

# REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE

Union - Discipline - Travail  
-----

## EXPEDITION

Avis N°CI-2017-A-313/19-12/CC/SG

du 19 décembre 2017

demandé par le Président de l'Assemblée Nationale

**AU NOM DU PEUPLE DE COTE D'IVOIRE,**

**LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,**

**Vu** la Constitution ;

**Vu** la Loi organique n° 2001-303 du 05 juin 2001 déterminant l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel ;

**Vu** la lettre de Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale, en date du 22 novembre 2017, enregistrée au Secrétariat général du Conseil constitutionnel le 11 décembre 2017, par laquelle il sollicite l'avis du Conseil constitutionnel en application de l'article 133 alinéa 2 de la Constitution ;

**Ouï** le rapporteur en son rapport ;

**Considérant que** par la lettre sus-visée, le Président de l'Assemblée Nationale expose qu'il soumet au Conseil constitutionnel, pour avis, deux propositions de loi portant l'une, « amnistie » et, l'autre, « indemnisation des victimes », déposées sur le bureau de l'Assemblée Nationale par le Député MEAMBLY TIE Evariste Edouard au nom du groupe parlementaire « AGIR POUR LE PEUPLE » ;

**Considérant,** en la forme, d'une part, **que** l'article 133 alinéa 2 de la Constitution dispose que « sur saisine du Président de l'Assemblée Nationale ou du Président du Sénat, les projets ou propositions de loi peuvent être soumis pour avis au Conseil constitutionnel » ; que, d'autre part, les textes déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale relèvent du domaine de la loi ; qu'il s'ensuit que la demande d'avis du Président de l'Assemblée Nationale est recevable ;

**Considérant**, au fond, s'agissant de la proposition de loi portant amnistie, que sur les infractions commises dans la période du 17 septembre 2000 au 12 avril 2007, elle dispose en son article premier que : « la présente loi a pour objet l'amnistie des infractions commises dans le cadre ou à l'occasion de la crise politico-militaire qui s'est manifestée à partir du 19 septembre 2002 ;

Elle s'inscrit dans le cadre du processus de réconciliation nationale et couvre les faits perpétrés dans la période du 19 septembre 2002 au 31 décembre 2012 » ;

**Considérant**, cependant, **que** les infractions commises durant la période ci-dessus ont déjà été amnistiées par la loi n° 2003-309 du 8 août 2003 votée en application de l'Accord de Linas Marcoussis et l'ordonnance n° 2007-457 du 12 avril 2007 prise à l'issue de l'Accord politique de Ouagadougou ;

**Que**, dès lors, la présente proposition de loi s'avère sans objet, relativement aux faits commis au cours de la période sus indiquée ;

**Considérant**, en ce qui concerne les infractions commises postérieurement à l'ordonnance d'amnistie du 12 avril 2007, que l'article 2 de la proposition de loi portant amnistie dispose que « sont amnistiés de plein droit, quels que soient leurs auteurs, coauteurs ou complices et de quelques manières qu'ils aient été perpétrés ;

Les faits susceptibles de l'une des qualifications prévues par les chapitres 2, 3, 4 et 6 du titre 1 du livre 1 du code pénal relatif aux crimes et délits contre la sûreté de l'Etat, la défense nationale et la sécurité publique, aux infractions contre la paix et la tranquillité publique, aux crimes et délits contre la Constitution et aux atteintes à l'autorité publique et au fonctionnement des services publics ;

Les faits susceptibles de l'une des qualifications prévues par les sections 1, 3, et 5 du chapitre 5 du titre 1 du livre 1 du code pénal portant sur la coalition de fonctionnaires, la concussion et l'abus d'autorité.

Tout fait connexe ou conjoint aux faits visés par les alinéas 2 et 3 ci-dessus, notamment lorsque ce fait a été perpétré dans le but de faciliter la commission de l'un ou plusieurs de ces faits ;

Les infractions militaires ainsi que les effets collatéraux des opérations militaires et des actes de guerre ».

**Considérant**, cependant, **qu'en** son préambule et en son article 47, la Constitution exige la construction d'un Etat de droit par le respect de ses lois et règlements ; que les articles 41, 44 et 45 de la Constitution disposent respectivement que « les pouvoirs publics sont tenus de promouvoir, de respecter et de faire respecter la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques et de réprimer la corruption et les infractions assimilées » ; que « les biens publics sont inviolables. Toute personne est tenue de les respecter et de les protéger » ; que « tout citoyen investi d'un mandat public ou chargé d'un emploi public ou d'une mission de service public, a le devoir de l'accomplir avec compétence, conscience et loyauté. Il doit être intègre, impartial et neutre » ;

**Considérant qu'**au regard des dispositions qui précèdent, l'amnistie des infractions sus-énumérées est de nature à porter atteinte à ces exigences constitutionnelles de bonne gouvernance ; qu'il s'ensuit que l'article 2 de la proposition de loi sus-mentionné est contraire à l'esprit et à la lettre de la Constitution ;

**Considérant**, par ailleurs, **que** la Constitution procède à une séparation et à une répartition des pouvoirs ; que c'est ainsi qu'aux termes de l'article 101 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant... l'amnistie » et le Parlement est bien fondé à légiférer dans ce domaine ; que toutefois, l'alinéa 2 de l'article 5 de la proposition de loi, en disposant que « les victimes bénéficient de plein droit de l'assistance judiciaire », enjoignant de ce fait à l'Exécutif de l'accorder de plein droit, méconnaît le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ; d'où il suit que cette disposition est contraire à la Constitution ;

**Considérant**, en outre, **que** l'alinéa 2 de l'article 5 de la proposition de loi dispose que le refus de l'aide judiciaire peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir « sans délai, ni formalité préalable » ; qu'en dispensant ce recours de l'obligation de respecter les délais et formes de droit commun, cette disposition crée une rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques, dans la procédure du recours en annulation pour excès de pouvoir, certains requérants restant soumis au formalisme de droit commun, tandis que d'autres en seraient dispensés ; que de ce

fait, cet alinéa méconnaît l'article 4 de la Constitution qui dispose que tous les ivoiriens sont égaux en droit ;

**Considérant que** l'article 3 de la proposition de loi prévoit que ne soient pas couverts par l'amnistie, les faits constitutifs de crime de guerre, de violation du droit international humanitaire ou de violations graves des droits de l'homme, de même que les faits ayant entraîné un enrichissement personnel de leurs auteurs, coauteurs ou complices, mais propose toutefois que lesdits auteurs, coauteurs ou complices, bénéficient du sursis, s'ils ont reconnu les faits mis à leur charge, ou s'il n'est pas établi que ces personnes ont délibérément participé à la commission de ces faits en sachant qu'il en résulterait directement une violation grave des droits de l'homme ;

**Considérant que** font partie du bloc de constitutionnalité, conformément au préambule de la Constitution, les instruments juridiques internationaux relatifs notamment aux droits de l'homme et à la justice auxquels la Côte d'Ivoire est partie ; que figurent au titre de ces instruments internationaux, les conventions de Genève du 12 août 1949 et le traité de Rome instituant la Cour Pénale Internationale qui proscrivent l'impunité notamment pour les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité considérés comme les infractions les plus graves par la société internationale ;

**Considérant que** la présente proposition de loi relative à l'amnistie porte sur les infractions sus-mentionnées ; que même si elle exclut de son champ d'application les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, ladite proposition de loi prévoit en son article 3 alinéa 3 que leurs auteurs bénéficient du sursis de plein droit à l'exécution des peines ; qu'en procédant ainsi, elle promeut l'impunité qui s'entend comme le « fait de n'être pas puni ; de se soustraire à la punition ou d'y échapper » ; qu'au surplus, la nomenclature des sanctions prévues par le Traité de Rome ne prévoit pas le sursis en faveur d'accusés majeurs ; qu'il s'ensuit que l'article 3 alinéa 3 est contraire à la Constitution ;

**Considérant qu'**il ressort de ce qui précède que les articles 2, 3 alinéa 3 et 5 alinéa 2 de la proposition de loi portant amnistie sont contraires à la Constitution ;

**Considérant**, s'agissant de la proposition de loi portant indemnisation des victimes, qu'elle a pour objet l'indemnisation des victimes de la crise postélectorale de l'année 2010 et des autres crises antérieures à cette période ; que l'article 3 de cette proposition de loi impose à l'Etat d'accomplir sans délai, les actes relatifs à la réparation des préjudices ; que l'article 18 énumère les différents prélèvements devant servir d'assiette au fonds d'indemnisation ; qu'il s'agit notamment d'un prélèvement de 2% sur la valeur locative des biens immobiliers non affectés par leurs propriétaires à l'exploitation d'une entreprise, si cette valeur locative est supérieure à deux millions cinq cent mille francs par an, de l'affectation au fonds, de 5 % des taxes et impôts sur les produits pétroliers ;

**Considérant que** l'article 111 de la Constitution dispose que : « le Parlement vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la Loi organique » ;

**Considérant qu'il** ressort respectivement des articles 2 et 3 de la Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances que : « les lois de finances déterminent pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat.

Elles tiennent compte d'un équilibre économique et financier qu'elles déterminent sur la base des objectifs et des résultats des programmes définis dans le cadre des missions de l'Etat.

Les programmes définissent des objectifs à moyen et long terme qui sont approuvés par le Parlement. Ils ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminés par les lois de finances.

L'exercice court du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. » ; que « les lois de finances doivent contenir toutes les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, qu'elles soient perçues par l'Etat ou affectées à d'autres organismes publics. » ;

**Qu'il s'ensuit que** l'affectation d'une recette de l'Etat à une dépense ne peut résulter que d'une loi de finances ;

**Que** la proposition de loi relative à l'indemnisation des victimes n'étant pas une loi de finances, elle ne peut déterminer pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ;

**Qu'**au surplus, cette proposition de loi, si elle est adoptée, modifiera la loi de finances initiale alors qu'aux termes de l'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances, « les lois de finances rectificatives modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année » ; que ceci signifie que la modification de la loi de finances de l'année ne peut se faire que par une loi de finances rectificative ; que la présente proposition de loi d'indemnisation, en instituant un prélèvement de 2% sur la valeur locative des biens immobiliers non affectés par leurs propriétaires à l'exploitation d'une entreprise, si cette valeur locative est supérieure à deux millions cinq cent mille francs par an, de l'affectation aux fonds, de 5 % des taxes et impôts sur les produits pétroliers, va modifier la loi de finances de l'année alors qu'elle n'est pas une loi de finances rectificative ;

**Considérant**, par ailleurs, **que** l'article 19 alinéa premier de ladite proposition de loi dispose qu' *« au sens de la présente loi, la victime est toute personne qui a personnellement subi un préjudice consistant en une souffrance morale, en une atteinte à son intégrité physique ou mentale, à son patrimoine ou à ses droits fondamentaux, directement liés à l'un des événements prévus à l'article premier de la présente loi »* ; qu'en disposant ainsi, sans déterminer avec précision le nombre de victimes ni le quantum des dommages et intérêts à percevoir par chacune d'elles, et sans rechercher si les prélèvements devant servir d'assiette aux fonds d'indemnisation des victimes couvre l'entièreté des dommages et intérêts qui seront alloués, la proposition de loi aura pour conséquence d'aggraver les charges de l'Etat et de mettre en péril ses ressources ;

**Considérant qu'**au regard de tout ce qui précède, l'article 18 de la proposition de loi viole les dispositions de l'article 111 de la Constitution ;

**Considérant qu'**en définitive, les deux propositions de loi en leurs articles 2 alinéas 3 et 4, 3 alinéa 3 et 5 alinéa 2, s'agissant de l'amnistie et 18, s'agissant de l'indemnisation, sont contraires à la Constitution ;

## **Est d'avis que**

En la forme :

- la demande du Président de l'Assemblée Nationale est recevable ;

Au fond :

- la demande d'amnistie des infractions commises depuis le 17 septembre 2000 jusqu'au 12 avril 2007 est sans objet ;
- les articles 2 alinéas 3 et 4, 3 alinéa 3 et 5 alinéa 2 de la proposition de loi relative à l'amnistie et l'article 18 de la proposition de loi relative à l'indemnisation des victimes sont contraires à la Constitution ;

**Avis délibéré** par le Conseil constitutionnel en sa séance du 19 décembre 2017 ;

Où siégeaient :

Mesdames et Messieurs

Mamadou KONE,	Président
Loma CISSE épouse MATTO,	Conseiller
Jacqueline LOHOUES-OBLE,	Conseiller
Ali TOURE,	Conseiller
Vincent Koua DIEHI,	Conseiller

Assistés de Monsieur COULIBALY-KUIBIERT Ibrahime, Secrétaire Général du Conseil constitutionnel, qui a signé avec le Président.

Le Secrétaire Général

Le Président

COULIBALY-KUIBIERT Ibrahime

Mamadou KONE

**POUR EXPEDITION CERTIFIEE CONFORME A LA MINUTE**

Abidjan, le 19 décembre 2017

Le Secrétaire Général

**COULIBALY-KUIBIERT Ibrahime**