

La problématique de la Révisibilité des constitutions en Afrique. Enjeux et Perspectives

PONGO MIKOBI Stéphane¹

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6924881>

Published Date: 28-July-2022

Abstract: The Constitution is a supreme law in almost every country in the world. Since states are dynamic, the constitution is also called upon to evolve to adapt to this dynamism. A static Constitution is a fallen Constitution. But in Africa, notwithstanding the adaptability to which the constitution must be subjected, there is a constitutional inconsistency detrimental to the good mobility of the state. This inconsistency is caused by a glut of constitutional revisions for sordid gains, often linked to the retention of heads of state in power beyond the previously defined legal mandates. As a result, several crises have rose and have, in most cases, resulted in political arrangements and agreements that have sometimes supplanted the constitution. Despite some one-off successes in discouraging constitutional slippages, African constitutionalism is marked by recurring failures in its career. Ultimately, Africans need to return to common sense. The constitution to be written must interact with all the stakeholders in the social contract. It must avoid leaning towards political authoritarianism and thus establish by law an impassable border to the powers. And that will be the affirmation of the rule of law by constitutional orthodoxy.

Keywords: constitution - state - revision - African - supremacy – mandate.

Résumé : La Constitution est une loi suprême dans presque tous les pays du monde. Etant donné que les Etats sont dynamiques, la constitution est aussi appelée à évoluer pour s'adapter à ce dynamisme. Une Constitution statique est une Constitution trépassée. Mais en Afrique, nonobstant l'adaptabilité auquel la constitution doit être soumise, il est constaté une inconstance constitutionnelle néfaste à la bonne mobilité de l'Etat. Cette inconstance est occasionnée par une surabondance des révisions constitutionnelles pour des gains sordides, très souvent liés au maintien des chefs d'Etats au pouvoir au-delà des mandats légaux préalablement définis. En conséquence, plusieurs crises ont vu le jour et se sont soldées, dans la plupart des cas, par des arrangements et des accords politiques qui parfois ont supplanté la constitution. Malgré quelques réussites ponctuelles tendant à décourager les dérapages constitutionnels, le constitutionnalisme africain est marqué par des échecs récurrents dans son parcours. En définitive, les africains doivent revenir au bon sens. La constitution à écrire doit mettre en interaction toutes les parties prenantes au contrat social. Elle doit éviter de pencher vers l'autoritarisme politique et fixer ainsi par le droit, une frontière infranchissable aux pouvoirs. Et ça sera l'affirmation de l'Etat de droit par l'orthodoxie constitutionnelle.

Mots clés : constitution – Etat – révision – Africain – suprématie – mandat.

1. INTRODUCTION

La Constitution est un ensemble de textes juridiques qui définit les différentes

Institutions composant l'État et qui organise leurs relations. En d'autres termes, elle est un texte qui fixe l'organisation et le fonctionnement d'un organisme, généralement d'un État. La valeur de la Constitution d'un État varie selon le régime en place, elle a généralement une valeur supérieure à la loi. Elle est à la fois l'acte politique et la loi fondamentale qui unit et régit de manière organisée et hiérarchisée l'ensemble de rapports entre gouvernants et gouvernés au sein de cet État, en tant qu'unité d'espace géographique et humain. La Constitution protège les droits et les libertés des citoyens contre les abus de pouvoir potentiels des titulaires des pouvoirs (exécutif, législatif, et judiciaire). Etant le texte qui institue les différents organes composant l'État, elle est généralement considérée comme la norme la plus élevée.

¹ Assistant d'Enseignement et Doctorant à l'Université de Lubumbashi, Faculté des Sciences Sociales, politiques et Administratives

Cependant, la suprématie de la Constitution n'est pas toujours garantie. Malgré sa place au sommet de la hiérarchie des normes, elle demeure une règle interne à chaque pays et peut entrer en concurrence avec les règles internationales. *Certaines juridictions internationales, comme la Cour de justice de l'Union européenne ou la Cour européenne des droits de l'homme, font ainsi primer les engagements internationaux sur l'ensemble des règles internes des pays concernés, y compris leur Constitution*².

Par ailleurs, la suprématie de la Constitution sur les règles de droit interne n'est pas systématiquement assurée. Ainsi, *dans certains systèmes juridiques (ex : France avant 1958), la Constitution est avant tout un texte fondateur qui n'a pas vocation à s'imposer aux règles de droit produites par les institutions qu'elle a définies*³. Dans ce cas, la loi a rang de norme de référence et aucune autorité ne peut en contester la validité.

En outre, si en 1990 le vent de la démocratie avait soufflé sur le continent, occasionnant des réformes en cascade au sein des pays africains, aujourd'hui c'est plutôt le vent de la modification des constitutions qui détriment l'Afrique. *Cette révision revêt une dimension importante dans l'évolution du constitutionnalisme africain, non seulement parce qu'elle constitue un élément moteur, mais et surtout, parce qu'elle démontre certaines conceptions du pouvoir politique dans le continent tout entier*,⁴ comme l'affirme l'enseignant chercheur tchadien Adja Djounfoune.

La Constitution étant la loi suprême, il faut des bonnes raisons pour porter atteinte à son intangibilité, surtout qu'elle est le plus souvent la Charte des Droits et Libertés fondamentales. Aussi, *une Constitution qui n'évolue pas est une Constitution morte et facile à enterrer*⁵. Ce qui revient à dire que la constitution est appelée à être modifiée au fil du temps pour l'adapter aux évolutions irréversibles que connaissent les Etats dans leurs parcours.

D'autre part, la reconnaissance du droit de révision à tout vent de la Constitution peut de même donner lieu à une instabilité constitutionnelle néfaste à la bonne marche de l'Etat. Alors, comment résoudre ce problème ?

La doctrine dominante accepte le droit de révision des Constitutions pour plusieurs raisons:

- raisons de "Real Politics" sanctionnant de nouveaux rapports de force ;
- nécessité sociologique de se conformer à l'idée de droit dominante dans les masses ;
- idée d'une légitime souveraineté constituante illimitée des générations futures à déterminer leurs propres institutions.

La suprématie de la loi constitutionnelle interdit tout de même les "révisions à tout vent", d'où une réglementation stricte du droit de révision.

L'objectif poursuivi dans cette étude est de scruter les enjeux des révisions constitutionnelles intempestives en Afrique et projeter les perspectives desdites constitutions dans le temps. Nous allons nous limiter, pour ce faire, à l'espace francophone. Pour y arriver, nous analysons, tour à tour, les points suivants :

- I. La contextualisation des constitutions africaines ;
- II. La récurrence révisionniste en Afrique ;
- III. La révision structurelle et la révision conjoncturelle ;
- IV. La pratique constitutionnelle en Afrique : succès ponctuels et échecs récurrents ;
- V. Les perspectives du constitutionalisme africains.

² A. Bourgi, « Lecture et relecture de la Constitution de la Ve République », in *colloque du 40e anniversaire de la Constitution française* 7-8-9 octobre 1998, p. 4.

³ P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 2007, p. 62

⁴ A. Djounfoune cité par R. Ngapi « Constitutions en Afrique : à qui profitent les révisions ? » http://www.congoforum.be/fr/analyse_detail.asp?id=20669.

⁵ G. Ntche Tissah « Le problème de la révisibilité des constitutions en Afrique » in <http://www.cameroonvoice.com/news/article-news-16838.html#WABQYjpsWp33rAB6.99>

II. LA CONTEXTUALISATION DES CONSTITUTIONS AFRICAINES

Les premières constitutions africaines datent des années 1960, considérées comme celles des indépendances des Etats africains. Celles-ci ouvraient une nouvelle ère qu'on a annoncée démocratique. Mais le caractère révolutionnaire qui a émaillé cette période a canalisé la quasi-totalité des Etats africains dans une rigidité monolithique sur fond de l'autoritarisme politique. En fait, les autocrates africains renforcèrent leur position en réécrivant les constitutions pour accumuler du pouvoir au détriment de tous les centres d'autorité concurrents dans l'appareil d'Etat

Il fallait attendre la fin des années 1980 pour voir l'Afrique connaître sa seconde phase de démocratisation : *La démocratie est ainsi innocentée et libérée pendant que le monopartisme est mis en accusation et condamné*⁶.

L'effervescence qui a accompagné ce processus était telle qu'on pouvait annoncer, sans hésiter, la sortie de l'Afrique de l'emprise des constitutions soit disant révolutionnaires portées jusqu'alors par les pères des indépendances. Mais, *le souvenir obsédant de trois décennies d'asservissement de l'Etat et des personnes, hantait encore les esprits et invitait à la prudence*.

Une des caractéristiques des constitutions adoptées à partir des années 90 en Afrique francophone est d'avoir limité dans bien des cas le nombre de mandats présidentiels. Cette option, 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. Mais si les constitutions ont été mises en place dans un contexte de fragilisation des anciens systèmes politiques, la situation a évolué, et le rapport de forces s'est modifié. La relative facilité avec laquelle les révisions constitutionnelles de ces dernières années ont été digérées le montre suffisamment. Et les protestations de la communauté internationale sont restées modérées.

Après plus ou moins deux décennies, le constat est que l'Afrique s'est replongée dans l'impasse constitutionnelle. Le constitutionnalisme africain semble victime de nouveaux usages. Les chefs d'Etats réécrivent les constitutions pour prolonger leur mandat au-delà de la période permise par le Texte, afin de se prémunir contre l'incertitude des élections transparentes imposée par la vague de la démocratie constitutionnelle dans un monde ouvert. Donc, après quelques années d'euphorie, le constitutionnalisme africain s'est retrouvé à nouveau sur la sellette. Certains ont alors conclu *qu'il souffre d'un vice congénital*⁷. Pourtant, tout laissait entrevoir que le constitutionnalisme avait à nouveau trouvé asile dans l'Etat de droit⁸. Des lendemains qui chantent pour le constitutionnalisme pointaient à l'horizon. Paradoxalement l'espoir a laissé la place au désappointement *rangeant ainsi le constitutionnalisme au rayon des illusions perdues*⁸.

III. LA RECURRENCE REVISIONNISTE EN AFRIQUE

La révision des lois qui régissent les peuples, notamment la constitution, dans la vie d'un Etat est normale. Même les Etats dits de la vieille démocratie ne sont pas en marge de cette réalité révisionniste. Par exemple, la constitution des Etats-Unis d'Amérique acceptée le 17 septembre 1787 par une convention réunie à Philadelphie, elle s'applique depuis le 4 mars 1789, et elle a été Modifiée par vingt-sept amendements, elle est l'une des plus anciennes constitutions écrites encore appliquées. La constitution française de 1789 postulait que *la nation a le droit imprescriptible de changer sa constitution*. En se basant sur ce pouvoir de révision selon les circonstances et les intérêts de toutes sortes, les pouvoirs africains, ont, à souhait, procédé à des modifications constitutionnelles de telles sortes que leurs constitutions ont été atteintes d'une inflation révisionniste. Cela est souvent justifié officiellement par la recherche constante d'institutions adaptées aux besoins et au niveau de développement tant économique, social que culturel. Mais en réalité, généralement les révisions tournent autour du statut du chef de l'Etat, de la dévolution, de l'alternance politique ; plus exactement elle porte sur la prolongation ou non du mandat présidentiel. À ce niveau deux tendances apparaissent : la première, négative, se situe dans la trajectoire du renouvellement ou de l'allongement du mandat arrivé à terme au bout de deux mandats successifs ; la rééligibilité ne se faisant qu'une seule fois. C'est le cas du Congo Brazza de Denis Denis Sassou-Nguesso, du Rwanda de Paul Kagame, du Burundi de Pierre Nkurunziza, et bien d'autres pays africains. La deuxième tendance, positive, se démarque par le jeu de

⁶ S.P. Huntington, *The third wave, democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991.

⁷ J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 22e édition, 2008, p. 397.

⁸ G. Conac, *Les Cours suprêmes en Afrique*, tome II, Economica, Paris, 1989, p. 3 et s. ⁸ P.

Avril, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997, p. 41.

l'abandon du pouvoir après l'exercice de deux mandats consécutifs, respectant l'esprit et la lettre de la constitution. C'est le cas des présidents Konaré du Mali.

Par ailleurs, deux procédés de modifications sont possibles : la révision par voie référendaire et celle effectuée par le parlement en exercice. Cette dernière formule est la plus utilisée. La raison en est simple : la majorité présidentielle coïncidant avec la majorité parlementaire, le tour est vite joué, comme au Cameroun en 2008 et en République Démocratique du Congo en 2011.

Si rien n'interdit à ce que le législateur modifie, complète ou abroge les dispositions législatives antérieures, le droit de l'État, cependant, doit se concilier avec l'Etat de droit. En principe, la souveraineté du peuple ne peut être entamée que par le peuple lui-même. Ce que le peuple a fait, il lui appartient, de le défaire, en retour.

La révision constitutionnelle peut représenter un danger pour le processus et la consolidation de la démocratie en Afrique. Elle est aujourd'hui un des enjeux pour la lutte pour le pouvoir : chacun veut modifier la constitution pour s'assurer un avantage décisif dans l'accession ou le maintien aux commandes de l'Etat. Ce qui affecte inéluctablement, le principe de l'alternance politique.

Les bouleversements politiques dans beaucoup de pays africains, sont déjà des signes révélateurs des difficultés que les dirigeants africains, éprouvent à trouver une solution satisfaisante à la problématique de la gouvernance.

Prenons à titre exemplatif quelques cas des pays africains qui ont déjà modifié leur constitution pour répondre à des besoins différemment motivés. Que ce soit en Afrique du Nord, Est, Centre ou Ouest, ces pays ont tous un seul dénominateur commun : *modifier la constitution pour s'éterniser au pouvoir.*

En République du Bénin, vers la fin du mandat de chaque Président de la République, le psycho drame de la modification constitutionnelle s'installe. Nous avons déjà vécu cela en 2006 vers la fin du second mandat de Kérékou II. Les thuriféraires du régime avaient fait feu de tout bois pour apporter des modifications à la constitution afin de maintenir leur champion au pouvoir. Non parce que Kérékou était le meilleur des présidents, mais parce qu'il était la seule caution pour permettre à une certaine classe de continuer à bénéficier en toute impunité des privilèges du pouvoir. Néanmoins, le branle-bas de combat des ONG et autres organisations de la Société civile avait permis de mettre fin à ce projet funeste pour la démocratie en son temps.

En Guinée-Conakry la constitution a été modifiée en 2002 dans l'intention d'autoriser le feu Président Lansana Conté à se représenter, à la fin de son second et dernier mandat aux élections présidentielles.

Au Tchad La constitution a été modifiée en 2005 et a permis à Idriss Deby Itno à se maintenir au pouvoir depuis son coup d'Etat de 1990.

En Mauritanie la modification de la constitution en 1991 a permis à Ould Taya de rester au pouvoir jusqu'à son renversement par coup d'Etat en août 2005.

Au Burkina Faso, Par un subtil jeu de levée de la limitation de mandats en 1997, puis de restauration de cette limitation en 2000, Blaise Compaoré est resté au pouvoir depuis son coup d'Etat de 1987 en 2014.

En Tunisie, la constitution a été modifiée également en 2002 pour permettre au Président, Zine Ben Ali de se représenter à l'élection présidentielle de 2004 qu'il a remporté pour un quatrième mandat. Pourtant, lorsqu'il avait destitué en 1987 le premier Président tunisien malade, Habib Bourguiba, 84 ans, il avait promis de mettre fin à la présidence à vie.

Au Togo, la constitution a été modifiée en 2003 et a permis à feu Eyadema de se faire réélire pour un troisième mandat de cinq ans, au terme de 36 années de pouvoir jusqu'à sa mort en 2005.

Au Burundi, le Président Pierre Nkurunziza avait impulsé la révision de la Constitution qui lui permettait de briguer un quatrième mandat en 2020. L'article 96 qui limitait à deux quinquennats les mandats présidentiels avait sauté. La nouvelle version de la Constitution burundaise prévoyait que le président sera élu pour sept ans renouvelables, mais 'il ne peut pas < diriger plus de deux ans successifs >. Rien n'empêcherait alors le président Pierre Nkurunziza de se représenter en 2020 et de se maintenir au pouvoir jusqu'en 2034. Toute référence à l'accord de paix d'Arusha est de fait gommée, car il interdit à un chef d'Etat de diriger ce pays plus de dix ans. Pierre Nkurunziza pourrait même se représenter théoriquement en 2041.

Mais contre toute attente, à l'aube des élections présidentielle de 2020, ce dernier a renoncé de se représenter comme candidat et a choisi Evariste Ndayishimiye comme dauphin qui a gagné lesdites élections avec 71,45% de voix.

Au Rwanda, Paul Kagame a eu à procéder à une révision constitutionnelle dont la population a approuvé massivement, selon la commission électorale, en votant en faveur de « oui » à 98,13 % contre 1,71 % pour le « non »⁹. Cette révision constitutionnelle permet au président Paul Kagame de se présenter pour un nouveau mandat et de potentiellement de diriger le pays jusqu'en 2034. Le nouvel article 101 continue de limiter à deux le nombre de mandats présidentiels, tout en abaissant sa durée de sept à cinq ans. Mais parallèlement, un nouvel article 172 stipule que la réforme n'entrera en vigueur qu'après un nouveau septennat transitoire, entre 2017 et 2024. Le président sortant y sera donc éligible, de même que légalement aux deux quinquennats suivants. Elu en 2003 et réélu en 2010, avec plus de 90 % des voix à chaque fois, M. Kagame a été réélu encore une fois en 2017.

Au Congo Brazza, le vendredi 6 novembre 2015, le Président Denis Sassou-Nguesso a promulgué la nouvelle constitution issue du référendum controversé du 25 octobre 2015, lequel a été boycotté par l'opposition. Ce nouveau texte constitutionnel a permis au Président Sassou de se représenter aux élections de 2016 qu'il a l'emporté, après avoir épuisé ses deux mandats prévus par la constitution de 2002.

⁹ « Le Rwanda vote la révision de la Constitution permettant un nouveau mandat pour Kagame » in *Le Monde* du 19.12.2015, <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/12/19/>

⁹ J. du Bois de Gaudusson, « L'accord de Linas Marcoussis, entre droit et politique », in *Afrique contemporaine*, n° 206, 2003, p. 620.

⁹ K. Kassiré Koumakoye cité par J. Brooke, "Habre Policy in Chad: Name Ex-Foes to Key Posts", *The New York Times*, August 18, 1987. In https://en.wikipedia.org/wiki/Delwa_Kassir%C3%A9_Koumakoye

⁹ R.S.M. Dossou, « La Cour constitutionnelle du Bénin : l'influence de sa jurisprudence sur le constitutionnalisme et les droits de l'homme », Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, Cape Town, Afrique du Sud, 23 au 24 janvier 2009.

En République Démocratique du Congo, la constitution du 18 février 2006 a été révisée en 2011. Les élections présidentielles qui étaient prévues à deux tours précédées d'un débat entre les deux tours, ont été réduites à un seul tour. Et ceci était en rapport avec les élections présidentielles qui devaient avoir lieu la même année.

D'une manière ou d'une autre, toutes ces modifications constitutionnelles reprisent ci-dessus, sont en rapport avec soit les élections du chef d'Etat, soit avec la durée de son mandat. Ceci donne toute la mesure de la quintessence du constitutionnalisme africain.

IV. REVISIONS STRUCTURELLE ET CONJONCTURELLE

Tout en notant que les constitutions africaines ont souvent été adoptées dans l'urgence, et qu'un certain toilettage s'impose, Jean Du Bois de Gaudusson spécialiste français du droit constitutionnel, rappelle qu'*une constitution se change, en effet, et c'est parfaitement conforme à l'Etat de droit, si l'on fait référence au cas français, on s'apercevrait qu'une constitution peut se changer assez souvent, dès lors que les procédures sont respectées et que la révision s'effectue dans les formes républicaines*⁹.

C'est aussi l'idée défendue par un homme politique tchadien, l'ancien Premier Ministre Kassiré Kassiré Koumakoye, qui note que *toute constitution étant une œuvre humaine, elle est faite pour être adaptée à l'évolution de la société*¹⁰.

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 ? A question, l'avocat et homme politique Béninois Robert Dossou répond:

⁹ J. du Bois de Gaudusson, « L'accord de Linas Marcoussis, entre droit et politique », in *Afrique contemporaine*, n° 206, 2003, p. 620.

¹⁰ K. Kassiré Koumakoye cité par J. Brooke, "Habre Policy in Chad: Name Ex-Foes to Key Posts", *The New York Times*, August 18, 1987. In https://en.wikipedia.org/wiki/Delwa_Kassir%C3%A9_Koumakoye

*Une action peut être dans la ligne de la légalité la plus pure et se révéler parfaitement illégitime. La légitimité, c'est la conformité à la conscience du moment...*¹¹

Robert Dossou¹² fait également une distinction entre ce qui pourrait s'apparenter à une révision structurelle, consistant en une refonte profonde du texte constitutionnel, et une révision conjoncturelle, inspirées par des considérations politiques. Or, et même si elle est incluse dans un ensemble d'autres modifications, la révision des mandats présidentiels risquent fort d'apparaître comme éminemment conjoncturelle, tel que l'affirme Zeus Ajavon, juriste et homme politique togolais : *avant tout politique ...il faut voir pourquoi les mandats présidentiels ont été limités, à l'époque où l'on rédigeait les constitutions, dans un contexte donné. Est- ce que ce contexte a changé ?*¹³ Le contexte, si on l'entend bien, étant celui-ci : pas plus qu'hier l'alternance n'est tellement en vigueur en Afrique. Mais aujourd'hui on manipule les textes... In fine, Robert Dossou relève : *les Africains ont tendance à voir la stabilité comme personnalisée....c'est le cas si Pierre ou Paul restent au pouvoir et il y a stabilité institutionnelle : c'est ce que nous essayons de construire*¹⁵. A la lumière de ce qui précède, le même Robert Dossou a énoncé la formule imagée de la constitution : *c'est à la fois le concentré de l'histoire d'un peuple et la plateforme de ses espérances*¹⁴.

Et nous allons conclure ce point en une phrase : c'est aux princes africains et leurs remparts capitalistes que profite la modification des constitutions en Afrique.

V. LA PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE EN AFRIQUE : SUCCES PONCTUELS ET ECHECS RECURRENTS

Dans la pratique constitutionnelle africaine, il n'y a pas eu que des déboires, elle a engrangé aussi quelques succès qui font le contrepoids, bien que moindre, avec les ratés.

A ce propos Karim Dosso a publié une étude fouillée et intéressante intitulée *Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences*¹⁵

En effet, dans les démocraties occidentales, *la justice constitutionnelle est la clé de voûte de l'État de droit*¹⁶, ladite justice constitutionnelle, en Afrique, était une clé de voûte fragile. Très modelable en conséquence, *elle était à la fois réduite au silence, à l'ineffectivité*¹⁷ et amenée à traduire dans ces décisions la volonté du pouvoir exécutif.

Ce constat, dressé il y a quelques années, ne rend pas compte des évolutions récentes. Songeons aux réformes vigoureuses en matière de contrôle de la constitutionnalité de lois et aussi et surtout à certains contentieux où le juge a fait preuve d'audace pour se persuader de telles évolutions. *Les Cours ou Conseils constitutionnels vont donner un caractère effectif à leurs attributions*²⁰. Plusieurs décisions peuvent l'attester mais quelques-unes suffiront à illustrer nos propos. La plus marquante est celle résultant de la Cour constitutionnelle du Niger le 12 juin 2009. Se sachant inéligible parce que la Constitution nigérienne n'autorisait que deux mandats, le Président de la République décida, par décret, de convoquer le corps électoral à l'effet de modifier cette clause. Saisie, la Cour constitutionnelle, le 25 mai 2009, émit un avis défavorable. Elle réaffirmera cette position dans sa décision du 12 juin 2009 estimant que l'initiative de la révision était, tant à la forme

¹¹ R.S.M. Dossou, « La Cour constitutionnelle du Bénin : l'influence de sa jurisprudence sur le constitutionnalisme et les droits de l'homme », in Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, Cape Town, Afrique du Sud, 23 au 24 janvier 2009.

¹² Lire R.S.M. Dossou, Idem.

¹³ Z. Ajavon Croisé en marge du colloque que CAP 2015, un regroupement de partis politiques de l'opposition togolaise, a organisé la semaine dernière à Lomé, Me Zeus Ajavon a donné son opinion sur la problématique de l'alternance politique en Afrique en général et au Togo, en particulier.

<http://news.icilome.com/?idnews=835631&t=interview--zeus-ajavon-declare-que-le-temps-est-venu-pour-qu'il-y-ait-changement%85il-faut-ecouter-le-peuple-> ¹⁵ R.S.M. Dossou, op. cit.

¹⁴ Idem

¹⁵ Lire K. Dosso, *Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences*, Revue française de droit constitutionnel, 2012/2, n° 90, P.U.F.2012.

¹⁶ D. Mockle, « La mondialisation et l'État de droit » (sous la dir.), in *Mondialisation et État de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 37.

¹⁷ F. Moderne, « L'évolution des juridictions constitutionnelles », in *Les institutions constitutionnelles d'Afrique francophone et de la République malgache*, Economica, Paris, 1979, p. 185. ²⁰ R.S.M. Dossou, op. cit.

qu'au fond, contraire à la Constitution. Le juge constitutionnel nigérien, avait matérialisé ici, ces propos de D. Rousseau selon lesquels *l'arbitraire politique ne peut être source des lois*¹⁸.

La Cour constitutionnelle du Bénin par le DCC 07-175 du 27 décembre 2007 a permis de désamorcer une crise majeure entre le gouvernement et l'Union Nationale des Magistrats du Bénin.

On peut observer aussi avec le professeur F.M. Djedjro, que *les contestations électorales se résolvent de plus en plus devant le juge des élections*¹⁹. Il importe de rappeler, à cet égard, la réformation des opérations électorales (au Mali en 1997 la cour a annulé l'ensemble du premier tour des élections législatives), ou la remise en cause du mandat d'un président convaincu de violation de la Constitution (démission du Président à Madagascar).

Au terme de ces développements on peut parler de *printemps ou de recréation des juridictions constitutionnelles africaines*²⁰, dont l'institutionnalisation ainsi et l'effectivité sont resté sujet à caution.

Par ailleurs, le constitutionalisme africains à essuyé des échecs récurrents pendant son parcours, surtout après les années 90.

En effet, au sortir des années 90, la *Constitution qui avait été sacralisée et fétichisée en Afrique*²¹ par les conférences nationales souveraines, est devenu un texte ordinaire voire banal. Pourtant, l'on avait cru, à la faveur ou à l'issue des transitions démocratiques, à la résurrection²². Croyance rendue caduque par la vague des « nouveaux conflits et leurs cortèges d'accords politiques qui inaugurent la seconde mort de la Constitution. En effet, ces *accords politiques, formes alternatives de règlement des questions constitutionnelles*²³ favorisent le retour des régimes non constitutionnels.

Comme on peut le constater, ces pratiques que la doctrine a qualifiées de *convention de la Constitution* résultent de l'accord de volonté entre les différentes institutions qui, en interprétant des normes constitutionnelles, aboutissent à des décisions parfois contraires à la Constitution.

Or, manifestement, dans le cadre des États d'Afrique noire, les auteurs qui sont à l'initiative des accords politiques – *partis politiques, groupes armés, communauté internationale* –, sont *inaptes à produire des conventions de telle nature*²⁴. On comprend dès lors la valse des arrangements et actes additionnels qui n'ont abouti qu'à l'impasse. C'est d'ailleurs à cette conclusion que le professeur J. du Bois de Gaudusson aboutit lorsqu'il écrit : *Avec ces accords politiques à contenu juridique, le juriste se trouve en présence de documents prévoyant des modifications de l'ordre constitutionnel mais n'ayant pas de force de loi, qui sont modifiés au fur et à mesure que se poursuivent les négociations que ces accords n'arrêtent pas et dont on se demande comment leurs dispositions seront intégrées dans l'ordre juridique initial du pays*²⁵.

Vraisemblablement, comme le laissait croire leur initiateur, les accords politiques ne semblent pas conduire vers une vie politique apaisée. Bien au contraire ils créent les conditions favorables au retour des régimes non constitutionnels.

Plusieurs des difficultés du constitutionnalisme sont d'ordre juridique. *L'imperfection par endroits des textes constitutionnels a été indexée comme étant à l'origine de ces difficultés*²⁶. Parfois même certaines dispositions constitutionnelles portent en elles les germes du conflit. Mais plus que les raisons ci-dessus évoquées, c'est surtout l'instrumentalisation de l'argument juridique qui dessert la Constitution.

¹⁸ D. Rousseau, « Question de Constitution », in *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de G. Conac*, Économica, Paris, 2001, p. 8.

¹⁹ F.M. Djedjro, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 143.

²⁰ A.S. Ould Bouboutt, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique : évolution et enjeux », in *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, XIII, 1997, p. 93.

²¹ M. A. Glele, « La Constitution ou loi fondamentale », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Abidjan-DakarLomé, Les nouvelles Éditions africaines, p. 33

²² D. Rousseau, « Une résurrection : la notion de Constitution », *RDP*, 1990, n° 1, p. 5.

²³ C. Keutcha Tchapgna, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », *cette Revue*, 2005, n° 63, p. 463.

²⁴ A. Kpodar, « Politique et ordre juridique ; les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », in *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 2005-4, p. 2515.

²⁵ J. du Bois de Gaudusson, art. cit. p. 622.

²⁶ J. du Bois de Gaudusson, art. cit., p. 338.

En effet, l'idée se construit et se diffuse d'une instrumentalisation juridique de la Constitution en Afrique. Certains gouvernants ont en conséquence réalisé le profit qu'ils pouvaient tirer de la légalité. Ils ne s'en privent d'ailleurs pas. Finies les manipulations inélégantes de la Constitution. La stratégie est plus ingénieuse car résultant de l'utilisation du texte constitutionnel. Cette ingénierie constitutionnelle, d'après l'expression à la mode, est en réalité au service de la conservation et de la pérennisation du pouvoir²⁷. Ces heurts juridiques, oscillent entre deux tendances, celle des révisions constitutionnelles controversées et celle des mandats électifs illimités.

*Une Constitution ça se révisé*²⁸ Cette boutade, que l'on doit à Assane Thiam à propos du Sénégal semble être en réalité révélatrice du malaise général de la Constitution ou de la pratique constitutionnelle en Afrique noire francophone. Le révisionnisme frénétique en Afrique pourrait le laisser croire.

Les révisions constitutionnelles, en effet, annoncent le réveil du présidentialisme autoritaire à tout le moins *la restauration autoritaire de l'éligibilité indéfini*²⁹ du Président sortant ou de son clan. Lorsqu'on jette un regard sur les dernières modifications des constitutions en Afrique noire francophone, on note invariablement qu'elles prennent place dans les règles régissant le statut du chef de l'État. La clause limitative de mandat, les règles de succession, qu'on a pu considérer comme des acquis démocratiques, sont en sursis.

En réalité le *déplafonnement du nombre de mandats présidentiels*³⁰ nous éloigne du rivage ou le navire du renouveau démocratique semblait accoster.

Pourtant, certains ont vu en cette clause une restriction anti-démocratique, et même superfétatoire. Pour eux, *empêcher la rééligibilité revient à annuler cette mise en cause de la responsabilité politique, la plus importante, celle qui s'exerce directement devant le peuple, avec la sanction suprême de l'alternance*³¹.

Les régimes modernes tiennent l'élection pour signe visible et infaillible de la démocratie. Cette formule pour être infaillible induit *l'élection des dirigeants au suffrage universel à travers des élections compétitives, disputées à intervalles réguliers*³². Or cette exigence générale de toute démocratie d'organiser à terme échu, des élections semble être en sursis en Afrique noire francophone³⁶.

En effet, comme l'affirme F. Bollé, *la tendance consiste aujourd'hui à étendre hors des délais constitutionnels la durée des mandats électifs, grevant ainsi d'incertitudes la démocratie et l'alternance*³³.

VI. LES PERSPECTIVES DU CONSTITUTIONNALISME AFRICAINS

Les perspectives du constitutionalisme de l'Afrique noire francophone nous paraissent être au croisé des chemins. Pour les optimistes il y a l'espoir de voir le constitutionalisme africain reprendre du bon chemin et redorer son blason. Pour ce faire, les nouvelles constitutions africaines devraient normalement présenter la caractéristique d'abandonner les modèles consacrant l'autoritarisme politique et se conformer à l'orthodoxie constitutionnelle et à l'affirmation de l'Etat de droit.

²⁷ Lire à ce propos A. Cabanis, M.L. Martin, « La pérennisation du chef de l'État : enjeu actuel pour les Constitutions d'Afrique francophone », art. cit., p. 348-379.

²⁸ A. Thiam, « Une Constitution, ça se révisé ! . Relativisme constitutionnel et État de droit au Sénégal » in *Politique africaine*, 2007/4, N° 108, p. 146.

²⁹ A. Loada, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », in *Revue électronique Afrilex*, n° 03, 2003, p. 163.

³⁰ B. Guèye, « La démocratie en Afrique : succès et résistances » in *Politique africaine*, 2009/2 N° 129, p. 18.

³¹ O. Duhamel, *Le quinquennat*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2000, p. 100.

³² P. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, collection Droit fondamental, PUF, 2008, p. 40. ³⁶ Lire à ce propos L. Touvet, Y.-M. Doublet, *Droit des élections*, Paris, Économica, 2007.

³³ S. Bollé, « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », 5e Congrès de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, Cotonou, 22-28 juin 2008, (<http://www.laconstitution-enafrique.org/>)

Pour les pessimistes, il n'y a rien à espérer dans la pratique constitutionnelle africaine. Comme nous l'avons souligné ci-haut, la réalité est que le *déplafonnement du nombre de mandats présidentiels*^{34,35} nous a éloignés du rivage où le navire du renouveau démocratique semblait accoster.

En réalité, le contournement de l'orthodoxie constitutionnelle est à la base des crises qui secouent l'Afrique noire francophone. Les revirements constitutionnels des Présidents Nkurunziza du Burundi, Kagame du Rwanda et Sassou Nguesso du Congo Brazza, pour ne citer que ceux-là, en disent long. Aussi, le feuilletton constitutionnel ivoirien, à travers les volte-face du général Robert Guei du « et » et du « ou »³⁶ est un exemple topique.

On avait soupçonné une telle tergiversation comme la volonté de la junte militaire d'éliminer M.A. Ouattara. D'ailleurs ces soupçons seront confirmés par le Président L. Gbagbo qui déclara lors des assises du forum pour la réconciliation nationale que *l'article de la Constitution définissant les conditions d'éligibilité à la présidence de la République a été fait contre A. Ouattara*⁴⁰. Une telle situation va contribuer à susciter des revendications d'un changement constitutionnel. On connaît la suite.

Il importe alors, avant de conclure cette étude, de reprendre cette affirmation de A.E. Dick Howard qui, traçant l'évolution mondiale vers la démocratie constitutionnelle indiquait : *Il faut qu'il existe une culture politique, une culture constitutionnelle... du constitutionnalisme, de la démocratie et de la primauté du droit*³⁷. L'Afrique ne peut rester en marge de ce mouvement d'internationalisation du constitutionnalisme.

VII. CONCLUSION

L'analyse dialectique de la dynamique des constitutions de l'Afrique noire francophone sous l'angle de la révisibilité, a révélé que le constitutionalisme africain est encore en train de faire du chemin dans le tunnel, et le bout de celui-ci ne me semble pas être pour demain.

En effet, il faut noter que la situation de la révisibilité des Constitutions est assez embarrassante. Du fait de la suprématie de celle-ci, il faut des circonspections suffisantes pour déranger son intangibilité. En ce qui concerne précisément sa révision, le dilemme est sérieux. D'une part la négation du droit de révision, l'immutabilité absolue des Constitutions entraîne un blocage de la vie politique, expose à un déphasage de la Constitution par rapport aux réalités politiques, économiques et sociales mouvantes. Ce déphasage peut être préjudiciable à la vie même de l'Etat et entraîner un chambardement des institutions ainsi bloquées.

Une Constitution rigide et statique est une Constitution dépassée, l'avons-nous souligné plus haut, et pratique à celer. Aussi, la consécration du droit de révision récurrente de la Constitution peut provoquer une instabilité constitutionnelle funeste à la bonne mobilité de l'Etat.

Le conflit burkinabé, et précédemment la dernière élection présidentielle sénégalaise, avaient mis au centre de l'actualité africaine le phénomène de la manipulation arbitraire des constitutions par les pouvoirs locaux. Cela a été exacerbé par les dernières élections au Congo Brazza, au Burundi et au Rwanda. Ils ont montré que cette pathologie politique était le problème le plus préoccupant de l'époque. Ils ont mis en pleine lumière la propension inquiétante des chefs d'Etat

³⁴ Par deux fois le général Robert Guei, est intervenu de façon autoritaire pour modifier le projet de loi constitutionnelle. Voir décret n° 2000-383 du 24 mai 2000 portant publication des projets de Constitution et du Code électoral, JORCI, n° 5 (spécial), vendredi 26 mai 2000. Décret n° 2000-497 du 17 juillet 2000 portant modification du projet de Constitution, JORCI, n° 28 du jeudi 20 juillet 2000. ³⁸ Lire K. Dosso, art. cit.

³⁵ A.E. Dick Howard, « L'évolution mondiale vers la démocratie constitutionnelle : une perspective américaine », Revue électronique du département d'État des États-Unis, mars 2004, p. 26.

³⁶ Par deux fois le général Robert Guei, est intervenu de façon autoritaire pour modifier le projet de loi constitutionnelle. Voir décret n° 2000-383 du 24 mai 2000 portant publication des projets de Constitution et du Code électoral, JORCI, n° 5 (spécial), vendredi 26 mai 2000. Décret n° 2000-497 du 17 juillet 2000 portant modification du projet de Constitution, JORCI, n° 28 du jeudi 20 juillet 2000. ⁴⁰ Lire K. Dosso, art. cit.

³⁷ A.E. Dick Howard, « L'évolution mondiale vers la démocratie constitutionnelle : une perspective américaine », Revue électronique du département d'État des États-Unis, mars 2004, p. 26.

africains à manipuler les constitutions pour écarter des adversaires politiques et pour se maintenir au pouvoir au-delà de la durée légale du mandat présidentiel permise par le Texte.

Le corps de cette étude a permis en effet de constater des usages cohérents et incohérents de la Constitution. Plus exactement, la pratique constitutionnelle en Afrique noire francophone est autant marquée par quelques succès sommaires et ponctuels que par des échecs récurrents. Ceux-ci ont impliqués des nombreuses crises avec leurs suites d'arrangements et d'accords politiques se substituant parfois aux textes de la Constitution.

Selon Adja Djounfoune, la récurrence de la révision constitutionnelle en Afrique est perçue d'abord comme *une technique d'établissement de la monopolisation du pouvoir par le chef de l'Etat* ; et ensuite comme *un instrument de pérennisation du système politique*³⁸. En tout état de cause, les nouvelles constitutions africaines devraient normalement présenter la caractéristique d'abandonner les modèles consacrant l'autoritarisme politique et se conformer à l'orthodoxie constitutionnelle et à l'affirmation de l'Etat de droit. Il serait mieux que la Constitution, qui organise solennellement le Pouvoir en Afrique, soit désormais rédigée avec la participation de toutes les parties prenantes du contrat social et avoir pour fonction cardinale de fixer par le droit une frontière infranchissable aux pouvoirs africains.

REFERENCES

- [1] A. Bourgi, « Lecture et relecture de la Constitution de la Ve République », in *colloque du 40e anniversaire de la Constitution française* 7-8-9 octobre 1998.
- [2] A.E. Dick Howard, « L'évolution mondiale vers la démocratie constitutionnelle : une perspective américaine », *Revue électronique du département d'Etat des États-Unis*, mars 2004.
- [3] A. Djounfoune cité par R. Ngapi « Constitutions en Afrique : à qui profitent les révisions ? » <http://www.congoforum.be/fr/analysedetail.asp?id=20669>
- [4] A. Kpodar, « Politique et ordre juridique ; les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », in *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 2005-4.
- [5] A. Loada, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », in *Revue électronique Afrilex*, n° 03, 2003.
- [6] A.S. Ould Bouboutt, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique : évolution et enjeux », in *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, XIII, 1997.
- [7] A. Thiam, « Une Constitution, ça se révisé. Relativisme constitutionnel et État de droit au Sénégal » in *Politique africaine*, 2007/4, N° 108.
- [8] B. Guèye, « La démocratie en Afrique : succès et résistances » in **Politique africaine**, 2009/2 N° 129.
- [9] C. Keutcha Tchapnga, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », *cette Revue*, 2005, n° 63.
- [10] D. Mockle, « La mondialisation et l'État de droit » (sous la dir.), in *Mondialisation et État de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2002.
- [11] D. Rousseau, « Une résurrection : la notion de Constitution », *RDP*, 1990, n° 1.
- [12] D. Rousseau, « Question de Constitution », in *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de G. Conac*, Economica, Paris, 2009.
- [13] F.M. Djedjro, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, n° 129, 2009.
- [14] F. Moderne, « L'évolution des juridictions constitutionnelles », in *Les institutions constitutionnelles d'Afrique francophone et de la République malgache*, Economica, Paris, 1979

³⁸ A. Djounfoune cité par R. Ngapi, art. cit.

- [15] G. Ntche Tissah « Le problème de la révisibilité des constitutions en Afrique » in <http://www.cameroonvoice.com/news/article-news-16838.html#WABQYjpsWp33rAB6.99>
- [16] 16838.html#WABQYjpsWp33rAB6.99
- [17] G. Conac, *Les Cours suprêmes en Afrique*, tome II, Économica, Paris, 1989s.
- [18] J. du Bois de Gaudusson, « L'accord de Linas Marcoussis, entre droit et politique », in *Afrique contemporaine*, n° 206, 2003.
- [19] J. du Bois de Gaudusson, « L'accord de Linas Marcoussis, entre droit et politique », in *Afrique contemporaine*, n° 206, 2003.
- [20] J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 22e édition, 2008.
- [21] K. Dosso, *Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences*, Revue française de droit constitutionnel, 2012/2, n° 90, P.U.F., 2012.
- [22] K. Kassiré Koumakoye cité par J. Brooke, "Habre Policy in Chad: Name Ex-Foes to Key Posts", *The New York Times*, August 18, 1987. In https://en.wikipedia.org/wiki/Delwa_Kassir%C3%A9_Koumakoye
- [23] L. Touvet, Y.-M. Doublet, *Droit des élections*, Paris, Économica, 2007.
- [24] M. A. Glele, « La Constitution ou loi fondamentale », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Abidjan-Dakar-Lomé, Les nouvelles Éditions africaines, 2012.
- [25] O. Duhamel, *Le quinquennat*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2000.
- [26] P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997.
- [27] P. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, collection Droit fondamental, PUF, 2008.
- [28] P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 2007.
- [29] R.S.M. Dossou, « La Cour constitutionnelle du Bénin : l'influence de sa jurisprudence sur le constitutionnalisme et les droits de l'homme », Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, Cape Town, Afrique du Sud, 23 au 24 janvier 2009.
- [30] S. Bollé, « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », 5e Congrès de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, Cotonou, 22-28 juin 2008, (<http://www.laconstitution-enafrique.org/>)
- [31] S.P. Huntington, *The third wave, democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991.