312-315.

¹²¹ D. DARLAN, « Préface », in *Recueil des décisions de la Cour constitutionnelle de Transition, Requête diverses, Années 2013 à 2017*, p. 6. Il est indiqué d'entendre la légalité ici dans un sens large tant la juridiction constitutionnelle ne s'occupe pas de la légalité des actes juridiques entendue au sens strict.

¹²² Par exemple : Décision n°002/CC/18 du 23 mai 2018.



Pendant la période de la Transition (2013-2016), une requête a visé à demander à la CCT de vérifier la conformité de certaines dispositions de la Charte constitutionnelle de Transition¹²³. En réponse¹²⁴, la Cour a déclaré son incompétence au regard du fait que la Charte présentait toutes les caractéristiques d'une loi suprême d'une part, et qu'elle n'avait pas compétence pour procéder à une vérification, ni de la conformité, ni de la cohérence des dispositions des différents articles de la Charte constitutionnelle de Transition, d'autre part. A l'issue de la Transition, le mouvement s'est inversé puisqu'il s'est agi, cette fois, de demander à la Cour d'affirmer la suprématie de la Constitution par rapport aux actes des pouvoirs publics. Cela a donné lieu à la Décision n°002/CC/18 du 23 mai 2018.

Une différence remarquable sépare les deux textes constitutionnels. La Charte de Transition est l'émanation du Pouvoir législatif de la Transition, c'est-à-dire le CNT, érigé par la CEEAC en pouvoir constituant. Le CNT « [...] n'agit pas au nom du peuple souverain, mais au nom d'un consensus national et de la volonté d'instances régionales. Il a un pouvoir originaire et non institué »¹²⁵. Pourtant, la Constitution promulguée le 30 mars 2016 est, quant à elle, l'œuvre du peuple, qui l'a adoptée solennellement en tant que loi suprême de l'Etat et à laquelle il doit respect, loyauté et fidélité¹²⁶.

La légitimité et le caractère démocratique de la Constitution sont à un degré plus élevé que ceux de la Charte. Quand, pour cette dernière, la juridiction constitutionnelle annonce laconiquement que la Charte correspond à une loi suprême afin de se déclarer incompétente, pour la Constitution, elle s'emploie à démontrer cette suprématie ; ce qui suppose, cette fois-ci, sa compétence pour ce faire. C'est dans cette démonstration que la CC crée le trouble constitutionnel en se fondant sur des motifs parfois discutables.

Le raisonnement de la Cour constitutionnelle aboutit à la déclaration de la suprématie de la Constitution : « La Constitution du 30 mars 2016, Loi fondamentale de l'Etat s'impose à tous ». Une telle déclaration est sans doute de principe. Pour poser cette affirmation, elle a procédé par les étapes suivantes : dans une première, elle a rappelé que la Constitution est la loi

¹²³ Décision n°001/15/CCT du 8 janvier 2015.

¹²⁴ Voir *supra* en plus détaillé, pp. 10-11.

¹²⁵ D. DARLAN, *L'évolution*, *op. cit.*, note n°19, p. 122 ; p. 130.

¹²⁶ Préambule de la Constitution du 30 mars 2016. L'article 159 de la même Constitution précise que la « Constitution est adoptée par le Peuple par référendum et promulguée par le Chef de l'Etat de la Transition le jour de l'investiture du Président de la République, Chef de l'Etat démocratiquement élu ».



fondamentale de l'Etat, qu'elle est la loi suprême selon les termes mêmes de la Constitution ; dans une deuxième étape, elle a rappelé le mode démocratique de la procédure d'adoption de la Constitution centrafricaine et énuméré les normes fondamentales contenues dans cette Constitution ; dans une troisième étape, elle a rappelé l'obligation de respecter sur tout le territoire centrafricain la Constitution, les lois et règlements de la République ; dans une quatrième et dernière étape, elle a rappelé l'institution du contrôle de constitutionnalité et le rôle de la CC chargée de ce contrôle et de l'interprétation de la Constitution¹²⁷. Il peut être remarqué ici l'éloignement de certains points de la démonstration de la suprématie de la Constitution.

Le rappel de la suprématie inscrite dans la Constitution, le rappel du contrôle de la constitutionnalité vont en droite ligne de cette démonstration. Si la Constitution elle-même dispose qu'elle est suprême et que classiquement les autres normes sont inférieures à la Constitution, alors la Constitution jouit de la suprématie. A moins qu'une pratique particulière contraire ait été mise en exergue par la requête saisissant la Cour, cet argument suffirait. Dans le même sens, le contrôle de constitutionnalité est le symbole de la suprématie de la Constitution car tout autre contrôle serait un contrôle par rapport à une norme elle-même inférieure à la constitution. En revanche, il demeure quelques critiques choisies contre la démonstration de la suprématie de la Constitution. Le rappel du mode démocratique de l'adoption de la Constitution ne fait pas d'elle pour autant un ensemble suprême de normes. Par exemple, une loi ordinaire peut avoir été démocratiquement adoptée, même par référendum, mais cela ne ferait pas d'elle une norme suprême. Dans le contexte centrafricain, insister sur cet argument a l'inconvénient de remettre en cause la suprématie de la Charte constitutionnelle de Transition qui n'a pas été établie selon les procédés démocratiques comme cela a été dit précédemment¹²⁸. Dans le même ordre d'idée, le rappel de l'obligation de respecter sur tout le territoire centrafricain non seulement la Constitution, mais aussi les lois et règlements de la République semble inapproprié pour démontrer la suprématie de la Constitution. La loi au sens matériel ou la norme juridique est faite pour être respectée sur toute l'étendue de sa juridiction et en général celle-ci est le territoire de l'Etat et peut même concerner des personnes, les nationaux, et des biens à l'étranger¹²⁹. La Constitution n'a pas besoin d'être suprême pour être obligatoire ou impérative.

¹²⁷ Décision n°002/CC/18 du 23 mai 2018.

¹²⁸ Voir *supra* p. 23.

¹²⁹ N. Q. DINH, P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2009, 8^e édition, pp. 554-556 ; J. COMBACAU, Serge SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2001, 5^e édition, pp. 351-353.



En outre, le fait de citer les lois et règlements à côté de la Constitution laisse penser que la démonstration de la suprématie est mal orientée. Seule la Constitution jouit d'une suprématie de principe¹³⁰. Un autre argument inapproprié est l'insistance de la Cour sur son rôle dans l'interprétation de la Constitution. En effet, la Cour interprète la Constitution parce qu'elle est Constitution et que cela entre dans sa compétence *ratione materiae* et non parce que la Constitution est suprême. Après avoir affirmé de façon laborieuse la suprématie de la constitution la Cour fait un usage inapproprié de celle-ci et même du droit international.

2. L'interprétation extensive de la loi suprême et le recours abrupte au droit international

Après avoir décidé que la Constitution centrafricaine jouissait d'une suprématie normative et préalablement visé à démontrer dans sa Décision du 23 mai 2018, la CC, dans la même décision, manque de mettre entièrement en œuvre ladite suprématie. Cette décision en rapport avec le DDRR centrafricain définissait les conditions originelles¹³¹ pour bénéficier du DDRR : être membre des groupes armés qui ont signé l'Accord de Bangui, avoir déposé les armes, être âgés d'au moins 18 ans et ne pas faire l'objet d'aucune poursuite par l'Etat centrafricain ou la Cour pénale internationale, pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou violations graves des droits de l'homme. La requête demandait à la Cour de se prononcer sur l'inconstitutionnalité non seulement des volets réintégration et rapatriement du DDRR mais aussi des nominations de personnalités appartenant aux groupes armés dans les fonctions publiques. La Cour a utilisé pour cela la Constitution, d'une part, et le droit international, d'autre part.

En ce qui concerne la Constitution, la Cour fait recours premièrement aux dispositions relatives à l'interdiction de la prise du pouvoir par des voies non démocratiques et les conséquences de celle-ci. C'est l'article 28 de la Constitution qui regroupe ces dispositions et prévoit que : « L'usurpation de la souveraineté par coup d'Etat, rébellion, mutinerie ou tout autre procédé non démocratique constitue un crime imprescriptible contre le peuple centrafricain. Toute personne ou tout Etat tiers qui accomplit de tels actes aura déclaré la guerre au peuple centrafricain. Toute personne physique ou morale qui organise des actions de soutien, diffuse ou fait diffuser des déclarations pour soutenir un coup d'Etat, une rébellion ou une tentative de prise de pouvoir par mutinerie ou tout autre moyen, est considérée comme co-auteur. Les

¹³⁰ O. NAREY, *op. cit.*, note n°28, p. 143-144.

¹³¹ Les conditions ont été réaménagées par la Cour constitutionnelle comme cela a été développé plus haut. Voir *supra* pp. 17 et suivantes.



auteurs, co-auteurs et complices des actes visés aux alinéas 1 et 2 sont interdits d'exercer toute fonction publique dans les Institutions de l'Etat ».

Sur la base de ces dispositions, la Cour a suivi le requérant en décidant que ceux qui seront reconnus comme auteur, co-auteur ou complice des actes visés par cet article 28 ne peuvent pas être nommés aux fonctions publiques dans les institutions de l'Etat.

La Cour, deuxièmement, s'attache à trouver un fondement ou une justification au DDRR dans la Constitution ; ce qui aurait dû intervenir plus tôt. C'est ainsi qu'elle met en avant l'article 25¹³² de la Constitution en y sélectionnant les principes de la République qui lui semblent importants : l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale, la solidarité nationale, la bonne gouvernance et le développement social et économique. Elle rappelle que c'est en application de ces principes que le Gouvernement met en œuvre le DDRR car celui-ci contribue à la stabilité, à la sécurité et au relèvement de la République centrafricaine.

Troisièmement, la Cour, en traitant de la nécessité selon laquelle les emplois publics, militaires et civils, devraient être occupés exclusivement par les citoyens centrafricains, fait appel à l'article 27¹³³ de la Constitution qui est spécifique aux emplois au sein des forces de défense et de sécurité. Quant aux emplois civils, elle se contente d'affirmer que ceux-ci sont réservés aux personnes de nationalité centrafricaine sans en préciser le fondement. En réalité, aucune référence n'existe dans la Constitution centrafricaine posant une telle condition. La Loi n°09-014 du 10 août 2009 portant Statut général de la Fonction publique centrafricaine est muette sur la condition de la nationalité pour occuper un emploi civil dans la Fonction publique.

Par ailleurs, la déclaration de la suprématie de la Constitution n'a pas empêché la Cour de faire recours au droit international afin de modifier les conditions d'accès au DDRR et aux emplois publics. L'Accord conclu entre le Gouvernement et les groupes armés excluait du bénéfice du

¹³² Article 25 de la Constitution : « Les principes de la République sont :

- le Gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple ;
- la séparation de l'Etat et de la religion ;
- l'unité nationale ;
- la paix sociale ;
- la justice sociale ;
- la solidarité nationale ;
- la bonne gouvernance ;
- le développement social et économique. »

¹³³ Cité en entier, note 102.



DDRR et l'entrée dans les corps en uniforme, les combattants des groupes armés qui font l'objet de poursuite par l'Etat centrafricain ou la Cour pénale internationale, pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou violations graves de droits de l'homme. La Cour rappelle que « [...] le droit international humanitaire et le droit pénal international ont institué pour les Etats la compétence universelle, qui donne pouvoir à chaque Etat qui l'applique de juger les criminels coupables de violations graves du droit international [...] » et qu'au vu de cela il « [...] convient d'intégrer cet élément de droit pénal international dans les critères d'éligibilité »¹³⁴. Conséquemment, pour bénéficier du DDRR ou pour accéder aux emplois publics lorsque l'on a été ou l'on est membre d'un groupe armé, entre autres conditions, il ne faut pas être poursuivi pour des violations graves du droit international soit par l'Etat centrafricain, soit par la Cour pénale internationale, soit encore par tout autre Etat exerçant sa compétence universelle.

Deux remarques peuvent être faites concernant ce raisonnement de la Cour. La première est que la Cour étend les conditions du DDRR et d'entrée dans les corps en uniforme à tous les emplois publics. On peut comprendre que l'accès aux emplois publics soit déjà contenu au volet Réinsertion du DDRR. Mais si c'était cette lecture qui avait prévalu, la Cour manquerait de justification pour être revenue spécifiquement sur les emplois publics. L'exclusion des emplois publics concerne, selon l'article 28 de la Constitution, ceux qui ont usurpé de la souveraineté nationale par des voies non démocratiques. Or, peuvent ne pas être assimilables à cette usurpation, les actes qualifiés de violations graves du droit international. La violation dite gratuite, intercommunautaire ou inter-ethnique peut correspondre à des violations graves du droit international sans aucun lien avec une quelconque usurpation de la souveraineté nationale, usurpation qui serait alors une action de nature ou à dessein politique. L'article 28 de la Constitution ne couvre pas cette extension de l'interdiction aux emplois publics ; l'Accord sur le DDRR ne portant que sur l'entrée dans les corps en uniforme. Il ne s'agit donc pas d'une mise en exergue de la suprématie de la Constitution mais d'un raisonnement bâti sur une certaine confusion de conséquences des actes d'usurpation de la souveraineté nationale. Ces conséquences concernent les groupes armés mais non exclusivement eux¹³⁵, d'une part, et les membres des groupes armés poursuivis pour des violations graves du droit international, d'autre part. Le fondement de cette confusion est incertain. Une solution pour la Cour aurait été d'éviter de mettre en pointe les emplois publics en se contentant de parler de l'accès au DDRR et aux emplois au sein des corps en uniforme. De la part de la Cour, vouloir couvrir les emplois publics

¹³⁴ Décision n°002/CC/18 du 23 mai 2018.

¹³⁵ Une tentative de coup d'Etat, par exemple, peut être opérée par une faction de l'armée nationale.



est ainsi inapproprié autant que le recours au droit international en certaines parties de sa jurisprudence est injustifié.

B. Le recours injustifié au droit international

La jurisprudence de la juridiction constitutionnelle centrafricaine est parcourue par une quasi révérence envers le droit international. La référence peut être faite aux différentes décisions de la CEEAC entièrement entérinées et suivies par la CCT¹³⁶ ou à la reprise sans filtre des règles sur les violations graves du droit international pour fonder la compétence universelle de tous les Etats¹³⁷. Dans ce sens, la Cour s'établit sur une organisation des rapports, somme toute classique, entre le droit interne et le droit international (1) et procède, notamment, à la promotion d'un certain équilibre des pouvoirs grâce au droit international (2).

1. L'organisation des rapports entre le droit interne et le droit international

La juridiction constitutionnelle a rappelé à plusieurs reprises l'appartenance du droit centrafricain à la culture juridique francophone¹³⁸. Cela signifie qu'il en reprend les traits caractéristiques. A l'instar de la plupart des Etats francophones d'Afrique noire, le modèle constitutionnel français¹³⁹ a été repris en République centrafricaine et la Constitution française de 1958 y demeure une référence¹⁴⁰. Ainsi, en ce qui concerne ses rapports avec le droit international, le droit centrafricain, lorsqu'il se prononce vraiment, suit des voies tracées par les règles classiques françaises en la matière tant en ce qui concerne les règles ordinaires que celles relatives à la juridiction constitutionnelle.

Comme un classicisme¹⁴¹, les préambules des textes constitutionnels centrafricains de la période concernée réaffirment l'adhésion à toutes les conventions internationales auxquelles la

¹³⁶ Voir *supra*, pp. 14 et suivantes.

¹³⁷ Décision n°002/CC/18 du 23 mai 2018.

¹³⁸ La formulation est ceci dans la décision n°002/17/CCT du 17 janvier 2017, « [...] il résulte de la pratique observée tant en République Centrafricaine que dans plusieurs pays ayant l'usage du français et une tradition juridique partagées [...] ». Voir aussi la décision n°005/CCT/17 du 08 février 2017.

¹³⁹ Par extension ce modèle se fonde dans un système plus global européen, sur la question précise des rapports entretenus entre les constitutions et le droit international. Voir, notamment, L. BURGORGUE-LARSEN, « Le droit international dans l'ordre interne. Approche générale et comparée », in *Suprématie de la Constitution, Actes du septième Congrès de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage le français*, Lausanne, juin 2015, p. 42. <https://accf-francophonie.org/publication/actes-du-7e-congres/> (novembre 2022).

¹⁴⁰ Pour une discussion globale des ressemblances et similitudes entre les démocraties africaines francophones d'un côté et celles des anciens colonisateurs d'Europe, voir, J. d. B. d. GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, 2009, numéro 129, p. 47 et p. 52 et s.

¹⁴¹ Ce classicisme fait aussi référence au préambule des constitutions d'Etats francophones d'Afrique. Par extension ce modèle se fonde dans un système plus global européen, sur la question précise des rapports entretenus entre les constitutions et le droit international. Voir notamment, L. BURGORGUE-LARSEN, *op. cit.*, note n°139, p. 44.



République centrafricaine a donné son consentement à être liée¹⁴². Lorsque cela est dit, le droit centrafricain traite de trois questions : la compétence de la juridiction constitutionnelle concernant les accords et traités internationaux, l'autorité qui engage l'Etat dans les rapports conventionnels internationaux et les traités internationaux, et le rang des traités et accords internationaux en droit interne.

Pour ce qui est de la compétence de la juridiction constitutionnelle, en général, les Constitutions d'inspiration française prévoient des dispositions qui organisent la vérification de la conformité des accords et traités internationaux à la constitution avant leur ratification. Dans ce cas, la Constitution centrafricaine de 2016 affirme que lorsque la CC est valablement saisie et qu'elle « a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution »¹⁴³. La Charte constitutionnelle de Transition prévoyait les mêmes dispositions à l'article 98. A part ces dispositions, les textes constitutionnels et lois organiques sur la juridiction constitutionnelle centrafricaine ne prévoient pas une compétence particulière en rapport avec les engagements internationaux ou le droit international. Ainsi le droit international ne fait pas partie de façon intrinsèque du contrôle de la constitutionnalité au même titre que les lois organiques ou ordinaires. Cette façon de formuler les rapports entre la juridiction constitutionnelle et les engagements internationaux, c'est-à-dire en évitant de mentionner le contrôle des engagements internationaux dans la compétence matérielle de la juridiction constitutionnelle¹⁴⁴ interroge. Cela n'est pas propre à la République centrafricaine mais aux constitutions des Etats francophones d'Afrique noire. En République centrafricaine, en dépit du silence de la loi organique relative à la juridiction constitutionnelle¹⁴⁵, le Règlement

¹⁴² A l'instar de la Constitution du 27 décembre 2004 qui l'a précédée, la Charte constitutionnelle de Transition ne précise pas que son préambule est partie intégrante de la Constitution, à la différence de la Constitution du 30 mars 2016 (voir dernier alinéa du préambule). En général, les juridictions constitutionnelles d'Afrique francophone considèrent qu'à travers cette précision, le préambule des constitutions considérées intègrent le bloc de constitutionnalité. Cette position est par exemple partagée par le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, la Côte-d'Ivoire, le Gabon, le Niger, le Tchad et le Togo. Quant à Madagascar le Préambule y a valeur législative mais selon la jurisprudence de la Haute cour constitutionnelle, celui-ci a acquis une place dans le bloc de constitutionnalité. Voir les Actes du septième Congrès de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage le français sur le thème de la Suprématie de la Constitution, à Lausanne en juin 2015, sur <https://accf-francophonie.org/publication/actes-du-7e-congres/> (novembre 2022) ; F. d. P. TETANG, « La normativité des préambules des constitutions des Etats africains d'expression française », *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, numéro 104, pp. 953-954 ; p. 968.

¹⁴³ Article 93 de la Constitution du 30 mars 2016.

¹⁴⁴ A l'instar de sa compétence concernant les lois, le contentieux électoral, le serment du Chef de l'Etat.

¹⁴⁵ Il y est cependant prévu que : « Les règles de procédure applicables devant la Cour constitutionnelle sont déterminées en fonction de la nature de ses attributions et sont classées comme suit : [...] - procédure de contrôle de la conformité à la Constitution des engagements internationaux ; [...] », article 25 de la Loi n°17.004 du 15 février 2017 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.



intérieur de la Cour constitutionnelle lui confère la compétence d'assurer le contrôle de la conformité des engagements internationaux¹⁴⁶.

Concernant l'autorité qui engage l'Etat, l'article 32 de la Charte constitutionnelle de Transition précise que la ratification des traités et accords internationaux est réservée au Chef d'Etat de la Transition et ce, de façon exclusive, c'est-à-dire sans le contreseing du Premier Ministre. Les articles 33 et 91 de la Constitution de 2016 ou l'article 95 de la Charte constitutionnelle de Transition reprennent la formule traditionnelle selon laquelle le Président de la République (ou le Chef d'Etat de la Transition) négocie, signe, ratifie et dénonce les accords et traités internationaux. Les textes constitutionnels précisent que pour les engagements soumis à ratification, celle-ci ne peut intervenir qu'après l'autorisation du pouvoir législatif¹⁴⁷.

S'agissant du rang des accords et traités internationaux dans les Etats relevant du système romano-germanique plutôt liée à la France, le rapport hiérarchique entre la loi et les engagements internationaux ratifiés est établi en faveur des seconds selon une formule immuable : « les traités et accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie »¹⁴⁸. L'organisation ainsi évoquée des rapports entre le droit interne et le droit international fonde-t-elle la juridiction constitutionnelle à user du droit international pour bouleverser le rapport entre l'exécutif et le législatif centrafricains en tirant prétexte de la supériorité des traités et accords internationaux sur les lois ?

¹⁴⁶ Article 18 du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle. L'article 86 du Règlement intérieur précise : « Conformément aux dispositions de l'article 93 de la Constitution, les Traités et Accords internationaux visés aux articles 91 et 92 de la Constitution doivent être déférés à la Cour Constitutionnelle avant leur ratification, soit par le Président de la République, soit par le Président de l'Assemblée Nationale, soit par le Président du Sénat, soit par un tiers (1/3) des Députés ou des Sénateurs.

La demande est adressée à la Cour constitutionnelle par l'autorité de saisine visée à l'article précédent. La Cour, après instruction du dossier par le Rapporteur, vérifie dans un délai d'un (1) mois à compter de la réception de la lettre de saisine si ces engagements comportent ou non une clause contraire à la Constitution. En cas d'urgence et à la demande du requérant le délai est ramené à huit (8) jours.

Si la Cour constitutionnelle constate la non-conformité d'une ou de plusieurs clauses à la Constitution, ces engagements ne peuvent être ratifiés.

La décision est notifiée au Président de la République, aux Présidents des deux (2) Chambres qui en informent leurs membres, et au Premier Ministre qui remédie à la situation juridique résultant de la décision de non-conformité.

Si la Cour constitutionnelle a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution suite à l'avis émis en ce sens par la Cour Constitutionnelle ».

¹⁴⁷ Article 96, alinéa 3 de la Charte constitutionnelle de Transition, article 91, alinéa 2 de la Constitution.

¹⁴⁸ Article 97 de la Charte constitutionnelle de Transition, article 94 de la Constitution.



2. La promotion d'un certain équilibre des pouvoirs grâce au droit international

La CC a orienté sa jurisprudence vers le droit international au point d'en tirer d'importantes conséquences pour le droit constitutionnel centrafricain. Elle l'a particulièrement fait en 2017 dans la décision n°004/CCT/17 du 1^{er} février 2017. Cette décision a été rendue suite à la requête du Président de l'Assemblée nationale souhaitant que soit vérifiée la conformité à la Constitution de la loi votée portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale¹⁴⁹. L'article 79 de ladite loi prévoyait que : « Lorsque l'Assemblée nationale délibère sur un projet de loi autorisant la ratification d'un traité, il ne peut être présenté d'amendements et le texte ne peut être modifié ». La juridiction constitutionnelle a considéré que cet article était conforme à la Constitution à condition qu'il soit reformulé ainsi : « L'Assemblée nationale peut émettre des réserves aux traités et accords internationaux dans le respect des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités régulièrement ratifiée par la République centrafricaine ».

Pour parvenir à ce résultat, la Cour a mis en avant les deux¹⁵⁰ éléments suivants : l'autorité supérieure des traités et accords internationaux, en l'occurrence la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des Traités entre Etats, à celle des lois, d'une part, et la contrariété entre l'article 79 précité de la loi votée avec la Convention de Vienne (qui autorise les réserves aux traités)¹⁵¹, d'autre part.

Pour le premier élément, la Cour a fondé son raisonnement sur l'article 94 de la Constitution. La Cour a repris cet article de façon incomplète en ces termes : « [...] les accords et traités internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois ». En droit interne, l'autorisation de ratifier la Convention de Vienne a été donnée au Président de la République centrafricaine par une ordonnance du 19 octobre 1971 publiée dans le Journal officiel du 15 novembre 1971¹⁵². Cette ratification a été effective

¹⁴⁹ Soumis en général au contrôle préalable et obligatoire de constitutionnalité. Voir par exemple, D. OUÉDRAOGO, *op. cit.*, note n°87, p. 131.

¹⁵⁰ Il a été relevé plus haut (*supra*, pp. 28 et suivantes) que la constitution centrafricaine traite essentiellement de trois questions en lien avec le droit international : la compétence de la juridiction constitutionnelle concernant les accords et traités internationaux, l'autorité qui engage l'Etat dans les rapports conventionnels internationaux et les traités internationaux, et le rang des traités et accords internationaux en droit interne. Seules les deuxième et troisième questions sont pertinentes ici, c'est-à-dire l'autorité de ratification des accords et traités, donc déjà reconnus comme conformes à la Constitution, d'un côté et le rang des accords et traités ratifiés dans l'ordre juridique interne ainsi que les effets liés à ce rang, de l'autre côté.

¹⁵¹ La Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités entre Etats évoque les réserves aux articles 2.1.d., 19-23.

¹⁵² Journal officiel de la République centrafricaine, numéro 22 du 15 novembre 1971, p. 985.



le 10 décembre 1971 et la Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats est entrée en vigueur pour la République centrafricaine à partir du 27 janvier 1980. Elle lie donc l'Etat centrafricain de façon générale et abstraite. Hypothétiquement, elle est supérieure aux lois centrafricaines. Ce raisonnement de la Cour est peu discutable¹⁵³.

En ce qui concerne le second élément, la Cour a précisé que la loi qui n'autorise ni les amendements et ni les modifications de l'Assemblée nationale en cas de vote d'une loi d'autorisation de ratification était contraire à la Convention de Vienne qui, elle, autorise les réserves aux traités. Dans ses aspects généraux, cette position de la Cour est indiquée en vertu de la supériorité du traité international, en l'occurrence la Convention de Vienne, sur la loi. Dans ses aspects spécifiques liés à l'émission des réserves aux traités, cette position de la Cour nécessite des clarifications. En la matière, la Cour s'appuie sur le droit international pour faire valoir les prérogatives du pouvoir législatif en opposition à celles du pouvoir exécutif en matière d'engagement de la République centrafricaine à l'égard des règles conventionnelles internationales.

Une réserve est définie comme une « [...] une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat, quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat »¹⁵⁴. Les réserves sont un mécanisme produisant ses effets en droit international, dans les rapports singuliers entre un Etat et un autre Etat ou d'autres Etats. Elles personnalisent en quelque sorte le traité pour notamment en faciliter l'acceptation des Etats à être liées par lui avec des exclusions et des modifications du sens de certaines dispositions du traité concerné.¹⁵⁵ Elles sont formulées lors de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation du traité ou de l'adhésion au traité¹⁵⁶ par l'autorité qui représente l'Etat lors de l'une de ces étapes. Dans le cas centrafricain en discussion, il s'agit d'une ratification et plus précisément de l'organisation des ratifications à venir où l'on aura besoin de

¹⁵³ Il est vrai que la Cour cite de façon incomplète l'article 94 de la Constitution en passant sous silence la condition de la réciprocité. En effet, cet article 94 dit : « Les traités et accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie ». Dans le cas présent, il n'y avait pas de rapport avec une autre partie à la Convention. Cela réduisait la pertinence de la question de la réciprocité.

¹⁵⁴ Article 2.d. de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités entre Etats.

¹⁵⁵ N. Q. DINH, P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *op. cit.*, note n°129, p. 197.

¹⁵⁶ Article 19 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités entre Etats.



l'autorisation du pouvoir législatif¹⁵⁷. Ce qui importe dans ce processus de ratification, c'est l'émission de réserve et précisément la possibilité pour le pouvoir législatif de faire cela.

Le droit international ne s'occupe pas réellement de la question. L'article 7 de la Convention de Vienne énumère les autorités nationales exemptées du devoir de présenter les pleins pouvoirs afin de représenter valablement l'Etat dans le processus de conclusion des traités internationaux et ces autorités sont de l'Exécutif (Chef d'Etat, Chef du gouvernement, Ministre des affaires étrangères, Ambassadeur, Représentant permanent...)¹⁵⁸. Cette disposition n'est pas assez précise sur la question des réserves et d'ailleurs c'est le droit interne et non le droit international qui « partage » les prérogatives dans l'Etat.

En droit interne, la Constitution centrafricaine dispose à son article 33 que le Président de la République « négocie, signe, ratifie et dénonce les accords et traités internationaux ». Aucune disposition n'attribue à l'Exécutif le pouvoir d'émettre les réserves. Cela va dans le sens d'une constante dans les Etats d'Afrique noire francophone. La pratique française est ainsi décrite. « A l'occasion du débat qui précède l'adoption de la loi d'autorisation, les parlementaires peuvent donc exprimer leur opinion sur l'opportunité du traité. L'exécutif n'est cependant pas dépourvu de moyens d'action face au Parlement. En premier lieu, une fois la loi d'autorisation intervenue, le Président de la République peut ratifier ; il n'y est pas tenu. En deuxième lieu, il peut assortir la ratification de réserves, qui peuvent modifier sensiblement la portée d'un engagement international [...] Malgré les protestations épisodiques des parlementaires, l'exécutif n'a pas renoncé à ce privilège [...] »¹⁵⁹. En ce qui concerne la pratique suisse, le Conseil fédéral (gouvernement suisse) propose et formule les réserves. L'Assemblée fédérale, s'il y a lieu, les examine lors de la procédure d'approbation des traités. Elle a la faculté de modifier les réserves, de les rejeter ou d'en proposer d'autres. Le texte des réserves est mentionné intégralement dans l'Arrêté fédéral. Le Conseil fédéral est lié par la décision de

¹⁵⁷ L'article 91 de la Constitution précise que : « La ratification ou la dénonciation ne peut intervenir qu'après autorisation du Parlement, notamment en ce qui concerne les traités de paix, les traités de défense, les traités de commerce, les accords et traités relatifs à l'environnement et aux ressources naturelles ou les accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et aux droits de l'homme, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ».

¹⁵⁸ En ce qui concerne le rapport avec le droit international, ce qui a été décrit à propos de la République centrafricaine demeure valable pour les autres Etats d'Afrique noire francophone. Voir *supra*, pp. 28 et suivantes.

¹⁵⁹ N. Q. DINH, P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *op. cit.*, note n°129, p. 170.



l'Assemblée fédérale. Il mentionnera le texte des réserves dans l'instrument de ratification, voire dans une note annexée ou dans la notification d'achèvement des procédures¹⁶⁰.

Les droits internes ne sont identiques sur l'autorité qui émet les réserves. Mais ce qui est confirmé est que c'est le droit interne qui détermine qui est cette autorité. Ce que la Cour constitutionnelle centrafricaine a fait, c'est de se fonder sur le droit pour un Etat partie à la Convention de Vienne de 1969 d'émettre des réserves dans le respect des dispositions de ladite Convention pour en reconnaître la compétence au Législatif centrafricain. Or cette compétence peut aussi appartenir à d'autres autorités comme l'Exécutif. En outre, il existe des traités et accords internationaux pour lesquels l'Etat centrafricain peut être lié sans ratification (traités en forme simplifiée). Le droit pour une autorité particulière, et non pour l'Etat vu du point de vue du droit international, n'est pas directement fondé sur le droit international ou ne doit pas son existence au fait que le droit international autorise l'émission des réserves. Si l'on se rappelle le point de départ de l'affaire qui a consisté pour le Législatif de s'interdire des modifications ou des amendements au projet de loi d'autorisation de ratification, il peut être défendu que le droit d'émettre les réserves est différent de la question de qui dans l'Etat peut émettre ces réserves. La CC centrafricaine présente ici le droit international comme le refuge pour un droit national atteint par le désordre ambiant ou encore comme l'ensemble de normes fiables dont on se saisit pour tenter d'instaurer un nouvel équilibre au sein de l'Etat.

Conclusion

La juridiction constitutionnelle centrafricaine a incontestablement rempli son rôle revendiqué de gardienne du texte constitutionnel. Dans cette perspective, elle s'est érigée en gardienne d'un bloc de constitutionnalité relativement épais tant le texte constitutionnel est généreux en références constitutionnelles¹⁶¹ et tant le contexte de l'urgence de la sortie de crise incitait à la participation à la production du droit par les instances internationales. A la vérité, au lieu d'être gardienne d'un ensemble de principes et de règles à valeur constitutionnelle ou d'un ensemble de textes servant à vérifier la constitutionnalité des lois¹⁶², la juridiction constitutionnelle s'est

¹⁶⁰Guide de la pratique en matière de traités internationaux, DFAE, 2015, en ligne : https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Voelkerrecht/Praxisleitfaden-Voelkerrechtliche-Vertraege_fr.pdf, pp. 35-36 (novembre 2022)

¹⁶¹ F. HOURQUEBIE, « Le sens d'une constitution... », *op. cit.*, note n°10, p. 39.

¹⁶² Voir D. ROUSSEAU, *op. cit.*, note n°88, p. 95



positionnée en tant que gardienne d'une situation instable née dans la violence sans aucune garantie de cessation malgré l'existence d'accords de paix. Au surplus, sa posture est celle d'une juridiction vouée à réguler la crise sociopolitique en usant du droit. Dans ce sens, elle priorise la recherche de la paix par rapport au triomphe du droit véritable. La paix semble théoriquement constituer en effet un impératif pour la Cour même si cet objectif a semblé parfois avoir été perdu de vue, en témoigne la manipulation des dispositions du DDRR qui risque d'être contreproductive en rapport avec la réalisation de la paix. En outre, la juridiction constitutionnelle, lorsqu'elle s'appuie véritablement sur le droit, se fonde sur des bases souvent fragiles. Pour la cause de la paix, elle méconnaît par exemple sa compétence ou fait un usage inapproprié du droit international. En somme, elle s'écarte du droit. Le droit est en cela une voie, un moyen et non un objectif absolu.

La juridiction constitutionnelle centrafricaine a semblé distinguer deux types de questions. Le premier type est constitué de questions dont la nature politique était très forte comme le choix des autorités et du texte constitutionnel de la Transition. Concernant de telles questions, elle a tenu une position prudente en se gardant de se prononcer car l'enjeu paraissait la dépasser. Le second type de questions regroupe les problématiques moins politiques parmi lesquelles on a la lutte contre l'impunité ou la question de la nationalité centrafricaine. Ces questions ont semblé être à la portée de la juridiction constitutionnelle qui s'est attachée à les régler avec une certaine insistance et parfois avec abus. On affirme que la situation politique et sociale nationale fait le juge constitutionnel¹⁶³. L'attitude du juge constitutionnel centrafricain de la période considérée illustre bien cette affirmation. Cela n'enlève rien à sa grande contribution au progrès du constitutionnalisme dans le pays souvent secoué par l'instabilité politique et conséquemment constitutionnelle.

¹⁶³ P. MASSINA, *op. cit.*, note n°5, p. 668.