

# ***Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain***

par Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU  
*Docteur en Droit Public*  
*Chargé de Cours à l'Université de Yaoundé II*

## ***I : Des mécanismes rigides de révision***

### ***A : L'option pour des constitutions écrites***

*1 : La recherche de la stabilité*

*2 : La recherche de la sécurité juridique*

### ***B : La solennité et la complexité des procédures***

*1 : La recherche de la solennité de la procédure de révision*

*2 : La recherche de la complexité de la procédure de révision*

## ***II : Une inflation paradoxale des révisions***

### ***A : Un constat indéniable***

*1 : L'éloquence des statistiques*

*2 : La variété des domaines touchés*

### ***B : Les facteurs explicatifs***

*1 : La permanence d'une conception instrumentale de la constitution*

*2 : La nécessité d'une morale du constitutionnalisme et d'une justice constitutionnelle*

## ***Conclusion***

Le 6 février 2005, à la suite du décès du Président Gnassingbé Eyadéma, les députés togolais procèdent à la modification de deux dispositions fondamentales<sup>1</sup> de la Constitution adoptée quelques années seulement auparavant<sup>2</sup>. Cette révision a pour conséquence directe d'empêcher le dauphin constitutionnel<sup>3</sup> légitime, M. Fambaré Natchaba Ouattara d'assurer l'intérim qui lui revient de droit. Par la même occasion, elle permet à M. Faure Eyadéma, fils du président défunt, d'accéder à la magistrature suprême.

Le 26 mai 2004, les députés tchadiens adoptaient un projet de révision constitutionnelle visant la suppression<sup>4</sup> de la limitation du nombre de mandats présidentiels.

Bien avant le Tchad, le Togo avait fait procéder, le 31 décembre 2002, à une révision constitutionnelle, portant sur l'article 59 de la Constitution<sup>5</sup> du 14 octobre 1992, ayant le même objet. D'autres, à l'instar du Burkina Faso<sup>6</sup>, du Sénégal<sup>7</sup>, de Madagascar<sup>8</sup>, de la Namibie<sup>9</sup>, de la Guinée Conakry<sup>10</sup>, de la Tunisie<sup>11</sup> et du Gabon<sup>12</sup>, les avaient précédés sur cette voie. Cette situation, au-delà de la vive émotion<sup>13</sup> qu'elle a pu susciter, pose le problème des révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain. Contrairement à l'ancien constitutionnalisme<sup>14</sup> qualifié de « développementaliste », véritable frein pour la démocratie, le nouveau<sup>15</sup> se présente comme étant libéral et démocratique.

---

<sup>1</sup> Il s'agit en l'occurrence des articles 65 et 144 de la Constitution du 27 septembre 1992 modifiée le 31 décembre 2002. Le premier organisait la vacance de la présidence de la République. Le second portait sur l'interdiction de procéder à une révision de la Constitution en période d'intérim, de vacance ou d'atteinte à l'intégrité du territoire.

<sup>2</sup> Adoptée par référendum le 27 septembre 1992, la Constitution togolaise venait de subir une modification consécutive le 31 décembre 2002 par la loi n° 2002-029.

<sup>3</sup> KAMTO (M), « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains : Le cas du Cameroun et du Sénégal », *Penant*, 1983, p. 257 et suiv.

<sup>4</sup> L'article 61 de la Constitution du 14 avril 1996 prévoyait que le Président de la République est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.

<sup>5</sup> Cet article limitait le nombre de mandats du Président de la République à deux.

<sup>6</sup> La révision de l'article 37 de la Constitution du 11 juin 1991 qui instituait une limitation du nombre de mandats présidentiels, opérée le 27 janvier 1997, permet au Président Compaoré d'être élu pour 7 ans, mandat renouvelable sans limitation.

<sup>7</sup> Opérée en août 1998, une réforme de l'article 21 de la Constitution du 7 mars 1963, révisée le 2 mars 1998, qui limitait le nombre de mandats de sept ans à deux, devait permettre au Président Abdou Diouf d'être réélu après avoir passé près de vingt ans au pouvoir. Le peuple en décidera autrement, car il est finalement battu en mars 2000 aux élections présidentielles, par M. Wade.

<sup>8</sup> Suite à la révision constitutionnelle du 15 mars 1998 opérée après l'élection du Président Didier Ratsiraka en novembre-décembre 1996, le Président de la République est rééligible deux fois, au lieu d'une seule fois, comme initialement prévu par l'article 45 de la Constitution du 18 septembre 1992.

<sup>9</sup> En décembre 1998, une modification de la Constitution a permis au Président Sam Nujoma d'être réélu pour un troisième mandat.

<sup>10</sup> Le 11 novembre 2001, une réforme de l'article 2 de la Constitution du 23 décembre 1990 qui prévoyait un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois a été opérée. Depuis, le mandat est de 7 ans renouvelable indéfiniment.

<sup>11</sup> Le 26 mai 2002, le Président Ben Ali a fait procéder à la révision de l'article 39 de la Constitution du 6 novembre 1995 qui prévoyait un mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois. Désormais, le mandat est de cinq ans, renouvelable indéfiniment.

<sup>12</sup> La Constitution gabonaise du 26 mars 1991 prévoyait en son article 9 un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Sur initiative du Président Bongo, une première réforme est intervenue le 22 avril 1997, qui allongeait le mandat du Président à sept ans. Finalement, cet article sera de nouveau révisé le 30 juillet 2003 pour permettre au Président d'être réélu sans limitation du nombre de mandats.

<sup>13</sup> LOADA (A), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone » *Revue électronique Afrilex*, 2003, n°3, p-p. 139-174.

<sup>14</sup> KAMTO (M), *Pouvoir et droit en Afrique*, LGDJ, 1989.

<sup>15</sup> BOURGI (A), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, n°52, 2002, p-p ; 721-748. Selon cet auteur, c'est à partir des années 1990 que le mouvement marquant le retour du constitutionnalisme en Afrique va se généraliser, (p. 723). Dans son manuel *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 19<sup>ème</sup> édition, 2003, p. 372, Jean GICQUEL parle de « *regain constitutionnel africain* ».

Désormais considérée, à la fois, comme *le dernier rempart contre les dérives présidentielistes*<sup>16</sup> de naguère et comme le fondement du pouvoir, la Constitution doit dès lors bénéficier d'une autorité qui donnera tout leur sens aux principes et à un ordonnancement qui n'auraient pas grand chose à envier à la Constitution de la V<sup>ème</sup> République française.

A ce titre, la question des révisions constitutionnelles occupe une place centrale au sein du constitutionnalisme africain. Elle en constitue le moteur car elle révèle certaines manifestations du pouvoir sur le continent noir. En effet, est ici cultivé le paradoxe de la cohabitation entre une rigidité constitutionnelle formelle et une instabilité constitutionnelle réelle. Ce paradoxe du nouveau constitutionnalisme africain mérite que l'on s'interroge sur le droit constitutionnel africain car les mouvements démocratiques n'auraient aucune force si les risques d'instrumentalisation des Constitutions demeuraient réels. D'où la nécessité de s'interroger sur le phénomène des révisions dans le nouveau paysage constitutionnel africain.

A la veille du renouveau constitutionnel en Afrique, M. Pierre François Gonidec, dressant le bilan de trente années de pratique constitutionnelle sur le continent noir, s'interrogeait déjà sur l'utilité même des Constitutions africaines<sup>17</sup>, laissant ainsi poindre son scepticisme sur l'évolution du constitutionnalisme<sup>18</sup> africain. Trente années au cours desquelles cohabitent en Afrique les thèses du refus du constitutionnalisme d'une part, du déclin du constitutionnalisme<sup>19</sup> d'autre part. Trente années au cours desquelles l'Afrique cherche sa voie<sup>20</sup>. Pour autant, on n'assiste pas à la mort de la notion de Constitution<sup>21</sup> ni en Afrique ni ailleurs. Au contraire, c'est plutôt une véritable résurrection<sup>22</sup>, un véritable triomphe<sup>23</sup> de cette notion, certains auteurs n'hésitant d'ailleurs pas à qualifier le 20<sup>ème</sup> siècle de celui de la Constitution<sup>24</sup>. En Afrique, une partie de la doctrine observe une évolution constitutionnelle apparemment chaotique, mais permettant de distinguer un mouvement constitutionnel cohérent<sup>25</sup>. Ce dernier aurait donné naissance dans les années 1990, à l'Etat de droit<sup>26</sup> au plan formel, beaucoup moins dans les faits, et à la démocratie pluraliste en Afrique. En effet, un peu partout, le désir de changement

---

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> GONIDEC (P-F), « A quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *RJPIC*, Oct-déc. 1988, n°4, p. 849.

<sup>18</sup> GONIDEC (P-F), « A quoi servent les constitutions africaines ... ? » op. cit., p. 850.

<sup>19</sup> KANTE (B), « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique » in ZOETHOUT (C. M.) et Als., *Constitutionalism in Africa. A quest for autochthonous principles*, Sanders Institut, Gouda Quint-Deventer, Rotterdam, 1996, p. 17 et ss. Voir aussi H.W.O. OKOTH-OGENDO, « Constitutionnalism without constitutions : the challenge of reconstruction of the state in Africa », in ZOETHOUT (C.M.) et Als, op. cit., p. 49 et s.

<sup>20</sup> AHANHANZO GLELE (M), « La Constitution ou loi fondamentale » in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Abidjan, NEA, 1982, p.33.

CONAC (G), « Les constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité », in G. Conac (Dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, Paris, 1980, p.386.

GONIDEC (P-F), *Les systèmes politiques africains*, 2<sup>ème</sup> partie : les réalités du pouvoir, LGDJ, Paris, 1974, p. 78.

<sup>21</sup> BURDEAU (G), *Une survivance : la notion de constitution*, Sirey, 1956, p. 53.

<sup>22</sup> ROUSSEAU (D), « Une résurrection : la notion de constitution », *RDP*, 1990, n°1, p.5.

<sup>23</sup> ROUSSILLON (H), « Rigidité constitutionnelle et justice constitutionnelle : Réflexions sur un paradoxe » in Mélanges ARDANT (Ph) : *Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999, p. 252.

Voir aussi AVRIL (P) « La constitution : Lazare ou Janus », *RDP*, 1990, n°4, p. 949.

<sup>24</sup> ROUSSILLON (H), op., cit., p. 251.

<sup>25</sup> KOFFI AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *Afrique juridique et politique*, Juil-Déc. 2002, p.35. Pour lui, trois périodes caractérisent le mouvement constitutionnel africain. La première va des années 1958-59 à 1964-65 ; elle correspond grosso modo à l'accélération du mouvement de décolonisation et à l'accession à l'indépendance de la plupart des pays africains. La deuxième période de l'évolution constitutionnelle du continent africain débute aux alentours de 1964-65 et court jusqu'en 1990 ; elle est essentiellement caractérisée par l'abandon du modèle libéral au profit d'un schéma de gouvernement autoritaire qualifié de présidentielisme négro-africain. La troisième commence dans les années 1990 ; elle correspond à l'adhésion de l'Afrique à l'Etat de droit, du moins sur le plan formel, et au multipartisme.

<sup>26</sup> DONFACK SOKENG (L), « L'Etat de droit en Afrique », *Afrique juridique et politique*, Juil-Déc. 2002, p-p. 87-125.

politique s'est traduit principalement par une demande de changement de Constitution<sup>27</sup>. Et de fait, la promulgation d'une Constitution nouvelle constitue une étape essentielle dans le processus de transition démocratique<sup>28</sup> car elle est perçue comme le fondement de toute activité étatique<sup>29</sup>. Mais que faut-il entendre par Constitution ?

Dans son sens matériel, la Constitution est considérée comme un ensemble de règles concernant l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics. Dans ce sens, elle organise les compétences au sein de l'Etat<sup>30</sup> c'est-à-dire, la dévolution et l'exercice du pouvoir<sup>31</sup>.

Pris dans son sens formel, la Constitution désigne un instrument «*énoncé dans la forme constituante et par l'organe constituant et qui par suite ne peut être modifié que par une opération de puissance constituante et au moyen d'une procédure spéciale de révision*»<sup>32</sup>.

Si l'on considère la Constitution comme « l'instrument de la transparence du pouvoir, le point d'ancrage fixe, public et stable de la vie politique et juridique d'un pays »<sup>33</sup>, il devient alors impératif d'assurer sa stabilité même si, par ailleurs, la Nation doit préserver son « droit imprescriptible de changer sa Constitution »<sup>34</sup>. L'institution d'un écrit traduit à coup sûr une nécessité de stabilité déjà présente dans les écrits d'Ademar Esmein<sup>35</sup>. On retrouve cette notion de stabilité lorsque le Doyen Maurice Hauriou avance l'idée de l'existence de deux Constitutions, l'une relative à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat, l'autre sociale, exprimant par la reconnaissance des droits et libertés aux citoyens, la philosophie de la société<sup>36</sup>. Selon l'éminent juriste, la première se présente sous la forme d'un écrit institué tandis que la seconde se réalise par l'écrit juridictionnel<sup>37</sup>. Ce n'est pas un hasard si la quasi-totalité des Etats dispose maintenant d'une Constitution de type écrit même s'il est vrai que l'importance tient moins à la forme écrite qu'à l'existence d'un organe de révision spécifique se déterminant selon une procédure également spécifique. D'ailleurs, « les vraies constitutions ne sont-elles pas les constitutions rigides ? »<sup>38</sup>

Pourtant, pendant les trente premières années d'indépendance, la fièvre constitutionnelle caractérisée par la sacralisation de la Constitution<sup>39</sup> et le fétichisme constitutionnel<sup>40</sup> cèdent rapidement la place à une instabilité constitutionnelle<sup>41</sup> diversement justifiée<sup>42</sup>. Ces multiples modifications des dispositions constitutionnelles en Afrique produisent la dévalorisation de l'écrit constitutionnel dont parle le Doyen Maurice Hauriou, voire du constitutionnalisme en général.

---

<sup>27</sup> KAMTO (M), « Révision constitutionnelle ou écriture d'une nouvelle constitution », *Lex Lata*, Fév-Mars 1996, n°023-024, p. 17.

<sup>28</sup> ONDOA (M), « La Constitution duale », *Revue Africaine des Sciences Juridiques*, Vol. 1, 2000, n°2, p. 34.

<sup>29</sup> BOURGI (A), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », op. cit., p. 726

<sup>30</sup> BURDEAU (G), *Traité de science politique*, le statut du pouvoir dans l'Etat, T. 4, LGDJ, Paris, p. 181.

<sup>31</sup> PACTET (P), *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 22ème éd., Armand Colin, 2003, p. 67.

<sup>32</sup> CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1922, Tome 2, p. 571 et suiv.

<sup>33</sup> ROUSSEAU (D), « Une résurrection : la notion de constitution », op. cit., p.6.

<sup>34</sup> C'est ce qui ressort de l'article 1<sup>er</sup> du Titre VII « De la révision des décrets constitutionnels » de la Constitution du 3 septembre 1791. Le principe de la révisibilité de la Constitution est repris en des termes plus prégnants dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de la Constitution montagnarde de 1793 : un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution et une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.

<sup>35</sup> ESMEIN (A), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, Sirey, 1906, p. 471.

<sup>36</sup> HAURIUO (M), *Droit constitutionnel*, Sirey, 1929, p. 624.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> ROUSSEAU (D), « Une résurrection : la notion de Constitution », op. cit. p.15.

<sup>39</sup> AHANHANZO GLELE (M), op. cit., p.31.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Ibidem, op. cit. p. 33.

<sup>42</sup> Ainsi, pour Gérard CONAC, en Afrique, plus que partout ailleurs, la Constitution est liée à la personne du Chef de l'Etat qui donne vie aux institutions qui sont son outil, les instruments de sa stratégie politique. Portrait du Chef de l'Etat in « Les pouvoirs africains », *Pouvoirs*, 1983, n°25, p. 123.

Pour AHANHANZO GLELE, si l'Afrique adopte, remet en cause, suspend, abroge, puis renouvelle la Constitution, instituant ainsi une instabilité constitutionnelle, c'est simplement parce qu'elle cherche sa voie. op.cit. p. 33.

Elément de base du droit constitutionnel, la Constitution, de par son existence même, du moins au sens formel, s'oppose à l'arbitraire en ce qu'elle définit un Etat de droit où n'est possible que ce qui est conforme aux règles qu'elle pose<sup>43</sup>. C'est en ce sens que le constitutionnalisme a historiquement joué un rôle majeur de limitation du pouvoir.

En effet, dans sa conception classique, le constitutionnalisme est considéré comme un moyen de limiter le pouvoir des gouvernants. Au cœur de l'Etat de droit, se trouve aussi fondamentalement cette idée de limitation du pouvoir<sup>44</sup>. La limitation du pouvoir requiert souvent à cet effet deux mécanismes qui consistent en l'élaboration d'une Constitution placée au sommet de l'ordonnement juridique et en la définition d'un ensemble de droits et de libertés visant à protéger les citoyens contre l'arbitraire des gouvernants. Cette primauté de la Constitution selon le schéma classique du maître de l'école de Vienne, Hans Kelsen, suppose par ailleurs une *stabilité certaine de la constitution*<sup>45</sup>.

Dans leur quête de l'Etat de droit<sup>46</sup>, les Etats africains ont, presque tous, souscrit à ces principes. C'est du moins ce qui se dégage des textes des nouvelles Constitutions africaines<sup>47</sup> notamment celles des Etats d'Afrique noire francophone. Il arrive cependant que des textes constitutionnels, loin de contraindre les gouvernants, viennent étendre leurs pouvoirs par rapport à la situation antérieure. C'est le cas en Afrique avec les dernières révisions constitutionnelles. Il convient cependant de noter que ce phénomène ne constitue pas une spécificité africaine, l'histoire constitutionnelle française nous fournit quelques exemples éloquents avec les Constitutions de 1946 et 1958. Doit-on alors dans ce cas continuer de parler de constitutionnalisme au sens de moyen de limitation du pouvoir des gouvernants ? Assiste-t-on à une évolution de cette notion classique vers un sens moins orthodoxe ou doit-on considérer ces mouvements comme des exceptions qui ne suffisent pas à infirmer le sens général de l'évolution<sup>48</sup>. Coïncidence historique ou ironie de l'histoire, on avait déjà assisté à pareil mouvement dans la deuxième vague du constitutionnalisme africain<sup>49</sup> c'est-à-dire les mouvements constitutionnels qui ont institué, d'une manière ou d'une autre, le parti unique<sup>50</sup>. Au regard de l'ampleur du mouvement actuel, il est difficile de continuer d'user du terme d'exceptions comme le professeur Pierre Pactet, du moins en ce qui concerne l'Afrique noire d'expression française<sup>51</sup>. D'ailleurs, pour une partie de la doctrine, la limitation du nombre de mandats présidentiels pouvait à juste titre être considéré comme la pierre angulaire du néo-constitutionnalisme<sup>52</sup> africain d'expression française.

D'où la question de savoir quels sont le rôle et le statut réel de la Constitution dans le cadre nouveau du constitutionnalisme africain<sup>53</sup>. Quelle en est la signification si tant il est vrai qu'il n'y a de Constitution qu'en fonction d'une option politique ferme<sup>54</sup> ?

Comme toutes les disciplines, la science du droit constitutionnel utilise des classifications très nombreuses et très variées quant à leur objet ou quant aux critères sur lesquels elles se fondent<sup>55</sup>. On classe ainsi les formes de gouvernement, les régimes politiques, les fonctions de l'Etat, les modes de scrutin etc... Une des

---

<sup>43</sup> PACTET (P), *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 22ème éd., Armand Colin, 2003, p. 65.

<sup>44</sup> CHEVALLIER (J), « L'Etat de droit », *RDP*, 1988, n°2, p. 365.

<sup>45</sup> GUILLAUME (J), Du titre XI dans la Constitution de 1946 dans ses rapports avec la théorie générale de la révision des constitutions, Thèse en droit, Paris, 1948, p. 15.

<sup>46</sup> DONFACK SOKENG (L), « L'Etat de droit en Afrique », op. cit.

<sup>47</sup> Du BOIS de GAUDUSSON (J), CONAC (G) et DESOUCHES (C), *Les constitutions africaines*, 2 tomes, Paris, La documentation française, 1997.

<sup>48</sup> PACTET (P), *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, op. cit., p. 66.

<sup>49</sup> KOFFI AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain », op. cit. (voir Note 22).

<sup>50</sup> MAHIOU (A), *L'avènement du parti unique en Afrique noire, l'expérience des Etats d'expression française*, thèse, droit public, Université de Nancy, 1967.

<sup>51</sup> Ces révisions, on l'a vu, ont concerné le Burkina Faso, le Sénégal, la Guinée Conakry, Madagascar, le Gabon, le Togo et le Tchad. Par ailleurs, des débats sont en cours au Cameroun, et même au Bénin, pour autoriser le pouvoir à faire de même. A cette liste, on pourrait ajouter la Tunisie (d'expression française), la Namibie qui, pour n'être pas partie de notre champ d'analyse, n'en sont pas moins des Etats africains.

<sup>52</sup> KANTE (B), « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique » in ZOETHOUT (C. M.) et Als., *Constitutionalism in Africa, A quest for autochthonous principles*, Sanders Institut, Gouda Quint-Deventer, Rotterdam, 1996, p. 17 et ss. Voir aussi LOADA (A) « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op. cit., p. 139.

<sup>53</sup> KOFFI AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain ... », op. cit.

<sup>54</sup> BURDEAU (G), *Une survivance, la notion de constitution*, Sirey, 1956, p. 60.

<sup>55</sup> TROPER (M), « Les classifications en droit constitutionnel », *RDP*, 1989, n°4, p. 945.

classifications les plus représentatives et fondamentales en droit constitutionnel réside ainsi dans l'opposition entre les Constitutions écrites et les Constitutions souples<sup>56</sup>. D'ailleurs, cette typologie semble depuis toujours relever de l'ordre des évidences. Ainsi, en France et dans les Etats africains d'expression française, la doctrine distingue les Constitutions dites rigides des Constitutions dites souples selon la difficulté qu'on éprouve à les réviser. Elle est rigide *lorsqu'elle est dotée d'une certaine immutabilité du fait des procédures particulières dont l'observation est requise pour sa modification*<sup>57</sup>. L'exemple type d'une Constitution rigide est fourni par les Etats-Unis d'Amérique.

Elle est au contraire dite souple lorsque *aucune forme spéciale n'est prévue pour sa révision*<sup>58</sup> et ceci sans qu'il y ait lieu de s'attacher au fait qu'elle est écrite ou coutumière. C'est précisément le cas lorsqu'il n'y a pas de Constitution formelle ou bien parce que la Constitution est coutumière, comme en Grande-Bretagne<sup>59</sup> ou bien parce qu'elle est pour l'essentiel, exprimée dans des lois ordinaires comme en Israël.

Il n'est pas excessif de dire que ces catégories structurent l'ensemble du discours constitutionnel contemporain du moins en France et dans les pays qui ont en commun l'usage de la langue française. Elles seules paraissent permettre de rendre compte d'une Constitution. Il semble, sinon impossible, du moins téméraire de se risquer à caractériser une Constitution quelconque autrement que comme souple ou rigide. Cette classification proprement constitutionnelle porte sur les règles relatives à l'édition des Constitutions et aux modalités liées à leur révision.

Les Etats africains ont tous, opté pour des Constitutions écrites, est-ce pour autant qu'on puisse qualifier leurs Constitutions de rigides eu égard à leur extrême souplesse ? Autrement dit, la distinction classique entre Constitution rigide et Constitution souple est-elle toujours opératoire du moins en ce qui concerne le droit constitutionnel africain ? N'assiste-t-on pas à l'apparition de Constitutions écrites souples, même très souples, spécificité africaine faisant partie de ce patrimoine constitutionnel<sup>60</sup> pour emprunter la formule du professeur Dominique Rousseau ?

Comme on peut le constater, un certain nombre d'incertitudes pèsent sur le climat juridique actuel de la Constitution en Afrique. Ce d'autant plus que si la rigidité constitutionnelle apparaît comme une notion essentiellement juridique, elle ne saurait cependant être prise en considération en dehors de toute référence à la notion voisine de stabilité constitutionnelle qui relève de la science politique. La souplesse dont font montre les Constitutions africaines serait donc due, non pas à l'absence de procédures particulières de révision, mais à l'excessive fréquence des révisions.

Autant d'incertitudes et de questions qui nous permettront de nous interroger sur le sens donné à la Constitution par le nouveau pouvoir africain. Pour le savoir, nous prendrons pour échantillon d'étude les Etats africains d'expression française. Dans cette étude, nous nous proposons d'une part de montrer que la rigidité d'une Constitution n'entraîne pas forcément sa stabilité, d'autre part de dégager la place véritable de la Constitution dans l'ordre juridique africain à travers un paradoxe. Dans le nouveau constitutionnalisme africain, l'option pour des mécanismes rigides dans la procédure de révision constitutionnelle (I) tranche avec une inflation paradoxale des révisions dans la pratique (II).

## ***I : Des mécanismes rigides de révision***

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la rigidité constitutionnelle s'est imposée<sup>61</sup> en Europe. Sa généralisation est désormais acquise même pour la dernière Constitution présentée par la doctrine comme souple, la Constitution anglaise. Il suffit en effet, de voir comment le gouvernement de M. Tony Blair a recouru à la procédure référendaire, qui est, par essence, de nature exceptionnelle et solennelle, pour faire évoluer le statut du Royaume-Uni en ce qui concerne l'Ecosse et le Pays de Galles, en septembre 1997, et l'Irlande du Nord en mai 1998. On pourrait objecter que ceci ne constitue pas une preuve de la rigidité de la Constitution britannique et que cette procédure a été dictée par la nature même, et l'importance, de la modification constitutionnelle envisagée.

---

<sup>56</sup> Cette distinction est celle que l'on retrouve notamment dans tous les manuels et autres traités de droit constitutionnel.

<sup>57</sup> BURDEAU (G), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1969, p. 75.

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> BEAUD (O), « Les mutations de la V<sup>ème</sup> République », *Pouvoirs*, 2001, n° 99, p. 21.

<sup>60</sup> ROUSSEAU (D), « La notion de patrimoine constitutionnel européen » in Mélanges Philippe Ardant, *Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999, p-p. 27-46.

<sup>61</sup> ROUSSILLON (H), « Rigidité constitutionnelle et justice constitutionnelle : Réflexions sur un paradoxe » in Mélanges ARDANT (P), *Droit et politique à la croisée des cultures* LGDJ, 1999, p. 254.

Si le concept de rigidité est dû à Dicey<sup>62</sup> et Bryce<sup>63</sup>, Ademar Esmein<sup>64</sup> est le premier à la théoriser en systématisant les techniques de préservation de la *stabilité des constitutions*<sup>65</sup>.

Depuis lors, il est unanimement admis qu'une Constitution souple est celle qui peut être facilement modifiée<sup>66</sup> c'est-à-dire par une loi ordinaire<sup>67</sup>. Elle l'est d'autant plus que les mécanismes de rigidité<sup>68</sup> ne sont guère prévus.

Même si la rigidité de la Constitution apparaît en Afrique dès l'adoption des premières Constitutions au moment de l'accession à l'indépendance, c'est véritablement avec les dernières Constitutions adoptées à la faveur des mouvements socio-politiques des années 1990 que l'on assiste à l'émergence de cette rigidification grâce à l'adoption de Constitutions écrites<sup>69</sup> et en vigueur dans tous les Etats<sup>70</sup>. Sont-elles pour autant rigides par opposition aux Constitutions coutumières ?

La première qualité d'une opposition est que les classes s'opposent trait par trait<sup>71</sup>. Cette règle est l'application du principe de non-contradiction<sup>72</sup>. Par application de cette règle<sup>73</sup>, il semble en effet que les Constitutions africaines soient toutes rigides car écrites par opposition aux Constitutions souples parce que coutumières.

En fait, la question de la distinction entre Constitution rigide et Constitution souple ne peut être abordée sans remonter à sa genèse. Née de la différenciation<sup>74</sup> effectuée par l'abbé Sieyès entre pouvoir constituant et pouvoirs constitués, celle-ci trouve son origine dans le fait que la Constitution est un acte de nature législative<sup>75</sup>. Cette distinction entre pouvoir constituant originaire et pouvoir constituant dérivé de nature législative permet d'éviter toute confusion<sup>76</sup> entre loi constitutionnelle et loi ordinaire.

Par ailleurs, si l'on examine les critères du principe de la rigidité constitutionnelle selon la doctrine du droit constitutionnel, il semble bien que contrairement aux Constitutions africaines des années qui ont suivi les indépendances, celles adoptées dans les années de transition démocratique semblent bien répondre à ces critères.

En effet, au-delà du fait que certaines dispositions paraissent frappées d'une rigidité absolue<sup>77</sup> au point d'apparaître supra-constitutionnelles, les nouveaux constituants africains ont unanimement opté pour des

---

<sup>62</sup> DICEY (A), *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, éd., française, 1902, p-p. 82 et 371.

<sup>63</sup> BRYCE (J), *La République américaine*, éd. française, Girard et Brière, 1900, Tome 1, p. 54.

<sup>64</sup> ESMEIN (A), *Eléments de droit constitutionnel*, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts, Paris, 1896, p-p. 405 et suiv.

<sup>65</sup> BURDEAU (G), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1969, p. 77.

<sup>66</sup> HAURIOU (A.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Montchrestien, 1966, p. 277.

<sup>67</sup> PACTET (P), *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 1999, 18ème éd., p. 74.

<sup>68</sup> ROUSSILLON (H), « Rigidité constitutionnelle et justice constitutionnelle », op. cit., p. 252.

<sup>69</sup> DU BOIS DE GAUDUSSON (J), CONAC (G) et DESOUCHES (C), *Les constitutions africaines*, op. cit.

<sup>70</sup> Depuis les années 1990, l'Afrique n'a plus connu de parenthèse de vide constitutionnel comme cela fut le cas pour de nombreux pays au lendemain des indépendances. Il en a ainsi été du Bénin entre le 22 décembre 1965 et le 31 mars 1968 et du 26 octobre 1972 au 26 août 1977. Le Burundi a connu pareille situation du 8 au 11 juillet 1974. Quant au Tchad, sa Constitution fut suspendue du 13 avril 1975 au 29 août 1978. Enfin, le Togo n'avait point de Constitution entre le 13 janvier 1967 et le 27 septembre 1992.

<sup>71</sup> EISENMANN (C), « Essai d'une classification théorique des formes politiques », *Politique*, 1968, p. 8

<sup>72</sup> TROPER (M), *Les classifications en droit constitutionnel*, op. cit., p. 947.

<sup>73</sup> La non-contradiction signifie que si l'on a pris pour critère une certaine propriété, l'une des classes doit être définie par cette propriété et l'autre par la propriété contraire donc par l'absence de la première propriété.

<sup>74</sup> GOUNELLE (M), *Introduction au droit public. Institutions. Fondements. Sources.*, Montchrestien, Paris, 2<sup>ème</sup> éd. 1989, p. 215.

<sup>75</sup> La « Constitution est une loi qui, au fond, est de la même nature que les autres » Voir ESMEIN (A) et NEZARD (H), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, 7ème éd. 1927, Tome I, p. 412 et CARRE de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, rééd. CNRS, 1962, tome 2, p-p. 539-540.

<sup>76</sup> DUGUIT (L), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 3ème éd., 1930, Tome 3, p. 688.

<sup>77</sup> La grande majorité des Constitutions prévoit l'immutabilité de certaines de leurs dispositions notamment celles portant sur la forme républicaine de l'Etat. Il en est ainsi de l'article 156 al. 1 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; de l'article 165 al. 2 de la Constitution burkinabé du 11 juin 1991 révisée le 27 janvier 1997 ; de l'article 182 de la Constitution burundaise du 13 mars 1992 ; de l'article 64 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 ; de l'article 313 de la Constitution capverdienne du 14 février 1981 révisée le 4 septembre 1992 ; de l'article 68 al. 6 d la Constitution comorienne du 20 octobre 1996 ; de l'article 178 al. 4 de

constitutions écrites d'une part (A), d'autre part, les modalités de révision adoptées semblent plus contraignantes et en tout état de cause, différentes de celles d'une loi ordinaire (B).

## ***A : L'option pour des Constitutions écrites***

Jusqu'au grand mouvement d'idées qui a produit les Révolutions américaine et française, le droit constitutionnel de divers pays d'Europe était *presqu'uniquement fixé par la coutume*<sup>78</sup>. En effet, même si elle n'était pas totalement ignorée dans les cités grecques<sup>79</sup>, c'est au 18<sup>ème</sup> siècle que la forme écrite a été véritablement mise en œuvre en 1755 par Pascal Paoli lorsqu'il dota la Corse d'une Constitution<sup>80</sup>. L'option pour la forme écrite poursuit donc un double objectif. D'une part il s'agit de rechercher la stabilité de la loi fondamentale (1), d'autre part d'atteindre la sécurité juridique (2).

### 1 : La recherche de la stabilité de la Constitution

Attachés à leur conception rationnelle de la Constitution<sup>81</sup> et soucieux de lui garantir une stabilité<sup>82</sup>, les hommes de 1789 décidèrent de lui conférer une forme écrite<sup>83</sup>. Cette conception reposait sur trois idées : *la supériorité de la loi écrite sur la coutume*<sup>84</sup>, l'impératif de solennité de la révision constitutionnelle considérée comme *un renouvellement du contrat social*<sup>85</sup> et enfin l'intérêt de la *clarté et de la systématisation*<sup>86</sup> de la rédaction comme gage et moyen d'éducation politique des citoyens.

Les Etats africains, du moins ceux d'expression française, ont hérité de cette tradition de Constitution écrite<sup>87</sup>. Ils l'ont par ailleurs conservée probablement à cause des nombreux avantages qu'elle offre, à savoir *une précision, une certitude et une netteté*<sup>88</sup> que la coutume ne saurait leur procurer.

La quasi-totalité des auteurs assimilent volontiers la forme écrite de la Constitution à son caractère rigide. Ainsi pour André Hauriou, *la constitution des Etats-Unis du 17 septembre 1787 est [...] une constitution écrite, et par conséquent rigide*<sup>89</sup>.

---

la Constitution congolaise du 15 mars 1992 révisée le 24 octobre 1997 ; de l'article 127 al. 1 de la Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000 ; de l'article 88 de la Constitution djiboutienne du 15 septembre 1992 ; de l'article 117 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 révisée le 22 avril 1997 ; de l'article 91 al. 4 de la Constitution guinéenne du 23 décembre 1990 ; des articles 141 et 142 de la Constitution malgache du 18 septembre 1992 ; de l'article 118 al. 4 de la Constitution malienne du 25 février 1992 ; de l'article 125 de la Constitution nigérienne du 12 mai 1996 ; de l'article 101 al. 3 de la Constitution centrafricaine du 28 décembre 1994 ; de l'article 96 de la Loi fondamentale rwandaise du 26 mai 1995 ; de l'article 89 al. 5 de la Constitution sénégalaise du 7 mars 1963 révisée le 2 mars 1998 ; de l'article 225 de la Constitution tchadienne du 14 avril 1996 et de l'article 144 al. 5 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992.

<sup>78</sup> EISMEIN (A), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, Sirey, 1906. p-p. 468-469 et BURDEAU (G), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1969, p. 55.

<sup>79</sup> Cette idée avancée par M. Jean GICQUEL se fonde sur le Recueil des 158 constitutions rassemblées par Aristote dont un seul fragment de la Constitution d'Athènes est connu. Voir à cet effet notre auteur dans : *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 19<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, Paris, 2003, p. 164.

<sup>80</sup> CADOUX (Ch), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, T.1, 3<sup>ème</sup> éd., 1987, p. 131.

<sup>81</sup> BASTID (P), *L'idée de Constitution*, Economica, Paris, 1985, p. 10.

<sup>82</sup> ESMEIN (A) et NEZARD (L), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., p. 413. Voir aussi BARTHELEMY (J) et DUEZ (P), *Traité de droit constitutionnel*, 2<sup>ème</sup> éd., 1933 rééd., Economica, 1985, p-p. 186-187.

<sup>83</sup> BASTID (P), *L'idée de Constitution*, op. cit., p. 10 et suiv. ;

DUCLOS (P), *La notion de Constitution dans l'œuvre de l'Assemblée constituante de 1789*, Dalloz, Paris, 1932, p-p. 212 et suiv. ;

DUVERGER (M), *Les Constitutions de la France*, PUF, Coll. « Que-sais-je ? » Paris, 1944, p. 45.

<sup>84</sup> EISMEIN (A), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, Sirey, 1906. p-p. 468-469

<sup>85</sup> Idem

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> MELEDJE DJEDJRO (F), « La révision des constitutions dans les Etats africains francophones : Esquisse de bilan », *RDP*, 1999, n°1, p. 112.

<sup>88</sup> BURDEAU (G), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1969, p. 57



Selon cet auteur, le caractère écrit de la Constitution américaine tient son origine de trois ordres de considérations. D'abord, il y a lieu de citer la tradition des Chartes coloniales<sup>90</sup>. Ensuite, les idées de Jean-Jacques Rousseau<sup>91</sup> et enfin le caractère fédéral<sup>92</sup> de cette Constitution y tiennent une place primordiale. Et si la France abandonne la forme coutumière de la Constitution en 1789, c'est pour adopter une Constitution écrite, synonyme de contrat social. D'ailleurs, la supériorité de la loi écrite sur la coutume est une idée chère à l'esprit philosophique<sup>93</sup>.

L'exigence scripturale apparaît en effet comme une donnée fondamentale en droit. *Verba volant, scripta manent*<sup>94</sup>, dit un vieil adage qui n'a rien perdu de sa pertinence. Le droit positivisé par l'écrit demeure plus longtemps et partant, acquiert plus de certitude<sup>95</sup>. Selon M. Alain Sériaux, le droit écrit est tourné vers l'avenir et a quelque chose de définitif<sup>96</sup>. L'introduction de l'écrit s'inscrit donc dans une logique de fixation de la mémoire. De fait, ceux qui rédigent sont généralement conscients de s'adresser aux générations futures. On en veut pour preuve les nombreuses formules résolutoires que l'on retrouve dans les préambules des Constitutions.

D'ailleurs, à partir de sa lettre, il est possible d'en dégager l'esprit. Et il semble bien que l'esprit des Constitutions africaines des années 1990 est plutôt tourné vers l'instauration des régimes libéraux et démocratiques. La limitation du nombre de mandats présidentiels procède de cet esprit. Et s'il est vrai que la prétention de définir les règles par l'écrit procède d'une volonté créatrice qui ne se limite pas à *photographier les figures coutumières du droit*<sup>97</sup>, alors l'intention est bien de légiférer. C'est ainsi qu'il s'est agi pour la Révolution française d'énoncer des règles sur la base d'une réflexion et non plus de respecter des règles développées aux hasards de l'histoire. Il s'agit bien là de la quête de sécurité juridique.

## 2 : La recherche de la sécurité juridique

En droit constitutionnel, le caractère écrit et rigide devrait entraîner un certain nombre de conséquences.

Tout d'abord, la Constitution est une règle de droit, supérieure à la loi ordinaire et le respect de cette supériorité doit être obtenu par une procédure déterminée qui est très souvent judiciaire ou, à tout le moins, juridictionnelle.

Ensuite, si la Constitution s'analyse en un contrat social et sa révision en *une sorte de renouvellement du pacte social*<sup>98</sup>, l'importance de la proclamation des clauses dans une forme particulièrement solennelle n'en est que plus probante afin que chaque partie du contrat connaisse ses droits et obligations un peu comme dans le droit des contrats. Dans le domaine du droit des contrats précisément, même si le principe du consensualisme demeure, la quasi-totalité des rapports contractuels suppose l'établissement d'un écrit. Ce caractère est souvent exigé pour les nombreux avantages qu'il présente sur le plan de la sécurité, de la rapidité des négociations et de

---

<sup>89</sup> HAURIOU (A), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1966, p. 367.

Lire aussi MELEDJE DJEDJRO (F), op. cit., p. 112.

<sup>90</sup> Les treize colonies américaines ont été, tout d'abord, des sortes de comptoirs ou fondations, installées soit par le gouvernement anglais, soit par des compagnies commerciales, soit par des groupes d'émigrants. La Charte est l'acte de fondation de l'entreprise et, comme celle-ci intéresse en fait plusieurs parties (le gouvernement anglais, la compagnie ou le groupe fondateur, les colons qui viendront peupler la colonie), il y a tout intérêt à rédiger par écrit les clauses de la Charte.

<sup>91</sup> Les idées de Jean-Jacques Rousseau et autres philosophes du 18<sup>ème</sup> siècle sur le renouvellement du contrat social par le vote d'une Constitution poussent à la rédaction par écrit et au caractère solennel de l'opération. En réalité, s'agissant de la Constitution de 1787, il vaut mieux parler de Constitution politique que de Constitution sociale, car les accords sont passés entre personnages politiques puissants et non point entre simples citoyens, mais il est certain que, au départ, il y a des éléments consensuels dans l'organisation de 1787.

<sup>92</sup> Il s'agit d'un document dans lequel il a été nécessaire d'opérer un ajustement très précis des droits respectifs de l'Etat fédéral et des Etats particuliers. Cet ajustement n'a pu se faire que par écrit, pour que chaque partie ait le moyen d'en peser soigneusement les termes et aussi afin que les violations éventuelles du pacte fédéral puissent être constatées aisément par les autorités compétentes, c'est-à-dire le pouvoir judiciaire.

<sup>93</sup> BURDEAU (G), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 14<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1969, p. 57

<sup>94</sup> « Les paroles s'envolent, les écrits restent. »

<sup>95</sup> SERIAUX (A), *Le droit. Une introduction*, Ed. Ellipses, 1997, p. 63.

<sup>96</sup> SERIAUX (A), Idem.

<sup>97</sup> DUPUY (R. J), *Dialectiques du droit international: souveraineté des Etats, communauté internationale et droits de l'humanité*, Ed., Pedone, Paris, 1999, p. 152.

<sup>98</sup> BURDEAU (G), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 14<sup>ème</sup> éd., op. cit., p. 57

la publicité<sup>99</sup>. La publication écrite dans un journal ou un bulletin apparaît à ce titre comme un des critères fondamentaux de l'opposabilité du droit<sup>100</sup>. Cet ensemble de considérations fait qu'on a pu parler de la renaissance du formalisme<sup>101</sup>.

De même, en droit processuel l'écrit est considéré comme la reine des preuves<sup>102</sup>. En effet, la vertu contraignante de la forme écrite est évidente. Car, une fois formalisée, la norme prend toute sa valeur de référence. On se réfère à *la transcendance de la loi consacrée pour ne pas dire sacralisée*<sup>103</sup> dans la forme.

Par ailleurs, rédigée en des termes clairs et suggestifs, la Constitution apparaît comme *un moyen d'éducation morale et politique*<sup>104</sup>. C'est en effet grâce à elle que les individus s'élèvent au rang de citoyens par la connaissance de leurs droits et leur amour éclairé pour la chose publique.

Enfin, la Constitution ne peut être modifiée que selon une méthode très précise solennelle et complexe: les amendements ou les révisions. Les Constitutions africaines semblent aussi répondre à ce critère.

## **B : La solennité et la complexité des procédures de révision consacrées**

L'une des possibilités dont dispose le Constituant originaire pour doter une Constitution de la rigidité au moins partielle est de faire de la révision une procédure à la fois solennelle et complexe. Cette recherche de la solennité (1) et de la complexité (2) dans les modalités de révision se retrouve dans la quasi-totalité des Constitutions faisant l'objet de la présente étude.

### 1 : La recherche de la solennité dans les procédures de révision

La solennité dans la production constitutionnelle trouve son origine au 18<sup>ème</sup> siècle. Les Hommes de cette époque considéraient volontiers une Constitution nouvelle édictée par la souveraineté nationale comme *un véritable renouvellement du contrat social*<sup>105</sup>. D'où la nécessité d'en rédiger les clauses *dans la forme la plus solennelle*<sup>106</sup> et la plus complète. La solennité peut aussi découler du nombre plus ou moins important de personnes appelées à se prononcer ou, du moins, à participer à l'entreprise de révision. A ce titre, la mise en œuvre du référendum apparaît à coup sûr comme la forme achevée de la solennité. La solennité de la procédure est d'autant plus marquée que le nombre de ceux qui sont appelés à se prononcer sur la modification constitutionnelle éventuelle est plus grand. A ce titre, il va de soi que les Constitutions les plus rigides sont celles qui postulent la mise en œuvre d'un référendum considéré comme un recours direct au pouvoir constituant originaire<sup>107</sup>. Pour certaines Constitutions africaines, le recours au référendum est nécessaire pour l'adoption définitive d'une révision constitutionnelle.

A cet effet, le recours au référendum pour modifier la Constitution est soit obligatoire, soit facultatif.

Parmi les Etats qui ont fait le choix du recours facultatif au référendum pour toute révision constitutionnelle, figure notamment le Bénin dont l'article 155 de la Constitution du 11 décembre 1990 prévoit que « *la révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum* » sauf si le projet ou la proposition en cause est approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale. On retrouve le même cas de figure en ce qui concerne le Burkina Faso<sup>108</sup>, la Côte d'Ivoire<sup>109</sup>, Djibouti<sup>110</sup>, le Niger<sup>111</sup>, la Centrafrique<sup>112</sup>, le Sénégal<sup>113</sup> et le Togo<sup>114</sup>.

---

<sup>99</sup> STARCK (B), ROLAND (H) et BOYER (L), *Obligations*, 4<sup>ème</sup> éd. Litec, 1993, p. 11.

<sup>100</sup> En droit international, l'article 102 de la Charte des Nations Unies pose comme critère d'opposabilité des traités devant les organes des Nations Unies, l'obligation d'enregistrement et surtout de publication par le Secrétariat de l'ONU. Voir à cet effet NGUYEN QUOC DINH, Alain PELLET et Patrick DAILLIER, *Droit international public*, 7<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 2002, p-p. 163-164.

<sup>101</sup> STARCK (B), ROLAND (H) et BOYER (L), *Idem*.

<sup>102</sup> SERIAUX (A), *op. cit.*, p. 179.

<sup>103</sup> DUPUY (R. J), *op. cit.*

<sup>104</sup> BURDEAU (G), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 14<sup>ème</sup> éd., *op. cit.*, p. 57

<sup>105</sup> EISMEIN (A), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, Sirey, *op. cit.* p. 468. Lire aussi BURDEAU (G), *Essai sur la révision des lois constitutionnelles*, Thèse, Droit, Paris, 1930.

<sup>106</sup> EISMEIN (A), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, *op. cit.* p. 469.

<sup>107</sup> LABOULAYE (E), *Questions constitutionnelles*, éd. Charpentier, Paris, 1872, p-p. 388-399.

<sup>108</sup> L'article 164 de la Constitution du 11 juin 1991 révisée le 27 janvier 1997 indique que le projet de texte doit être soumis au référendum sauf s'il est approuvé à la majorité des trois quarts des membres de l'Assemblée nationale.

Quant au Congo, au Mali et au Tchad, ils ont opté pour un recours obligatoire au référendum pour les révisions constitutionnelles.

Le Constituant congolais fait d'ailleurs preuve d'une plus grande exigence car *la révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum*<sup>115</sup>. La même exigence se retrouve chez les Constituants maliens<sup>116</sup> et tchadiens<sup>117</sup>. L'exigence du consentement majoritaire de l'ensemble des citoyens pour la modification des lois fondamentales trouve son origine dans l'idée de l'assimilation de la Constitution écrite au contrat social<sup>118</sup>.

Toutefois, il va de soi que la participation des secondes chambres peut être de nature à asseoir cette solennité. Ainsi, en instituant dans une large majorité des secondes chambres parlementaires<sup>119</sup> et surtout en leur accordant une place déterminante dans la procédure de révision constitutionnelle, les Constituants africains des années de transition démocratique ont opté pour une certaine rigidité constitutionnelle. Il en est ainsi du Burkina Faso dont l'article 78 de la Constitution du 11 juin 1991, révisée le 27 janvier 1997, indique que le Parlement comprend deux chambres : l'Assemblée Nationale et la Chambre des Représentants. La même option est prise par le Constituant camerounais du 18 janvier 1996 qui prévoit en l'article 14 que le pouvoir législatif est exercé par le Parlement qui comprend deux chambres : l'Assemblée Nationale et le Sénat. Il en est de même pour le Congo (article 93 de la Constitution du 15 mars 1992), le Gabon (article 35 de la Constitution du 26 mars 1991), Madagascar (articles 66 et 76 de la Constitution du 18 septembre 1992), la Mauritanie (article 46 de la Constitution du 12 juillet 1991), le Niger (article 63 de la Constitution du 12 mai 1996), le Rwanda (article 57 de la Constitution du 26 mai 1995), le Sénégal (article 48 de la Constitution du 7 mars 1963 révisée le 2 mars 1998) et le Tchad en l'article 106 de la Constitution du 14 avril 1996. Plus que l'institution fantomatique de l'an VIII, les Sénats apparaissent comme les véritables gardiens du temple républicain de la même façon que le Sénat de la 5<sup>ème</sup> République est souvent qualifié de *vrai Sénat conservateur de la République* selon l'expression d'Adémar Eismein<sup>120</sup>. Les Constituants africains des années 1990 ont donc mis une partie du pouvoir de révision entre les mains des secondes chambres afin de préserver la norme fondamentale des versatilités du pouvoir exécutif ou même de la chambre basse. Néanmoins, les chambres hautes africaines ne disposent pas toujours des mêmes pouvoirs en ce qui concerne la procédure de révision. Au regard des textes fondamentaux en vigueur dans les pays considérés, on distingue au moins trois cas de figures.

---

<sup>109</sup> Selon l'article 72 de la Constitution du 3 novembre 1960 révisée en 1994 et 1995, la révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum sauf si le projet ou la proposition en cause a été approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée Nationale.

<sup>110</sup> L'article 87 al. 3 de la Constitution du 15 septembre 1992 indique que le projet ou la proposition de révision ne devient définitif qu'après avoir été approuvé par référendum.

<sup>111</sup> Selon l'article 124 al. 2 de la Constitution du 12 mai 1996, le projet ou la proposition de révision est soumise au référendum sauf s'il a été approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée Nationale.

<sup>112</sup> Selon l'article 101 de la Constitution du 28 décembre 1994, la révision intervient lorsque le projet présenté en l'état a été voté par l'Assemblée Nationale à la majorité des trois quarts des membres qui la composent ou a été adopté par référendum.

<sup>113</sup> Selon l'article 89 de la Constitution du 7 mars 1963 révisée le 2 mars 1998, la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum ; toutefois, le projet ou la proposition n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès.

<sup>114</sup> Selon l'article 144 de la Constitution du 14 octobre 1992, le projet ou la proposition de révision doit, pour être adopté, être soumis au référendum sauf s'il a été approuvé à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale.

<sup>115</sup> Article 178 al. 2 de la Constitution congolaise du 15 mars 1992.

<sup>116</sup> L'article 118 de la Constitution du 25 février 1992 en son alinéa premier énonce que la révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum.

<sup>117</sup> Selon l'article 224 de la Constitution du 14 avril 1996, la révision de la Constitution est approuvée par référendum, sauf lorsqu'il s'agit d'une révision d'ordre technique.

<sup>118</sup> EISMEIN (A), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4ème éd., Paris, Sirey, op. cit. p. 472.

<sup>119</sup> TROPER (M), *La Constitution de 1791 aujourd'hui, RFDC*, 1992, n°9, p. 6.

<sup>120</sup> EISMEIN (A), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4ème éd., Paris, Sirey, op. cit. p. 501.

Certaines constitutions confinent les secondes chambres à un simple rôle consultatif donnant ainsi la quintessence du pouvoir constituant à la première chambre. Il en est ainsi du constituant burkinabé<sup>121</sup>.

D'autres constitutions, par contre, attribuent des pouvoirs égaux aux deux chambres en matière de révision. Il en est ainsi de celle du Cameroun<sup>122</sup> où le Sénat participe à toutes les phases de la procédure de la révision, de celle du Congo<sup>123</sup>, du Tchad<sup>124</sup> ou encore de celle du Sénégal même si le constituant fixe des délais assez réduits pour le travail des Sénateurs<sup>125</sup>.

On rencontre un troisième cas de figure dans lequel la seconde chambre n'est associée qu'à certaines phases. C'est le cas du Gabon<sup>126</sup> où le Sénat intervient uniquement à la phase de l'examen du projet ou de la proposition de révision, mais le constituant ne lui donne pas compétence pour initier la révision. Quant à la Constitution mauritanienne, si elle associe le Sénat à l'initiative et au vote, ce dernier se trouve en situation d'inégalité vis-à-vis de l'Assemblée nationale. En effet, lorsque le Président décide de ne pas présenter le projet au référendum, il le soumet au Parlement convoqué en congrès. Mais le bureau du Congrès et celui de l'Assemblée nationale<sup>127</sup>.

Le dernier cas de figure est constitutif de celui où la seconde chambre ne dispose d'aucun pouvoir en matière de révision. C'est le cas du Niger dont le Titre IV de la Constitution du 12 mai 1996 indique déjà de façon prémonitoire que le pouvoir législatif est exercé par deux chambres dont la dénomination de la deuxième et le titre de ses membres seront déterminés par la loi. Et de fait, la seconde chambre semble avoir été oublié dans la phase de la procédure de révision dont les compétences semblent réservées exclusivement à l'Assemblée nationale et à défaut au référendum<sup>128</sup>.

D'ailleurs, l'implication des secondes chambres participe aussi de la complexité de la procédure de révision constitutionnelle.

## 2 : La recherche de la complexité dans la procédure de révision

La complexité de la production constitutionnelle et la rigidité constitutionnelle consistent dans le nécessaire recours à une procédure exceptionnelle, différente de la procédure législative ordinaire, pour modifier

---

<sup>121</sup> Selon l'article 163, « *le projet de révision est, dans tous les cas, soumis au préalable à l'appréciation de l'Assemblée nationale, après avis de la Chambre des représentants* »

<sup>122</sup> Selon son article 63 « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et au **Parlement**. Toute proposition de révision émanant des membres du Parlement doit être signée par un tiers au moins **des membres de l'une ou de l'autre chambre**. Le Parlement se réunit **en congrès**, lorsqu'il est appelé à se prononcer sur un projet ou une proposition de révision de la Constitution. Le texte est adopté à la majorité absolue des membres le composant. Le Président de la République peut demander une seconde lecture. Dans ce cas, la révision est votée à la majorité des **deux tiers des membres composant le Parlement**. Le Président de la République peut décider de soumettre tout projet ou toute proposition de révision de la Constitution au référendum. Dans ce cas, le texte est adopté à la majorité simple des suffrages exprimés* ».

<sup>123</sup> Aux termes de l'article 178 « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, au Gouvernement, aux **membres du Parlement**...Le projet ou la proposition de révision de la Constitution doit être voté par **les deux Chambres réunies en congrès** à la majorité des deux tiers... ».*

<sup>124</sup> Selon l'article 223 de la Constitution tchadienne du 14 avril 1996, « *L'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République, après décision prise en Conseil des ministres et aux membres du Parlement. Pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision doit être voté, en termes identiques, à a majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat* ».

<sup>125</sup> Selon l'article 60 de la Constitution du 7 mars 1963 révisée le 2 mars 1998, « *Les projets ou propositions de lois sont soumis **en premier lieu** à l'Assemblée nationale. Lorsque le projet ou la proposition de loi est adopté par l'Assemblée nationale, il est transmis au Sénat, qui **doit statuer dans un délai de vingt jours** à compter de la date de réception. En cas d'urgence déclarée par le Gouvernement, **le délai est réduit à sept jours... En cas de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, ou si le Sénat ne s'est pas prononcé dans les délais prévus au second alinéa, l'Assemblée nationale statue définitivement**... »*

<sup>126</sup> Selon l'article 116 de la Constitution gabonaise, « *L'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République, le Conseil des ministres entendu, et aux membres du Parlement. Toute proposition de révision doit être déposée au bureau de l'Assemblée nationale par au moins un tiers des députés... L'examen de tout projet ou de toute proposition de révision de la Constitution par voie parlementaire exige la réunion d'au moins deux tiers des membres du Parlement...»*

<sup>127</sup> Article 101 de la Constitution du 12 juillet 1991.

<sup>128</sup> Voir à cet effet le titre XIII de la Constitution intitulée : de la révision.

la norme suprême de l'ordre juridique interne<sup>129</sup>. Une Constitution rigide doit donc donner priorité aux lois constitutionnelles sur les lois ordinaires. A ce titre, les Constitutions africaines paraissent bien répondre à la définition de Constitution rigide, exception faite du Sénégal<sup>130</sup>.

En effet, pour protéger la Constitution contre les versatilités du parlement<sup>131</sup>, le fonctionnement de l'assemblée compétente pour voter le texte de révision est différent de celui d'une assemblée législative ordinaire.

Par ailleurs, la recherche de la complexité de la procédure de révision exige l'institution d'une majorité qualifiée pour l'adoption de celle-ci par la représentation parlementaire à défaut d'être soumis au référendum. En effet, le projet ou la proposition de révision doit être examiné par le Parlement réuni en Congrès qui l'adopte à une majorité qualifiée.

Ensuite, dans les majorités requises à l'Assemblée constituante pour voter le texte de révision, cet organe se démarque du Parlement siégeant ès qualité. La majorité requise est celle de deux tiers ou celle de trois quarts, plus rare est celle de quatre cinquièmes des membres composant l'assemblée constituante. Pour nous en tenir aux Constitutions africaines en vigueur, force est de constater qu'aucun pays ayant une Constitution et une représentation parlementaire n'échappe à ce type de procédures.

Ainsi la majorité requise est celle qualifiée de deux tiers pour le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Conakry, le Mali et la Mauritanie. Elle est de trois quarts en ce qui concerne le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Centrafrique, Madagascar et le Rwanda. Elle est enfin de quatre cinquièmes pour le Bénin, le Burundi, le Niger et le Togo. Ce qui contribue à rendre ces Constitutions rigides, selon la classification doctrinale.

La nécessité de complexifier les procédures explique à coup sûr que les constituants des années 1990 aient opté pour l'instauration du bicamérisme avec des pouvoirs égaux pour les deux chambres en matière de révision constitutionnelle.

Dans un système majoritaire, le bicamérisme constitue avec l'intervention directe du peuple et le vote à une majorité qualifiée une des preuves les plus éclatantes de la rigidité constitutionnelle<sup>132</sup>. Certes, il est vrai que tout dépend du pouvoir, en la matière, de la seconde chambre. L'idée trouve son origine dans la *jurie constitutionnaire* de Sieyès<sup>133</sup>. Selon ce dernier, pour faire respecter une constitution, il fallait nécessairement une autorité, un pouvoir spécial, ayant compétence pour annuler les actes et les lois qui lui seraient contraires.

Cette autorité gardienne de la constitution ne devait pas être un pouvoir judiciaire, mais *un corps spécial, politique et représentatif*<sup>134</sup> à qui il donna le nom de jury de Constitution qui devint après francisation, *jurie constitutionnaire*<sup>135</sup>. Ce dernier allait devenir, avec la Constitution de l'an VIII, le *Sénat conservateur*<sup>136</sup>.

La solennité et la complexité des mécanismes de révision constitutionnelle institués en France en 1791, notamment par le biais du bicamérisme<sup>137</sup>, du vote en congrès apparaissent encore de nos jours comme une condition de difficulté accrue<sup>138</sup> et trouvent leur justification dans l'objectif de stabilité constitutionnelle.

Il ressort de notre analyse que les Constitutions africaines, notamment celles des années 1990, semblent bien répondre aux critères liés à la rigidité constitutionnelle, du moins sur le plan du principe. En effet, elles revêtent toutes, la forme écrite et leurs règles de révision sont délibérément différentes de celles des lois ordinaires.

De plus, le bicamérisme, critère non négligeable de rigidité constitutionnelle, a fait son apparition dans la quasi-totalité des Etats d'Afrique ayant en commun l'usage du français.

---

<sup>129</sup> ROUSSILLON (H) op. cit., 252.

<sup>130</sup> En effet, selon l'article 8 alinéa 2, le projet ou la proposition de révision est adopté par les assemblées selon la procédure prévue à l'article 60 qui n'est autre que celle prévue pour la loi ordinaire. Toutefois, la révision n'est définitive qu'après approbation par référendum. Néanmoins, le Président de la République peut décider d'éviter le recours au référendum en soumettant le projet ou la proposition au Parlement convoqué en Congrès. Dans ce cas une majorité qualifiée de trois cinquièmes des suffrages exprimés est requise pour l'approbation du texte.

<sup>131</sup> BARTHELEMY (J) et DUEZ (P), *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 187.

<sup>132</sup> BREILLAT (D), « Le bicamérisme dans le monocamérisme », in *Mélanges GELARD* (P), Ed., Montchrestien, 1999, p-p. 347-354. Voir aussi ONDOA (M), « La constitution duale », op. cit., p. 31.

<sup>133</sup> EISMEIN (A), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4ème éd., Paris, Sirey, op. cit. p. 501.

<sup>134</sup> Idem.

<sup>135</sup> Ibidem.

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> TROPER (M), « La Constitution de 1791 aujourd'hui », op. cit., p-p. 3-14.

<sup>138</sup> KELSEN (H), *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 333.

L'option pour la forme écrite, l'institution quasi-généralisée du bicamérisme et des modalités de révision, sinon solennelles, du moins spéciales, démontrent la confirmation de la rigidité constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme africain.

La quasi-totalité des Constitutions des Etats concernés par la présente étude paraît bien affectée d'une certaine rigidité. Mais cette rigidité n'est qu'une apparence car, dans leurs modalités d'application pratique, force est de conclure à une instabilité certaine des dernières Constitutions africaines, emboîtant ainsi le pas à leurs devancières.

Dans ces conditions, il peut paraître paradoxal qu'en dépit de cette rigidité procédurale, s'installe une inflation révisionniste. Cette dernière traduit en effet la permanence d'une grande instabilité constitutionnelle en Afrique. La révision la plus fréquente de nos jours est évidemment celle concernant la clause instituant la limitation des mandats présidentiels. Cette démarche concerne la presque totalité des pays africains d'expression française au point qu'on peut se demander, au vu de sa banalisation, si la révision ne devient pas un simple processus d'ajustement de la norme fondamentale.

Faut-il donc continuer de ranger les Constitutions africaines dans la catégorie des Constitutions rigides au sens véritable du droit constitutionnel ? Ne faut-il pas dépasser ces seuls critères restrictifs et y ajouter d'autres comme celui de la stabilité ? Car, si le Constituant a conçu des règles de révision plus contraignantes, il semble bien que ce soit pour assurer une certaine stabilité de la loi fondamentale, même s'il est vrai que celle-ci dépend plus de la sacralisation de la Constitution que des règles elles-mêmes, si rigides soient-elles. Or, la pratique constitutionnelle africaine révèle une institutionnalisation de la crise constitutionnelle, une instabilité chronique de la Constitution en Afrique caractérisée par des révisions beaucoup trop faciles susceptibles de créer une insécurité juridique. Le triomphe de la rigidité constitutionnelle s'accompagne donc en Afrique d'une instabilité constitutionnelle qui dénote une souplesse certaine de la norme fondamentale. Ce qui confirme bien l'idée selon laquelle la rigidité formelle n'induit pas mécaniquement la stabilité. On en veut pour preuve le nombre de modifications constitutionnelles opérées dans les Etats africains.

## ***II : Une inflation paradoxale des révisions***

Généralement, la souplesse d'une Constitution découle de l'appropriation par les pouvoirs constitués, en l'occurrence, le Président de la République et le Parlement, de la totalité du pouvoir ou plutôt de la fonction constituante<sup>139</sup>. L'expérience du nouveau constitutionnalisme africain enseigne que les difficultés plus ou moins grandes liées à la complexité de la procédure de révision ne constituent pas réellement un obstacle à la volonté des dirigeants de modifier le texte constitutionnel à leur guise. Une Constitution aura beau multiplier les obstacles à surmonter sur la voie de la modification constitutionnelle, elle n'arrivera pas à empêcher une équipe gouvernementale de procéder à la modification voulue. L'extrême facilité avec laquelle les révisions aboutissent en Afrique, témoigne d'une certaine instabilité de ces Constitutions. C'est précisément cette instabilité de fait qui peut expliquer en partie la crise de la notion de Constitution en Afrique. Cette crise ne se manifeste certes plus, dans le nouveau constitutionnalisme africain, par l'idée de bannir la Constitution ou par des vides constitutionnels mais la remise en chantier permanente de nouveaux textes fondamentaux en est la traduction matérielle. Le fait est qu'à partir du moment où une Constitution peut être facilement modifiée, même en toute conformité avec la stricte légalité constitutionnelle, s'installe alors un risque réel de confusion entre la loi ordinaire et la Constitution. La suprématie de la loi fondamentale y perd de sa substance. Cette prolifération de révisions constitutionnelles donne lieu à une récurrence des réformes institutionnelles, accréditant l'idée de la faible institutionnalisation de l'Etat africain. Plusieurs facteurs expliquent certainement cet état de choses(B), mais le constat semble indéniable : il existe une inflation des révisions constitutionnelles en Afrique noire francophone(A).

### ***A : Un constat indéniable***

Depuis les réformes politiques entreprises en Afrique dans les années 1990, il y a eu un nombre considérable de révisions. Quels sont les domaines visés par ces réformes ? Quelle est leur fréquence ? Pour répondre à ces questions, nous prendrons pour échantillon d'étude cinq Etats francophones en raison du cadre limité d'un article de ce genre, mais aussi en raison de la disponibilité des informations. Il s'agit du Burkina Faso, du Cameroun, du Gabon et du Sénégal et du Togo soit trois pays d'Afrique de l'Ouest et deux Pays d'Afrique centrale. De cette échantillon, il en ressort que les statistiques concernant le nombre de révisions sont éloquentes (1). Par ailleurs, l'objet des révisions constitutionnelles s'avère très varié (2).

1 : L'éloquence des statistiques

---

<sup>139</sup> BURDEAU (G), HAMON (L) et TROPER (M), *Droit constitutionnel*, LGDJ, 5ème éd., Paris, 1927, p. 52.

Depuis 1990, la quasi-totalité des Etats concernés par la présente étude a connu de nombreuses réformes constitutionnelles.

Le Sénégal est certainement le pays le plus touché par cette fièvre constitutionnelle. En effet, depuis 1990, la Constitution du 7 mars 1963 fait l'objet d'une dizaine de réformes constitutionnelles, soit une moyenne d'une réforme par an.

En 1991, la constitution sénégalaise a connu deux révisions. La première est intervenue par la loi n°91-20 du 16 février 1991. La seconde survient quelques mois plus tard, soit le 6 octobre par la loi n°91-46 du 6 octobre 1991. En 1992, la loi fondamentale du Sénégal fera l'objet de trois réformes intervenues successivement par les lois n°92-14 du 15 janvier 1992, n°92-22 du 30 mai 1992 et n°92-94 du 3 septembre 1992. En 1994, une autre révision constitutionnelle est intervenue par la loi n°94-55 du 13 juin 1994. L'année 1998 verra intervenir deux révisions par les lois n°98-11 du 2 mars 1998 et celle n°98-43 du 10 octobre 1998. En 1999, une réforme intervient par la loi n°99-02 du 29 janvier 1999. Le 22 janvier 2001, le Sénégal adopte une nouvelle constitution par la loi n°2001-03. Cette dernière voit sa première modification intervenir six mois seulement après son adoption, soit le 19 juin 2003 par la loi n°2003-15.

A côté du Sénégal, on relève une catégorie d'Etats dont le nombre modeste de révisions depuis les années 1990 est trompeur. En effet, des Etats comme le Burkina Faso, le Cameroun, le Gabon, le Tchad et le Togo ont procédé à peu de modifications de leur loi fondamentale. Simplement, les modifications auxquelles ils ont procédé ont considérablement modifié la nature du régime politique provoquant ainsi quelques fois une instabilité constitutionnelle.

En effet, la constitution burkinabé du 11 juin 1991 n'a fait l'objet que trois révisions. La première est intervenue en 1997 par la loi n°002/97/ADP du 27 janvier 1997. La deuxième modification arrive en 2000 par la loi n°003-2000/AN du 11 avril 2000. La dernière réforme constitutionnelle date de l'année 2002. Elle est intervenue par la loi n°001-2002/AN du 22 janvier 2002.

Quant à la Constitution camerounaise, elle a fait l'objet de deux modifications depuis 1990. La première est intervenue le 23 avril 1991. La seconde survient le 18 janvier 1996.

En ce qui concerne le Gabon, sa loi fondamentale adoptée le 26 mars 1991 a subi depuis lors quatre modifications. La première intervient trois ans après soit le 18 mars 1994. Elle est révisée une deuxième fois le 29 septembre 1995. Deux ans plus tard, une autre modification intervient, soit le 22 avril 1997. Enfin le 30 juillet 2003 la constitution gabonaise a fait l'objet d'une autre révision.

Pour ce qui est de la Constitution tchadienne, elle a fait l'objet de trois révisions. La première intervient lors de la première législature, soit en 2000. La deuxième survient en 2001 et la dernière en mai 2004.

Il en est de même du Togo, qui depuis 1990 a procédé à quatre modifications de la Constitution dont les deux dernières en l'espace de deux semaines. La première est celle du 27 septembre 1992. La deuxième intervient le 31 décembre 2002. La troisième est celle du 6 février 2005 et la dernière date du 21 février 2005.

On peut donc considérer qu'en dehors du Sénégal, les constitutions africaines ne font pas plus l'objet de révisions qu'ailleurs. Depuis 1958, la Constitution française n'a t-elle pas fait l'objet de seize révisions sans pour autant qu'on ne parle d'instabilité constitutionnelle ou d'insécurité juridique. Il est vrai que bon nombre de ces révisions ont trait à la ratification des traités internationaux, notamment l'intégration européenne. Cette analogie est cependant trompeuse, car les révisions opérées en Afrique touchent souvent à l'équilibre des pouvoirs et peuvent, de ce fait, porter atteinte à la nature du régime politique. D'ailleurs la variété des domaines concernés par les révisions en témoigne.

## 2 : La variété des domaines touchés

En principe, la révision constitutionnelle peut concerner toute disposition dès lors que l'on estime la modification indispensable pour la résolution d'une contradiction dans le système politique. En dehors des dispositions exclues en raison de leur objet, des circonstances ou des conditions liées aux limitations dans le temps, toutes les dispositions semblent donc révisables. La pratique constitutionnelle africaine montre cependant que ce principe est battu en brèche. Si l'on s'en tient à l'exemple togolais, il semblerait que la notion de dispositions supra-constitutionnelles ne soit pas tout à fait consacrée. A cet effet, l'objet des révisions est très varié dans les pays concernés par notre étude. Elles concernent tantôt des dispositions mineures, tantôt des dispositions majeures susceptibles de porter atteinte à l'esprit de la constitution y compris celles normalement exclues du domaine de la révision. Par ailleurs, on constate que la quasi-totalité des modifications tournent autour du statut du chef de l'Etat.

En ce qui concerne les dispositions mineures, il s'agit par exemple de celle opérée par le Tchad et le Gabon portant simplement prorogation du mandat des députés.

Sous la première législature tchadienne, l'article 234<sup>140</sup> alinéa 2 de la Constitution du 14 avril 1996 prévoyait la mise en place des institutions de la République prévues dans un délai maximum de trois ans à compter de l'installation de l'Assemblée nationale. Seulement, à l'expiration de ce délai, toutes les institutions prévues n'étaient toujours pas mises en place. Cette situation a donc justifié qu'on procède à une révision de l'article 234 alinéa 2.

La révision constitutionnelle opérée par le Gabon le 29 septembre 1995 s'inscrit dans la même logique avec cependant la modification d'une disposition qui peut s'avérer majeure dans la pratique. En effet, cette révision avait pour objet la modification de trois dispositions constitutionnelles, en l'occurrence, les articles 39, 84 et 118.

Les modifications opérées dans les articles 84 et 118 peuvent être considérées comme une suite logique de la révision du 18 mars 1994 portant création d'un Sénat. En ce qui concerne l'article 84, il s'agissait d'arrimer cette disposition à la création du Sénat qui naturellement devait disposer du pouvoir de saisine de la Cour constitutionnelle<sup>141</sup>.

La modification opérée par le Gabon le 22 avril 1997 par la loi 01/97 peut aussi être considérée comme mineure dans la mesure où la création d'un poste de vice-président de la République n'emporte pas de conséquences majeures. Par ailleurs, la révision de l'article 9 ayant pour but le passage de la durée du mandat présidentiel de 5 à 7 ans aurait été sans grande conséquence si le mandat avait été limité à deux. Seulement, quelques années après cette limitation du nombre de mandats va être déverrouillée le 30 juillet 2003.

Quant aux dispositions majeures, la plus concernée est assurément la disposition relative à la limitation du nombre de mandats présidentiels. Cette dernière a subi une modification dans la quasi-totalité des Etats concernés par cette étude.

Toutefois d'autres réformes engagées méritent d'être considérées comme majeures dans les Etats africains. Il s'agit par exemple de la réforme survenue au Gabon le 18 mars 1994 portant création d'un Sénat. Selon l'article 35 nouveau<sup>142</sup>, « *le pouvoir législatif est représenté par un parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat ...* ». Le Sénat gabonais dispose des compétences classiques d'une seconde chambre parlementaire. Par ailleurs, selon l'article 13 de la Constitution, « *en cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement définitif de son titulaire constaté par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement, les fonctions de Président de la République sont provisoirement exercées par le Président de l'Assemblée nationale et en cas d'empêchement de celui-ci... par le Président du Sénat...* ».

La réforme constitutionnelle adoptée au Cameroun le 23 avril 1991 s'inscrit dans la même logique. En effet, elle revêt une importance capitale dans la mesure où elle rétablit le poste de Premier ministre, chef de gouvernement et surtout elle institue sa responsabilité politique devant l'Assemblée nationale. L'importance de cette révision est donc indéniable tient au fait qu'elle institue un régime semi-présidentiel dans un Etat jusque-là caractérisé par régime présidentiel<sup>143</sup> voire présidentialiste<sup>144</sup>.

Plus que la réforme de 1991, celle du 18 janvier 1996 est d'une ampleur telle que la question s'est posée de savoir s'il s'agissait d'une simple révision constitutionnelle ou de l'écriture d'une nouvelle constitution<sup>145</sup>.

En effet, pour au moins deux raisons, la question n'était pas rhétorique, loin s'en faut. D'abord, le projet de loi de révision constitutionnelle introduit à l'Assemblée nationale le 17 novembre 1995 n'indiquait pas les dispositions de la Constitution du 2 juin 1972 qui devaient faire l'objet de la révision.

---

<sup>140</sup> Aux termes de l'article 234 alinéa 2 de la Constitution tchadienne du 14 avril 1996, « *Les institutions de la République par la présente Constitution sont mises en place dans un délai maximum de trente six mois à compter de l'installation de l'Assemblée nationale* ».

<sup>141</sup> Selon l'article 84 nouveau, « *la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur ...les règlements de l'Assemblée nationale, du Sénat...* »

<sup>142</sup> Le texte initial du 26 mars 1991 était rédigé comme suit : « *le pouvoir législatif est représenté par un Parlement appelé Assemblée nationale ...* ».

<sup>143</sup> Le Cameroun avait connu l'institution de Premier ministre sans véritable pouvoir souvent considéré comme le *Primus inter pares*. Ainsi cette institution a existé de 1960 à 1972. Elle disparaît en 1972 pour réapparaître en 1975. En 1984, le poste de Premier ministre disparaît de nouveau pour ne réapparaître qu'avec la réforme de 1991 avec pour la première fois de véritables pouvoirs.

<sup>144</sup> GICQUEL (J), « *Essai sur le présidentielisme négro-africain, l'exemple camerounais* », in *Mélanges en l'honneur de Georges BURDEAU*, 1977, p. 107 et suiv.

<sup>145</sup> KAMTO (M), « *Révision constitutionnelle ou écriture d'une nouvelle Constitution* », *Lex Lata*, n°023-024, fév-mars 1996, p-p. 17-20.



Ensuite, pratiquement toutes les dispositions de la Constitution du 2 juin 1972 étaient plus ou moins concernées par la révision. Par ailleurs, la Constitution s'était enrichie de nouvelles dispositions à commencer par le préambule qui passe de 39 articles à 69 articles. La plupart des dispositions nouvelles constituent des innovations majeures qui apportent des modifications profondes sur l'articulation des pouvoirs, sur la nature du régime politique, le contenu des pouvoirs, la forme de l'Etat et les institutions de régulation. L'exécutif, le législatif et le judiciaire sont érigés en pouvoirs. La semi-présidentialisation du régime, entamée en 1991, est confirmée. L'Etat est désormais régionalisé. De nouvelles institutions à l'instar, du Conseil constitutionnel, d'une Cour des comptes font leur apparition. Le Parlement passe d'un modèle monocaméral à un modèle bicaméral.

Ainsi, si l'on considère que l'écriture de la Constitution est pour un régime politique « *le moyen de proclamer le nouvel ordre juridique et politique tant du point de vue de la forme que celui du fond* »<sup>146</sup>, alors l'établissement de la Constitution du 18 janvier 1996 correspond bien à une écriture d'une nouvelle constitution. Elle proclame un nouvel ordre juridique et politique au Cameroun. A ce titre, cette révision suscita en son temps un débat dans la doctrine<sup>147</sup>.

Cependant, l'exemple le plus illustratif est sans aucun doute celui fourni par la révision effectuée le 6 février 2005, au Togo à la suite du décès du Président Gnassingbé Eyadéma. Cette révision au-delà de l'émotion que suscitent ses conséquences, n'en pose pas moins un certain nombre de problèmes juridiques.

En effet, dans la nuit du 5 au 6 février 2005, les députés de l'Assemblée nationale togolaise votent, en séance extraordinaire un ensemble de textes dont les commentaires avisés s'accordent à dire qu'ils portent atteinte à l'esprit même de la Constitution adoptée par référendum le 27 septembre 1992 et révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002 en vigueur. Il s'agit en l'occurrence de la révision des articles 65 et 144 de la Constitution, mais aussi de l'article 203 du code électoral.

En ce qui concerne la révision de l'article 144, cette disposition constitutionnelle portait sur une interdiction circonstancielle de révision que l'on retrouve pratiquement dans toutes les constitutions modernes. Il s'agit de l'interdiction de procéder à la révision en période d'intérim ou de vacance ou encore lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

Désormais, l'article 144 a été épuré et le nouveau dispose désormais que : « *aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire* ».

Dans la même nuit, l'article 65 de la Constitution qui organisait la vacance de la Présidence de la République subissait le même sort. Cet article disposait que : « *En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le président de l'Assemblée nationale. La vacance est constatée par la Cour constitutionnelle saisie par le gouvernement. Le gouvernement convoque le corps électoral dans les soixante jours de l'ouverture de la vacance pour l'élection d'un nouveau Président de la République* ».

L'article 65 nouveau a supprimé le terme *provisoirement*. Par ailleurs, il ne fait plus mention de l'organisation d'un scrutin présidentiel. Les représentants de la nation togolaise lui ont cependant adjoint la phrase suivante : « *le nouveau Président de la République exerce ses fonctions jusqu'au terme du mandat de son prédécesseur* ».

Toutes ces modifications ont pour objectif de permettre l'accès à la magistrature suprême de M. Faure Eyadéma, fils du défunt. Pour y parvenir, l'article 203 du code électoral est modifié. Il permet désormais à un ancien député devenu ministre de démissionner de sa fonction ministérielle et de retrouver son mandat de député sans qu'il ait besoin d'une nouvelle élection même partielle.

Fort de cette prouesse digne une véritable ingénierie en conception constitutionnelle, les mêmes députés votent la destitution du président du parlement, M. Fambaré Natchaba Ouattara qui est remplacé par M. Faure Eyadéma auquel l'armée aura pris soin de faire allégeance auparavant.

Pouvait-on modifier concomitamment les articles 144 et 65 ? En effet pour faire bénéficier M. Faure Eyadéma de la substance de l'article 65 nouveau, il a fallu modifier les articles 144 de la Constitution en vigueur et 203 du code électoral. Ceci pose la question de l'auteur de la promulgation de ces nouvelles dispositions? En effet, selon l'article 67 de la Constitution togolaise, « *le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée par l'assemblée nationale* ».

Une observation attentive de la scène politique africaine montre clairement qu'on assiste à une instabilité constitutionnelle qui donne naissance à une forme d'insécurité constitutionnelle. D'ailleurs, en ce qui concerne l'exemple togolais, face aux réprobations internationales, les députés togolais convoqués en session extraordinaire, revinrent sur leur décision en procédant à une nouvelle révision le 21 février 2005. Cette dernière avait pour objectif de rétablir la Constitution du 27 septembre 1992 révisée le 31 décembre 2002. Le problème

<sup>146</sup> KLEIN (C), « Pourquoi écrit-on une Constitution ? » in 1789 et l'invention de la Constitution sous la direction de Michel TROPER et Lucien JAUME, Bruylant, LGDJ, Bruxelles, Paris, 1994, p. 95.

<sup>147</sup> KAMTO (M), « Révision constitutionnelle ou écriture d'une nouvelle Constitution », op. cit.

reste cependant entier. Qu'est ce qui justifie une telle frénésie dans la volonté de modifier les lois fondamentales souvent quelques années, voire quelques jours seulement après leur adoption solennelle.

## ***B : Les facteurs explicatifs***

Généralement, la réflexion juridique se perd en conjectures dès qu'elle sort de sa sphère pour s'orienter vers le terrain glissant de l'opportunité. Il ne saurait en être autrement, car dans ce domaine, les risques de subjectivisme sont nombreux et se joignent à la difficulté de justifier ou condamner un choix politique. Celui consistant à modifier de façon récurrente les constitutions expose le juriste aux mêmes risques. Si donc la multiplication des révisions constitutionnelles, quelles qu'en soient les raisons, est interprétée comme une forme d'atteinte à la rigidité constitutionnelle, alors les Constitutions africaines sont plutôt souples dans leur pratique, et même très instables. Il en résulte une certaine permanence d'une conception instrumentale de la constitution (1), d'où la nécessité d'une certaine morale du constitutionnalisme à défaut de la consécration d'une véritable justice constitutionnelle en Afrique (2).

1 : La permanence d'une conception instrumentale de la constitution

Même si une partie de la doctrine considère que les révisions constitutionnelles ne sont pas nécessairement un signe de faiblesse<sup>148</sup>, il n'en demeure pas moins vrai qu'en Afrique, encore de nos jours, elles participent souvent de la volonté des gouvernants d'en faire un usage instrumental, généralement tourné vers un renforcement de leurs attributions. Les dernières révisions constitutionnelles en Afrique s'inscrivent dans cette logique.

Quoi qu'on en dise, qu'on approuve ou qu'on désapprouve, les dernières révisions constitutionnelles en Afrique semblent être aux antipodes des intentions des constituants originaires des années 1990. En effet, si l'on se réfère aux propos du Général De Gaulle lors d'une conférence de presse le 31 janvier 1964, *une constitution, c'est un esprit, des institutions, et une pratique*<sup>149</sup>. Il semble bien que dans l'esprit des Constitutions des années 1990 en Afrique, on entendait se démarquer de la conception de leurs devancières par une tournure libérale et démocratique<sup>150</sup>. De façon générale, dans les Etats africains d'expression française, des dispositions constitutionnelles initiales organisant le statut du Président de la République prévoyaient par exemple une limitation du nombre de ses mandats. Cette option prise par les constituants des années 1990, qui n'est pas la plus fréquemment observée ailleurs dans le monde, avait un objectif assez évident : il s'agissait, face à des Chefs d'Etat installés depuis plusieurs décennies, de provoquer, au besoin en la forçant, une alternance du pouvoir. L'ordre politique voulu par les constituants africains des années 1990 devait sans doute être dominé par l'alternance et le renouvellement régulier des élites au pouvoir. Assurément, ce choix effectué par les constituants africains résultait des leçons tirées de l'expérience de plusieurs décennies de présidentialisme négro-africain<sup>151</sup>.

Cependant, on observe que la Constitution est par la suite révisée dans le sens de la suppression de ces dispositions. La formule retenue est celle d'un Président de la République à vie ou, comme au Burkina Faso, en poste pour un temps relativement long.

C'est pourquoi les clauses de limitation des mandats présidentiels constituent dans les régimes présidentiels ou présidentielistes, notamment en Afrique, un enjeu majeur pour ceux qui font de l'alternance démocratique l'essence même de la démocratie. A ce titre, elles semblent devoir s'imposer non pas simplement comme des normes, mais aussi et surtout comme des ensembles de contraintes<sup>152</sup> liées au principe du constitutionnalisme démocratique. Et de fait, elles énoncent un certain nombre de principes, entendus comme des propositions devant servir de fondement à la société. Par ailleurs, si l'on considère que toute constitution est aussi une forme de discours politique, un moyen d'exprimer de façon particulièrement solennelle une philosophie politique<sup>153</sup>, on peut légitimement penser que l'institution de la limitation du nombre de mandats

---

<sup>148</sup> CONAC (G), *Les Constitutions africaines*, Tome II, Paris, La Documentation française, 1998, p. 18

<sup>149</sup> Propos rapportés par ARDANT (P) dans *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 11<sup>ème</sup> éd., 1999, p. 36.

<sup>150</sup> DU BOIS DE GAUDUSSON (J), « Points d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les Etats africains francophones », in *Mélanges GELARD (P)*, Montchrestien, 1999, p-p. 347-354. Voir aussi ONDOA (M), « La constitution duale », op. cit., p. 26.

<sup>151</sup> GICQUEL (J), « Essai sur le présidentialisme négro-africain, l'exemple camerounais », in *Mélanges en l'honneur de Georges BURDEAU*, 1977, p. 107 et suiv.

<sup>152</sup> TROPER (M), « La Constitution de 1791 aujourd'hui », op. cit., p. 4.

<sup>153</sup> GONIDEC (P-F), « A quoi servent les constitutions africaines ? », op. cit., p. 851.

présidentiels procède d'une idée du pouvoir voulue par le nouveau constitutionnalisme africain en cette période charnière de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle et du début du 21<sup>ème</sup> siècle.

D'ailleurs, les constitutions sont toujours marquées par la consécration officielle d'une philosophie politique<sup>154</sup> et la Constitution est révélatrice de la volonté des constituants de définir un ordre social plutôt qu'un autre, traduisant ainsi les compromis entre les forces politiques en présence. Une des fonctions de la Constitution est précisément de préserver l'équilibre qui a été obtenu lors de l'élaboration de la Constitution.

Par ailleurs, l'organisation du pouvoir africain, comme tout autre, est révélatrice des rapports de forces. Les années de transition démocratique en Afrique étaient marquées par un rapport de force défavorable aux pouvoirs exécutifs, lesquels ont donc cédé sur un certain nombre de points. En effet, aux débuts des années 1990, le rapport de forces était plutôt favorable aux coalitions démocratiques montantes qui, portées par la vague de démocratisation, ont cherché à pousser à la retraite des Chefs d'Etat inamovibles ou à prévenir l'émergence d'une nouvelle génération de Chefs d'Etat inamovibles. Les pouvoirs en place se sont alors résignés à accepter la clause de limitation des mandats en attendant des jours meilleurs. A ce titre, on peut considérer que les dispositions constitutionnelles des années 1990 ont été prises dans un contexte de crise des régimes et souvent dans l'urgence. Revenus à la situation normale, ces dispositions apparaissent soudain trop rigides. Ainsi, une fois que ce rapport leur est redevenu favorable, les régimes en place n'hésitent pas à reconquérir le terrain perdu, à revenir sur les concessions d'hier. Dictées par des considérations politiques, ces révisions sont présentées comme *des corrections nécessaires à apporter à des textes qui sont apparus à l'usage, imparfaits, incomplets et inadaptés*<sup>155</sup>.

A posteriori, on peut s'interroger sur la réelle volonté des pouvoirs africains d'instaurer des régimes démocratiques lors de la transition. Le degré d'enracinement de la démocratie est souvent proportionnel à la volonté des dirigeants et au suivi des conditionnalités<sup>156</sup>.

A ce propos, si le principe de la souveraineté<sup>157</sup> du pouvoir constituant semble acquis, depuis 1791 en France et depuis peu ailleurs, notamment en Afrique, du moins formellement, il n'empêche que, si ce dernier *peut tout faire, il ne saurait le faire n'importe comment*<sup>158</sup>.

Et si les révolutionnaires de 1789 ne souhaitaient pas qu'une génération puisse assujettir à ses lois les générations futures, on peut néanmoins se poser la question de savoir si un intervalle de quelques années est suffisant pour consacrer un changement de génération, surtout lorsqu'on sait que c'est souvent le même homme qui était et reste au pouvoir. A cet égard, l'expérience de la Constitution française de 1791 interdisant toute révision dans les dix premières années de son application pourrait être d'un apport considérable pour les Etats africains.

A toutes ces considérations, il faudrait ajouter le fait qu'un véritable bouleversement politique peut se traduire par une modeste révision constitutionnelle cachant ainsi une révolution au sens juridique du terme. C'est la question de la supra-constitutionnalité qui apparaît ici sur un terrain inattendu.

Si le problème des limites de la modification constitutionnelle a longtemps été considéré comme surprenant<sup>159</sup> par la doctrine<sup>160</sup>, celle-ci s'y est intéressée depuis, du moins en Europe. Il est pourtant concrètement évoqué dans plusieurs Etats européens et africains.

---

<sup>154</sup> BURDEAU (G), *Traité de science politique*, 2<sup>ème</sup> éd., tome 1, p. 98.

<sup>155</sup> DU BOIS DE GAUDUSSON (J), « Points d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les Etats africains francophones », op. cit., p-p. 341-346.

<sup>156</sup> Numéro spécial Revue électronique *Afrilex*, La conditionnalité, 2001, n° 1.

<sup>157</sup> Le titre VII de la Constitution de 1791 énonce que la nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution. La Déclaration de 1793 renchérit en son article 28 en ajoutant qu' « une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures ». Lire à cet effet, VEDEL (G), « Schengen et Maastricht », *RFDA*, 1992.

<sup>158</sup> BADINTER (R), « Le Conseil constitutionnel et le pouvoir constituant » in *Mélanges ROBERT (J)*, Montchrestien, 1998, p-p. 217-225 et CAMBY (J-P), « Supra-constitutionnalité : la fin d'un mythe », *RDP*, 2003, n°3, p. 675.

<sup>159</sup> FAVOREU (L), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 1999, p. 120.

<sup>160</sup> Lire à ce propos, RIALS (S), « Supra-constitutionnalité et systématisme du droit », *Archives de la philosophie du droit*, 1986, tome 31, p. 64.

ARNE (S), « Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles ? », *RDP*, 1993, n°2, p-p. 459-512.

KARAGIANNIS (S), « Les révisions impossibles : l'obstacle temps et les constitutions », *RDP*, 2002, n°4, p-p. 1085-1125.

MAILLARD DESGREES Du LOÛ (D), « Le pouvoir constituant dérivé reste souverain », *RDP*, 2003, n°3, p-p. 725-739.

MATTHIEU (B), « La supra-constitutionnalité existe-t-elle ? », *Petites affiches*, mars 1995, p. 12.

La doctrine de la supra-constitutionnalité qui trouve son origine chez Carl Schmitt, suppose l'existence de deux niveaux de règles constitutionnelles : celui des lois constitutionnelles et celui de la Constitution proprement dite. Les lois constitutionnelles contiennent des règles techniques relatives à l'organisation des pouvoirs publics, à leurs compétences ou à leurs relations mutuelles. Elles peuvent être modifiées conformément à la procédure prévue pour la révision. En revanche, la Constitution proprement dite *comprend les principes fondamentaux de l'Etat*<sup>161</sup>. Les partisans de cette doctrine soutiennent que le pouvoir constituant dérivé, du fait qu'il est institué par la Constitution, n'est en fait qu'un pouvoir constitué. Il n'aurait donc qu'une compétence limitée et ne pourrait, de ce fait, modifier que les lois constitutionnelles, mais non la Constitution elle-même.

Le problème n'a pas encore été abordé sous l'angle africain même si l'on peut considérer que les analyses faites ailleurs, sur des dispositions comme la forme républicaine de l'Etat et l'intégrité du territoire, sont tout aussi valables pour le droit constitutionnel africain. Par contre, on peut s'interroger, à juste titre, sur le point de savoir si la limitation du nombre de mandats présidentiels peut être considérée comme une clause non révisable en droit constitutionnel africain.

Une lecture attentive des diverses constitutions africaines considérées dans le cadre de cette étude mène indubitablement à une réponse négative car, si les constituants africains avaient voulu faire de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels une norme supra-constitutionnelle, ils l'auraient placée sur le même pied que la nature et la forme républicaine de l'Etat, le système multipartite et l'intégrité territoriale pour lesquels aucun projet ou aucune proposition de révision constitutionnelle tendant à les remettre en cause n'est recevable. Et encore, on pourrait objecter, face à cette hypothèse, que ces conditions de fond ne limitent pas véritablement le pouvoir constituant dérivé, parce qu'il est toujours possible d'envisager la révision de la révision, c'est-à-dire de réviser dans un premier temps les dispositions de la Constitution qui fixent ces limites, pour, dans un deuxième temps, opérer la révision désirée. L'exemple togolais est édifiant à ce propos. Il n'a fallu aux députés togolais qu'une nuit pour réviser l'article 144 portant interdiction de réviser la constitution en cas de vacance de la présidence de la République. Les représentants de la nation togolaise semblent donc rejeter toute idée de supra-constitutionnalité. Cette disposition commune à l'ensemble des constitutions des pays d'Afrique francophone, y compris la France, est pourtant considérée par la doctrine comme faisant partie des normes supra-constitutionnelles. Plus que des dispositions supra-constitutionnelles, ces conditions constituent avant tout, des limites morales.

D'ailleurs, seule la Constitution de la République du Congo du 15 mars 1992 révisée le 24 octobre 1997 exprime cette volonté de façon expresse. En effet, selon l'alinéa 2 de l'article 178, « *la forme républicaine, la laïcité de l'Etat et le nombre de mandats du Président de la République ne peuvent faire l'objet d'aucune révision* ». Les autres Constitutions se contentent d'inscrire la limitation du nombre de mandats du Président dans un ordre constitutionnel formel simple plutôt que dans l'ordre constitutionnel fondamental<sup>162</sup>, c'est-à-dire l'ensemble de normes les plus difficiles à modifier pour reprendre la terminologie chère au Doyen Louis Favoreu. C'est le cas notamment de l'Algérie<sup>163</sup>, du Bénin<sup>164</sup>, du Burkina Faso, du Burundi<sup>165</sup>, du Cameroun<sup>166</sup>, du Congo<sup>167</sup>, de Djibouti<sup>168</sup>, du Gabon<sup>169</sup>, de la Guinée Conakry<sup>170</sup>, de Madagascar<sup>171</sup>, du Mali<sup>172</sup>, du Niger<sup>173</sup>, de la Centrafrique<sup>174</sup>, du Rwanda<sup>175</sup>, du Sénégal<sup>176</sup>, du Tchad<sup>177</sup>, du Togo<sup>178</sup> et de la Tunisie<sup>179</sup>.

---

GENEVOIS (B), « Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant », *RFDA*, 1999.

CAMBY (J-P), « Supra-constitutionnalité : la fin d'un mythe », *op. cit.*

<sup>161</sup> HAMON (F.) et TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, 28<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 2003, P. 44.

<sup>162</sup> FAVOREU (L), *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 131.

<sup>163</sup> Selon l'article 74 de la Constitution algérienne du 28 février 1989 révisée le 28 novembre 1996, « La durée du mandat présidentiel est de 5 ans. Le Président de la République est rééligible une seule fois ».

<sup>164</sup> L'article 42 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 prévoit que « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ».

<sup>165</sup> Selon l'article 61 de la Constitution burundaise du 13 mars 1992, « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans renouvelable une fois ».

<sup>166</sup> L'article 6 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 prévoit que « Le Président de la République est élu pour un mandat de 7 ans renouvelable une fois ».

<sup>167</sup> Selon l'article 68 de la Constitution congolaise du 15 mars 1992, « Le Président de la République est élu pour 5 ans au suffrage universel direct. Il est rééligible une seule fois ».

<sup>168</sup> L'article 23 de la Constitution djiboutienne du 15 septembre 1992 prévoit que « Le Président de la République est élu pour 6 ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois ».

Constitutionnalisée, l'absence de limitation du nombre de mandats présidentiels est désormais utilisée en Afrique comme un frein au mécanisme d'alternance au pouvoir. La réformation de la Constitution devient une technique juridique jugée adéquate pour légitimer la difficulté d'une alternance politique même s'il est vrai que dans les pays africains où l'alternance démocratique s'est produite<sup>180</sup>, celle-ci n'a pas été la conséquence directe de la limitation du nombre de mandats présidentiels. Ce sont plutôt les conditions de pluralisme, de transparence, la crédibilité des institutions électorales et le fair-play des acteurs qui semblent avoir été des facteurs décisifs dans cette alternance.

Dès lors, la solution proposée peut éloigner l'espoir d'alternance politique autrement que par des changements anticonstitutionnels ou via le système du dauphin constitutionnel<sup>181</sup>, assez peu démocratique. Et encore, l'exemple togolais des 5 et 6 février 2005 nous incite plutôt à la prudence. L'alternance, attribut par excellence des régimes démocratiques<sup>182</sup>, est loin d'être banalisée et à ce titre, les régimes politiques africains apparaissent encore comme non démocratiques sauf exception béninoise, malienne et sénégalaise.

Toutes ces révisions constitutionnelles ont été rendues possibles grâce à la docilité des parlements généralement dominés par l'ancien parti unique devenu largement majoritaire sous le multipartisme. Les majorités dont disposent, généralement, les dirigeants africains au sein des parlements du fait du parti dominant d'aujourd'hui, héritier du parti unique d'hier, leur permettent toujours de modifier la norme fondamentale en toute légalité.

Compte tenu de cette situation, il suffit, notamment en matière constitutionnelle, de vouloir pour pouvoir. La modification d'un texte constitutionnel apparaît dès lors particulièrement aisée. Peu importe le caractère plus ou moins solennel et complexe des modalités de révision.

Dans cette occurrence, même le référendum constitutionnel apparaît comme une simple formalité, destinée non pas à donner le dernier mot au peuple au sujet de la réforme envisagée, mais à consacrer l'existence d'un unanimité populaire en faveur du Chef de l'Etat. De ce point de vue, l'appel à la représentation populaire pour décider d'une réforme constitutionnelle ne contribue donc pas forcément à la rigidité de la Constitution. En

---

<sup>169</sup> Selon l'article 9 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991, « Le Président de la République est élu pour 5 ans au suffrage universel direct. Il est rééligible une fois ».

<sup>170</sup> Selon l'article 24 de la Constitution guinéenne du 23 décembre 1990, « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct. La durée de son mandat est de 5 ans renouvelable une fois ».

<sup>171</sup> Selon l'article 45 de la Constitution malgache du 18 septembre 1992, « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans. Il n'est renouvelable qu'une seule fois ».

<sup>172</sup> L'article 30 de la Constitution malienne prévoit que « Le Président de la République est élu pour 5 ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est renouvelable qu'une seule fois ».

<sup>173</sup> L'article 37 de la Constitution nigérienne du 12 mai 1996 prévoit que « Le Président de la République est élu pour 5 ans au suffrage universel libre, direct, égal et secret. Il est rééligible une seule fois ».

<sup>174</sup> L'article 23 de la Constitution centrafricaine du 28 décembre 1994 prévoit que « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans renouvelable une fois ».

<sup>175</sup> L'article 40 de la Constitution rwandaise du 10 juin 1991 prévoit que « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct et à la majorité absolue des voix exprimées selon les modalités prévues par la loi. Le Président de la République est élu pour un mandat de 5 ans. Il est rééligible. Toutefois, il ne peut exercer plus de deux mandats successifs ».

<sup>176</sup> Selon l'article 21 de la Constitution sénégalaise du 7 mars 1963 révisée le 2 mars 1998, « Le Président de la République est élu au suffrage et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois ».

<sup>177</sup> Selon l'article 61 de la Constitution tchadienne du 14 avril 1996, « Le Président de la République est élu pour un mandat de 5 ans au suffrage universel direct. Il est rééligible une seule fois ».

<sup>178</sup> Selon l'article 59 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992, « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats ».

<sup>179</sup> Selon la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959 révisée le 6 novembre 1995, « Le Président de la République est élu pour 5 ans au suffrage universel libre, direct et secret. Le Président de la République peut se représenter pour deux mandats successifs ».

<sup>180</sup> C'est le cas notamment au Bénin en 1996 et au Sénégal en 2000.

<sup>181</sup> KAMTO (M), « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains : Le cas du Cameroun et du Sénégal », op. cit. p. 257 et suiv.

<sup>182</sup> BOURMAUD (D), « Les V<sup>èmes</sup> Républiques: Monarchie, Dyarchie, Polyarchie. Variations autour du pouvoir sous la V<sup>ème</sup> République », *Pouvoirs*, 2001, n°99, p. 7.

Afrique, ce phénomène trouve sa raison dans la structuration homogène du pouvoir. Le projet de réforme constitutionnelle sera toujours adopté dès lors qu'il aura été arrêté par le Chef de l'Etat.

Dans ce contexte, la séparation des pouvoirs<sup>183</sup>, synonyme de la Constitution<sup>184</sup> même s'il est vrai que toute constitution n'est pas fondée sur la séparation des pouvoirs<sup>185</sup>, risque de se retrouver vidée de sa substance surtout si l'on procède à la nomination aux postes clés d'hommes et de femmes à la dévotion du régime en place.

Le Président de la République et l'Assemblée Nationale ont-ils pouvoir, par des arrangements au sommet, de changer la vision philosophique pour laquelle le peuple s'est prononcé quelques années auparavant ?

## 2 : De la nécessité d'une morale du constitutionnalisme et d'une justice constitutionnelle

Les révisions constitutionnelles, parfaitement légales dans la mesure où elles s'effectuent dans les formes républicaines, ne peuvent cependant manquer d'interroger le juriste sur l'existence d'une morale ou d'une éthique du constitutionnalisme.

Peut-on utiliser, même régulièrement, tous les mécanismes constitutionnels pour atteindre n'importe quel objectif politique ?

La réponse à cette question peut être positive. Les partisans de cette position estiment en effet, qu'à partir du moment où la révision engagée est conforme aux procédures prescrites par la Constitution en vigueur, il ne saurait y avoir problème. C'est la position défendue<sup>186</sup> par l'ancien Premier Ministre tchadien, M. Kassiré Koumakoye. Cette idée peut sembler parfaitement cohérente dans la mesure où une Constitution se change et cela est parfaitement conforme à l'Etat de droit. L'exemple français est révélateur, à ce titre. Sa Constitution fait souvent l'objet de révisions dans le respect des procédures y relatives. Toutefois, cette lecture positiviste du droit constitutionnel, associée à une vue angélique de la nature même des révisions peut attirer le juriste vers les pièges du constitutionnalisme avec les dérives que l'histoire politique de l'Allemagne hitlérienne nous enseigne. Dans ces conditions, parler encore de rigidité constitutionnelle serait faire preuve d'un juridisme au-dessus de toute réalité. Le nombre élevé de révisions constitutionnelles opérées dans les pays, dont les Constitutions paraissent théoriquement rigides, est significatif à cet égard. Ce nombre témoigne de la facilité pratique des modes de révisions.

Une révision constitutionnelle peut parfaitement s'effectuer dans la droite ligne de la légalité la plus pure et se révéler illégitime. La légitimité doit être prise ici dans le sens de la conscience du moment. Il semble bien que les dernières révisions constitutionnelles en Afrique soient perçues comme telles c'est-à-dire purement conjoncturelles, destinées à porter atteinte à l'alternance et surtout de nature à modifier l'équilibre politique. De tels procédés sont constitutifs de ce que la doctrine désigne par « *la fraude à la Constitution* ». Sur ce point, un risque supposé ou réel de retour à l'autoritarisme existe et ces révisions apparaissent désormais comme illégitimes. Pour éviter ces pièges, il apparaît dès lors nécessaire d'instaurer une certaine morale du constitutionnalisme en Afrique. Il y aurait donc urgence à poser un certain nombre de limites, pas forcément inscrites dans la Constitution, à ne pas franchir lors des révisions constitutionnelles. D'ailleurs, c'est le principe même du constitutionnalisme démocratique<sup>187</sup>. Pour cela, la question de savoir si l'on peut utiliser, même régulièrement, tous les mécanismes constitutionnels pour atteindre n'importe quel objectif politique mérite une réponse négative. Par ailleurs, au-delà de toute idée de morale, l'absence de séparation effective des pouvoirs est de nature à vider le constitutionnalisme de sa substance, si tant il est vrai que ce dernier n'est rien d'autre que « *l'idéologie qui entend organiser le pouvoir pour préserver la liberté, notamment par la séparation des pouvoirs et la représentation* »<sup>188</sup>.

---

<sup>183</sup> TROPER (M), « La Constitution de 1791 aujourd'hui », op. cit., p. 5.

<sup>184</sup> Selon une idée chère à Montesquieu et reprise à l'article 16 de la Déclaration des droits de 1789 énonce à cet effet qu'une société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée n'a point de Constitution.

<sup>185</sup> En effet, la Constitution de l'URSS était fondée sur la confusion des pouvoirs, celles des régimes d'assemblée aussi. Par ailleurs, le principe dominant dans les régimes présidentiels est la confusion des pouvoirs.

<sup>186</sup> Dans un débat organisé par Radio France Internationale en date du 28 juin 2004 sur les révisions concernant les clauses de limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique, cet homme politique tchadien déclarait alors que « *toute constitution étant une œuvre humaine, elle est faite pour être adaptée à l'évolution de la société. Dès l'instant que la constitution elle-même prévoit qu'on doit la réviser, la question posée est : est-ce que la révision engagée respecte les normes constitutionnelles* ».

<sup>187</sup> Jean du Bois de Gaudusson, dans le débat organisé par Radio France Internationale, en date du 28 juin 2004, sur les révisions concernant les clauses de limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique.

<sup>188</sup> HAMON (F.) et TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 45.

Or de nos jours c'est à la justice constitutionnelle qu'il appartient de faire respecter la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, la doctrine de la supra-constitutionnalité dans sa variante moderne conduit à accorder au juge constitutionnel le pouvoir d'annuler les lois de révision constitutionnelle qui toucheraient à certains principes fondamentaux. Ainsi, si la Constitution interdit de porter atteinte à la forme républicaine, elle interdirait implicitement d'enfreindre certains principes liés à cette forme républicaine, comme le caractère démocratique ou l'Etat de droit. Cette doctrine inspire certains aspects de la jurisprudence des Cours constitutionnelles allemande et italienne<sup>189</sup>.

Il en résulte ainsi une certaine immutabilité des Constitutions, mais la rigidification n'est pas synonyme d'immutabilité absolue. D'ailleurs, décréter une immutabilité reviendrait à se révolter *contre les lois de l'histoire et l'invincible poussée du progrès*<sup>190</sup> car il est *contre la nature du corps social de s'imposer des lois qu'il ne puisse révoquer*<sup>191</sup>. Les prescriptions contenues dans la norme constitutionnelle, aussi solennelles soient-elles, ne sont alors que de simples barrières de papier<sup>192</sup>, aussi un contrôle s'avère-t-il indispensable. Même si la justice constitutionnelle ne peut rien face à une révision constitutionnelle effectuée dans les formes prescrites par la Constitution, son rôle peut néanmoins s'avérer nécessaire.

Depuis les transformations survenues dans les années 1990 consécutives au renforcement démocratique, de nombreux Etats africains ont institué des organes spécialement chargés du contrôle de la constitutionnalité, emboîtant ainsi le pas aux Etats d'Europe centrale et orientale après l'effondrement du communisme<sup>193</sup> et les devançant même parfois. Des deux modèles de justice constitutionnelle qui existent à savoir le modèle américain<sup>194</sup> et le modèle européen<sup>195</sup>, la presque totalité des États africains ont plutôt fait un choix inspiré du modèle européen. On peut ainsi citer les exemples du Bénin<sup>196</sup>, du Cameroun<sup>197</sup>, du Congo<sup>198</sup>, de la Côte

---

<sup>189</sup> Ces Cours Constitutionnelles ont été amenées à limiter la souveraineté du pouvoir constituant en déclarant que certains principes avaient une valeur supra-constitutionnelle et devaient de ce fait être protégés contre toute tentative de révision.

<sup>190</sup> ESMEIN (A), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, op., cit., p. 472.

<sup>191</sup> ROUSSEAU (J-J), *Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation*, Ch. IX, 1772, p-p. 387-388.

<sup>192</sup> TROPER (M), « La Constitution de 1791 aujourd'hui », op. cit., p. 8.

<sup>193</sup> Lire à ce propos, MASSIAS (J-P), *Justice constitutionnelle et transition démocratique en Europe de l'Est*, LGDJ, 1998.

<sup>194</sup> Dans le modèle américain, le contrôle de la constitutionnalité des lois n'est pas inscrit dans le texte de la constitution de 1787, il est né de la volonté de la Cour suprême elle-même, dans son arrêt de 1803 : "Marbury vs. Madison". Depuis cet arrêt, la justice constitutionnelle est confiée à l'ensemble de l'appareil judiciaire. Elle ne se distingue pas de la justice ordinaire dans la mesure où tous les litiges sont jugés par les mêmes tribunaux et en général dans les mêmes conditions. La dimension constitutionnelle peut survenir dans tout litige et ne nécessite pas un traitement particulier. Lire à ce propos ZOLLER (E.), *Les grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, PUF, juin 2000.

<sup>195</sup> Dans le modèle européen, le contrôle de la constitutionnalité des lois naît d'une construction théorique cohérente, celle de Kelsen en l'occurrence avant d'être mis en pratique. Ici, le contentieux constitutionnel est à distinguer du contentieux ordinaire ; il est du ressort exclusif d'un tribunal spécialement conçu et constitué à cet effet, situé hors hiérarchie judiciaire et, spécialisé dans le contentieux constitutionnel. Il peut statuer, sans qu'il y ait besoin de litige à proprement parler, sur saisine directe d'autorités politiques et juridictionnelles, voire de particuliers, par des décisions ayant autorité de la chose jugée.

<sup>196</sup> La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 institue par son article 114 une Cour constitutionnelle.

<sup>197</sup> La Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 institue en son titre VII, article 46, un Conseil constitutionnel.

<sup>198</sup> Le Conseil constitutionnel est créé par l'article 138 de la Constitution du 15 mars 1992.

d'Ivoire<sup>199</sup>, de Djibouti<sup>200</sup>, du Gabon<sup>201</sup>, de Madagascar<sup>202</sup>, du Mali<sup>203</sup>, de la Mauritanie<sup>204</sup>, de la République centrafricaine<sup>205</sup>, du Sénégal<sup>206</sup>, du Tchad<sup>207</sup> et du Togo<sup>208</sup>.

L'existence textuelle des juridictions constitutionnelles apparaît indéniable au sein du nouveau constitutionnalisme africain. Par ailleurs, elles disposent toutes, des pouvoirs classiques des juridictions constitutionnelles<sup>209</sup>.

Toutefois, un nombre considérable d'Etats tarde encore à les mettre en place et, quand bien même elles le sont, leur influence demeure assez marginale.

A quelques exceptions près, les juridictions constitutionnelles africaines<sup>210</sup> ne jouent pas encore pleinement leur rôle. Ainsi, en dehors du Bénin, du Niger et, dans une moindre mesure, du Mali et de Madagascar, les Cours constitutionnelles africaines ou ce qui en tient lieu, demeurent dans une attitude timorée.

Au Bénin, de 1993 à 1998, la Cour constitutionnelle a rendu 468 décisions dont de nombreuses annulèrent des ordonnances, des lois, des décrets et des arrêtés. De même, de 1991 à 2001, elle en a rendu 257 relatives aux droits de l'homme. Par la décision n°02-144 du 23 décembre 2002, elle s'est rendue célèbre en rendant une décision dont la conséquence n'est rien moins que l'interdiction de la polygamie<sup>211</sup>.

A Madagascar, la Haute Cour n'a pas hésité à destituer le Chef de l'Etat conformément aux dispositions constitutionnelles.

Au Niger, la Cour suprême s'est prononcée avec courage sur les conflits résultant de la cohabitation, en 1992, entre le Président Mahamane Ousmane et son Premier Ministre Hama Amadou<sup>212</sup>. Elle a eu à connaître de multiples requêtes, émanant tantôt du Premier ministre, tantôt du Président de la République, relatives à l'interprétation des dispositions constitutionnelles organisant la cohabitation au sein de l'exécutif. Tranchant tantôt en faveur de l'un, tantôt en faveur de l'autre, se conformant ainsi à la lettre et à l'esprit de la Constitution. Cette juridiction a ainsi « administré la preuve de l'émergence d'une justice constitutionnelle indépendante des pouvoirs politiques »<sup>213</sup>.

Cette fonction de juge constitutionnel est cependant loin d'être institutionnalisée partout. Très souvent, les juges des hautes juridictions ne se sont pas montrés irréprochables, au contraire. Ainsi, au Cameroun, au Gabon, en Guinée, au Togo et en Centrafrique<sup>214</sup>, pour ne citer que ces cas emblématiques, « les juges constitutionnels se sont souvent déconsidérés en validant des résultats électoraux truqués ou tronqués »<sup>215</sup>.

---

<sup>199</sup> Un Conseil constitutionnel est mis en place par l'article 62 de la Constitution du 3 novembre 1960 révisée le 16 août 1994.

<sup>200</sup> Le titre VIII, article 75 de la Constitution djiboutienne du 15 septembre 1992 crée un Conseil constitutionnel.

<sup>201</sup> Une Cour constitutionnelle a été mise en place par la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 en son article 83.

<sup>202</sup> La Constitution malgache du 18 septembre 1992 a institué une Cour constitutionnelle en son article 106.

<sup>203</sup> La Constitution malienne du 25 février 1992 institue par son article 85 une Cour constitutionnelle.

<sup>204</sup> La Constitution mauritanienne du 12 juillet 1991 institue par son article 81 un Conseil constitutionnel.

<sup>205</sup> La Constitution centrafricaine du 28 décembre 1994 institue par son article 70 une Cour constitutionnelle.

<sup>206</sup> La Constitution sénégalaise du 02 mars 1998 institue par son article 80 un Conseil constitutionnel.

<sup>207</sup> La Constitution tchadienne du 14 avril 1996 institue par son article 164 un Conseil constitutionnel.

<sup>208</sup> La Constitution togolaise du 14 octobre 1992 institue par son article 99 une Cour constitutionnelle.

<sup>209</sup> Lire à cet effet OULD BOUBOUTT (A. S.), « Les juridictions constitutionnelles en Afrique : Evolutions et enjeux », Annuaire international de justice constitutionnelle, XIII-1997, p. 35 et suiv.

<sup>210</sup> Lire à cet effet KOFFI AHADZI, op. cit., p.49-50.

<sup>211</sup> Dans un pays à fortes traditions, on ne peut que s'incliner devant l'audace qui habite les membres de la haute juridiction béninoise.

<sup>212</sup> Lire à ce propos TANKOANO (A.), « Conflits autour des règles normatives de la cohabitation au Niger », *Polis, Revue camerounaise de science politique*, 1996, n°2, p-p. 91-106.

<sup>213</sup> DONFACK SOKENG (L.), op. cit., p. 105.

<sup>214</sup> A l'occasion de la sélection des candidats à l'élection présidentielle de 2005, la Cour constitutionnelle avait éliminé un certain nombre de candidats notamment de l'opposition. Non contents de la décision de la haute juridiction, ces derniers saisissent le Président de la République en lui demandant d'user de son pouvoir de garant de l'unité nationale et de la paix sociale afin de réformer la décision pourtant insusceptible de recours selon la Constitution. Le conflit sera résolu par un accord politique conclu à Libreville avec la médiation du Président Bongo. Cette médiation a pour conséquence de réformer la décision de la Cour constitutionnelle en autorisant un certain nombre de candidats initialement exclus de la course aux présidentielles. Ce genre d'arrangement procède assurément de la volonté de préserver la paix sociale, mais n'œuvre pas à crédibiliser le



Plusieurs raisons peuvent expliquer ce manque d'efficacité dans l'œuvre de défense et donc de stabilisation de la norme fondamentale.

La première tient, à coup sûr, à la composition même de ces cours où l'influence<sup>216</sup> des Chefs d'Etat est souvent trop accentuée, comme en témoignent les exemples camerounais<sup>217</sup> et sénégalais<sup>218</sup>.

La seconde raison tient au fait que, dans de nombreux cas, pour des raisons d'ordre économique ou autre, de nombreuses institutions, dont la création est pourtant prévue par la loi fondamentale, continuent de relever du domaine purement théorique, parfois près d'une dizaine d'années après son adoption. Ceci est parfois le cas des juridictions constitutionnelles dont l'absence se fait souvent sentir sur l'issue des conflits juridiques impliquant le sommet de l'Etat<sup>219</sup>. Là encore, l'exemple camerounais<sup>220</sup> est édifiant.

Une autre raison serait probablement l'histoire du contrôle de la constitutionnalité des lois dans un pays qui inspire largement les constituants africains à savoir la France. Ce contrôle a mis longtemps avant de s'imposer et, aujourd'hui encore, il n'est pas totalement toléré. Il le serait sans doute encore moins si le juge constitutionnel prétendait exercer un contrôle sur l'exercice du pouvoir constituant. La décision n° 2003-469 du Conseil constitutionnel français, en date du 26 mars 2003, est révélatrice de la prudence assurément pédagogique à cet effet. Ce jour-là, la haute juridiction française se déclara tout simplement incompétente pour « contrôler les lois de révision constitutionnelle adoptées dans le cadre de l'article 89 même lorsqu'elles n'ont pas été soumises au référendum ».

## Conclusion

Les différents mouvements de transition démocratique<sup>221</sup> ont abouti à un rapprochement fondamental, voire à une uniformisation du droit constitutionnel non seulement régional mais mondial aussi bien en ce qui

---

travail de la jeune Cour constitutionnelle à qui on demandera plus tard de proclamer les résultats des élections présidentielles.

<sup>215</sup> KOFFI AHADZI, *op. cit.*, p. 50.

<sup>216</sup> Le manque d'indépendance de l'instance de régulation des pouvoirs publics est toujours source de fragilité des institutions, notamment lorsque celle-ci est sollicitée comme arbitre entre l'Exécutif et le Législatif ou entre les deux têtes de l'exécutif. Il est donc plus que jamais urgent et nécessaire que les juridictions constitutionnelles s'affranchissent des logiques partisans et s'imposent comme des arbitres impartiaux, même si leur interprétation sera toujours susceptible de critiques, notamment en provenance de la doctrine. Le plus important demeure que leurs décisions soit acceptées par tous les acteurs de la vie politique. Or l'exemple centrafricain montre dessein la considération qui est réservée aux décisions des juridictions constitutionnelles en Afrique.

<sup>217</sup> Lire sur ce point ATANGANA AMOUGOU (J-L.), « La constitutionnalisation du droit en Afrique : l'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », *AJJC*, XIX, 2003, p-p. 45-63. Le Conseil constitutionnel camerounais comprend onze membres, trois sont nommés par le Président de la République dont le Président, trois par le Président de l'Assemblée Nationale après avis de son bureau, trois par le Président du Sénat après avis de son bureau, deux par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Au regard de la configuration politique actuelle du Cameroun, l'influence du Chef de l'Etat est de nature à discréditer la haute juridiction. En effet, au-delà des trois membres dont le choix lui revient directement, il choisit indirectement les deux membres dont le choix revient théoriquement au Conseil Supérieur de la Magistrature qu'il préside et dont il nomme tous les membres. Ajouté à cela qu'il dispose d'une écrasante majorité à l'Assemblée Nationale et que celle-ci choisira difficilement des membres qui pourraient lui être hostiles, on peut penser que sur les onze membres qui composent le Conseil, il pourrait en choisir au moins huit dans la réalité alors que six lui suffiraient amplement.

<sup>218</sup> Dans ce pays, c'est le Président de la République qui nomme la totalité des cinq membres composant le Conseil constitutionnel.

<sup>219</sup> BOURGI (A), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *op. cit.*, p. 746.

<sup>220</sup> La Constitution du 18 janvier 1996 crée en son article 46 un Conseil constitutionnel, seulement, près de dix ans après, il n'est toujours pas opérationnel. La loi portant sur son organisation et son fonctionnement n'a été adoptée par l'Assemblée Nationale qu'en avril 2004. C'est donc toujours la Cour suprême, créée en 1972 dans un contexte monolithique, avec des habitudes bien ancrées, qui continue de siéger en lieu et place du Conseil constitutionnel sus-dit, y compris pour l'élection présidentielle du 11 octobre 2004. Le peu d'empressement qui caractérise certains dirigeants africains dans la mise en place des instances de régulation juridictionnelle peut donc à juste titre renvoyer au phénomène d'instabilité constitutionnelle.

<sup>221</sup> GOUAUD (C), « Recherches sur le phénomène de transition démocratique », *RDP*, 1991, n°1, p-p. 81-121.

concerne les institutions politiques<sup>222</sup> qu'en ce qui concerne la proclamation et la garantie des droits fondamentaux. Ce mouvement unificateur a abouti à une forme de patrimoine constitutionnel non plus simplement européen<sup>223</sup>, mais mondial. Toutefois cette uniformisation s'accompagne quelquefois d'étranges paradoxes. Il en est ainsi du paradoxe de la notion de Constitution en Afrique.

Pendant longtemps, seules les règles et la pratique de la révision des Constitutions, question certes fondamentale en droit constitutionnel, mais pas unique, a semblé présenter un intérêt pour les juristes tant africains qu'occidentaux<sup>224</sup>.

L'institutionnalisation de la crise constitutionnelle en Afrique a fait apparaître d'autres questionnements non moins essentiels. Il en est ainsi de celui qui fait l'objet de la présente étude. La pratique des révisions constitutionnelles en Afrique en général, des dernières révisions en particulier remet en cause la distinction doctrinale classique entre Constitution écrite, donc rigide, et Constitution coutumière, donc souple. Rigides dans leurs structures, les Constitutions africaines ne manqueraient pas de souplesse, comme l'attestent les diverses retouches apportées régulièrement aux textes initiaux. Les Constitutions africaines évoluent donc autour d'un double tropisme. A la fois rigides et révisables à souhait, elles offrent à ce titre un visage d'une rare plasticité et la révision devient un simple processus d'ajustement de la norme fondamentale. A la rigidité théorique des textes constitutionnels s'oppose leur instabilité pratique. Cependant, la souplesse des Constitutions africaines se démarque de la conception classique c'est-à-dire coutumière et non écrite.

Si les Constitutions africaines ne sont donc ni rigides, ni souples au sens classique du terme, dans quelle catégorie peut-on les classer ? Peut-on parler ici de Constitutions mixtes ? Assurément car *une classe mixte est une classe d'objets qui présentent tous les caractères de chacune des deux autres*<sup>225</sup>. Ou alors doit-on simplement les qualifier de Constitutions écrites souples, « nouvelle catégorie » dans laquelle on rangerait par exemple toutes celles qui subissent une révision dans un intervalle de temps relativement court ? Ou encore doit-on se tourner résolument vers d'autres modes de raisonnement juridique et considérer que le temps des classifications est révolu car les classements ne nous enseignent rien<sup>226</sup>. Assurément non, car leur emploi généralisé en droit constitutionnel traduit à coup sûr, sinon un intérêt logique, du moins un intérêt scientifique. D'abord, l'opposition entre Constitution rigide et Constitution souple est l'expression d'une ontologie réaliste<sup>227</sup> nécessaire au discours juridique, mais elle présente de nombreuses limites, heurte la logique et n'enseigne pas grand chose. De surcroît, elle repose sur le présupposé absurde selon lequel les Constitutions pures sont des êtres réels et malgré tout cela, elle ne sert de fondement à l'argumentation que lorsqu'il existe un doute sur leur réalité ou leur substance<sup>228</sup>.

Quoi qu'il en soit, le droit constitutionnel classique cède du terrain ou plutôt est obligé de faire des concessions considérables. Aussi, assiste-t-on de nos jours à une « hardisation » des Constitutions souples à l'instar de la Grande Bretagne avec de plus en plus de textes écrits mais aussi à une « softisation » des

---

<sup>222</sup> Ce mouvement concerne aussi bien le nombre d'organes, les modes d'élection, la durée des mandats, les compétences que le mode de fonctionnement.

<sup>223</sup> ROUSSEAU (D), « Pas d'Europe sans constitution » in *Le Monde*, 18 janvier 1997.

<sup>224</sup> Lire à cet effet : GONIDEC (P-F), *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, Paris, 1974.

LAVROFF (D-G), *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire ; les Etats francophones*, Ed. Pedone, Paris, 1976, p. 394 et suiv.

CONAC (G), *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et la République malgache*, Economica, Paris, 1979.

CONAC (G), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, Paris, 1980.

OWONA (J), *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Berger-Levrault, Collection Mondes en devenir, Paris, 1985.

LEKENE DONFACK (P. E), « La révision des constitutions en Afrique », *RJPIC*, 1989, p. 50 et suiv.

MELEDJE DJEDJRO (F), « La révision des constitutions dans les Etats africains francophones: Esquisse de bilan », op. cit., p.111 et suiv.

PROUZET (M), « Les procédures de révision constitutionnelle » in CONAC (G), *Dynamiques et finalités des droits africains*, op. cit. p. 281 et suiv.

<sup>225</sup> TROPER (M), « Les classifications en droit constitutionnel », op. cit., p. 949.

<sup>226</sup> TROPER (M), « Les classifications en droit constitutionnel », op. cit., p. 951.

<sup>227</sup> Pour de nombreux auteurs, les types de Constitutions ne sont que la réalisation plus ou moins parfaite d'une Constitution écrite rigide ou coutumière souple qui leur préexiste. Ainsi, c'est par généralisation à partir de la Constitution britannique que l'on a construit le type de Constitution souple, pourtant cette Constitution est souvent présentée comme l'application de la Constitution coutumière. De la même façon, c'est à partir des Constitutions américaine et française que l'on a construit l'idée des Constitutions rigides.

<sup>228</sup> TROPER (M), « Les classifications en droit constitutionnel », op. cit., p. 956.

Constitutions rigides caractérisées par la facilité à les réviser, à l'instar des Constitutions africaines, même si, par ailleurs, la rigidité normative doit être distinguée de la stabilité constitutionnelle<sup>229</sup>. D'ailleurs, comme le démontre notre analyse, la première n'entraîne pas forcément la seconde.

S'agit-il seulement de concessions conjoncturelles après lesquelles le droit constitutionnel classique reprendrait le dessus, à des niveaux différents, avec des formules nouvelles, mais en gardant l'essentiel de la charpente? Ou bien va-t-on vers des types d'institutions politiques entièrement neufs, s'éloignant progressivement du droit constitutionnel classique parce que les contextes nouveaux auront été plus forts que l'armature logique<sup>230</sup>?

Cette dernière hypothèse est peut-être le rendez-vous du donner et du recevoir qui constituera le patrimoine constitutionnel commun<sup>231</sup> de l'humanité. En tout état de cause, c'est un phénomène qui interroge la science du droit constitutionnel.

---

<sup>229</sup> Selon le professeur Henry ROUSSILLON, la multiplication des révisions constitutionnelles souvent interprétée comme une forme d'atteinte à la rigidité constitutionnelle ne constitue en fait qu'une atteinte à la stabilité constitutionnelle. La rigidité normative n'est nullement en cause, *in* « Rigidité constitutionnelle et justice constitutionnelle », *op. cit.* p. 252.

<sup>230</sup> HAURIOU (A), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1966, p. 83.

<sup>231</sup> SINDJOUN (L), *La formation du patrimoine constitutionnel commun des sociétés politiques*. Eléments pour une théorie de la civilisation politique internationale, Série des monographies du CODESRIA, Dakar, 1997.