

REGARD CRITIQUE SUR LE CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST

Par

Errol TONI

HDR en droit / Université Paris-Saclay

Centre de recherches Versailles Saint-Quentin institutions publiques (VIP-UVSQ)

Sommaire

INTRODUCTION

I- LES CONTRAINTES

A- Des limitations procédurales

B- Des acteurs généralement pusillanimes

II- LES PERSPECTIVES

A- Un contrôle *a priori* obligatoire de certains engagements internationaux

B- Une attitude modérée du juge constitutionnel

CONCLUSION

Résumé

L'examen des textes juridiques et de la jurisprudence relatifs au contrôle constitutionnel des engagements internationaux, en Afrique de l'Ouest, permet de constater que l'efficacité de ce contrôle est relativement faible. Les raisons tiennent aussi bien aux limitations procédurales définies par les textes qu'à la pusillanimité des acteurs. Afin de pallier cette situation et au regard des avantages non négligeables de ce type de contrôle, il a été suggéré de le rendre obligatoire pour les engagements internationaux les plus importants. En plus de cela, il est

nécessaire que le juge constitutionnel développe une attitude modérée vis-à-vis du contrôle institué.



INTRODUCTION

Mettre en relation « le contentieux constitutionnel »¹ et les « engagements internationaux »² peut sembler oxymorique. En effet, les seconds relèvent, par essence, du droit international. Or, le contentieux constitutionnel est administré par un ou plusieurs juges nationaux, selon que l'on se situe dans le modèle « européen » ou dans celui « américain » de justice constitutionnelle. Il relève donc, *a priori*, du droit interne. Pourtant, il est avéré, en Afrique de l'Ouest comme ailleurs, que les engagements internationaux apparaissent de plus en plus dans l'office du juge constitutionnel.

La rencontre entre les engagements internationaux et le juge constitutionnel recouvre trois hypothèses. Dans la première, l'engagement international constitue une référence pour apprécier la constitutionnalité d'une autre norme. Autrement dit, au moyen d'une

¹ Le contentieux constitutionnel désigne « l'ensemble des litiges liés à l'application de la Constitution et donnant lieu à des prétentions opposées » (A. le DIVELLEC et M. de VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2024, p. 88) ou « l'ensemble des litiges portant sur la constitutionnalité d'actes subordonnés à la Constitution ainsi que les procédés et techniques ayant pour objet de résoudre ces contestations » (G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, Paris, PUF, 2020, pp. 17-18). Cependant, l'idée de « litige », si elle est ontologiquement liée à celle de « contentieux », peut sembler impropre à caractériser le contentieux constitutionnel dans certains cas. Par exemple, le contrôle constitutionnel des lois organiques est souvent prévu par les Constitutions comme étant un contrôle obligatoire, un contrôle qui intervient en dehors de toute manifestation de prétentions opposées. En cela, la proposition d'une évolution terminologique, qui consisterait à passer de « contentieux constitutionnel » à « droit processus constitutionnel », présente un certain intérêt. Voir notamment G. TUSSEAU, « Plaidoyer pour le droit processuel constitutionnel », *Revue Constitutions*, n° 4, 2012, pp. 585-586.

² L'engagement international, *lato sensu*, renvoie à tout acte juridique par lequel l'État s'engage au plan international. Sa principale figure est celle du traité qui, suivant l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, est « un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ». L'engagement international peut ainsi correspondre à un traité ou à un des nombreux autres actes juridiques édictés dans les rapports entre les sujets de droit international : un règlement communautaire, une recommandation, une résolution, un mémorandum d'entente, etc. Une typologie des engagements internationaux est présentée dans Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (France), *Guide des bonnes pratiques en matière de négociation et de conclusion des engagements internationaux de la France*, Paris, 2020, pp. 6-11.

Il convient aussi de signaler que l'expression « engagement international » figure dans de nombreuses Constitutions (art. 146 de la Constitution béninoise de 1990, art. 150 de la Constitution burkinabè de 1991, art. 152 de la Constitution malienne de 2023, art. 170 de la Constitution nigérienne de 2010, art. 97 de la Constitution sénégalaise de 2001, art. 54 de la Constitution française de 1958, etc.). Mais, elle n'y est pas définie. La jurisprudence constitutionnelle et la doctrine n'apportent pas non plus de réponse définitive à la question de la définition de l'engagement international, même s'il existe un consensus pour reconnaître qu'il s'agit d'une « notion plus large » (D. ROUSSEAU et alii, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2023, p. 168 et P. GAÏA, *Le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne : contribution à l'étude des articles 53 et 54 de la Constitution*, Paris, Economica, 1991, p. 22) que le traité international. Pour D. ROUSSEAU et alii par exemple, entrent dans la catégorie des engagements internationaux, non seulement les traités et accords internationaux (soumis à validation parlementaire ou non), mais aussi les décisions des organisations internationales.



constitutionnalisation « *par renvoi* »³, le juge constitutionnel intègre l'engagement international au bloc de constitutionnalité⁴. Des illustrations de cette intégration existent relativement aux engagements internationaux figurant dans les préambules des Constitutions du Bénin⁵, de la Côte d'Ivoire⁶, du Togo⁷, etc.

Dans la deuxième hypothèse, le juge utilise l'engagement international pour rendre sa décision, mais sans que celui-ci ne constitue sa principale norme de référence. À titre d'illustration, dans une décision du 02 mars 2015⁸, le Conseil constitutionnel du Sénégal a eu recours à la Convention de Vienne du 23 mai 1969 pour apprécier les conditions de représentation de l'État par un ministre lors d'une négociation internationale. Pareillement, dans une décision du 21 juin 2011⁹, la Cour constitutionnelle du Bénin a eu recours aux « *accords intervenus depuis 1989 entre les Institutions de Bretton Woods et l'État Béninois* » ainsi qu'au « *traité créant l'Union économique et monétaire ouest-africaine et ses actes dérivés, notamment le pacte de*

³ A. ROBLOT- TROIZIER, *Contrôle de constitutionnalité et normes visées par la Constitution française : recherches sur la constitutionnalité par renvoi*, Paris, Dalloz, 2007, 688 p.

⁴ L. FAVOREU, « Le principe de constitutionnalité : essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Charles EISENMANN*, Paris, Cujas, 1975, pp. 33-48 ; H. AKEREKORO, « La Cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Bénin », *Revue Afrilex*, 2016, 44 p., en ligne : http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le_bloc_de_constitutionnalite.pdf, consulté le 24 novembre 2024 ; M. DIOP, « Le bloc de constitutionnalité en matière financière dans les États membres de l'UEMOA », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Nicaise MEDE : Variations autour de la performance dans l'État*, Dakar, L'Harmattan, 2024, pp. 133-156 ; S. BOLLE, *Le bloc de constitutionnalité au Bénin et au Gabon*, communication au IV^e congrès français de droit constitutionnel, Aix-en-Provence, 10, 11 et 12 juin 1999, 34 p. ; C. DENIZEAU, *Existe-t-il un bloc de constitutionnalité ?*, Paris, LGDJ, 1997, 162 p. et J. M. BLANQUER, « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel », in *Mélanges Jacques ROBERT : Libertés*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 227-238.

⁵ Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 18-160 du 31 juillet 2018 : « **Il résulte de ce préambule que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples fait partie du bloc de constitutionnalité (...)** » et décision DCC 18-001 du 18 janvier 2018 : « **Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui fait partie du bloc de constitutionnalité, précise en son article 8 alinéa 2 que (...)** ».

⁶ Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, décision n° CI-2017-308/11-04/CC/SG du 11 avril 2017 : « *Le bloc de constitutionnalité doit s'entendre, en droit ivoirien, de la Constitution stricto sensu et de son préambule, ainsi que des instruments juridiques internationaux énumérés dans ce préambule, notamment la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et ses protocoles additionnels et l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2001* ».

⁷ Cour constitutionnelle du Togo, décision n° C-001/22 du 21 avril 2022 : « **Considérant, en outre, que les stipulations de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples telles que visées, qui font d'ailleurs partie intégrante de la Constitution, n'ont pas entendu remettre en cause les principes de liberté et d'égalité reconnus aux conjoints en matière de mariage** ».

⁸ Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 1-C-2015 du 02 mars 2015, cons. 15.

⁹ Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 11-042 du 21 juin 2011. Pour d'autres exemples, voir Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n° 03/CC/MC du 25 octobre 2021 ; Conseil constitutionnel du Burkina-Faso, décision n° 2018-033/CC du 21 septembre 2018 et Cour constitutionnelle du Mali, avis n° 2017-01/CCM/REF du 06 juin 2017.



convergence, de stabilité de croissance et de solidarité » afin d'apprécier la constitutionnalité d'une revalorisation salariale opérée au profit des agents du Ministère chargé des finances.

Dans la troisième hypothèse, l'engagement international est soumis au juge aux fins d'appréciation de sa constitutionnalité. Il s'agit d'une procédure qui existe aussi bien dans le système juridique français¹⁰ que dans ceux des États francophones d'Afrique occidentale¹¹. Celle-ci conduit à une vérification par le juge constitutionnel de la compatibilité entre la Constitution et les engagements internationaux. Le terme « compatibilité » a ici toute son importance. En effet, de nombreux auteurs¹² considèrent que ce contrôle vise à s'assurer de l'inexistence de dispositions/stipulations se contredisant de manière notoire. Il ne s'agit donc pas d'un contrôle de « conformité » visant à s'assurer d'une identité entre le contenu de l'engagement international et celui de la Constitution.

Ce type de contrôle n'est pas exactement de même nature que celui habituellement exercé par le juge constitutionnel vis-à-vis des lois¹³. En tout état de cause, en Afrique occidentale francophone, il a été très peu mis en lumière dans des études récentes et holistiques. Les études qui y existent sont soit datées de plus de dix (10) ans¹⁴, soit exclusivement consacrées à un pan

¹⁰ Art. 54 de la Constitution française de 1958.

¹¹ Cette sous-région est composée de huit (08) États : le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. En raison des difficultés d'accès à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle guinéenne, cet État a été exclu du champ de l'étude.

¹² Voir, par exemple, E. OLIVA, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Sirey, 2017, p. 241 et B. ASSI, *Les traités internationaux devant la juridiction constitutionnelle ivoirienne : contribution à l'étude du contrôle des traités en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Cocody-Abidjan, 2012, pp. 243-245. Toutefois, en pratique, les juridictions constitutionnelles semblent ne pas s'embarrasser de ces subtilités. Elles n'hésitent pas à déclarer les engagements internationaux « conformes à la Constitution ». Voir des exemples dans Conseil constitutionnel du Burkina-Faso, décision n° 2024-04/CC du 15 mars 2024 et Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, décision n° L 001/99 du 12 février 1999.

¹³ Voir D. ROUSSEAU et alii, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., pp. 170-171. Il est possible d'identifier des différences au niveau du champ du contrôle (contrôle nécessairement exhaustif pour les engagements internationaux), de l'impossibilité de recourir aux réserves d'interprétation, du destinataire « réel » de la décision issue du contrôle (qui est le constituant et non le législateur) et de l'effet du contrôle (modification de la norme de contrôle en cas d'incompatibilité).

¹⁴ B. ASSI, *Les traités internationaux devant la juridiction constitutionnelle ivoirienne : contribution à l'étude du contrôle des traités en Côte d'Ivoire*, op. cit., 464 p. ; A. ONDOUA, « L'internationalisation des Constitutions en Afrique subsaharienne francophone et la protection des droits fondamentaux », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2004, n° 98, pp. 437-457 ; A. J. ADELLOUI, « L'insertion des engagements internationaux en droit interne des États africains », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 25, 2011, pp. 51-94 ; N. MOUELLE KOMBI, « Les dispositions relatives aux conventions internationales dans les nouvelles Constitutions des États d'Afrique francophone », *Revue juridique et politique : Indépendance et coopération*, vol. 57, n° 1, 2003, pp. 5-38 et F. MELEDJE, *Les rapports entre le droit international et le droit interne : Application à l'ordre juridique ivoirien*, communication au Séminaire technique organisé par la Commission interministérielle du Droit international humanitaire, Abidjan, mai 1998, inédit ; etc.



de la thématique ou à un État précis¹⁵. Cette circonstance justifie l'utilité de la présente étude et le champ spatial retenu. Plus encore, il faut convenir qu'il s'agit d'une thématique qui offre l'occasion de renouveler l'examen des rapports entre le droit interne (plus exactement le droit constitutionnel) et celui international¹⁶.

La problématique du contentieux constitutionnel des engagements internationaux en Afrique occidentale francophone présente également de l'intérêt au regard de la méthode employée pour son examen. Celle-ci, fondée principalement sur l'analyse de la jurisprudence, permettra d'avoir une connaissance plus approfondie de la manière dont les engagements internationaux sont appréhendés par les juridictions constitutionnelles concernées. Par voie de conséquence, les requérants pourront en tirer des enseignements pour mieux orienter leurs requêtes. Les juges constitutionnels eux-mêmes pourront aussi tirer des enseignements de l'étude à travers l'ouverture sur les pratiques des juridictions constitutionnelles des autres États qu'elle comporte.

Ainsi, l'approche méthodologique retenue est, à la fois, jurisprudentielle et comparatiste¹⁷. Le choix d'une approche principalement fondée sur la jurisprudence constitutionnelle n'exclut évidemment pas le recours à d'autres sources juridiques. À titre d'exemple, les textes constitutionnels des États concernés feront l'objet d'exploitation à travers la méthode exégétique. Ce choix traduit simplement une volonté de dépasser la théorie pour s'intéresser au droit « vivant », c'est-à-dire au contentieux tel qu'il est pratiqué au niveau des juridictions constitutionnelles. Cette posture est d'autant plus pertinente que, dans l'espace de l'étude, « *il*

¹⁵ D. OUEDRAOGO et S. KAGAMBEGA, « Le contrôle des engagements internationaux par le conseil constitutionnel au Burkina Faso », *Vénégré : La Revue africaine des sciences administrative, juridique et politique*, 2024, pp. 1-33 ; M. KEMETIO, « Les bases constitutionnelles du droit d'origine externe en Afrique francophone », *Revue Les Annales de droit* (en ligne), n° 15, 2021, 33 p., en ligne : <http://journals.openedition.org/add/2157>, consulté le 20 novembre 2024 ; A. J. ADELLOUI, « La Cour constitutionnelle et les normes d'origine externe », *Revue Constitution et consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, n° 0, 2019, pp. 9-38 ; P. SOGLOHOUN, « La hiérarchie entre les normes de constitutionnalité au Bénin », *Revue Constitution et consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique*, n° 5, 2021, pp. 7-60 ; K. KPRI, *Le Conseil constitutionnel ivoirien et la suprématie de la Constitution : étude à la lumière des décisions et avis*, Thèse de doctorat en droit, Université Bourgogne Franche-Comté et Université Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan, 2018, 512 p. ; etc.

¹⁶ H. KELSEN, « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, tome 14, 1926-IV, pp. 229-331 ; P. F. GONIDEC, « Droit international et droit interne en Afrique », *Revue Penant*, n° 822, 1996, pp. 241-257 et M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Sur les rapports du droit interne et du droit international dans l'ordre constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET : l'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 105-116.

¹⁷ L'intérêt des études de droit comparé n'est plus à démontrer. Comme le souligne le Professeur Roland DRAGO (« Droit comparé » in A. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2012, p. 456), « tout juriste est et doit être un comparatiste. Il y gagnera une faculté d'approfondissement des notions fondamentales et une certaine modestie à l'égard de son droit national. ».



existe très souvent un décalage fâcheux entre les principes énoncés par les règles de droit et leur mise en application »¹⁸.

Sur cette base, 5 243 décisions¹⁹ de justice constitutionnelle ont été collectées dans la cadre de la présente étude. Elles se répartissent ainsi qu'il suit : 3 800 décisions portant sur la période 1991-2024 au Bénin, 677 décisions portant sur la période 2003-2024 au Burkina-Faso, 303 décisions portant sur la période 1995-2024 en Côte d'Ivoire, 175 décisions portant sur la période 1995-2019 au Mali, 171 décisions portant sur la période 2001-2022 au Niger, 101 décisions portant sur la période 1993-2024 au Sénégal et 16 décisions portant sur la période 2020-2022 au Togo²⁰.

L'examen sommaire de ces décisions a permis d'en extraire celles qui portent sur des engagements internationaux. Seules ces dernières, au nombre de 675, ont fait l'objet d'un examen approfondi. De celui-ci, il se dégage l'idée que de nombreuses contraintes existent relativement au contrôle des engagements internationaux par les juridictions constitutionnelles (I). Ces contraintes interpellent et incitent à envisager les perspectives d'amélioration dudit contrôle (II).

I- LES CONTRAINTES

Elles sont de deux sortes. En premier lieu, il faut relever l'encadrement minutieux dont fait l'objet la saisine du juge constitutionnel aux fins de contrôler un engagement international. Cet encadrement se traduit par de nombreuses limitations procédurales (A). En second lieu, il existe une prudence quelque peu excessive au niveau des acteurs. En d'autres termes, ils se montrent généralement pusillanimes vis-à-vis du contrôle institué (B).

¹⁸ E. FOUMANE ZE, *Le contentieux constitutionnel en Afrique noire francophone et à Madagascar*, Thèse de doctorat en droit, Université de Limoges, 1992, p. 2.

¹⁹ De manière précise, les juridictions constitutionnelles concernées rendent des décisions, des arrêts et des avis. Le terme « décision » est ici retenu pour désigner, de manière générique, toutes ces catégories.

²⁰ L'impression de déséquilibre numérique entre les échantillons de décisions retenus par État ne découle pas d'une volonté délibérée. Elle est le résultat des difficultés d'accès à la jurisprudence constitutionnelle dans certains États, mais aussi et surtout du nombre de décisions rendues pendant la période par chaque juridiction. Ce nombre dépend généralement des conditions d'accès au prétoire du juge (saisine limitée à quelques autorités politiques ou non, contrôle des actes juridiques autres que législatifs ou non, etc.) et du dynamisme dont il fait preuve.



A- Des limitations procédurales

La procédure du contrôle de la constitutionnalité des engagements internationaux est particulièrement réglée par les constituants des États étudiés. Elle est caractérisée par des limitations relatives à l'objet, au moment et aux auteurs du contrôle.

En ce qui concerne les limitations relatives à l'objet du contrôle, il convient de signaler que tous les engagements internationaux ne sont pas concernés par le contrôle du juge constitutionnel. Celui-ci est focalisé sur les engagements internationaux donnant lieu à « ratification » ou « approbation ». Certaines Constitutions l'énoncent d'ailleurs de manière suffisamment claire. Ainsi en est-il de celle du Burkina-Faso²¹ : « *Les lois organiques et le règlement de l'Assemblée nationale, avant leur promulgation ou leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel. Aux mêmes fins, les lois ordinaires et les traités soumis à la procédure de ratification, peuvent être déférés au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation.* ». S'inscrivant dans la même logique, le Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire a, dans une décision rendue en 1997²², jugé qu'il n'y a pas lieu de le saisir de la constitutionnalité des statuts de l'Observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA) puisque sa saisine « *ne concerne pas tous les traités et accords internationaux* ».

La sanction du contrôle constitutionnel des engagements internationaux milite également en faveur d'une interprétation restrictive du champ de ce contrôle. En effet, en cas de détection d'une contrariété avec la Constitution, il pèse sur les acteurs une obligation de réviser cette dernière avant de pouvoir ratifier ou approuver l'engagement international. Cette sanction est prévue, dans des termes quasiment identiques, par l'ensemble des Constitutions des États étudiés²³. Elle conforte l'idée que d'autres types d'engagement international, notamment ceux

²¹ Art. 155.

²² Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, décision n° L 002/97 du 02 avril 1997. Voir aussi sa décision n° L 008/97 du 16 juin 1997.

²³ Si la juridiction constitutionnelle a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, « *l'autorisation de le ratifier (ou de l'approuver) ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution* » ou « *sa ratification ou son approbation ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution* ». Voir l'art. 146 de la Constitution béninoise de 1990, les art. 150 et 157 de la Constitution burkinabè de 1991, l'art. 122 de la Constitution ivoirienne de 2016, l'art. 152 de la Constitution malienne de 2023, l'art. 170 de la Constitution nigérienne de 2010, les art. 74 et 97 de la Constitution sénégalaise de 2001 et l'art. 91 de la Constitution togolaise de 2024.



non soumis à ratification, ne sont pas concernés par le contrôle. Si tel était le cas, d'autres sanctions auraient été prévues par les textes constitutionnels.

Le moment du contrôle est, quant à lui, situé avant la ratification ou l'approbation de l'engagement international. Ce choix est logique, surtout lorsqu'il est rapporté à la sanction ci-dessus rappelée. Pour que cette sanction puisse avoir un effet utile, le contrôle ne peut intervenir qu'avant la ratification ou l'approbation. Les juridictions constitutionnelles du Bénin²⁴, du Burkina-Faso²⁵ et de la Côte d'Ivoire²⁶ le rappellent d'ailleurs bien dans leurs décisions.

Enfin, en ce qui concerne les limitations relatives aux auteurs du contrôle, elles sont liées à la sélectivité des saisissants. Il s'agit des principaux acteurs de l'Exécutif (le Président de la République et le Premier ministre le cas échéant) et du Législatif (les présidents des chambres du parlement et une proportion de parlementaires)²⁷. Toute saisine initiée par une autre autorité ou un simple citoyen est irrecevable. Par ailleurs, comme le précise la Cour constitutionnelle du Mali, chacun des saisissants a « *un pouvoir (de saisine) autonome qui s'exerce indépendamment de l'attitude des autres saisissants* »²⁸. Il ne saurait donc être question de subordonner la saisine du juge par l'une de ces autorités à la défaillance des autres.

Au regard de la première formulation, certains auteurs restreignent davantage le champ des engagements internationaux susceptibles de contrôle constitutionnel en le limitant exclusivement à ceux dont la ratification nécessite une « *autorisation* » du parlement. Voir, par exemple, Ch. MAUGÜÉ, « Le Conseil constitutionnel et le droit supranational », *Revue Pouvoirs*, n° 105, 2003, p. 54 : « *Le contrôle de la conformité des engagements internationaux à la Constitution ne concerne qu'une partie des conventions internationales passées par la France. Seuls en effet sont susceptibles de faire l'objet d'un tel contrôle les engagements qui nécessitent, avant leur ratification ou leur approbation, une autorisation du Parlement, c'est-à-dire ceux visés par l'article 53 de la Constitution. Telle est du moins l'interprétation doctrinale dominante, à ce jour jamais démentie par le Conseil constitutionnel (...)* ».

²⁴ Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 21-047 du 21 janvier 2021 : « *Le contrôle de la Cour constitutionnelle, nécessairement a priori, est limité à la vérification de la conformité à la Constitution des clauses d'un engagement international que le président de la République s'apprête à conclure au nom de l'État ; qu'il ne s'étend pas aux actes accomplis a posteriori (...)* ».

²⁵ Conseil constitutionnel du Burkina-Faso, avis n° 2005-008/CC du 09 février 2005 : « *Considérant qu'en l'espèce le Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union Africaine adopté à Maputo le 11 juillet 2003 a déjà fait l'objet de ratification promulguée par décret n° 2004-627/PRES du 30 décembre 2004 ; Considérant qu'il s'ensuit que la saisine du Conseil constitutionnel matérialisée par lettre n° 2005-023/PM/CAB en date du 14 janvier 2005 est non seulement irrégulière, mais sans objet* ».

²⁶ Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, décision n° L 001/99 du 12 février 1999, précitée : « *Considérant, par ailleurs, qu'il apparaît que la convention n° 96 a été ratifiée, que cette ratification a été enregistrée le 22 mai 1961 à l'Organisation internationale du travail ; qu'il s'ensuit que la saisine est sans objet* ».

²⁷ Art. précités, note infrapaginale n° 23.

²⁸ Cour constitutionnelle du Mali, arrêt n° 04-157/CC du 13 juin 2004.



Il est également significatif que la saisine ne soit obligatoire pour aucun des acteurs cités²⁹. Les articles constitutionnels dédiés sont ponctués de formules établissant le caractère facultatif d'une telle saisine³⁰. C'est d'ailleurs ce qui a fondé le juge constitutionnel sénégalais à affirmer que la Constitution « *n'impose nullement une saisine préalable obligatoire du Conseil constitutionnel pour la ratification ou l'approbation d'un engagement international* »³¹.

D'un point de vue théorique, il est donc indéniable que le contrôle constitutionnel des engagements internationaux, dans les États étudiés, fait l'objet d'un encadrement minutieux, ce qui n'en accroît pas toujours l'efficacité. La pratique aurait pu combler cette insuffisance à travers une attitude audacieuse des acteurs. Bien au contraire, ces acteurs font preuve de pusillanimité.

B- Des acteurs généralement pusillanimes

L'examen des décisions relatives au contentieux constitutionnel des engagements internationaux révèle une faiblesse quantitative de ceux-ci. En dehors du Burkina-Faso où ce contentieux est actuellement foisonnant, il a été recensé moins de dix décisions rendues annuellement, à ce titre, par chacune des juridictions des États examinés. À l'origine de cet état de fait se trouve une certaine timidité des acteurs pouvant initier ce contrôle. Pour rappel, ceux-ci sont les principales autorités des pouvoirs exécutif et législatif.

Du côté de l'Exécutif, il semble que ce soient les conséquences liées au contrôle qui entraînent une certaine frilosité quant à la saisine du juge. En effet, tel que montré ci-dessus, la sanction de l'incompatibilité d'une stipulation conventionnelle avec la Constitution est l'obligation de réviser cette dernière avant la ratification de la convention en cause. Or, la révision

²⁹ Une atténuation indirecte de cette règle peut être perçue en Côte d'Ivoire où il existe, en vertu de l'article 120 de la Constitution de 2016, un contrôle obligatoire de la conformité constitutionnelle des lois d'autorisation de ratification de certains traités. La Constitution ivoirienne de 2000 (art. 95) allait plus loin en prévoyant un contrôle obligatoire de certains engagements internationaux : « *Les engagements internationaux visés à l'article 84 avant leur ratification, les lois organiques avant leur promulgation, les règlements de l'Assemblée nationale avant leur mise en application, doivent être déférés par le Président de la République ou le Président de l'Assemblée nationale au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* ».

³⁰ Art. 146 de la Constitution béninoise de 1990 et art. 170 de la Constitution nigérienne de 2010 : « *Si la Cour Constitutionnelle saisie (...)* » ; art. 150 de la Constitution burkinabè de 1991 et art. 122 de la Constitution ivoirienne de 2016 : « *Si le Conseil constitutionnel saisi (...)* » ; art. 152 de la Constitution malienne de 2023 : « *Les engagements internationaux prévus à l'article 182 peuvent être déférés, avant leur ratification, à la Cour constitutionnelle* » ; art. 97 de la Constitution sénégalaise de 2001 : « *Si le Conseil constitutionnel a déclaré (...)* » et art. 91 de la Constitution togolaise de 2024 : « *Lorsque la Cour constitutionnelle, saisie (...)* ».

³¹ Conseil constitutionnel sénégalais, décision n° 1/C/2015 du 02 mars 2015.



constitutionnelle est une opération « *qui sent la poudre* »³². Elle est encore plus délicate dans les États étudiés où elle est souvent suspectée de servir de prétexte au Président de la République pour s'éterniser au pouvoir³³.

Dans ces conditions, il est compréhensible que l'Exécutif soit, en règle générale, peu enclin à saisir le juge constitutionnel pour faire contrôler un engagement international. Des cas concrets ont déjà donné l'occasion de mesurer les difficultés à surmonter la déclaration de non-conformité d'un engagement international à la Constitution³⁴. Ainsi, lorsqu'en 2003 le Conseil constitutionnel ivoirien a déclaré le Statut de Rome de la Cour pénale internationale contraire à la Constitution³⁵, cela a entraîné un blocage d'autant plus grave que les circonstances d'alors, caractérisées par une atteinte à l'intégrité territoriale³⁶, ne permettaient pas de réviser la Constitution. « *On peut dès lors penser que le président de la République n'a plus saisi le juge (de 2003 à 2012) pour éviter de se retrouver dans une situation de blocage qui risquerait de retarder voire d'empêcher l'engagement international de l'État* »³⁷.

³² Le Professeur Jean RIVERO, cité par J. GICQUEL et J. E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 2016, p. 35, s'exprimait ainsi à propos du droit constitutionnel en général.

³³ Voir, entre autres, B. DIAWARA, *Une recherche sur la rigidité constitutionnelle à partir d'une analyse de la pratique des révisions au Bénin, au Mali et au Sénégal depuis le début des années 1990*, Thèse de doctorat en droit, Université Cheick Anta Diop de Dakar, 2016, 456 p. ; R. SANDJÈ, « Le droit de la révision constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Revue du droit public*, n° 4, 2016, 1209-1247 ; Th. ONDO, « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », *Revue de droit international et de droit comparé*, n° 1, 2009, pp. 104-138 ; J. L. ATANGANA AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Revue Politeia*, n° 7, 2005, pp. 583-622 et I. DIALLO, « Pour un examen minutieux de la question des révisions de la constitution dans les États africains francophones », *Revue Afrilex*, 2015, 33 p., en ligne : http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/POUR_UN_EXAMEN_MINUTIEUX_DE_LA_QUESTIION_DES_REVISIONS_DE_LA_CONSTITUTION_DANS_LES_ETATS_AFRICAINS_FRANCOPHONES.pdf, consulté le 02 juillet 2024..

³⁴ À titre de comparaison, en France, sept révisions constitutionnelles (25 juin 1992, 25 novembre 1993, 25 janvier 1999, 08 juillet 1999, 25 mars 2003, 01^{er} mars 2005 et 04 février 2008) ont permis de rendre des engagements internationaux compatibles avec la Constitution. En l'absence de révision constitutionnelle, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, signée le 07 mai 1999, n'a pu être ratifiée jusqu'à ce jour.

³⁵ Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, décision CC n° 002/SG/CC du 17 décembre 2003.

³⁶ De 2002 à 2011, la Côte d'Ivoire a connu une crise politique marquée par une rébellion armée qui a entraîné la partition du pays. À ce propos, le Conseil constitutionnel a rendu l'avis n° 003 du 17 décembre 2003 : « *Considérant que la situation que connaît la Côte d'Ivoire depuis le 19 septembre 2002 est une atteinte à l'intégrité du territoire en ce qu'une partie du pays est occupée par une force politico-militaire, indépendante du pouvoir central, qui l'administre de façon autonome avec l'interposition sur la ligne de front de forces étrangères ; (...) Considérant que l'article 127 de la Constitution fait de façon non équivoque, interdiction en pareille situation d'engager ou de poursuivre une révision constitutionnelle* ». Voir aussi son avis n° 006/AC/CC du 24 juillet 2004.

³⁷ B. ASSI, *Les traités internationaux devant la juridiction constitutionnelle ivoirienne : contribution à l'étude du contrôle des traités en Côte d'Ivoire*, op. cit., p. 59.



Du côté du Parlement également, il est observé une « *non-saisine* »³⁸ du juge pour apprécier la constitutionnalité des engagements internationaux. À titre d'illustration, il n'a été recensé aucun cas pertinent dans le cadre des présents travaux. Cette absence de saisine parlementaire pourrait être justifiée par deux raisons. La première, qui est délibérée, traduirait une volonté de ne pas entraver l'action de l'Exécutif, surtout au regard de la coïncidence devenue si fréquente entre la majorité parlementaire et l'Exécutif dans les États étudiés³⁹. La seconde serait liée à une sous-information du Parlement sur les engagements internationaux en cours de négociation. Exceptée l'hypothèse de la nécessité d'une loi d'autorisation de ratification, il existe de nombreux cas où les parlementaires ne sont pas associés à la procédure et constatent, comme tous les autres citoyens, l'entrée en vigueur d'un engagement international. En l'absence d'information du Gouvernement ou d'une autre source, il est logique que les parlementaires soient dans l'incapacité d'user du droit de saisine qui leur est reconnu par la Constitution.

Par ailleurs, le juge, lorsqu'il est saisi, ne fait pas toujours preuve d'une grande audace. Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel burkinabè sur les engagements internationaux a ainsi pu être qualifié de « *timoré* »⁴⁰. Pour preuve, l'examen de la décision rendue par cette juridiction à propos du statut de Rome de la Cour pénale internationale donne l'impression qu'elle a forcé le trait afin de parvenir à une déclaration d'entière compatibilité avec la Constitution⁴¹. Dans le même sens, il a pu être écrit que le contrôle constitutionnel des engagements internationaux, en Côte d'Ivoire, est « *expéditif* » et « *volontairement minimaliste parce qu'il vise un but : soutenir la politique extérieure du pouvoir exécutif* »⁴². Il est

³⁸ G. CARCASSONNE, « Les non saisines », in D. MAUS et A. ROUX, *Trente ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, PUAM, 2006, pp. 45-48.

³⁹ Voir un exemple concernant le Bénin dans T. NAGNONHOU, « Tournée de reddition de comptes du gouvernement : la portée de la présence des députés aux côtés de l'Exécutif », *Journal La Nation*, 06 juin 2024, en ligne : <https://lanation.bj/actualites/tournee-de-reddition-de-comptes-du-gouvernement-la-portee-de-la-presence-des-deputes-aux-cotes-de-l-executif>, consulté le 24 décembre 2024 : « *La participation des députés à la tournée gouvernementale de reddition de comptes des huit ans de gestion du président Patrice Talon pourrait paraître, a priori, étonnante surtout dans un régime de séparation des pouvoirs comme le nôtre au Bénin. Sur la question, les parlementaires se défendent* ».

⁴⁰ D. OUEDRAOGO et S. KAGAMBEGA, « Le contrôle des engagements internationaux par le conseil constitutionnel au Burkina Faso », art. précité, p. 22.

⁴¹ Conseil constitutionnel du Burkina-Faso, avis n° 2003-08/CC du 14 avril 2002. De manière discutable, le juge y affirme que ce statut « *visé des crimes sans rapport nécessaire avec la Constitution ni avec le territoire national (...)* ; qu'il en résulte que le domaine d'application du Statut de Rome de la Cour est **totalemment différent** de celui visé par la Constitution du 02 juin 1991 ». À titre de comparaison, aussi bien en France (décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999) qu'en Côte d'Ivoire (décision CC n° 002/SG/CC du 17 décembre 2003), des éléments de ce Statut ont été déclarées contraires à la Constitution.

⁴² K. KPRI, *Le Conseil constitutionnel ivoirien et la suprématie de la Constitution : étude à la lumière des décisions et avis*, op. cit., p. 95. Voir aussi pp. 91-97 et B. ASSI, *Les traités internationaux devant la juridiction constitutionnelle ivoirienne : contribution à l'étude du contrôle des traités en Côte d'Ivoire*, op. cit., p. 250 : « *Le juge constitutionnel a fait preuve d'une extrême souplesse dans la sanction de la compatibilité à la Constitution* ».



compréhensible que le juge puisse être guidé par la volonté de ne pas handicaper l'action extérieure de l'État. Mais, l'utilité de ce contrôle commande qu'il soit effectué avec rigueur, d'où la nécessité de l'inscrire dans des perspectives renouvelées.

II- LES PERSPECTIVES

Elles seront envisagées en termes d'amélioration de l'efficacité du contentieux constitutionnel des engagements internationaux. Cette amélioration passe par deux actions fortes. La première consiste en la mise en place d'un contrôle *a priori* obligatoire de certains engagements internationaux (A). La seconde vise à suggérer au juge constitutionnel d'effectuer ce contrôle en conservant une attitude modérée (B).

A- Un contrôle a priori obligatoire de certains engagements internationaux

L'utilité du contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux se situe à plusieurs niveaux. Non seulement ce contrôle présente un intérêt du point de vue de la théorie normativiste⁴³, mais il permet également de résoudre des questions pratiques.

Du point de vue théorique, la Constitution étant, par convention, positionnée au sommet de la pyramide en droit interne⁴⁴, les autres normes, y compris celles résultant d'accords de volonté au niveau international, doivent lui être conformes. Le contrôle constitutionnel des engagements internationaux permet d'assurer cette conformité ou, si l'on préfère, cette absence

du traité OHADA, guidé, à l'instar de ses homologues africains, par le souci d'accélérer la procédure de ratification dudit traité, en évitant le blocage et les retards que pouvaient engendrer la révision constitutionnelle ».

⁴³ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Traduit par Charles EISENMANN, Paris, LGDJ, 2^e ed, 1999, 376 p. Mais, il convient de signaler que l'idée d'une représentation pyramidale des normes juridiques est remise en cause par certains auteurs en raison de la multiplication des sources du droit et de la complexification de leurs rapports. Voir F. OST et M. VAN de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ?*, Bruxelles, FUSL, 2022, 598 p.

⁴⁴ B. STIRN, « Le Conseil d'État et le droit international », intervention lors du Colloque sur *L'internationalisation du droit administratif*, Paris, 25 mai 2018, en ligne : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-et-le-droit-international>, consulté le 06 octobre 2024 : « Supérieur aux lois, le droit international demeure, en tout cas dans l'ordre juridique interne, dans une position subordonnée vis-à-vis de la Constitution. Par sa décision du 30 octobre 1988, Sarran et Levacher, le Conseil d'État a ouvert sur ce point une jurisprudence qu'en des termes voisins, la Cour de cassation (2 juin 2000, Pauline Fraisse) et le Conseil constitutionnel (décision du 19 novembre 2004 relative au traité établissant une constitution pour l'Europe) ont rejointe, pour affirmer la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique interne. Cette position est partagée par les différentes cours constitutionnelles et juridictions suprêmes européennes. La Cour suprême du Royaume-Uni fait prévaloir les principes constitutionnels britanniques sur le droit international et européen (22 janvier 2014, HS2). Particulièrement nette est la jurisprudence de la cour allemande de Karlsruhe, qui place au sommet de l'ordre juridique les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale. Au nom de droits attachés à l'identité constitutionnelle de l'Allemagne, elle a ainsi écarté la possibilité d'exécuter un mandat d'arrêt européen vers l'Italie, en l'absence, dans ce pays, de purge des contumaces (décision du 15 décembre 2015). ».



de contrariété. Sans ce contrôle, le risque est grand que des clauses inconstitutionnelles puissent pénétrer les ordres juridiques nationaux et y déployer leurs effets.

Du point de vue pratique, en contrôlant la constitutionnalité d'un engagement international, le juge apporte parfois aux acteurs de précieuses indications techniques. Ainsi en est-il, par exemple, de la nécessité de recourir à une loi d'autorisation de ratification⁴⁵ ou de la prise en compte des aspects environnementaux dans le développement d'un projet⁴⁶. Il pourrait également, par ce biais, inciter l'Exécutif à être plus diligent en matière de ratification des traités. Bien souvent, ceux-ci sont signés et mis aux oubliettes pendant un long moment⁴⁷.

Dans le même sens, à travers le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux, le juge constitutionnel rassure les partenaires des États. À titre d'exemple, en 2023, le Burkina-Faso a conclu avec la Banque islamique de développement (BID) trois accords dans le cadre de la réalisation d'un projet : un accord-cadre, un accord de mandat et un accord de prêt. Contrairement aux deux premiers accords, celui de prêt a été soumis au Conseil constitutionnel et a fait l'objet d'une décision rendue le 15 décembre 2023. Par la suite et de manière inattendue, « *la Banque a souhaité que la décision du Conseil constitutionnel soit portée sur l'ensemble des accords (...)* »⁴⁸. Cela a obligé le Premier ministre à saisir de nouveau le Conseil afin qu'il se prononce également sur les deux autres accords.

Au regard de ces avantages du contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux, il paraît pertinent de le rendre obligatoire, au moins pour les engagements internationaux les plus importants, c'est-à-dire ceux soumis à une autorisation parlementaire avant leur ratification. Le mécanisme de la saisine facultative du juge, fondé sur la libre appréciation d'un

⁴⁵ Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, décision n° L 005/99 du 12 février 1999 : « *Dès lors, c'est à bon droit que le Président de la République a déféré au Conseil constitutionnel le protocole, que celui-ci et la convention principale faisant partie de l'une des catégories d'engagements internationaux visés par l'article 54 de la Constitution ne peuvent être ratifiés qu'à la suite d'une autorisation du parlement* ».

⁴⁶ Conseil constitutionnel du Burkina-Faso, décision n° 2023-01/CC du 10 mars 2023 : « *Considérant qu'en l'espèce, en l'absence d'étude d'impact environnemental et de certificat de conformité environnementale, les dispositions de l'Accord relatives à l'Espace numérique ouvert du site de Ziniaré ne sont pas conformes à la Constitution* ».

⁴⁷ Quelques exemples déduits des décisions du Conseil constitutionnel du Burkina-Faso préalablement à la ratification des engagements internationaux : décision n° 2011-011/CC du 25 mai 2011 (porte sur un engagement international signé en avril 2003), décision n° 2018-014/CC du 31 mai 2018 (porte sur un engagement international signé en mai 2010) ; décision n° 2018-034/CC du 19 octobre 2018 (porte sur un engagement international adopté en juin 2011) ; etc.

⁴⁸ Conseil constitutionnel du Burkina-Faso, décision n° 2024-03/CC du 11 mars 2024. Pour approfondir, on pourra lire D. OUEDRAOGO et S. KAGAMBEGA, « Le contrôle des engagements internationaux par le conseil constitutionnel au Burkina Faso », art. précité, pp. 12-13.



certain nombre d'autorités politiques, n'a nulle part produit des résultats entièrement satisfaisants. En Côte d'Ivoire par exemple, « *la saisine facultative s'est révélée une véritable limite à l'effectivité du contrôle de constitutionnalité des traités internationaux parce qu'elle consacre un pouvoir discrétionnaire au profit des saisissants* »⁴⁹. Pareillement, en France, il a été noté que « *les limites du contrôle de la conformité à la Constitution des engagements internationaux tiennent à ce que (...) ce contrôle est hypothétique et dépend d'une initiative discrétionnaire des autorités énumérées par les articles 54 et 61 de la Constitution* »⁵⁰.

Toutefois, le simple fait de rendre obligatoire le contrôle ne suffit pas pour le rendre efficace. L'expérience ivoirienne permet de s'en rendre compte. Malgré l'institutionnalisation en 1994 d'une obligation de saisine du juge pour contrôler la constitutionnalité des traités, les autorités saisissantes ne faisaient pas recours au juge chaque fois que cela était requis. Dans le même sens, au Burkina-Faso, ce contrôle est actuellement, *de facto*, systématique⁵¹. Pourtant, l'examen des décisions rendues fait douter de son efficacité. Sur les 402 décisions relatives aux engagements internationaux qui ont été examinées au niveau de cet État, seules deux ont abouti à l'identification de contrariétés avec la Constitution⁵². Cela fait penser que soit le juge burkinabè se montre excessivement tolérant lors de son contrôle, soit l'Exécutif maîtrise déjà suffisamment les exigences de constitutionnalité liées aux engagements internationaux. Dans l'un ou l'autre des deux cas, le contrôle ne se révèle plus très utile. Pour que le contrôle soit utile, il faut donc qu'au moins une autre condition soit remplie. Celle-ci est relative à l'attitude du juge constitutionnel qui doit être modérée.

B- Une attitude modérée du juge constitutionnel

⁴⁹ B. ASSI, *Les traités internationaux devant la juridiction constitutionnelle ivoirienne : contribution à l'étude du contrôle des traités en Côte d'Ivoire*, op. cit., p. 42.

⁵⁰ Ch. MAUGÛÉ, « Le Conseil constitutionnel et le droit supranational », art. précité, p. 60.

⁵¹ Sur la période 2003-2023 au Burkina-Faso, au moins dix (10) engagements internationaux ont été soumis, chaque année, au contrôle du juge constitutionnel. Les dénominations des engagements internationaux soumis sont d'une grande variété : accord de don (décision n° 2020-018 du 06 octobre 2020), accord de prêt (décision n° 2021-002/CC du 06 janvier 2021), convention-cadre (avis n° 2005-05/CC du 03 février 2005), accord de coopération (décision n° 2020-20 du 06 octobre 2020), protocole communautaire (avis n° 2005-030/CC du 09 septembre 2005), accords de financement (décision n° 2024-04/CC du 15 mars 2024), charte (avis n° 2009-019/CC du 22 avril 2009), pacte (avis n° 2009-001/CC du 06 janvier 2009), traité (avis n° 2009-002/CC du 06 janvier 2009), contrat de financement (décision n° 2014-029/CC du 30 décembre 2014), etc.

⁵² Conseil constitutionnel du Burkina-Faso, décision n° 2023-01/CC du 10 mars 2023, précitée et décision n° 2021-030/CC du 19 novembre 2021.



Lors du contrôle des engagements internationaux, le juge constitutionnel est placé dans une situation qui présente des différences significatives avec celle du contrôle des lois. Cela commande d'adapter son attitude. Il ne doit en faire ni trop peu ni trop⁵³.

D'une part, ne pas en faire trop peu signifie que le juge doit exercer diligemment et pleinement sa compétence à l'égard de l'engagement international soumis. Une fois saisi, il doit rendre sa décision dans un délai raisonnable afin de ne pas être perçu comme un obstacle dans le processus d'engagement de l'État au niveau international. Il doit également veiller à examiner l'ensemble du texte afin d'en extirper les éventuelles contrariétés avec la Constitution. En ce sens, l'attitude du Conseil constitutionnel français apparaît fort appréciable : « *Lorsqu'il est saisi d'un engagement international, le Conseil constitutionnel procède à un examen qui est nécessairement exhaustif, et ce quels que soient les termes de la saisine. À défaut, il ne mettrait pas le pouvoir constituant en mesure de permettre la ratification du traité en résorbant l'ensemble des incompatibilités que celui-ci présente avec la Constitution* »⁵⁴. Une telle attitude, développée au niveau des juridictions constitutionnelles des États étudiés, devrait contribuer à réduire les décisions laconiques ou peu motivées rendues en la matière. Par suite, elle favorisera une meilleure compréhension des décisions rendues et crédibilisera davantage tout le processus de justiciabilité constitutionnelle des engagements internationaux.

D'autre part, ne pas en faire trop est synonyme de développer une certaine retenue ou d'éviter « *un excès de pouvoir juridictionnel* »⁵⁵. Cette attitude excessive se remarque notamment lorsque des juridictions constitutionnelles acceptent d'effectuer un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des engagements internationaux. L'embarras du juge à une telle occasion est perceptible dans une décision rendue par le Conseil constitutionnel du Sénégal en 2001. Saisi de l'inconstitutionnalité d'un accord de siège entre la République du Sénégal et la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), le juge a eu un raisonnement lapidaire et abscons qui se présente comme suit : « *Considérant que ledit accord de siège régulièrement approuvé par le décret n° 78-099 du 02 février 1978 et publié au Journal officiel*

⁵³ D. GNAMOU, « La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ? », in *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 687-715.

⁵⁴ Ch. MAUGÜÉ, « Le Conseil constitutionnel et le droit supranational », art. précité, p. 54.

⁵⁵ G. TETANG, « L'excès de pouvoir du juge constitutionnel : entre dérapage et colmatage », *Revue Lex Electronica*, n° 2, 2021, pp. 249-280 et C. MONEMBOU, « De "l'excès de pouvoir juridictionnel" en Afrique noire francophone : réflexions à partir des décisions récentes des juridictions constitutionnelles du Gabon et de Madagascar » in F. AÏVO, J. du BOIS de GAUDUSSON, Ch. DESOUCHES et J. MAÏLA (dir.), *Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU : l'amphithéâtre et le prétoire*, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 787-810.



par le décret n° 78-216 bis du 18 mars 1978, est partie intégrante de l'ordre juridique interne ; qu'il est en conséquence conforme à la Constitution »⁵⁶.

De plus, lorsqu'il est sanctionné par une décision de non-conformité à la Constitution, le contrôle postérieur des engagements internationaux conduit à des résultats aporétiques. Non seulement l'engagement international ne disparaît pas de l'ordre juridique international, mais le juge constitutionnel ressort souvent fragilisé de cette épreuve.

En témoigne l'exemple de l'examen par la Cour constitutionnelle du Bénin d'une affaire relative à l'accès à la profession d'avocat par un enseignant du Supérieur. Deux textes juridiques étaient en présence. D'une part, il y avait la loi béninoise n° 65-6 du 20 avril 1965 qui admettait une compatibilité entre les professions d'avocat et d'enseignant (permanent) du Supérieur. D'autre part, il y avait le règlement communautaire n° 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 qui disposait en sens contraire⁵⁷. La Cour constitutionnelle a estimé que la loi de 1965 n'était pas contraire à la Constitution et aurait dû recevoir application en l'espèce. Ce faisant, elle a implicitement déclaré que le règlement communautaire n'était pas, sur ce point, conforme à la Constitution⁵⁸. Saisie par la suite de la même question, la Cour de justice de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a pris le parti d'administrer une leçon de droit à la Haute juridiction constitutionnelle du Bénin en lui rappelant que son interprétation « *du sens et de la portée des dispositions de l'article 35 du Règlement est manifestement erronée* » et que « *la primauté de l'ordre juridique de l'Union dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux implique qu'aucune disposition juridique, administrative, législative, juridictionnelle et même de niveau constitutionnel interne ne saurait être utilisée pour mettre en échec le droit communautaire* »⁵⁹.

Un autre exemple, tiré de la jurisprudence constitutionnelle du Niger, permet d'illustrer les risques liés au contrôle *a posteriori* des engagements internationaux. À l'occasion de l'examen du code de la Conférence interafricaine des marchés d'assurance (CIMA), dans un arrêt rendu

⁵⁶ Conseil constitutionnel du Sénégal, décision n° 4/C/2000 du 08 février 2001.

⁵⁷ Art. 35 : « *la profession d'avocat est compatible avec la profession d'enseignant vacataire* ». On peut déduire de cet article, comme l'a d'ailleurs fait la Cour, que la profession d'avocat est incompatible avec la profession d'enseignant permanent.

⁵⁸ Dans la décision n° C-003/20 du 13 mai 2020, la Cour constitutionnelle du Togo, saisie d'une question similaire, a aussi procédé au contrôle de constitutionnalité du règlement communautaire. Mais elle a abouti à une solution différente : « *Le règlement n° 005/2014/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'avocat dans l'espace UEMOA du 25 septembre 2014 est conforme à la Constitution* ».

⁵⁹ Cour de justice de l'UEMOA, arrêt n° 005/2020 du 08 juillet 2020.



le 04 septembre 2002⁶⁰, le juge constitutionnel a déclaré que ledit code était contraire à la Constitution en ce qu'il violait les principes d'égalité et d'indépendance du pouvoir judiciaire. Or, ce code avait été ratifié par le Niger depuis le 29 janvier 1993 à travers l'ordonnance n° 93-02. Cette position du juge constitutionnel nigérien n'a pas été longtemps tenable. Dès le 29 décembre 2003, il a rendu un nouvel arrêt⁶¹ sur la question qui constate l'inexistence juridique du précédent. En 2005, dans un troisième arrêt⁶² sur la même question, il confirme le revirement en déclarant que « *la Cour n'est pas compétente pour contrôler a posteriori la conformité à la Constitution d'un traité régulièrement ratifié* ».

Cette dernière position du juge constitutionnel nigérien se rapproche de celle de son homologue ivoirien. En effet, saisi lui aussi de la constitutionnalité de certains articles du code CIMA, il a jugé que « *le Conseil constitutionnel, saisi par voie d'exception (donc a posteriori), ne peut se prononcer sur la constitutionnalité d'un traité* »⁶³. Ce faisant, il a adopté une posture plus modérée que celle de la décision où il a procédé au contrôle de constitutionnalité de la résolution 1721 du 1^{er} novembre 2006 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies⁶⁴, décision qui a été vivement critiquée⁶⁵.

CONCLUSION

En définitive, l'examen des textes juridiques et de la jurisprudence relatifs au contentieux constitutionnel des engagements internationaux, en Afrique de l'Ouest francophone, est riche d'enseignements. Entre autres, il en ressort que l'efficacité de ce contentieux est relativement faible. Les raisons tiennent aussi bien aux limitations procédurales définies par les textes qu'à la pusillanimité des acteurs. Ceux-ci, bien souvent, évitent de saisir le juge constitutionnel afin

⁶⁰ Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n° 2002-14/CC du 04 septembre 2002 : « *Considérant que, dans ces conditions, le code CIMA, en ses articles 229, 257, 258, 259, 260, 261, 263, 264, 265 et 266, viole l'article 100 de la Constitution du 09 août 1999 et les principes à valeur constitutionnelle définis aux articles 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (...). Considérant qu'en tenant compte des critères de position sociale pour le calcul des indemnités dues aux victimes d'accident, le livre II du code CIMA, en ses articles 257, 259, 260 (b) et 264, crée une rupture d'égalité entre les victimes et viole, par conséquent, l'article 8 de la Constitution du 9 août 1999 et les principes de valeur constitutionnelle contenus aux articles 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et 3 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (...)* ».

⁶¹ Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n° 2003-12/CC du 29 décembre 2003 : « *Constata que les arrêts n° 2002-14/CC du 04 septembre 2002 sur le code CIMA (...) ont été rendus sans quorum ; déclare l'inexistence juridique desdits arrêts ; déclare lesdits arrêts nuls et de nul effet* ».

⁶² Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n° 01/05/CC/MC du 26 mai 2005.

⁶³ Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, décision n° CI-2012-131/27-03/CC/SG du 27 mars 2012.

⁶⁴ Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, décision n° 2019/CC/SG du 06 décembre 2006. Le contrôle effectué avait alors conduit le juge à déclarer que la résolution comportait des dispositions contraires à la Constitution.

⁶⁵ L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africain*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 309.



de ne pas subir les conséquences d'une éventuelle décision de non-conformité à la Constitution. Lorsqu'il est saisi, le juge constitutionnel, quant à lui, ne fait pas toujours preuve d'audace et de rigueur.

Afin de pallier cette situation et au regard des avantages non négligeables de ce type de contrôle, il a été suggéré de le rendre obligatoire pour les engagements internationaux les plus importants, c'est-à-dire ceux soumis à une autorisation parlementaire avant leur ratification. Ajouté à cela, il est nécessaire que le juge constitutionnel développe une attitude modérée vis-à-vis du contrôle des engagements internationaux. Celle-ci consistera, d'une part, à exercer diligemment et pleinement sa compétence dans les cas prévus. D'autre part, elle consistera à s'abstenir de procéder au contrôle *a posteriori* puisque, le cas échéant, les résultats obtenus ne sont souvent pas satisfaisants.

Du reste, au regard de ce qui précède, il est possible de s'interroger sur la pertinence de l'instauration au Sénégal d'une procédure de contrôle de constitutionnalité, par voie d'exception, d'un engagement international⁶⁶. Assurément, une telle procédure entraînera des conséquences juridiques non entièrement maîtrisées en cas de déclaration de non-conformité. N'eut-il pas été plus raisonnable de la part du législateur organique de ne pas la prévoir ou d'attribuer ce contrôle aux juges ordinaires ? Cette dernière modalité aurait préservé le caractère définitif et *erga omnes* des décisions des juridictions constitutionnelles tout en permettant d'éviter l'application d'un engagement international manifestement contraire à la Constitution. Mais, dans cette hypothèse précise, à travers une éventuelle déclaration d'incompatibilité avec la Constitution, le juge ordinaire n'aurait-il pas porté atteinte à la règle *pacta sunt servanda*⁶⁷ ? N'aurait-il pas compromis la sécurité juridique internationale et semé les germes d'un futur conflit avec le juge communautaire ou celui international ?

⁶⁶ Art. 22 de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel du Sénégal : « Lorsque la solution d'un litige porté devant la Cour d'appel ou la Cour suprême est subordonnée à l'appréciation de la conformité des dispositions d'une loi **ou des stipulations d'un accord international** à la Constitution, la juridiction saisit obligatoirement le Conseil constitutionnel de l'exception d'inconstitutionnalité ainsi soulevée et sursoit à statuer jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel se soit prononcé.

Le Conseil se prononce dans le délai d'un mois à compter de la date de sa saisine.

Si le Conseil estime que la disposition dont il a été saisi n'est pas conforme à la Constitution, il ne peut plus en être fait application. ».

⁶⁷ Art. 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

Art. 27 de la même Convention : « Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité (...) ».