

# LES CAHIERS DE L'ASSOCIATION AFRICAINNE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES

## 28<sup>ème</sup> PUBLICATION

Les Actes du Colloque International de Lomé

**THEME :**

**« L'ÉTAT DE DROIT ET LA  
PROBLÉMATIQUE DES RÉVISIONS  
CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE »**





LES ACTES DU COLLOQUE INTERNATIONAL  
SUR LE THEME :

**« L'ÉTAT DE DROIT ET LA  
PROBLÉMATIQUE DES RÉVISIONS  
CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE »**



**L'**AA-HJF, un outil d'intégration juridique et judiciaire au service de la consolidation de l'Etat de droit en Afrique.



## SOMMAIRE

RUBRIQUES	PAGES
NOTE DU PRESIDENT	11
CEREMONIE SOLENNELLE D'OUVERTURE DU COLLOQUE	15
ALLOCUTION DE BIENVENUE DE MONSIEUR <b>ABDOULAYE YAYA</b> , PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU TOGO	17
DISCOURS DE MONSIEUR <b>VICTOR DASSI ADOSSOU</b> , PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AA-HJF	23
MESSAGE DE LA REPRESENTANTE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE	35
DISCOURS D'OUVERTURE DES TRAVAUX DU COLLOQUE PAR MADAME <b>VICTOIRE TOMEGAH DOGBE</b> , PREMIER MINISTRE, CHEF DU GOUVERNEMENT, REPRESENTANT SON EXCELLENCE MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE TOGOLAISE	41
TRAVAUX PROPREMENT DITS DU COLLOQUE	51
<b>PREMIERE SESSION : CONFERENCE INAUGURALE</b>	53
PRESENTATION DES OBJECTIFS DU COLLOQUE PAR MONSIEUR <b>VICTOR DASSI ADOSSOU</b> , PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AA-HJF ET PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN	55
L'ETAT DE DROIT ET LA PROBLEMATIQUE DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE PAR MONSIEUR <b>NADJOMBE GBEOU-KPAYILE</b> , PROFESSEUR, AGREGE DE DROIT PUBLIC,	61

UNIVERSITE DE KARA AU TOGO	
L'ETAT DE DROIT ET LA PROBLEMATIQUE DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE PAR MONSIEUR <b>FABRICE HOURQUEBIE</b> , PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC A L'UNIVERSITE DE BORDEAUX IV – FRANCE	81
<b>DEUXIEME SESSION :</b> <b>ETAT DES LIEUX DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE</b>	99
LES FONDAMENTAUX DE L'ETAT DE DROIT ET LES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE PAR MONSIEUR <b>SAÏDOU NOUROU TALL</b> , VICE-PRESIDENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU SENEGAL, PROFESSEUR TITULAIRE, AGREGÉ DE DROIT PUBLIC ET DES SCIENCES POLITIQUES	101
LA CARTOGRAPHIE DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE PAR MONSIEUR <b>ADAMA KPODAR</b> , PROFESSEUR AGREGÉ DE DROIT PUBLIC A L'UNIVERSITE DE LOME, DIRECTEUR GENERAL DE L'ENA – TOGO	122
<b>TROISIEME SESSION :</b> <b>POSSIBILITES DE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE</b>	153
LE CONTROLE DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES PAR LES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES PAR MONSIEUR <b>MARTIN BLEOU</b> , PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC A L'UNIVERSITE DE COCODY A ABIDJAN - COTE D'IVOIRE	155
REVISIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDICTIONS INTERNATIONALES PAR MADAME <b>BRUSIL MIRANDA METOU</b> , AGREGÉE DES FACULTES DE DROIT YAOUNDE – CAMEROUN	179



<b>QUATRIEME SESSION :</b>	
<b>PERSPECTIVES DE PREVENTION OU D'ENCADREMENT DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE</b>	209
REFLEXIONS SUR UNE STANDARDISATION DES PROCESSUS DE REVISIONS CONSTITUTIONNELLES PAR MONSIEUR <b>ABDOULAYE SOMA</b> , PROFESSEUR TITULAIRE, AGRÉGÉ DES FACULTÉS DE DROIT À L'UNIVERSITÉ THOMAS SANKARA. PRÉSIDENT DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE LA SOCIÉTÉ BURKINABÉ DE DROIT CONSTITUTIONNEL (SBDC)- AVOCAT	211
<b>SESSION FINALE :</b>	
<b>PRESENTATION ET ADOPTION DU RAPPORT GENERAL</b>	233
<b>RAPPORT GENERAL</b>	235
<b>CEREMONIE DE CLOTURE</b>	253
<b>MOTIONS DE REMERCIEMENTS</b>	255
DISCOURS DE CLOTURE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE DE LA REPUBLIQUE TOGOLAISE	267
<b>ANNEXE</b>	271
PROGRAMME GENERAL DU COLLOQUE	273



## NOTE DU PRESIDENT

« *L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique* », telle est la thématique centrale du colloque international qui a réuni du 12 au 14 décembre 2022, à Lomé au Togo, une centaine de professionnels du droit venus du monde francophone d'Afrique et d'Europe.

Organisé par notre Institution sous régionale, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) à l'occasion des travaux de ses 18<sup>èmes</sup> Assises statutaires, le colloque a permis, face à la résurgence ces dix dernières années, des révisions constitutionnelles dans les Etats d'Afrique francophone, d'analyser sans complaisance et avec beaucoup de doigté, l'influence desdites révisions sur l'Etat de droit en Afrique.

Abordant la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique, le Professeur Maurice AHANHANZO-GLELE affirmait déjà dans les années 1980 que 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* »<sup>1</sup>.

Plus de trois décennies plus tard, les prémices de cette instabilité constitutionnelle apparaissent à nouveau avec de

---

<sup>1</sup> Ahanhanzo-Glélé (M.), « La Constitution ou la Loi fondamentale », Encyclopédie juridique africaine, L.I., 1982, p. 33.

nombreux cas d'atteinte aux constitutions avec des crises subséquentes.

Clé de voûte de l'Etat de droit qui y trouve sa pleine expression, la constitution est l'âme de la République et par sa nature même solennelle, forme le socle du pacte social à travers la garantie des droits fondamentaux des personnes<sup>2</sup>.

Cette assertion traduit l'idée selon laquelle, la constitution représente la norme suprême ayant vocation à encadrer, mais également à limiter le pouvoir politique apparaissant de ce fait, comme le rempart contre l'arbitraire et l'absolutisme.

L'impératif de sécurité juridique que renferme la loi fondamentale, se présente ainsi comme une dimension essentielle de l'Etat de droit.

Vue sous cet angle, la Constitution qui, bien que stable, serait évolutive<sup>3</sup>, ne peut, dès lors, avoir vocation à l'éternité, à l'immutabilité absolue puisqu'elle n'est autre chose que *«l'expression de l'avenir souhaité par les citoyens»*<sup>4</sup>. Parce qu'elle pose le principe du devenir dynamique de l'unité politique, la constitution dans tout Etat de droit, est essentiellement tournée vers le futur pour permettre l'épanouissement de tous les membres du corps social.

---

<sup>2</sup> JAN (P.) « L'instabilité constitutionnelle sous la Vème République, les dangers des bavardages constitutionnels », La constitution, l'Europe et le droit, p.273.

<sup>3</sup> Ségur (P.), « Temps et illusion en droit constitutionnel », Mélanges Jean Arnaud Mazères, Presses de l'Université de Toulouse I, 2008, p. 410.

<sup>4</sup> Lavroff (D-G), « La Constitution et le temps », in, *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges en l'honneur de Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 208.

La stabilité et la continuité qui se dégagent de l'essence d'une constitution ne doivent au demeurant, se transformer en immobilité au risque de devenir oppressives pour les générations ultérieures vivant dans des circonstances que les rédacteurs de la constitution ne pouvaient avoir totalement anticipées. Le Professeur Martin BLEOU ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme :

*« les constitutions portent nécessairement la marque de l'imperfection, de la finitude. En outre, du fait de leur origine et de leur objet, les constitutions sont soumises à l'usure du temps. Elles ne peuvent, dès lors, avoir vocation à l'éternité, à l'immuabilité absolue. Elles doivent, dès lors, pouvoir être modifiées ou révisées afin de s'adapter aux exigences nées des évolutions ou des mutations des sociétés ».*

Je m'inscris totalement dans ces analyses et me réjouis du succès franc qu'a connu cette activité.

Les réflexions sur ce sujet d'une actualité prégnante en Afrique francophone, ont fait l'objet de riches et fructueux débats nourris à la lumière de l'expertise de praticiens et théoriciens du droit aussi bien africains qu'euro péens et auront permis de renforcer durablement la place du contrôle juridictionnel dans les révisions constitutionnelles.

Bien plus, elles auront donné la mesure de tout l'engagement des juges africains dans leur mission de dire le droit, levier essentiel dans l'affirmation des valeurs de démocratie et de l'Etat de droit.

Qu'il me soit donc permis de réitérer mes sincères sentiments de gratitude à tous ceux et celles, qui de près ou de loin, ont contribué à graver dans le marbre, cette nouvelle avancée sur les chemins escarpés menant à l'édification de l'Etat de droit en Afrique.

Notre devoir est de faire de l'Afrique, un continent uni par le droit et la justice et où la démocratie est vécue comme un régime politique toujours perfectible.

Le présent numéro de l'organe de publication de nos travaux scientifiques « Les cahiers de l'AA-HJF » rend compte, de l'essentiel des communications qui ont meublé cette rencontre, des échanges, des conclusions auxquelles sont parvenus les participants ainsi que des recommandations.

L'Association, consciente de ce que le débat sur une question aussi fondamentale pour nos Etats est loin d'être clos, reste quoi qu'il en soit, disponible pour poursuivre les réflexions.

A vous tous, je souhaite une bonne lecture

**Victor Dassi ADOSSOU**

**CÉRÉMONIE SOLENNELLE  
D'OUVERTURE DES TRAVAUX DU  
COLLOQUE**





# ALLOCUTION DE BIENVENUE DE MONSIEUR ABDOULAYE YAYA, PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU TOGO

LOME, 13 DECEMBRE 2022

**M**adame le Premier Ministre, représentant son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, nous sommes très fiers de vous avoir à nos côtés, à l'occasion du colloque que l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) a bien voulu organiser ici même à Lomé sur la thématique « **L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique** ».

Votre présence parmi nous ce matin, madame le Premier Ministre, est le témoignage éloquent de l'intérêt tout particulier que porte le Président de la République à notre réseau qui regroupe les hautes juridictions francophones d'Afrique. Cet intérêt traduit clairement, non seulement la foi du Chef de l'Etat en la justice, pilier du système démocratique et de l'Etat de droit, mais aussi sa volonté ferme de voir se renforcer et se consolider, l'intégration juridique et judiciaire francophone.

Au nom de mes collègues, Présidents des hautes juridictions francophones et en mon nom personnel, je voudrais vous prier, madame le Premier Ministre, de bien vouloir transmettre à son Excellence monsieur Faure Essomzina

GINASSINGBE, Président de la République, nos sincères remerciements et nos sentiments de profonde reconnaissance pour avoir accepté et favorisé pour la seconde fois, la tenue effective des assises de notre association en terre togolaise.

A vous-même et votre gouvernement, nous exprimons notre infinie gratitude pour votre sollicitude à l'endroit de notre réseau et pour le soutien matériel et financier que vous nous apportez à l'occasion de la tenue de ce colloque dont vous ouvrirez, dans quelques instants, les travaux.

**Madame le Premier Ministre ;**

**Madame la Présidente de l'Assemblée Nationale ;**

**Madame et Messieurs les Présidents des institutions de la République ;**

**Monsieur le Président du Conseil d'Administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), Président de la Cour suprême du Bénin ;**

**Mesdames et Messieurs les présidents des hautes juridictions nationales et communautaires ;**

**Monsieur le représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIP) ;**

**Monsieur le ministre d'Etat ;**

**Mesdames et messieurs les membres du  
Gouvernement ;**

**Mesdames et Messieurs les honorables députés à  
l'Assemblée Nationale,**

**Mesdames et Messieurs les membres de la famille  
judiciaire ;**

**Messieurs les Anciens Premiers Ministres ;**

**Excellences, Mesdames et Messieurs les  
Ambassadeurs et Représentants des organisations  
internationales ; Messieurs les préfets ;**

**Distinguées personnalités religieuses, militaires et  
traditionnelles ici présentes, Honorables invités,**

Il m'est particulièrement agréable de vous souhaiter, au  
nom des membres de la Cour suprême du Togo,

de la Cour constitutionnelle et de la Cour des Comptes, la très  
cordiale bienvenue dans cette salle, Haut lieu de rencontre et  
de réflexion et vous remercier d'avoir accepté, par votre  
présence, d'apporter votre soutien à la réussite de ce colloque  
témoignant ainsi de l'intérêt que le corps social de notre pays  
porte à l'œuvre de justice, notre cause commune.

**Mesdames et messieurs, chers participants,**

C'est pour moi un véritable plaisir de nous voir réunis, ici,  
en terre africaine de Lomé, pour débattre et échanger nos

expériences, entre juges des hautes juridictions venant de pays ayant en partage l'usage du français.

La thématique, « L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique », qui constitue l'objet de notre rencontre pour ces trois jours est d'une grande importance.

En effet, cette thématique nous invite, magistrats des hautes juridictions, professeurs d'universités, professionnels et praticiens du Droit, à réfléchir principalement sur la problématique des révisions constitutionnelles dans l'espace AA-HJF.

**Madame le Premier Ministre ;**

**Honorables invités ;**

**Mesdames et Messieurs ;**

**Chers participants,**

Dans la plupart des Constitutions ou Lois fondamentales de nos Etats, il est affirmé la volonté d'asseoir l'Etat de droit. Ce concept est lié à un ensemble de valeurs, et fonctionne suivant des règles bien établies qui paraissent immuables, au respect desquelles tout le monde est astreint. "On ne touche pas à la Constitution" entend-on parfois.

Mais, les « Les constitutions ne sont pas des cadres morts qui demeurerait immuables (...). Elles vivent, s'adaptent, évoluent selon le rythme des événements politiques,

des transformations de l'opinion ou des modifications dans l'équilibre des forces politiques », disait Georges BURDEAU dans son Traité de science politique. La révision apparaît alors comme un moyen d'adaptation et d'amélioration des constitutions.

Le Professeur Djedjro MELEDJE disait que " l'Afrique fait, défait et refait ses constitutions. On peut aussi constater qu'elle construit, déconstruit et reconstruit sans cesse ses régimes ". De là, il se pose à nous participants à cette rencontre, entre autres questions :

- Quels sont les enjeux des révisions des constitutions dans les Etats africains ?
- Quelles sont les possibilités offertes par les Constitutions des Etats africains pour leur révision ?
- Quelles conséquences les révisions ont-elles sur la vie politique, l'économie, la concorde sociale et politique, l'approfondissement ou le recul de la démocratie ?
- Quelles leçons tirer de ces expériences au regard des principes et valeurs universels de la démocratie et de l'Etat de droit ?

Comme le disait madame Michælle JEAN, ancienne secrétaire générale de l'OIF, « les mutations constitutionnelles doivent s'inscrire dans l'unité et la diversité des aspirations partagées dans le respect des principes universels de la démocratie et des modalités de partage du pouvoir, énoncer les

droits fondamentaux et les devoirs qui en découlent, consacrer la justice, protéger les couches sociales vulnérables bref, traiter de tous les aspects de la vie des Etats. Dès lors, les révisions constitutionnelles doivent donc se reposer et prendre en compte les fondamentaux de l'Etat de droit. Ce n'est que sous ce rapport, qu'elles peuvent les renforcer et les consolider. Sinon, elles les affectent, les fragilisent, les déconstruisent.

**Mesdames et messieurs, chers participants,**

La thématique de notre rencontre scientifique de ces trois jours, attend de nos travaux des pistes de réflexions, des réponses aux questions et des conclusions qui nous aideront à œuvrer efficacement et durablement pour la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit dans notre espace juridique AA-HJF et sur notre continent.

Je reste convaincu que nos compétences et notre disponibilité à mener à bien ces réflexions, et à partager nos expériences permettront que nos travaux soient couronnés de succès.

Je vous remercie de votre aimable attention.

# DISCOURS DE MONSIEUR VICTOR DASSI ADOSSOU, PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AA-HJF A L'OUVERTURE DU COLLOQUE INTERNATIONAL DE LOME

*Lomé, le 12 décembre 2022*

**M**adame le Premier Ministre, Chef du  
Gouvernement, Représentant Son Excellence  
Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat ;

Lomé, la capitale emblématique d'un pays tout aussi chargé de symboles, le Togo, terre d'hospitalité authentiquement africaine, la terre de vos aïeux, que dis-je, la terre de nos aïeux, accueille à partir de ce jour, pour la troisième fois de son histoire, les assises statutaires de l'association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), creuset de coopération juridique et judiciaire entre les hautes cours de l'espace africain francophone porté sur les fonts baptismaux, non loin d'ici à Cotonou au Bénin, le 10 novembre 1998.

En nous réjouissant de cet heureux et important évènement que constitue en effet, la réunion des plus hauts magistrats africains francophones animant dans nos différents pays et dans leurs espaces communautaires, les cours dont les décisions sont insusceptibles de recours, je voudrais sans plus tarder, exprimer à Son Excellence Monsieur Faure Essozimna

GNASSINGBE, Président de la République du Togo, à tout le gouvernement et au peuple Togolais tout entier, les sentiments de profonde reconnaissance des présidents des hautes juridictions membres de notre réseau ainsi que les miens propres.

En autorisant, l'organisation dans votre pays, des présentes assises après celles tenues en ces mêmes lieux en 2006 et en 2016, l'Etat Togolais nous donne la preuve supplémentaire de tout l'intérêt qu'il porte aux initiatives africaines de regroupement institutionnel à même de favoriser le développement socio-économique durable auquel aspirent si légitimement les peuples africains.

Nous percevons à travers cet intérêt porté à notre Association, la foi du Président de la République et de l'ensemble de votre gouvernement en la justice, épine dorsale du système de gouvernance sur les fondamentaux duquel, se construisent, avec des fortunes certes diverses, nos Etats depuis le printemps africain de renouveau démocratique des années 1990.

Serviteur au plus haut niveau du droit et de la justice, nous voudrions lui savoir gré de l'important soutien aussi bien moral, matériel que financier que vous nous apportez à l'occasion de nos assises.

En votre endroit Madame le Premier Ministre qui nous faites l'honneur de votre présence parmi nous ce matin, nos sentiments de gratitude sont infinis, sentiments que je voudrais exprimer en cette autre locution francophone, AKPÉ NIN MIN – AKPÉ NIN MIN KAKA.



- **Madame le Premier Ministre ;**
- **Madame et Messieurs les Présidents des Institutions de la République Togolaise ;**
- **Madame et Messieurs les membres du Gouvernement ;**
- **Honorables députés à l'Assemblée nationale ;**
- **Messieurs les anciens Présidents du Conseil d'administration de l'AA-HJF ;**
- **Madame et Messieurs les Présidents et Représentants des Hautes Juridictions Africaines ici réunies ;**
- **Madame et Messieurs les délégués des Hautes Juridictions ;**
- **Madame la Représentante de l'Organisation Internationale de la Francophonie ;**
- **Madame et Messieurs les membres du Corps diplomatique et représentants des organisations internationales ;**
- **Madame et messieurs les experts et universitaires ;**
- **Distinguées personnalités ici présentes ;**
- **Madame et Messieurs,**

A la suite de mon cher aîné et ami monsieur Abdoulaye YAYA, Président de la Cour suprême du Togo, je voudrais souhaiter à vous tous ici présents, la chaleureuse bienvenue dans

cette splendide salle de conférence de l'hôtel du 02 février, qui sert de cadre à la cérémonie officielle d'ouverture des travaux du colloque international qu'organise notre creuset de coopération, à l'occasion de ses 18<sup>èmes</sup> assises statutaires.

Avec la ferveur à la mesure de la légendaire hospitalité togolaise, j'adresse à tous les présidents des hautes juridictions africaines ici présents, aux collègues membres des différentes délégations, au Secrétaire général de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des Pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF), à tous nos experts, universitaires de renom et à tous nos distingués invités venus du monde francophone pour œuvrer, une fois encore par leurs réflexions à l'affermissement de l'Etat de droit et de la démocratie en Afrique, j'adresse à vous tous, dis-je, le traditionnel "MIA WÉ ZON" c'est-à-dire, la cordiale bienvenue au Togo.

Défiant vos agendas de fin d'année, vous avez tenu à faire le déplacement de Lomé, témoignant ainsi de tout votre attachement à la dynamique de l'intégration juridique et judiciaire de nos Etats à laquelle travaille depuis plus de 20 ans, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Soyez en infiniment remerciés.

Nos remerciements vont ensuite à l'endroit de notre partenaire traditionnel, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) qui nous accompagne depuis notre création et qui, comme à l'accoutumée, nous apporte à l'occasion de notre rencontre, un appui technique et financier fort appréciable.

Aussi, m'en voudrais-je, à cette étape de mes propos, de ne pas dire à la représentante de cette institution tous nos sentiments de gratitude que je la prie de bien vouloir transmettre à la Secrétaire générale, Madame Louise MUSHIKIWABO.

Aux anciens présidents du Conseil d'administration de notre Association, Maître Abraham ZINZINDOHOUE et Monsieur Ousmane BATOKO, qui nous honorent de leur présence si remarquable en ces lieux, j'exprime nos plus vifs remerciements et me réjouis d'ores et déjà de la grande expertise dont ils illumineront nos travaux.

- **Madame le Premier Ministre ;**
- **Madame et Messieurs,**

C'est non sans grande et réelle émotion que je voudrais à présent m'acquitter d'un agréable mais exigeant devoir, celui de l'expression de ma profonde reconnaissance à mes aînés du Togo, le Président Abdoulaye YAYA, Premier Président de la Cour suprême, le Président Assouma ABDOU, Président de la Cour constitutionnelle, le Président Koffi EDAH, Président de la Cour des comptes, qui ont cru à ma démarche en leur direction au cours de la visite de courtoisie et de travail que j'ai effectuée auprès des hautes juridictions togolaises à ma prise de fonction à la tête de la Cour suprême du Bénin en mars 2021.

J'avais annoncé en effet à mes hôtes que l'AA-HJF dont les dernières assises tenues au bord du fleuve Niger à Niamey

remontent au 03 décembre 2018, cherche désespérément un pays d'accueil pour ses 18<sup>èmes</sup> assises statutaires.

Cet état de chose auquel est venu se greffer la crise de la Covid 19 n'a point permis la convocation depuis lors de l'Assemblée générale de notre réseau et par conséquent la tenue de nos rencontres scientifiques annuelles.

Grace à leurs efforts conjugués et à la grande confiance dont ils bénéficient de la part des plus hautes autorités politiques de leur pays, nous voici aujourd'hui à Lomé qui accueille si résolument les 18<sup>èmes</sup> assises de notre Association.

Je voudrais les en remercier.

Merci à vous messieurs les Présidents, merci aussi aux collègues membres de la dynamique équipe qui a préparé à vos côtés, aussi bien la rencontre qui nous réunit en ces instants que les travaux du Conseil d'administration et de l'Assemblée générale qui auront lieu le 14 décembre prochain et qui nous permettront entre autres d'examiner les quatre nouvelles demandes d'adhésion à l'Association introduites par le Conseil constitutionnel du Sénégal, le Conseil d'Etat de Côte d'Ivoire, la Cour des comptes du Bénin et la Cour de justice de la CEMAC.

La tenue des 18<sup>èmes</sup> assises de notre réseau quatre années après celles de Niamey rend compte s'il en était encore besoin, du rôle de premier plan qu'ont toujours joué en son sein les hautes juridictions togolaises qui en sont membres.

Qu'il me soit permis de saluer très religieusement la mémoire de feu Fessou Djigbondè LAWSON, ancien président de la Cour suprême du Togo et l'un des pères fondateurs de l'Association.

Je voudrais magnifier aussi le dynamisme et le doigté avec lesquels les Président Tété Théodos TEKOE et Acakpovi GAMATHO ont travaillé au sein de son Conseil d'administration.

A tous les responsables et membres des Institutions de la République togolaise, aux membres du corps diplomatique et représentants des organisations internationales, aux membres des corps constitués de la nation et aux membres de la grande famille judiciaire du Togo qui nous font l'honneur de leur présence, je voudrais dire la joie que nous éprouvons de vous savoir si nombreux à nos côtés, en ces moments forts de la vie de notre Association.

- **Madame le Premier Ministre ;**
- **Distingués personnalités ici présentes ;**
- **Madame et Messieurs,**

La tenue des présentes assises est la manifestation de la vitalité de notre réseau dont les principaux objectifs sont de promouvoir le rôle de ses juridictions membres dans l'uniformisation du droit au sein de nos Etats et de contribuer plus efficacement au renforcement du droit et de la sécurité juridique et judiciaire en Afrique en vue de la promotion et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit.

Ces objectifs que les hautes Juridictions ont assigné à leur Association reposent sur les enjeux et les nouveaux défis d'une Afrique du 3<sup>ème</sup> millénaire où l'exigence de démocratie et d'Etat de droit se place au-dessus de toute transaction.

Toute politique de développement socio-économique ne serait que leurre si elle n'était portée par un environnement de démocratie et d'Etat de droit lui-même soutenu par une justice forte et indépendante.

Nous disons bien avec le bâtonnier Robert Badinter que c'est sur le terrain de la justice que se jouera la démocratie.

Les constitutions issues du renouveau démocratique des années 1990 nous confortent dans cette conviction.

En effet le nouveau constitutionnalisme africain de 1990 a consacré dans la plupart des Etats africains la démocratie et l'Etat de droit, avec l'érection de hautes juridictions, les cours et conseils constitutionnels, les cours de cassation, les cours suprêmes, les conseils d'Etat, les hautes cours de justice, les cours des comptes. Les nouvelles lois fondamentales feront de ces juridictions les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'exercice du pouvoir d'Etat, des institutions chargées de la mise en œuvre des valeurs et principes portés par la démocratie et l'Etat de droit, principes proclamés et affirmés dans lesdites constitutions.

La déclaration de BAMAKO, texte normatif sur la démocratie adoptée le 03 novembre 2000 à l'issue du

symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone achève de convaincre du lien indissociable entre démocratie, Etat de droit et Justice.

Il devient aisé de comprendre que les juges des hautes juridictions, conscients de leurs immenses responsabilités dans la nouvelle Afrique ne peuvent rester indifférents à la vie démocratique nationale dont ils demeurent en dernière analyse les arbitres.

- **Madame le Premier Ministre ;**
- **Distingués personnalités ici présentes ;**
- **Madame et Messieurs,**

Le choix du thème du colloque international dont les travaux s'ouvriront dans quelques instants « *L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique* » est une manifestation de leur volonté de jouer toute leur partition dans l'édification de l'Etat de droit en Afrique sans préjudice du respect des obligations qui leur incombent dans leur statut de juge.

La constitution, c'est l'âme de la République, le statut organique, l'acte fondateur de l'Etat, l'acte qui organise et structure l'Etat.

Les constitutions apparaissent comme des moyens techniques juridiques que se donnent les peuples pour organiser

leur vivre ensemble national, leur communauté de destin. Dans ce sens, les Constitutions ne peuvent être un fourre-tout. Elles ont beau avoir mille pages, elles ne peuvent tout régler.

Œuvre humaine, comme l'affirmait le Professeur Martin Bléou, ici présent, je cite, *« les constitutions portent nécessairement la marque de l'imperfection, de la finitude. En outre, du fait de leur origine et de leur objet, les constitutions sont soumises à l'usure du temps. Elles ne peuvent, dès lors, avoir vocation à l'éternité, à l'immuabilité absolue. Elles doivent, dès lors, pouvoir être modifiées ou révisées afin de s'adapter aux exigences nées des évolutions ou des mutations des sociétés »*. Fin de citation.

Ainsi justifiées aussi bien du point de vue de la logique que du point de vue factuel, les révisions constitutionnelles, entendues comme la faculté juridiquement organisée de modifier les constitutions, sont nécessaires à nos Etats. Il faut toutefois noter pour le regretter que certaines révisions constitutionnelles sur le continent africain sont devenues polémiques voire chrysogènes parce que jouant avec les fondamentaux de l'Etat de droit. D'où la question au centre des réflexions du présent colloque, quelle révision de constitution pour les Etats africains engagés dans la voie de la démocratie et de l'Etat de droit ?

- **Distingués participants,**
- **Madame, Messieurs,**



Le présent colloque qui nous réunit a été pensé pour nous permettre de jeter un regard scientifique et critique de juge sur les révisions constitutionnelles dans nos Etats, singulièrement dans leurs rapports avec l'Etat de droit. Au cours des échanges que j'espère fructueux, nous devrions pouvoir dégager les impacts positifs et négatifs des révisions constitutionnelles sur les fondamentaux de l'Etat de droit en Afrique, faire une cartographie des révisions constitutionnelles en Afrique et en tirer les leçons qui s'imposent, examiner le contrôle des révisions constitutionnelles par les juridictions constitutionnelles, évaluer l'implication des juridictions internationales dans les révisions constitutionnelles en Afrique.

L'objectif pour nous, en dernière analyse, c'est de dégager les tendances lourdes, de tirer des enseignements des meilleures pratiques des uns et des autres, pour aller vers une standardisation des processus de révisions constitutionnelles en Afrique. Les grandes conclusions de notre colloque seront mises à la disposition des décideurs politiques de nos Etats.

### **Madame et messieurs les participants ;**

Faisons écrire ici à Lomé à notre Association, une nouvelle belle page de son histoire, car elle est en marche résolue sur les chemins certes escarpés menant à la démocratie et l'Etat de droit.

En vous réitérant mes remerciements pour votre participation, je vous souhaite un colloque stimulant et fécond pour la réussite de notre mission commune en vue de l'édification

sur le continent d'un Etat de droit, de démocratie, gage de liberté, de sécurité et de développement socio-économique.

Vive la démocratie et l'Etat de droit ! Vive l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) !

Vive la coopération internationale !

Je vous remercie.

**DISCOURS DE LA REPRESENTANTE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST (REPAO) A L'OCCASION DE L'OUVERTURE DES 18<sup>èmes</sup> ASSISES DE L'ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES (AA-HJF)**

Lomé, le 12 décembre 2022

**V**otre Excellence Monsieur le Président de la République du Togo,

**Madame le Premier ministre de la République du Togo ;**

**Monsieur le Président de la Cour suprême du Togo ;**

**Monsieur le Président de la Cour suprême du Bénin, Président du bureau du Conseil d'administration de l'Association africaine des hautes juridictions francophones (AA-HJF) ;**

**Mesdames, Messieurs les présidents et membres des hautes juridictions,**

**Mesdames et Messieurs, en vos titres, grades et qualités, tout protocole respecté,**

C'est un honneur pour moi de m'adresser à vous, au nom de Son Excellence Madame Louise Mushikiwabo, Secrétaire générale de la Francophonie, à l'occasion de 0s 18<sup>èmes</sup> assises

de la conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune de l'Association africaine des hautes juridictions francophones (AA-HJF), appartenant aux Réseaux Institutionnels de la Francophonie (RIF). Ce colloque international sur le thème de « *L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique* » arrive à point nommé pour un espace francophone éprouvé par les crises politiques, institutionnelles, sécuritaires et plus récemment sanitaires. Les discussions que vous y mènerez, vous permettront de positionner le juge sur l'échiquier de l'Etat de droit. Dans le jeu institutionnel, réglé par les pouvoirs et contre-pouvoirs, « *la puissance de juger* » pour citer Montesquieu, se doit d'occuper une place de choix pour faire appliquer une lecture rigoureuse et circonstanciée des textes législatifs, à commencer par la Constitution, afin d'assurer l'ancrage de l'Etat de droit dans nos sociétés. Les Déclarations de Bamako (2000) et de Saint-Boniface (2006) énoncent en défis et objectifs, à la fois le renforcement des institutions et des processus démocratiques, l'enracinement de l'Etat de droit, la promotion et protection des droits de l'Homme, et la prévention des conflits et de la sécurité humaine. Ces textes représentent les fondements de l'action de la Francophonie – et par échos des 16 réseaux institutionnels, partenaires privilégiés de l'OIF.

Les rapports biennaux de l'OIF sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, dont la dernière édition a été publiée en marge du dernier sommet de la Francophonie, nous rappellent le rôle central qu'occupent vos juridictions et en

particulier les femmes et les hommes chargés de faire respecter les constitutions, et ce, dans des contextes politiques parfois difficiles.

Les deux prochaines journées contribueront, à n'en pas douter, à enrichir les pratiques et expériences de vos institutions, afin de renforcer durablement la place du contrôle juridictionnel dans les révisions constitutionnelles, de consolider les institutions de l'Etat de droit et de pose de nouveaux jalons dans la coopération toujours plus approfondie entre vos institutions.

Véritables piliers de la démocratie, les hautes juridictions sont au cœur de la Francophonie institutionnelle. Parmi les juridictions ici représentées, de nombreuses sont membres de plusieurs réseaux institutionnels de la Francophonie : au-delà de l'AA-HJF, il y a également l'Association des Cours constitutionnelles francophones (ACCF) et l'Association des hautes juridictions ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF). Ce rappel me permet d'illustrer combien vos institutions sont au cœur du dispositif voulu par les Etats et gouvernements francophones avec l'OIF comme locomotive.

Les enjeux identifiés par le présent colloque sont nombreux : standardisation des processus de révisions constitutionnelles, sanctuarisation des textes, création des conditions d'une meilleure exécution des décisions, notamment en période transitoire critique pour l'affirmation des droits et libertés. Sur ces points, la Francophonie se mobilise avec

constance et détermination aux côtés des cours et de leurs membres.

Cette collaboration participe de la stratégie de la Francophonie qui vise à offrir des espaces de concertation, de formation et d'échanges de bonnes pratiques et d'enrichissement mutuel, entre institutions aux attributions

et aux compétences similaires.

A ce titre, l'OIF et les réseaux institutionnels de la Francophonie agissent et continueront d'agir de concert dans le cadre d'un partenariat renouvelé pour soutenir la mise en œuvre d'actions en faveur du renforcement de ces institutions et des professionnels de haut niveau qui les composent.

Je tiens tout particulièrement à remercier l'AA-HJF pour son engagement lors de la journée thématique transversale organisée en marge de l'édition 2022 des Journées des Réseaux institutionnels de la Francophonie, intitulée « *Réflexions et moyens d'actions pour l'indépendance de justice dans l'espace francophone* ».

L'atelier a permis d'identifier les besoins de renforcement de l'indépendance des autorités judiciaires, face aux crises traversées par l'espace francophone. En ressort tout premièrement le besoin de poursuivre le travail d'opérationnalisation du principe d'indépendance des juges, ainsi que le souhait d'assurer un suivi complet et régulier des situations et réformes judiciaires dans l'espace francophone.

Le rapport des discussions qui se sont tenues au siège de l'OIF et auxquelles les membres de l'Association ont été conviés à assister à distance, vous sera prochainement communiqué. Il doit nous servir de base à un cadre de travail renouvelé avec l'AA-HJF et les autres réseaux institutionnels judiciaires pour notre prochain cycle d'actions 2024-2027.

Cette dynamique collaborative, également par des appuis personnalisés, s'inscrit tout autant dans une volonté marquée de la Secrétaire générale de la Francophonie, Son Excellence Madame Mushikiwabo, de faire émerger de nouvelles synergies entre nos Etats membres, leurs institutions et les acteurs de la Francophonie. En ce sens, l'OIF souhaite proposer des cadres d'échanges toujours plus innovants.

Pour atteindre cet objectif, la Francophonie s'est résolument tournée vers le numérique. Le cadre stratégique qui vient d'être adopté par les États membres, lors du sommet de Djerba des 19 et 20 novembre dernier, évoque parmi les objectifs stratégiques jusqu'en 2030, la promotion et la protection des droits humains, « *y compris dans l'espace numérique, incluant les populations en situation de vulnérabilité, notamment les jeunes et les femmes* ». Nous formons le vœu que ce vecteur vous permette de faire connaître vos actions au plus grand nombre, au premier rang desquels les magistrats et les professionnels de justice mais également aux justiciables.

Ce souci d'accessibilité direct de nos actions aux populations se retrouve également dans notre engagement en

faveur des femmes et des jeunes, cibles prioritaires de l'action de la Francophonie.

**Mesdames, Messieurs les Magistrats,**

C'est avec grand intérêt que nous suivrons vos échanges et débats au cours des deux prochaines journées.

C'est également avec une grande attention que nous lirons le rapport du colloque, ainsi que la déclaration que vous formulerez à l'issue de vos travaux.

Nous sommes heureux d'être associés à l'organisation de cet événement, et vous confirmons toute l'attention et la disponibilité de la Francophonie pour accompagner, encourager et relayer vos conclusions.

Vous remerciant pour votre attention, je vous souhaite de productives journées de travail.



**DISCOURS D'OUVERTURE DES TRAVAUX DU COLLOQUE  
PAR MADAME VICTOIRE TOMEGA DOGBE, PREMIER  
MINISTRE TOGOLAISE, REPRESENTANT SON  
EXCELLENCE MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA  
REPUBLIQUE, CHEF DE L'ETAT**

**M**adame la Présidente de l'Assemblée  
Nationale,

**Madame et Messieurs les présidents des  
institutions de la République ;**

**Monsieur le président du Conseil d'administration de  
l'Association Africaine des Hautes Juridictions  
Francophones (AA-HJF), président de la Cour suprême du  
Bénin ;**

**Monsieur le Président de la Cour suprême du Togo ;**

**Mesdames et Messieurs les présidents des hautes  
juridictions nationales et communautaires ;**

**Messieurs les anciens Premiers Ministres et chers  
Ainés ;**

**Mesdames et messieurs les membres du  
Gouvernement ;**

**Monsieur le Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) ;**

**Honorables députés à l'Assemblée Nationale ;**

**Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Représentants des organisations internationales ;**

**Mesdames et Messieurs les membres de la famille judiciaire ;**

**Messieurs les préfets du Golfe et d'Agoènyivé ;**

**Mesdames et Messieurs les Maires ;**

**Messieurs les présidents des Universités de Lomé et de Kara ;**

**Messieurs les officiers supérieurs des Forces Armées Togolaises ;**

**Vénérés Chefs traditionnels, gardiens de nos us et coutumes ;**

**Distingués invités ;**

**Chers participants ;**

**Mesdames, Messieurs,**

Le Togo est particulièrement honoré d'accueillir une nouvelle fois sur son sol, la tenue des Assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes juridictions Francophones (AA-HJF).

Le thème très révélateur de cette session, « ***L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique*** », offre l'occasion à notre pays de réaffirmer son engagement pour la promotion et l'ancrage des valeurs de l'Etat de droit.

Je voudrais donc, au nom du Président de la République, son Excellence Monsieur Faure Essozimna GNASSINGBE, et du Peuple togolais tout entier, adresser la cordiale bienvenue à Lomé à nos illustres hôtes, membres statutaires ou associés de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF).

A vous tous ici présents, membres de cette auguste assemblée, je souhaite la bienvenue dans cette salle CONCORDE de l'Hôtel 2 Février.

Je voudrais saluer la présence remarquée de tous les présidents des juridictions communautaires et hautes juridictions africaines avec, à leur tête, Monsieur Victor Dassi ADOSSOU, Président de la Cour Suprême du Bénin et Président du Conseil d'Administration de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Mes sincères remerciements vont plus particulièrement, à l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) qui, de tout temps, a apporté un concours fort appréciable à l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones, et sans lequel la tenue des présentes assises n'aurait pas été effective. Je saisis cette occasion, pour saluer la présence de

son représentant dont les efforts personnels ont facilité l'organisation desdites assises.

J'exprime enfin notre reconnaissance à l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) pour avoir porté son choix sur le Togo en vue d'abriter les travaux des présentes assises statutaires. C'est avec un immense plaisir que nous avons accueilli ce choix.

Je suis persuadée qu'en choisissant de nouveau Lomé pour abriter ce colloque, vous avez voulu, une fois de plus, non seulement faire honneur au Peuple Togolais et à ses dirigeants, mais vous leur adressez un message de soutien dans leur marche vers une démocratie participative apaisée et l'Etat de droit.

**Distingués invités ;**

**Chers participants ;**

**Mesdames, Messieurs,**

Par le choix du thème de votre colloque, à savoir « *L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique* », l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) ouvre une réflexion sur le concept de l'Etat de droit et sur cette problématique, celle des révisions constitutionnelles, qui est d'actualité sur notre continent et dans notre sous-région.

En effet, depuis les indépendances, l'Afrique est dans une dynamique de réformes et la plupart des pays africains revisitent leurs constitutions, retouchent leurs régimes politiques, ajustent les institutions politiques qu'ils ont adoptées. Cette volonté de réajustement constitutionnel, loin d'être analysée comme une simple voie d'accaparement du pouvoir politique, nous laisse plutôt dire avec le Professeur Maurice Ahanhanzo-Glèlè que 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 ».

Depuis les années 1990, celles des conférences nationales dans plusieurs de nos Etats de l'espace AA-HJF, cette voie semble être celle du libéralisme et du pluralisme politiques consacrés dans nos constitutions. Apparaît alors le concept de nouveau constitutionnalisme intervenu à partir de 1990 et qui a consacré dans la plupart des Etats africains, la démocratie et l'Etat de droit, avec l'érection de hautes juridictions, comme les cours et conseils constitutionnels, les cours de cassation, les conseils d'Etat, les cours suprêmes, les hautes cours de justice, les cours des comptes. Les nouvelles constitutions africaines ont en effet fait de ces juridictions les principales actrices de la mise en œuvre des valeurs et principes relatifs à la démocratie et à l'Etat de droit.

Cette opportunité de réflexion sur la question de l'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles que

nous offre l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) est très appréciable. En effet, comment ne pas nous réjouir du choix de ce thème quand on sait que dans certains de nos pays de l'espace AA-HJF, la problématique des révisions constitutionnelles débouche sur des crises sociopolitiques. Ces crises qui, selon qu'on soit partisan ou opposant de la démarche vers la révision, peuvent avoir un caractère violent, susceptibles d'inquiéter ou de préoccuper les uns, de susciter l'enthousiasme des autres. Tout ceci incline à s'arrêter sur les processus, leurs finalités, et surtout leurs rapports avec l'Etat de droit.

La constitution est la fondation de l'Etat. Elle apparaît de ce fait, comme le rempart contre l'arbitraire et l'absolutisme. Elle ne peut, dès lors, avoir vocation à l'éternité, à l'immutabilité absolue. Elle doit pouvoir être modifiée ou révisée aux fins d'adaptation aux exigences nées des évolutions et des mutations des sociétés. Au surplus, les générations présentes ne peuvent enchaîner les générations futures en leur imposant des constitutions immuables, apparaissant comme porteuses de vérités révélées, éternelles.

Cependant, toucher à la constitution pourrait apparaître comme une atteinte à la quiétude et comme l'introduction d'incertitudes pour les citoyens. On comprend, dès lors, que sa révision suscite les passions les plus vives, et que l'on se tourne vers le juge constitutionnel, institution aujourd'hui répandue à

travers le monde, et dont la mission est d'assurer, en tout temps, la garantie de la constitution.

En effet, la nécessité de soumettre les révisions constitutionnelles au contrôle du juge constitutionnel repose sur la condition ou le statut de l'organe investi du pouvoir constituant dérivé. Il intervient, non pas pour doter l'Etat d'une constitution, mais pour procéder à la révision de la constitution existante.

Pour toutes ces raisons, je pense que ces nouvelles assises de Lomé susciteront le débat et l'échange d'expériences autour de la thématique retenue en vue de corriger et d'impulser les meilleures pratiques dans l'espace couvert par votre association. En clair, il s'agit de mener des réflexions nourries susceptibles d'étudier les impacts positifs et négatifs des révisions constitutionnelles sur les fondamentaux de l'Etat de droit en Afrique, faire une cartographie des révisions constitutionnelles en Afrique et en tirer les leçons qui s'imposent et enfin, examiner le contrôle des révisions constitutionnelles par les juridictions constitutionnelles, évaluer l'implication des juridictions internationales dans les révisions constitutionnelles en Afrique et enfin réfléchir et esquisser des pistes sur une standardisation des processus de révisions constitutionnelles.

**Mesdames, Messieurs les hauts magistrats ;**

**Distingués invités,**

La construction, la promotion et la consolidation de l'Etat de droit sont une œuvre vertueuse mais permanente, un

processus dont le temps et les hommes sont les meilleurs alliés. Nous sommes donc tous, à divers degrés, les acteurs de ce processus. Pour réussir cette action, nous devons constamment mettre en perspective les conditions qui en constituent l'ossature afin de mettre à jour les difficultés et obstacles. Notre leitmotiv doit être l'amélioration constante de l'Etat de droit. C'est le ferment de notre société et le ciment de notre vivre ensemble.

A travers le choix du thème de votre colloque, j'ai perçu qu'il s'agit pour vous de discuter, certainement échanger des points de vue souvent contradictoires. Cette phase de critique est indispensable car c'est d'elle que jailliront des propositions pertinentes, réalistes et concrètes qui permettent, au regard du contexte sociopolitique voire historique de chaque pays, une réelle avancée dans la construction de l'Etat de droit dans notre espace AA-HJF. Qui sont indiqués pour réfléchir avec vous sur ce thème, mieux que les hauts magistrats, les professionnels du droit que vous êtes en lien avec les universitaires, et éminents spécialistes en droit constitutionnel que vous avez invités ?

**Mesdames, Messieurs les hauts magistrats ;**

**Mesdames, Messieurs les professionnels du droit ;**

**Chers participants,**

Au regard des profils diversifiés des participants que vous êtes et connaissant votre sagacité ainsi que vos expériences dans la science et la pratique du droit, je ne doute pas un seul instant de la qualité des conclusions de vos travaux.



C'est sur cette certitude de confiance et en souhaitant plein succès à vos travaux, que je déclare ouvert le colloque international sur le thème :

**« L'ETAT DE DROIT ET LA PROBLEMATIQUE DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE ».**

Je vous remercie de votre aimable attention.



## TRAVAUX PROPREMENT DITS DU COLLOQUE

Au nombre des activités scientifiques qui ont meublé les travaux du colloque international de notre creuset d'intégration juridique et judiciaire, il a lieu de retenir :

- la Conférence inaugurale au cours de laquelle, la communication introductive sur la thématique centrale a été présentée en panel par les professeurs **Nadjombé GBEOU-KPAYILE**, agrégé de droit public à l'Université de Kara au Togo et **Fabrice HOURQUEBIE**, agrégé de droit public à l'Université de Bordeaux en France ;
- une série d'exposés de sous-thèmes touchant aux différents aspects de la problématique centrale qui donnera lieu à des échanges entre les participants.

Ces sous-thèmes se présentent comme suit :

Sous-thème 1 : « **Les fondamentaux de l'Etat de droit et les révisions constitutionnelles en Afrique** », présenté par **M. Saïdou Nourou TALL**, Vice-président du Conseil constitutionnel du Sénégal, Professeur titulaire, agrégé de droit public et des sciences politiques de l'université de Dakar ;

Sous-thème 2 : « **La cartographie des révisions constitutionnelles en Afrique** », présenté par **M. Adama KPODAR**, Professeur de droit public à l'université de Lomé, Directeur général de l'ENA de Lomé au Togo.

Sous-thème 3 : « **Le contrôle des révisions constitutionnelles par les juridictions constitutionnelles** », présenté par **M. Martin BLEOU**, Professeur de droit public de l'université de Cocody à Abidjan en Côte d'Ivoire.

Sous-thème 4 : « **Révisions constitutionnelles et juridictions internationales** », présenté par **Mme Brusil Miranda METOU**, agrégée des facultés de droit, Professeure de droit public à l'université de Yaoundé au Cameroun.

Sous-thème 5 : « **Réflexions sur une standardisation des processus de révisions constitutionnelles** », présenté par **M. Abdoulaye SOMA**, agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public à l'université Ouaga II au Burkina Faso.



## PREMIERE SESSION – CONFERENCE INAUGURALE

Dans cette rubrique, LES CAHIERS DE L'AA-HJF publie la communication introductive présentée en panel sur la thématique centrale du colloque international « ***L'État de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique.*** »

Cette conférence inaugurale a été présentée respectivement par **M. Nadjombé GBÉOU-KPAYILÉ**, Maître de conférences, agrégé des facultés de droit public à l'Université de Kara au Togo et **M. Fabrice HOURQUEBIE**, professeur de droit public à l'Université de Bordeaux IV en France, expert auprès de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Le but visé par cette présentation en panel est d'offrir aux participants, un regard croisé africain et européen sur la thématique centrale.

Les deux communications introductives sont précédées par les objectifs du colloque qui ont été exposés par **M. Victor Dassi ADOSSOU**, Président du bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF, Président de la Cour suprême du Bénin.



## PRESENTATION DES OBJECTIFS DU COLLOQUE

Par **M. Victor Dassi ADOSSOU**, Président du Bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF et Président de la Cour suprême du Bénin.

**D**epuis leur accession à la souveraineté internationale, les pays africains ont entrepris de revisiter leurs constitutions, de retoucher et même de reconsidérer leurs options politiques. Le nouveau constitutionnalisme intervenu à partir des années 1990 suite aux conférences nationale a consacré, dans la plupart des Etats africains, la démocratie et l'Etat de droit, avec une place de choix accordée aux hautes juridictions, notamment les cours et conseils constitutionnels, les cours de cassation, les conseils d'Etat, les cours suprêmes, les hautes cours de justice et les cours des comptes. Les nouvelles constitutions africaines ont en effet entendu conférer à ces hautes juridictions, un rôle éminent dans la mise en œuvre des valeurs et principes relatifs à la démocratie et à l'Etat de droit.

Les regroupements politiques des Etats africains au plan régional ont, en ce qui les concerne, donné lieu à l'institution de hautes juridictions communautaires en tant qu'instances supra nationales ayant vocation à compléter l'architecture institutionnelle de sauvegarde des droits fondamentaux.

Trois décennies plus tard, l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) a décidé, à travers le présent colloque, de centrer ses réflexions sur la question de l'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles. En effet, le cadre politique des régimes, le contrôle des pouvoirs, l'organisation judiciaire, la justice constitutionnelle, etc., font l'objet de réformes.

Quels que soient l'objet de la révision et les buts poursuivis, les révisions constitutionnelles font l'objet de préoccupations diverses quant à leur opportunité, leur pertinence et leur impact sur la vie institutionnelle des Etats, toutes choses qui justifient qu'on s'interroge sur les processus de révisions, leurs finalités et leurs ampleurs par rapport à l'Etat de droit.

L'objectif général du présent colloque qui ambitionne d'analyser les causes, les manifestations et l'influence des révisions constitutionnelles sur l'Etat de droit en Afrique, se décline en cinq (05) objectifs spécifiques à savoir :

1- étudier les impacts positifs et négatifs des révisions constitutionnelles sur les fondamentaux de l'Etat de droit en Afrique ;

2- faire une cartographie des révisions constitutionnelles en Afrique et en tirer les leçons qui s'imposent ;

3- examiner le contrôle des révisions constitutionnelles par les juridictions constitutionnelles ;



4- évaluer l'implication des juridictions internationales dans les révisions constitutionnelles en Afrique ;

5- réfléchir et esquisser des pistes sur une standardisation des processus de révisions constitutionnelles.

Pour atteindre ces objectifs, le colloque dont les travaux se dérouleront essentiellement en séances plénières, sera conduit au plan méthodologique et scientifique de la façon suivante :

La conférence inaugurale consistera en la présentation d'une communication introductive sur le thème du colloque. Il s'agit de :

*« L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique ».*

Ce thème sera introduit en panel par :

- **Fabrice HOURQUEBIE**, Professeur de Droit Public à l'université de Bordeaux IV en France ;
- **Nadjombé GBEOU-KPAYILE**, agrégé de Droit Public à l'université de Kara au Togo.

Le but visé par cette présentation en panel est d'offrir aux participants, un regard croisé africain et européen sur la thématique centrale.

Après la conférence inaugurale, une série d'exposés de sous-thèmes touchant aux différents aspects de la

problématique centrale du colloque, donnera lieu à des échanges entre les participants.

Ces sous-thèmes se présentent comme suit :

***Sous-thème 1 : « Les fondamentaux de l'Etat de droit et les révisions constitutionnelles en Afrique »*** par **Saïdou Nourou TALL**, Vice-président du Conseil constitutionnel du Sénégal, Professeur titulaire, Agrégé de droit public et des sciences politiques de l'université de Dakar ;

***Sous-thème 2 : « La cartographie des révisions constitutionnelles en Afrique »*** par **Adama KPODAR**, Professeur de droit public à l'université de Lomé, Directeur général de l'ENA – Togo.

***Sous-thème 3 : « Le contrôle des révisions constitutionnelles par les juridictions constitutionnelles »*** par **Martin BLEOU**, Professeur de Droit Public de l'université de Cocody à Abidjan.

***Sous-thème 4 : « Révisions constitutionnelles et juridictions internationales »*** par **Brusil Miranda METOU**, agrégée des facultés de Droit, Professeure de droit public à l'université de Yaoundé.

***Sous-thème 5 : « Réflexions sur une standardisation des processus de révisions constitutionnelles »*** par **Abdoulaye SOMA**, agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public à l'université Ouaga 2.

Sont attendus au présent colloque, des hauts magistrats des juridictions constitutionnelles, judiciaires, administratives, communautaires, financières, des représentants des pouvoirs publics, des universitaires, des membres de la société civile et des organisations non gouvernementales, des magistrats des juridictions togolaises du fond, des députés, des représentants de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et des réseaux partenaires tels que l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF).

Les objectifs du colloque ainsi fixés, et sans plus tarder, place aux travaux.

Le Comité scientifique



# L'ETAT DE DROIT ET LA PROBLEMATIQUE DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE

Par **M. Nadjombé GBÉOU-KPAYILÉ**,

Maître de Conférences, professeur agrégé  
de droit public à Université de Kara – Togo.

## INTRODUCTION

« La question des révisions constitutionnelles est abordée en Afrique sous un angle souvent funeste ; en témoignent les expressions utilisées à ce sujet : *malédiction constitutionnelle*<sup>1</sup>, *capacité en sorcellerie constitutionnelle*, *rébellion du politique sur la constitution*, *émergence des rebelles constitutionnels*<sup>2</sup>, *ennemi de l'Etat de droit* ».

Ces différentes considérations traduisent bien l'ambiguïté des relations entre l'Etat de droit et les révisions constitutionnelles en Afrique.

---

<sup>1</sup> BOINA (S. S.), « La malédiction constitutionnelle en Afrique : la révision », *Revue Française de Droit Constitutionnelle*, 2021/4, n°128, p. 21 et suiv.

<sup>2</sup> La rébellion constitutionnelle renvoie à toute attitude séditeuse à l'égard de la Loi fondamentale. Il peut s'agir d'un refus d'acceptation de la Constitution ou de certaines de ses dispositions jugées discriminatoires ou attentatoires aux libertés publiques. Elle peut renvoyer également au rejet de la Constitution dans sa globalité (Voir sur ce point DIOP (E. H. O.), *L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains*, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.115).

Théorisée par les doctrinaires allemands du dix-neuvième siècle, tels Otto BARHR, Rudolf von GNEIST, Georg JELLENEK, la notion d'Etat de droit est particulièrement complexe à appréhender tant son sens peut varier d'un auteur à l'autre, d'un contexte politique à l'autre ou suivant l'usage plus ou moins biaisé que les hommes politiques en font<sup>3</sup>. Aujourd'hui, il est admis que la notion d'Etat de droit revêt deux sens principaux : formel et substantiel.

Le sens formel est développé par Hans KELSEN. L'Etat de droit se présente dans cette conception sous la forme d'un ordre juridique hiérarchisé ou pyramidal auquel l'Etat est soumis tant dans son organisation interne que dans ses rapports avec les citoyens : « Tout Etat est droit de l'Etat, car tout Etat est un Etat de droit ».

En revanche, d'après la conception substantielle défendue par Raymond Carré de MALBERG, « par Etat de droit, il faut entendre « un Etat qui dans ses rapports avec ses sujets et pour la garantie de leurs droits individuels se soumet lui-même à un régime de droit, et cela en tant qu'il enchaîne son action sur eux par des règles, dont les unes déterminent les droits réservés aux citoyens et dont les autres fixent par avance les voies et moyens qui pourront être employés en vue de réaliser les buts étatiques »<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> AHADZI-NONOU (K.), Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2020, p. 94.

<sup>4</sup>de MALBERG (C.), Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, Sirey, 1920, Tome 1, pp. 488-489. L'auteur oppose à l'Etat de droit à l'Etat de police qui se présente comme un système dont l'administration « agit discrétionnairement et applique aux citoyens les mesures qu'elle juge utiles » (ibid, p. 488). Il distingue l'Etat de droit à l'Etat légal qui est un système dans lequel l'administration est soumise au principe de légalité au moyen des voies de recours reconnues aux citoyens contre les excès de l'administration. Ceux-ci ne disposent

Si la première insiste sur le caractère formel de la norme applicable, la seconde, au contraire, met l'accent sur son contenu qui doit être conforme aux droits reconnus aux citoyens. L'on sait cependant que loin de s'exclure, ces deux visions sont synthétisées aujourd'hui dans les textes constitutionnels. Dès lors, l'Etat de droit désigne un ordre juridique hiérarchisé fondé sur la consécration d'un corpus de droits et libertés<sup>5</sup>.

L'Etat de droit ainsi défini « laisse entrevoir l'existence d'un pouvoir limité, parce qu'assujetti à des règles : il implique que les gouvernants comme les simples citoyens sont tenus par les normes juridiques en vigueur ; ils ne sont pas placés au-dessus des lois, mais exercent une fonction entièrement encadrée et régie par le droit.

Ces deux acceptions donnent une dimension mythique à la notion d'Etat de droit et emportent une portée équivoque : comme tout mythe, il a engendré une série d'effets positifs, en contribuant à doter la règle de droit d'une force symbolique particulière et à ancrer chez les gouvernants comme dans l'ensemble de la société, le respect du droit ; mais en retour, il constitue un puissant vecteur de légitimation de leur autorité qui, bénéficiant de la caution du droit, obtient du même coup, comme l'a montré P. Legendre, le « passeport du sacré »<sup>6</sup>.

En réalité, l'État de droit est une manifestation du rationalisme constructiviste, qui repose sur une prétention qui donnerait au Droit vocation et aptitude à contrôler entièrement l'ordre social. Cette manifestation du rationalisme constructiviste

---

cependant d'aucun recours contre la loi votée par le législateur qui apparaît tout-puissant et souverain (ibid, pp. 488-489).

<sup>5</sup> AHADZI-NONOU (K.), Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2020, p. 95.

<sup>6</sup> CHEVALLIER (J.), « L'Etat de droit », 1988, p. 315 et suiv.

est cependant constamment démentie, selon certains auteurs, minoritaires, par la réalité. Elle supposerait également, pour atteindre son ambition démesurée, qu'un système juridique puisse indéfiniment se développer sans générer un état de désordre<sup>7</sup>.

La conception de l'Etat de droit en Afrique épouse parfaitement ce démenti du rationalisme constructiviste, lorsque l'on tente d'étudier les influences des révisions constitutionnelles sur l'Etat de droit. Ces révisions semblent, pour la plupart, générer dans les systèmes juridiques africains un état de désordre.

Or, « la révision est formellement une technique procédurale par laquelle les pouvoirs publics modifient expressément et officiellement le texte de la Constitution. Matériellement, elle décrit l'objet de la modification constitutionnelle résultat de cette procédure formelle »<sup>8</sup>. Le principe de la révision constitutionnelle est inscrit dans toutes les Constitutions<sup>9</sup>, car « un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures »<sup>10</sup>. Le Professeur René CHAPUS le rappelait à juste titre : « l'un des pires péchés d'orgueil que puisse commettre le constituant est de considérer que son œuvre étant parfaite, et ayant de ce fait vocation à l'éternité, il faut interdire aux générations futures de la défigurer ».

---

<sup>7</sup> LUISIN (B.), « Le mythe de l'État de droit », « L'État de droit, rétrospectivement... », *Civitas Europa*, 2016/2, n°37, p. 157.

<sup>8</sup> Franck MODERNE Cité par FALL (I. M.), « La révision de la Constitution du Sénégal », *Afrilex*

<sup>9</sup> Georges BURDEAU cité

<sup>10</sup> DIOP (E. H. O.), *L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains*, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.85.



En réalité, la révision est le « réexamen d'un corps de règles en vue de son amélioration »<sup>11</sup>. Dans ces conditions, les révisions constitutionnelles sont comme une chirurgie esthétique de laquelle l'Etat de droit devrait en principe ressortir plus beau, plus raffermi.

Contrairement à cette assertion, les Etats africains, en dépit des multiples révisions après plus de trente ans de pratique constitutionnelle, sont dans une situation de stagnation ou de régression par rapport aux idéaux sur lesquels les peuples se sont accordés à la sortie des Conférences Nationales : Démocratie, Etat de droit. Une telle trajectoire interroge : Quelle est l'influence réelle des révisions constitutionnelle sur l'Etat de droit en Afrique ?

Il a été plusieurs fois argué que si l'Afrique abroge, supprime... elle est à la recherche de la meilleure forme de gouvernement. Mais cette quête perpétuelle n'a jamais abouti, En raison de la défectuosité du bloc opératoire, l'Etat de droit s'en trouve défiguré<sup>12</sup>. Apparemment, la meilleure forme de gouvernement semble être celle qui arrange ceux qui sont à l'origine de ces révisions.

En effet, la pratique de la révision constitutionnelle est en effet peu satisfaisante dans les Etats africains. La fraude à la Constitution dont parlait Georges Liet Veaux y a trouvé une terre fertile pour se développer<sup>13</sup>. Ainsi, comme l'a relevé un auteur, « de nombreuses Constitutions du nouveau constitutionnalisme africain sont passées au bloc opératoire non pas pour y subir

---

<sup>11</sup> CORNU (G.), (dir), Vocabulaire juridique, 9<sup>e</sup> édition, PUF/Quadrige, Paris, 2011, p. 920.

<sup>12</sup> KPATAHERI (J. E.), *La problématique de la modification de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990*, Les Editions CeDAT, 2018, p.

<sup>13</sup> KPATAHERI (J. E.), *La problématique de la modification de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990*, Les Editions CeDAT, 2018, p.7.

une chirurgie esthétique comme certaines Constitutions sous d'autres cieux, mais pour y être charcutées sans anesthésie ».

Dans ces conditions, les révisions constitutionnelles conçues comme un facteur de raffermissement possible de l'Etat de droit (I) deviennent un facteur d'ébranlement potentiel de ce dernier (II).

## **I- UN FACTEUR POSSIBLE DE RAFFERMISSEMENT DE L'ETAT DE DROIT**

Les révisions constitutionnelles participent au perfectionnement de l'Etat de droit (A), en s'inscrivant dans les limites apportées au pouvoir de révision par le constituant (B).

### **A- Le perfectionnement de l'Etat de droit**

La Constitution est le texte qui fonde l'organisation de l'État et qui garantit le respect des droits fondamentaux des personnes. Elle est la norme fondamentale ayant vocation à encadrer, mais également à limiter le pouvoir politique, elle doit de ce fait être respectée<sup>14</sup>.

La mise en place d'un Etat de droit par le constituant s'explique par « une méfiance de principe vis-à-vis d'un Etat dont on cherche à encadrer et à corseter la puissance pour qu'elle ne devienne oppressive. Au cœur de l'Etat de droit, il y a donc fondamentalement l'idée de limitation du pouvoir... »<sup>15</sup>. Pour y parvenir, le constituant africain des années 1990, après avoir institué l'Etat de droit, a recouru à un double mécanisme consistant, d'une part, en l'élaboration d'une Constitution placée au sommet de l'ordonnement juridique ; d'autre part, en la

---

<sup>14</sup> DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.139.

<sup>15</sup> Voir CHEVALLIER (J.), « l'Etat de droit », Revue du droit public, 1988, p. 365.

définition d'un ensemble de droits et libertés visant à protéger les citoyens contre l'arbitraire des gouvernants<sup>16</sup>.

C'est dans cette optique que les lignes de force du constitutionnalisme du renouveau démocratique en cours sur le continent prennent appui sur deux piliers fondamentaux, à savoir les valeurs de l'Etat de droit et les normes de la démocratie pluraliste<sup>17</sup>.

Afin de sauvegarder la suprématie de la Constitution et garantir le respect des droits et libertés des citoyens, il est nécessaire de protéger la Constitution contre les modifications de circonstance et de la violation des principes qu'elle définit. C'est pourquoi d'ailleurs il est prévu dans la plupart des Constitutions des procédures spécifiques concernant leurs révisions. Au Bénin, c'est au terme d'une procédure particulièrement rigide qu'une révision peut intervenir<sup>18</sup>. Il est également organisé un contrôle de constitutionnalité assuré par des juridictions constitutionnelles.

L'Etat de droit ne peut être conçu indépendamment du soubassement libéral qui lui confère sa véritable signification : ce ne saurait être « l'Etat de n'importe quel droit ». Ce droit doit être renforcé par sa stabilité, par la croyance et la confiance placée en lui ; les situations juridiques sont fondées sur une règle stable et durable<sup>19</sup>. L'Etat de droit, c'est d'abord la garantie contre l'arbitraire : l'impératif de sécurité juridique se présente ainsi comme une dimension essentielle de l'Etat de droit. L'Etat

---

<sup>16</sup> AHADZI-NONOU (K.), *Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990*, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2020, p. 94.

<sup>17</sup> AHADZI NONOU (K.), *Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990*, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2020, p. 94.

<sup>18</sup> Cf. articles 154 et 155 de la Constitution béninoise .

<sup>19</sup> DIOP (E. H. O.), *L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains*, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.114.

de droit suppose aussi désormais qu'un ensemble de « droits fondamentaux » soient reconnus et garantis<sup>20</sup>.

Or, les révisions intempestives de la Constitution peuvent aboutir à la remise en cause de sa primauté dans l'ordre juridique et par ricochet des droits et libertés des citoyens : la suprématie constitutionnelle « apparaît comme une banalité dans les Etats qui respectent de longue date les principes fondamentaux de l'Etat de droit. Elle constitue en revanche un changement radical dans les Etats qui bâtissent un nouvel Etat de droit. L'absence de soumission à la suprématie de la Constitution est le trait caractéristique des régimes autoritaires ou dictatoriaux »<sup>21</sup>.

La notion d'Etat de droit évoque immédiatement l'exigence moderne de la mise en forme rationnelle de la société des individus qui, fondement de l'ordre collectif, ne peuvent être pensés, en dehors comme au-dedans de l'Etat, que libres et égaux. Cette rationalisation de la société moderne ne peut s'accomplir que si la forme politique, l'Etat, se concilie avec un contenu libéral et égalitaire des lois, le droit. Ce sont justement les révisions constitutionnelles qui doivent permettre d'opérer cette rationalisation.

Dans ces conditions, toute révision de la Constitution doit tenir compte de la préservation de l'acquis constitutionnel. Il faut entendre par acquis constitutionnel, « l'ensemble des dispositions constitutionnelles dont l'effectivité entraîne une rupture dans les pratiques de gouvernement et les effets ou conséquences positives induites par le développement du

---

<sup>20</sup> CHEVALLIER (J.), « L'Etat de droit substantiel » in CHEVALLIER (J.), *L'Etat de droit, La documentation française*, N°898, mars 2004, p. 33.

<sup>21</sup> X. PHILIPPE cité par DIOP (E. H. O.), *L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains*, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.114.

constitutionnalisme des années 1990. Il s'agit de la limitation du mandat présidentiel, des élections périodiques, de la jouissance effective des libertés et droits »<sup>22</sup>.

« Que les révisions constitutionnelles se justifient par de nouvelles exigences ignorées à l'origine, le fait n'est ni discutable, ni même contestable. Qu'en revanche, la Constitution soit amendée en son cœur pour satisfaire une stratégie politique ou pour répondre à une attente électorale ou partisane immédiate sans se soucier réellement de l'incohérence à plus ou moins brève échéance des retouches entreprises, voilà un comportement qui a de quoi inquiéter et qui relève de l'irresponsabilité devant l'Histoire. La Constitution est par sa nature même solennelle. Elle forme le socle du pacte social et garantit les droits fondamentaux des personnes »<sup>23</sup>.

Conscient du fait que cette quête renouvelée de la meilleure forme de gouvernement peut être détournée de son objectif principal et conduire à une déconsolidation de l'Etat de droit, le constituant a imposé un certain nombre de limites au pouvoir de révision.

## **B- Les limites imposées au pouvoir de révision**

« Le principe de la révision constitutionnelle est inscrit dans toutes les constitutions modernes », affirme le doyen Georges BURDEAU. D'ailleurs, il ne peut en être autrement, car le professeur JEAN WALINE déclare que « l'un des pires péchés d'orgueil que puisse commettre le constituant est de considérer que son œuvre étant parfaite, et ayant de ce fait vocation à

---

<sup>22</sup> DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.113.

<sup>23</sup> JAN (P.), « L'instabilité constitutionnelle sous la Vème République, les dangers des bavardages constitutionnels », *La Constitution, l'Europe et le droit*, p. 273 et suiv.

l'éternité, il faut interdire aux générations futures de la défigurer ». La révision de la Constitution permet à l'humanité qui « ...est perpétuellement dans une quête renouvelée de la meilleure forme de gouvernement » de réajuster ses aspirations en fonction de l'évolution du temps.

Toutefois afin de sauvegarder la suprématie de l'Etat de droit, la Constitution impose des limites au pouvoir de révision afin d'éviter toute déstructuration de l'édifice constitutionnel et remise en cause des idéaux ayant constitués le soubassement du contrat social. Dans cette dynamique, deux catégories de limites sont donc apportées à la révision de la Constitution : les limites conjoncturelles et les limites matérielles.

Pour les premières, il s'agit de certaines circonstances qui empêchent toute révision constitutionnelle. Il s'agit entre autres de l'état d'urgence ou de siège, de la période d'intérim à la présidence de la République, etc.<sup>24</sup> Ces circonstances sont généralement qualifiées de situations exceptionnelles dans lesquelles on considère que l'intégrité de l'Etat est menacée ou que les institutions de la République sont en danger et qu'il est souhaitable d'éviter tout débat autour de la norme suprême<sup>25</sup>. Il s'agit au fond d'empêcher que quiconque profite de l'incertitude ou du trouble occasionné pour modifier la Constitution. Ainsi, on préserve un minimum de sérénité autour de cet acte politique fondamental<sup>26</sup>.

<sup>24</sup>Il est important de relever que de nombreuses constitutions interdisent toute modification du texte constitutionnel lorsque la situation institutionnelle ou politique laisse craindre que le processus ne se déroule pas dans des conditions optimales. L'idée est alors de se prémunir contre des révisions dans des moments où, le pays se trouvant fragilisé, l'on pourrait redouter qu'elles ne soient brusquées, voir manipulées.

<sup>25</sup>Voir YATALA NSOMWE NTAMBWE(C.), « La révision constitutionnelle et l'intangibilité de l'article 220 de la Constitution congolaise » lu sur droitcongolais.info le 16 novembre 2016. On peut aussi lire utilement LE PILLOUER (A.), « Le pouvoir de révision », article précité, p. 42.

<sup>26</sup>Cf. LE PILLOUER (A.), « Le pouvoir de révision », article précité, p. 41.

Quant aux secondes, les constitutions érigent généralement des limites matérielles à leur révision, optant par ce fait pour la révision parfois partielle et excluant toute révision totale. Dans ce cas, la Constitution elle-même prévoit des matières intangibles : Il s'agit de la forme républicaine de l'État, du principe du suffrage universel, de la forme représentative du Gouvernement, du nombre et de la durée des mandats du Président de la République, de l'indépendance du pouvoir judiciaire, du pluralisme politique et syndical.

En dépit des précautions prises, les révisions constitutionnelles constituent un facteur potentiel d'ébranlement de l'Etat de droit.

## **II- UN FACTEUR POTENTIEL D'EBRANLEMENT DE L'ETAT DE DROIT**

Au début des années 1990, les nouvelles Constitutions proclamaient les droits de l'Homme, prévoyaient l'Etat de droit et instaurent un régime de démocratie pluraliste, plus de trois décennies après, ces bons qualitatifs du nouveau constitutionnalisme ont été mis à rude épreuve<sup>27</sup>. La révision de la Constitution est maniée de telle manière qu'elle devient même l'ennemi de l'Etat de droit, selon un auteur<sup>28</sup>.

On assiste généralement à un détournement du pouvoir de révision (A), que le juge constitutionnel tente parfois de neutraliser (B).

---

<sup>27</sup> DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.21.

<sup>28</sup> BURGORGUE-LARSEN (L), Tribune, Le Monde-Afrique Bénin, 13 décembre 2021.

## A- Le détournement du pouvoir de révision

Le détournement du pouvoir de révision est la conséquence de l'instrumentalisation des révisions constitutionnelles.

En Afrique, que les révisions constitutionnelles soient caractérisées par leur objet peu licite et controversé<sup>29</sup> ou qu'elles soient réalisées dans des conditions douteuses<sup>30</sup>, elles sont au fond le résultat de « l'inversion du rapport de force entre le droit et la politique, qui aboutit à un détournement de pouvoir de révision »<sup>31</sup>.

« 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... »<sup>32</sup>. Les manipulations constitutionnelles remettent en cause ce que Dominique Rousseau a qualifié de patrimoine constitutionnel. Elles produisent comme principal effet la banalisation de la Constitution et des droits des citoyens<sup>33</sup>.

En effet, les Etats africains avaient inauguré une exceptionnelle ère démocratique grâce au mode consensuel d'adoption de la Constitution. Mais depuis un certain moment, ils sont presque tous entrés dans une phase de déconsolidation de l'Etat de droit à travers l'instrumentalisation de la révision constitutionnelle. Il est vrai, comme le rappelle à juste titre Jean

<sup>29</sup> Cf. AÏVO (F. J.), « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », article précité, p.154.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Cf. AÏVO (F. J.), « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », article précité, p.154. On peut aussi lire utilement notamment MELEDJE (F. D.), « Les révisions des constitutions dans les Etats africains francophones. Esquisse de bilan », *RDP* 1992, n°pp. 116-125 ; ABOUDOU-SALAMI (M. S.), « La révision constitutionnelle du 31 décembre ... Une revanche sur la conférence nationale de 1991 », *Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives*, décembre 2007, n°19, pp. 53-94.

<sup>32</sup> Robert DOSSOU, cité par MOUSTAPHA, « Constitutions en Afrique : à qui profitent les révisions ? » lu sur [www.amis.monde-diplomatique.fr](http://www.amis.monde-diplomatique.fr), le 1<sup>er</sup> décembre 2022.

<sup>33</sup> DIOP (E. H. O.), *L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains*, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.113.



Du Bois de Gaudusson, les constitutions africaines ont souvent été adoptées dans l'urgence, et qu'un certain toilettage s'impose. Toutefois, l'auteur estime 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 ». C'est leur trop grande fréquence et surtout la nature des modifications opérées qui sont susceptibles de porter atteinte à leur autorité<sup>34</sup>, et la plupart du temps sapent les fondements de l'Etat de droit.

On retrouve à ce niveau une typologie assez exhaustive des modifications apportées à la Constitution dans les Etats d'Afrique noire francophone : la modification du mode de scrutin pour l'élection du Président de la République ou de l'âge d'entrée ou de sortie de la fonction, ainsi que celle de la limitation des mandats<sup>35</sup>. Dans ces Etats, la Constitution se trouve donc « réquisitionnée par le politique<sup>36</sup> » érodant encore plus la normativité de la loi fondamentale.

La question du mandat du Président de la République demeure un point central dans les réformes qui affectent la norme fondamentale<sup>37</sup>. A cette cause importante, s'ajoutent des facteurs déterminants qui sont liés à l'abstention normative et la situation du pouvoir judiciaire<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> AHADZI NONOU (K.), Les défis du gouvernement démocratique en Afrique subsaharienne depuis 1990, L'Harmattan Sénégal, Dakar, 2020, p. 153.

<sup>35</sup> Cf. AHADZI-NONOU (K.), « Constitution, démocratie et pouvoir politique en Afrique », article précité, p. 70

<sup>36</sup> Cf. AIVO (F. J.), « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », RDP, N°1-2012, p. 166.

<sup>37</sup> DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.23.

<sup>38</sup> DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.23.

L'instrumentalisation de la Constitution est la manifestation ultime de la décomposition, le délitement de l'Etat de droit. La Constitution vit son temps, mais aussi semble subir en terre africaine son temps, car loin « d'échapper aux lubies du moment, le constituant se laisse souvent porter par les émotions et les vents dominants »<sup>39</sup>. Or, l'élaboration et la révision de la Constitution doivent pouvoir échapper à un emportement passager<sup>40</sup>.

Les représentants sont en effet de fait tentés, à l'heure de la démocratie d'opinion, d'utiliser la Constitution comme outil de communication politique<sup>41</sup>. De ce fait, la Constitution se trouve placée sous l'emprise du politique. Cette emprise prenant souvent la forme des réformes politiques parfois spectaculaires présentent un intérêt pour les hommes politiques puisqu'elles instillent l'idée que les dirigeants sont dans l'action<sup>42</sup>. Elle est la traduction matérielle de ce que le Professeur Ahadzi-Nonou qualifie de « rébellion du politique »<sup>43</sup>.

<sup>39</sup>Cf. DAERDAELE (E.), "La Constitution entre norme et symbole, réflexions sur le constitutionnalisme contemporain", article précité.

<sup>40</sup>Cf. BURDEAU (G.), Droit constitutionnel et institutions politiques, ouvrage précité, p. 77.

<sup>41</sup>Cf. DAERDAELE (E.), "La Constitution entre norme et symbole, réflexions sur le constitutionnalisme contemporain", article précité.

<sup>42</sup>Cf. DERDAELE (E.), "La Constitution entre norme et symbole, réflexions sur le constitutionnalisme contemporain", article précité. L'auteur estime que pour justifier ces « réformes », leurs promoteurs parlent alors « d'avancées », de « modernisation » ou « de progrès » ; puisque la valeur, le principe ou tout simplement la disposition nouvellement adoptée ne pourra, sous peine d'inconstitutionnalité, être violée par la loi. Nous voilà saufs ! Or donc si la loi, le règlement ou un principe général du droit ne suffit pas - ou plus - à assurer la sécurité juridique ; qu'à cela ne tienne la Constitution y pourvoira. Il ajoute que cette inclination est cependant source de dangers car elle est un authentique appel d'air à revendications. Les groupes professionnels et associations exercent ainsi d'amicales pressions pour que la Constitution tienne compte de leurs intérêts et préoccupations ; d'autant qu'un amendement suggéré mais intégré dans le corpus constitutionnel vaut consécration et reconnaissance du bien-fondé de la cause.

<sup>43</sup>Cf. AHADZI-NONOU (K.), « Constitution, démocratie et pouvoir politique en Afrique », article précité, p. 70. Pour l'auteur, la rébellion du politique se manifeste, d'une part, par l'instrumentalisation des révisions constitutionnelles, et, d'autre part, par la mise en veilleuse de la Constitutions aux termes des accords politiques.

De telles révisions, font du contexte politique africain, selon le Professeur Babakane COULIBALEY, un terreau où la Constitution est « laissée à la merci des majorités qualifiées domestiquées sans que les Cours constitutionnelles, inféodées pour la plupart, puissent jouer leur rôle de contre-pouvoir juridictionnel<sup>44</sup> ». La Constitution qui était alors censée encadrer l'activité politique et fixer les institutions devient prétexte à modification intempestive<sup>45</sup> sans que parfois le juge constitutionnel, son gardien naturel, n'en dise mot.

Finalement, au lieu de permettre un perfectionnement de l'Etat de droit, la révision de la Constitution devient « 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 »<sup>46</sup>.

La Constitution ainsi instrumentalisée perd sa vocation première de limitation du pouvoir et de protection des droits et libertés<sup>47</sup>.

## **B- Un détournement neutralisé par le juge constitutionnel**

Eriger le juge constitutionnel en surveillant de « l'adéquation des normes inférieures à la Constitution, est la

---

<sup>44</sup>Cf. COULIBALEY, (B. D.) « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision n° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin, Revue de Droit Public, N° 5-2009, p. 1510. Ces révisions qui respectent les formes portent toutefois atteinte à la substance même de l'ordre constitutionnel et à la nature du régime politique. En conséquence, c'est à ce niveau que, normalement, le rôle du juge constitutionnel devient déterminant (Mon mémoire, p. 91), car l'expérience a montré que mêmes adoptées par voie de référendum, ces révisions ne sont pas à l'abri de manipulations (ZAKI(M.), « Petites Constitutions et droit transitoire en Afrique », *op. cit.*, p. 1674 et suiv.).

<sup>45</sup> Cf. DERDAELE (E.), "La Constitution entre norme et symbole, réflexions sur le constitutionnalisme contemporain", article précité.

<sup>46</sup>ADJA Djounfoune

<sup>47</sup>DIOP (E. H. O.), L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, CREDILA-OVIPA, THIAM IMPRIMERIE, 2017, p.29.

marque d'une conscience ferme que la Constitution est un cocon protecteur d'une idée de droit supérieure qui ne peut être brisée de n'importe quelle manière et dont la modification est faite de cérémoniaux, de rituels et parfois d'interdits<sup>48</sup> ».

Dans cet office, les juges constitutionnels peuvent parfois devenir des producteurs d'une Constitution bis plus riche, plus complète et plus dense que la Constitution formelle<sup>49</sup>. L'exemple déjà de la Cour constitutionnelle béninoise qui, à travers sa jurisprudence, a ressorti deux notions fondamentales opposables au pouvoir constituant dérivé, fixant ainsi à quelques marges près, le nouveau cahier des charges de ce pouvoir constituant dérivé<sup>50</sup> : le « Consensus national<sup>51</sup> » et les « Options fondamentales de la Conférence nationale<sup>52</sup> », qui sont désormais inséparables des dispositions constitutionnelles.

S'agissant du « Consensus national », le 23 juin 2006, l'Assemblée Nationale a procédé à l'adoption d'une loi constitutionnelle 2006-13 portant révision de l'article 80 de la

<sup>48</sup>Cf. TRIMUA (C. E.), « L'idée républicaine de la constitution en Afrique noire francophone », article précité.

<sup>49</sup>Cf. notamment KOKOROKO (D.), « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », article précité ; BOLLE (S.), « Des constitutions made in Africa », article précité. Stéphane Bolle cite RENOUX (T. S.), VILLIERS (M.), *Code constitutionnel*, édition 2005, Paris, Litec, p. 505.

<sup>50</sup>Voir AÏVO (F. J.), « La fracture constitutionnelle, Critique du procès en mimétisme », article précité, p.41.

<sup>51</sup>Dans la jurisprudence « consensus national », le juge innove en subordonnant la constitutionnalité d'une loi constitutionnelle au respect du « consensus national », principe à valeur constitutionnelle qu'il découvre à l'occasion du contrôle auto-habilité de la loi constitutionnelle d'origine parlementaire adopté le 23 juin 2006 (Cf. Loi constitutionnelle n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990. C'est bien plus tard dans la décision DCC 10-049 du 5 avril 2010 que la Cour fournira des éléments de compréhension du « consensus national » : Le consensus est « un processus de choix de décision sans passer par le vote [et] permet, sur une question donnée, de dégager par une voie appropriée, la solution satisfaisant le plus grand nombre de personnes ». Cette décision va être reprise dans la décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010 : En matière électorale, « le consensus doit autant que possible être d'un processus, de la mise en œuvre d'une décision déjà acquise ou de l'accomplissement excessif, de blocage ou de perversion d'un processus, de la mise en œuvre de décision déjà acquise ou de l'accomplissement d'une mission confiée à une institution quelconque de la République ».

<sup>52</sup>Dans sa jurisprudence « Option fondamentales de la conférence nationale », le juge intensifie l'immutabilité de la constitution. Cette jurisprudence impose des contraintes supplémentaires au pouvoir de révision et la purge de façon préventive de son potentiel de nuisance (Pour de plus amples développements lire utilement Voir AÏVO (F. J.), « La fracture constitutionnelle, Critique du procès en mimétisme », article précité, p.41).

Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Cette révision visait la prorogation du mandat des députés. Désormais, leur mandat passerait de 4 à 5 ans, avec effet rétroactif. Le juge constitutionnel déclare invalide cette loi constitutionnelle, estimant qu'elle viole certaines dispositions « immédiates » et « médiates de la Constitution »<sup>53</sup>, surtout le « consensus national » qu'il enfante et érige en principe à valeur constitutionnelle en ces termes : « Considérant que le mandat de quatre (4) ans, qui est une situation constitutionnellement établie est le résultat du consensus national dégagé par la Conférence des forces vives de la Nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du peuple béninois à (...) la confiscation du pouvoir ; que même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle ; qu'en conséquence les articles 1 et 2 de la Loi constitutionnelle ainsi rappelée, sont contraires à la Constitution (...) »<sup>54</sup>. Désormais, le consensus national inventé par le juge constitutionnel béninois devient une limite qui s'impose au pouvoir de révision constitutionnelle.

Quant aux « Options fondamentales », la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 prévoit le recours au référendum à plusieurs reprises<sup>55</sup>. Par exemple, « le peuple

<sup>53</sup> SALAMI (I. D.), « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle béninoise », *RTSJ*, n°0000, 2011, pp.44-74.

<sup>54</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, dernier considérant de la Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

<sup>55</sup> Articles 4 ; 5 ; 108 et 155 de la Constitution béninoise.

exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie de référendum. Les conditions de recours au référendum sont déterminées par la présente Constitution et par une loi organique »<sup>56</sup>.

Ainsi, le 30 septembre 2011, la loi organique n°2011 portant conditions de recours au référendum est adoptée par l'Assemblée Nationale. Au cours de l'examen de cette loi en vertu des articles 117 et 123 de la Constitution, le juge constitutionnel déclare son article 6 contraire à la Constitution en ces termes : « Considérant que l'examen de la loi fait ressortir que l'article 6 est contraire à la Constitution en ce qu'il ne cite pas toutes les options fondamentales de la Conférence nationale de février 1990 et qui sont reprises par les articles 42, 44, 54 de la Constitution ; qu'il s'agit du nombre de mandats présidentiels, de la limitation d'âge pour les candidats à l'élection présidentielle et de la nature présidentielle du régime politique dans notre pays, que l'article 6 doit donc être formulé comme suit : Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990, à savoir :

- la forme républicaine et la laïcité de l'Etat ;
- l'atteinte à l'intégrité du territoire national ;
- le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ;
- la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ;
- le type présidentiel du régime politique du Bénin »<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Article 4 de la Constitution béninoise.

<sup>57</sup> Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011.

Il s'agit selon un auteur, « d'exorciser le pouvoir de révision de toute nuisance démocratique ou plus précisément de toute capacité en sorcellerie constitutionnelle »<sup>58</sup>.

Le juge constitutionnel ne tardera pas, dans son rôle de gardien de la Constitution, à participer à la consolidation de cette intangibilité<sup>59</sup>. Par sa jurisprudence dite « Options fondamentales de la conférence nationale », désormais inséparable des dispositions constitutionnelles appropriées, la Cour constitutionnelle béninoise a imposé au constituant dérivé de n'affecter ni de modifier par son action, directement ou indirectement, la nature présidentielle du régime politique, la limitation ferme à deux du nombre de mandats présidentiels et la limitation au plancher à quarante ans et au plafond à soixante-dix ans de l'âge des candidats à l'élection présidentielle<sup>60</sup>.

La Constitution est ainsi protégée « des foucades et autres caprices du temps et des hommes en limitant les possibilités (pour ne pas dire les risques) d'être modifiée [...] »

Ce quasi verrou institutionnel laisse ainsi suggérer que la Constitution garantit une certaine sécurité juridique à même d'encadrer l'action de l'Etat et de ses institutions<sup>61</sup> ».

La complicité des juges constitutionnels.

---

<sup>58</sup> Voir AÏVO (F. J.), « La fracture constitutionnelle, Critique du procès en mimétisme », in *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?* Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé, Paris, l'Harmattan, p.41.

<sup>59</sup> Au Bénin par exemple, deux décisions de la Cour constitutionnelle sont devenues célèbres du fait de leur apport : la décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 « Consensus national » et la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011 « Options fondamentales de la conférence nationale ».

<sup>60</sup> Cf. AÏVO (F. J.), « La fracture constitutionnelle, Critique du procès en mimétisme », article précité, p.41.

<sup>61</sup> Cf. DERDAELE (E.), "La Constitution entre norme et symbole, réflexions sur le constitutionnalisme contemporain", article précité.

## **CONCLUSION**

Les révisions constitutionnelles sont nécessaires pour le raffermissement de l'Etat de droit ; elles sont donc naturelles et consubstantielles à l'Etat de droit. Cependant, leur maniement imprudent et intéressé peut les détourner de leur objectif principal et en faire des mécanismes de prédation de l'Etat de droit.



# L'ETAT DE DROIT ET LA PROBLEMATIQUE DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE

Par **M. Fabrice HOURQUEBIE**, Professeur de Droit Public à l'Université de Bordeaux IV – France, Directeur du CERCACLE (UR 7436), Ancien Secrétaire général de l'Association française de droit constitutionnel (AFDC).

**L**es constitutions africaines, comme toutes les autres, sont partagées entre deux enjeux. Celui de l'évolutivité, pour rendre compte de manière continue du changement, de l'adaptation constante aux réalités sociales et sociétales. Celui de la stabilité, incarné par une constitution qui encadrera avec minutie les mécanismes de révision afin de protéger cette dernière des trop nombreux assauts constitutionnels.

Ces constitutions africaines, surtout au lendemain des indépendances des années soixante et encore plus dans les années quatre-vingt-dix où l'effondrement du parti unique marque l'entrée des États africains dans l'Etat de droit et leur adhésion proclamée aux valeurs du constitutionnalisme – la doctrine identifie généralement un mouvement constitutionnel en trois vagues : période 1958 à 1965, phase de décolonisation et accession à l'indépendance ; période 1965-1990, phase caractérisée par l'abandon du modèle libéral au profit d'un

schéma de gouvernement autoritaire souvent qualifié en doctrine de « présidentielisme négro africain »<sup>1</sup> ; période post années 1990, marquée par l'adhésion au moins formelles des gouvernements au multipartisme et aux exigences de l'Etat de droit - se veulent donc à la fois être un rempart aux dérives autoritaires des régimes et un outil de stabilisation de la vie politique. Dès lors, la question des révisions/amendements à la constitution occupe donc une place centrale et repose sur un paradoxe avéré et maintes fois commenté du constitutionalisme africain francophone.

D'un côté, la sacralité constitutionnelle revendiquée par les constituants africains comme facteur de limitation du pouvoir des gouvernements a conduit à faire de ces constitutions des textes particulièrement rigides, donc dotés d'une procédure spécifique de révision de la constitution c'est-à-dire d'une procédure distincte de celle, moins lourde et plus simple, d'adoption des lois ordinaires. Les Etats africains francophones ont tous, sans exception, opté pour des constitutions écrites.

De l'autre, l'extrême facilité avec laquelle les révisions de la constitution aboutissent révèle la véritable fragilité, voire l'a-normativité des constitutions africaines, profilant une instabilité des constitutions qui nourrit assurément la crise du constitutionnalisme.

---

<sup>1</sup> K. Ahadzi, Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone, *La revue du CERDIP*, pp. 35-38 ; V.-R. Manangou, Le néo présidentielisme africain : entre paternalisme et superposition, *Revue française de droit constitutionnel (RFDC)*, n° 3, 2015, pp. 26-53 et en ligne : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2015-3-page-e26.htm?>

Dit autrement, à la rigidité constitutionnelle formelle (voire l'hyper rigidité) répond une flexibilité constitutionnelle réelle. Au détriment de la légitimité de la norme fondamentale de l'Etat de droit.

Ce paradoxe pose inévitablement la question du sens d'une révision de la constitution vu d'Afrique<sup>2</sup>, interrogeant en conséquence la permanence de la sacralité constitutionnelle. Les révisions de la constitution apparaissent, dès lors, tout autant en porte-à-faux (I) qu'en trompe l'œil (II).

## **I- DES REVISIONS DE LA CONSTITUTION EN TROMPE-L'ŒIL**

Trompe l'œil en effet, car le mouvement de rigidification des constitutions africaines apparu à la faveur des réformes institutionnelles et politiques des années quatre-vingt-dix n'est qu'apparence formelle (A) ; à telle enseigne que même l'immutabilité de certaines clauses constitutionnelles se fissure face aux tentatives de contournement (B).

### **A- L'apparente rigidification des constitutions.**

#### **Des révisions formellement contraignantes.**

La rigidité constitutionnelle devrait théoriquement servir une sacralité de la norme, d'autant plus revendiquée dans des

---

<sup>2</sup> Pour paraphraser le titre d'une contribution à la Revue du Conseil constitutionnel, Titre VII, F. Hourquebie, Le sens d'une constitution vue de l'Afrique, *Titre VII*, n° 1, sept. 2018, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique#:~:text=Le%20constitutionnalisme%20africain%20se%20construit,totem%20juridique%20des%20d%C3%A9mocraties%20C3%A9mergentes.>

systèmes dans lesquels la verticalisation institutionnelle est très forte, en raison de l'attachement à la personnalisation du pouvoir d'une part, et à l'image du chef traditionnel d'autre part. Sacralité qui trouve, donc, sa consécration dans l'aménagement de procédures « solennelles et complexes »<sup>3</sup> de révision de la constitution. La solennité des procédures de révision se traduit par l'implication d'une pluralité d'institutions dans le processus avec, comme objectif théorique, celui de la modération réciproque et de la complémentarité des légitimités.

C'est ainsi que si la plupart des constitutions africaines prévoient que l'initiative de la révision appartient au Président de la République, l'essentiel du pouvoir de révision est confié aux Parlements, dont les secondes chambres disposent d'un pouvoir de veto (Madagascar, Mauritanie, Niger...), afin de soustraire théoriquement la révision au pouvoir exécutif et à son relai majoritaire au sein des chambres basses<sup>4</sup>. La ratification relève de manière exclusive de la compétence du peuple par référendum (Congo, Mali, Tchad...) ou, de manière alternative, d'un vote de confirmation par les Parlements (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire...)<sup>5</sup>.

La complexité de la procédure, quant à elle, se manifeste surtout à travers l'exigence d'une majorité renforcée au sein du Parlement pour adopter la révision de la constitution ; majorité

---

<sup>3</sup> J.-L. Atangana, Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain, *Politeia*, 2007, pp. 10-12.

<sup>4</sup> *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés 2016. Dynamiques constitutionnelles dans l'espace francophone*, Organisation internationale de la Francophonie, 2016, p. 17 ; <https://www.francophonie.org/IMG/pdf/rapport-dapg-web.pdf>

<sup>5</sup> J. L. Atangana, *préc.*

généralement des 2/3 (Cameroun, Gabon, Congo, Guinée, Mali...) ou des 3/4 (Burkina, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Madagascar...) ; plus rarement des 4/5 (Bénin, Togo Burundi)<sup>6</sup>.

### **En réalité, une flexibilité constitutionnelle**

Comme nous l'avions écrit en détail dans la contribution précitée « *Le sens d'une constitution vu de l'Afrique* », cette dialectique de la continuité et du changement prend néanmoins un sens particulier avec les constitutions africaines dans la mesure où le caractère écrit des textes fondamentaux cache une certaine plasticité de la norme, faisant apparaître une nouvelle catégorie de constitutions, quelque part entre « les constitutions rigides et souples »<sup>7</sup>. Là où les constitutions écrites sont traditionnellement rigides et les constitutions coutumières habituellement souples, le constitutionnalisme africain laisse émerger une catégorie intermédiaire, celle des « constitutions écrites souples »<sup>8</sup>.

Cela traduit une forme de « nouvel usage » des constitutions en Afrique<sup>9</sup> lié à l'écart constamment entretenu entre la rigidité constitutionnelle formelle et l'instabilité institutionnelle réelle, entre la norme apparente et l'apparence de la norme.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>7</sup> *Ibid* et F. Hourquebie reprenant le propos de J.-L. Atangana, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-viii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique#:~:text=Le%20constitutionnalisme%20africain%20se%20construit,totem%20juridique%20des%20d%C3%A9mocraties%20C3%A9mergentes> (v. notamment le I.A.).

<sup>8</sup> F. Hourquebie, *préc.*, notamment I.A.

<sup>9</sup> J. du Bois de Gaudusson, Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir, in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu. Renouveau du droit constitutionnel*, Sirey, Dalloz, 2007, p. 623.

La rigidité, si tant est qu'elle existe, s'incarne aussi dans une forme de rigidité renforcée, revendiquée comme telle en tous les cas, certaines dispositions – les clauses d'éternité-semblant en effet revêtues d'une rigidité absolue, au point d'apparaître supra constitutionnelles – si tant est que la notion puisse être admise chez les positivistes et dans le cadre d'un contentieux constitutionnel normatif-, bien qu'elles n'en restent pas moins contournables.

## **B- La relativité des clauses d'insusceptibles de révision.**

### **Une indérogeabilité théorique.**

Le vaste mouvement de rigidification des constitutions africaines s'est parallèlement traduit par l'adoption toujours plus importante de « clauses d'éternité ». Leur objectif est de permettre une protection constitutionnelle renforcée de certaines dispositions, en faisant émerger une sorte de noyau dur constitutionnel insusceptible de révision (noyau dur lié à l'identité, à la souveraineté, la durée du mandat, l'intégrité du territoire etc...)

Cette immunisation de certaines dispositions de la constitution par l'empêchement du pouvoir constituant dérivé est avant tout liée à la volonté de prémunir la constitution contre les risques de changements abusifs. Elle vise ainsi à préserver l'identité des constitutions africaines, d'une part en empêchant de vider certaines dispositions « pivot » de leur contenu ; et, d'autre part, en protégeant le sens du pacte social

constitutionnel initial dans une perspective rousseauiste ou hobbesienne.

C'est pourquoi le champ matériel desdites clauses ne cesse de s'étendre, allant du nombre de mandats du chef de l'Etat et des conditions de présentations à l'élection présidentielle (question qui interpelle le plus les constitutions africaines sous l'angle de l'immunisation de la clause), à la forme républicaine du gouvernement, l'intégrité du territoire, jusqu'à l'immunisation d'un certain nombre de droits fondamentaux inaliénables<sup>10</sup> L'objectif est que la révision de la constitution ne vide pas certaines dispositions de leur contenu et, partant, ne dénature pas le sens du pacte social constitutionnel<sup>11</sup>, quitte à basculer dans un juridisme excessif ou exacerbé du texte constitutionnel.

### **Une dérogeabilité avérée**

Cette sauvegarde formelle du sens premier et donc de « l'intégrité des constitutions »<sup>12</sup> ne suffit pourtant pas à empêcher les procédures de contournement, notamment quand il s'agit de prolonger le mandat des chefs d'Etat en exercice ainsi que le montre l'actualité, transformant ces clauses de protection préventives en autant de goupilles constitutionnelles au service du combat politique (voir ainsi les affrontements

---

<sup>10</sup> *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone 2016. Dynamiques constitutionnelles dans l'espace francophone, préc., p. 17.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 17-18.

<sup>12</sup> *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Bamako, dix ans après, 2000-2010*, Organisation internationale de la Francophonie, 2010, p. 19 ; [https://www.francophonie.org/IMG/pdf/rapport\\_DDHPD\\_2010.pdf](https://www.francophonie.org/IMG/pdf/rapport_DDHPD_2010.pdf)

politiques sur cette question en 2022-2023 et la procédure de révision constitutionnelle comme technique d'évitement en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, au Sénégal...), la dimension conflictuelle de la clause l'emportant sur la vocation pacificatrice de la constitution<sup>13</sup>.

Cette question renvoie dès lors au point de savoir si les constituants africains ont entendu faire bénéficier à cette clause d'une protection renforcée en l'inscrivant dans ce que l'on pourrait appeler « l'ordre constitutionnel fondamental » (L. Favoreu) ; ou au contraire, s'ils ont entendu la placer sur un pied d'égalité avec les autres, et à ce moment-là l'inscrire dans « l'ordre constitutionnel formel » de la constitution. Pour autant, la plupart des autres constitutions ne donnent pas valeur constitutionnelle renforcée à la clause relative à la durée du mandat, laissant penser que la volonté suprême du Chef d'Etat de modifier ce type de clause l'emporterait sur toute immunisation constitutionnelle (ainsi : art. 74 constitution algérienne de 1989 ; art. 42 de la constitution béninoise de 1990 ; art. 61 de la constitution burundaise de 1992 ; art. 6 de la constitution camerounaise de 1996, et on pourrait poursuivre avec la constitution du Malin, du Sénégal, du Togo etc...)<sup>14</sup>. Et le juge constitutionnel n'est pas souvent en mesure d'empêcher ce dévoiement du sens des constitutions africaines comme on le verra plus tard.

---

<sup>13</sup> Y. Sénou-Dumartin, *Recherche sur les déterminants constitutionnels du conflit armé infra étatique*, Thèse, université de Bordeaux, juin 2023, F. Hourquebie et J. Belin (dir).

<sup>14</sup> Pour des développements détaillés par constitution, v. J.-L. Atanga, *préc.*, note 164.



D'où ce constat paradoxal par lequel nous débutions cette présentation : en dépit de cette hyper rigidité procédurale, on observe une multiplication des révisions constitutionnelles, reléguant le pouvoir constituant dérivé au simple rôle de marionnette dans les mains du pouvoir présidentiel.

## **II- DES REVISIONS DE LA CONSTITUTION EN PORTE-A-FAUX**

Premièrement, l'instrumentalisation de la procédure de révision par le pouvoir constituant dérivé, entièrement confié au pouvoir exécutif, met les constitutions africaines en porte-à-faux avec la volonté initiale du peuple souverain, constituant originaire **(A)**. Secondement, la banalisation des révisions qui en résulte, auréolées de leur caractère non consensuel, place alors les constitutions en porte-à-faux cette fois avec les exigences de l'Etat de droit, qu'elles desservent plus qu'elles ne servent **(B)**.

### **A- L'instrumentalisation des révisions**

#### **L'usage instrumental du pouvoir de révision**

« 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 »<sup>15</sup> ; ni à empêcher une forme de dévoiement du pouvoir constituant dérivé.

---

<sup>15</sup> J.-L. Atangana, *préc.*, p. 14.

Il ressort des pratiques africaines que le pouvoir de révision opère bien souvent des amendements à la constitution « commandités »<sup>16</sup>, laissant planer le spectre de manipulations constitutionnelles<sup>17</sup>.

Ces révisions sont en fait possibles grâce à la « docilité des Parlements largement dominés par les élus de l'ancien parti unique devenus majoritaires. Dans ces circonstances, la modification du texte constitutionnel apparaît toujours aisée quelles que soient les conditions restrictives mises en place, les conditions de majorités étant facilement surmontées par un parti majoritaire hégémonique ; et la diversité des institutions mobilisées, dans l'esprit de modération et de contre-pouvoirs réciproques<sup>18</sup>, étant neutralisée par la fusion du législatif et de l'exécutif dans le parti majoritaire<sup>19</sup>.

Dans ce contexte, même le recours au peuple par le référendum constitutionnel apparaît comme un gadget démocratique, une simple formalité qui ne vise pas à donner le dernier mot au peuple conformément à la procédure de révision, mais bien à créer une sorte de consensus légitimant ou d'unanimité en faveur du chef de l'Etat, dévoyant

---

<sup>16</sup> Rapport OIF, 2016, *préc.*, p. 18.

<sup>17</sup> Les écrits sont nombreux sur cet aspect du constitutionnalisme africain ; v. notamment K. Dosso, Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérence et incohérences, *RFDC*, n°90, 2012, pp. 57-85, et aussi en ligne <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2012-2-page-57.htm>; S. Ouedraogo, *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noire francophone*, Thèse, Montesquieu-Bordeaux IV, 2011 (J. du Bois de Gaudusson dir.), disponible en ligne [www.theses.fr](http://www.theses.fr); St. Bolle, Des constitutions « made in » Afrique, <https://www.afdc.fr/upload/filemanager/BOLLE.pdf>

<sup>18</sup> Au sens de la théorie des contre-pouvoirs, v. F. Hourquebie, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la Vème République*, Bruylant, 2004 (et particulièrement l'introduction sur la notion de contre-pouvoir).

<sup>19</sup> Rapport OIF, 2016, *préc.*, p. 18.

profondément le sens constitutionnel du référendum et, plus largement, par ricochet, de la procédure de révision.

Il en résulte que la rigidité de la constitution cède pour une forme de plasticité manipulée par le chef de l'Etat en exercice, faisant de la révision constitutionnelle un vecteur de crise alors même que le sens profond de la constitution est de prévenir ces dernières.

### **L'usage instrumental des constitutions.**

Ces manipulations des révisions découlent d'une persistance consistant à avoir un usage instrumental des Constitutions, qui lui-même provient d'une forme d'essoufflement démocratique et constitutionnel

Après une période d'euphorie constitutionnelle (les années quatre-vingt-dix) s'est ouverte une période d'incertitudes, voire de désenchantement, face à des constitutions en décalage avec la réalité et qui souffrent d'un défaut d'intériorisation suffisante par les acteurs, selon le constat de Jean du Bois de Gaudusson<sup>20</sup>. Le constitutionnalisme est réduit à une simple hiérarchie des normes, qui facilite plus l'instrumentalisation de l'argument juridique que la pacification de la société; la

---

<sup>20</sup> Sur cette idée, voir J. du Bois de Gaudusson, Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir (...), *préc.*; du même auteur, Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic. Démocratie et liberté. Tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2007. Voir aussi le numéro de la revue Pouvoirs consacré à « La démocratie en Afrique », n°129, 2009. Plus récemment F. Hourquebie, Le constitutionnalisme, les crises et la démocratie (dis)continue. Quelques observations empruntées à l'espace africain francophone, in *Constitution, justice, démocratie. Mélanges en l'honneur du professeur Dominique Rousseau*, LGDJ, 2019, pp. 867-879.

prévalence de la procédure sur le fond et de la lettre du droit sur son esprit<sup>21</sup>.

## **B- Des révisions non consensuelles**

### **L'inflation des révisions.**

L'inflation des révisions constitutionnelles qui découle mécaniquement du dévoiement et du détournement du pouvoir de révision, est un fait observable dans tous les Etats d'Afrique francophone, depuis 1990 avec une accélération ces dix dernières années à la faveur des ruptures d'ordre constitutionnel en général et à l'approche des élections présidentielles dans plusieurs Etats en particulier<sup>22</sup>. C'est ainsi que sur les 24 Etats africains francophones (Maghreb, Afrique de l'ouest, Afrique de l'est, Afrique centrale) membres de l'OIF, seuls 30 % des Etats n'ont opéré aucune révision depuis 2010 ; 70% d'entre eux ont connu au moins une révision constitutionnelle (quand la proportion tombe à seulement 30% d'Etats si on considère les 88 Etats membres, associés et observateurs de l'OIF) et 5% ont connu plus de quatre révisions. Cette inflation se traduit ou bien par la quantité des révisions adoptées (fréquence des révisions) ; ou bien par l'ampleur de la révision opérée (la révision de la constitution équivaut dans cette hypothèse,

---

<sup>21</sup> J. du Bois de Gaudusson, *préc.* ; et Rapport OIF, 2016, *préc.*, p. 18 *in fine*.

<sup>22</sup> Il ressort des récents processus de révision des constitutions dans l'espace francophone – entre 2010 et 2020, 30 % des 88 États membres, associés et observateurs de l'OIF, ont procédé à au moins une révision constitutionnelle, 15 % des États ont connu au moins quatre révisions, mais moins de 5 % des États ont procédé à plus de dix modifications de leur Loi fondamentale ; v. en ce sens *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, 2022. Les processus démocratiques dans l'espace francophone*, <https://www.francophonie.org/sites/default/files/2022-12/Rapport%20d%C3%A9mocratie%20droits%20libert%C3%A9s%20francophonie%202022.pdf>, pp. 20 et s.

parfois, à une dénaturation du régime et partant à une modification de ce dernier<sup>23</sup>). Ressort à la première catégorie, le Sénégal avec plus de douze réformes depuis 1990. Appartiennent plutôt à la deuxième catégorie : le Burkina-Faso (trois révisions depuis 1991 et la tentative d'une quatrième en 2014 pour permettre au président Blaise Compaoré de se représenter à l'élection présidentielle qui s'est terminée par un renversement de ce dernier) ; le Cameroun (deux modifications depuis 1990 dont celle de 1991 qui rétablit le poste de premier ministre faisant basculer au moins sur le plan théorique le régime du présidentielisme vers le régime semi présidentiel) ; le Gabon (quatre modifications depuis 1991 dont celle de 1994 qui crée un Sénat dont le président a vocation à assurer l'intérim du chef de l'Etat) ; le Tchad (trois révisions, la dernière en 2004) ; le Togo (quatre révisions dont celle de 2005 qui immunise certaines dispositions de la constitution de toute révision comme les conditions d'accès à la fonction présidentielle et les conditions de l'intérim).

On le voit, dans la plupart des cas, ces révisions touchent à des dispositions majeures du texte qui sont susceptibles de porter atteinte à l'esprit de la constitution. C'est ainsi que la quasi-totalité des révisions sont relatives au statut du chef de l'Etat, soit pour modifier les conditions de présentation à l'élection présidentielle (RDC) ou pour modifier la durée du mandat (Burkina, Burundi...) ainsi qu'on a pu le mentionner précédemment.

---

<sup>23</sup> En ce sens, v. Rapport OIF, 2016, *préc.*, p. 18.

C'est donc précisément quand ces révisions aboutissent à remettre en cause la nature du régime ou l'un de ses éléments constitutifs qu'elles sont susceptibles de porter atteinte au caractère démocratique des institutions, et génératrices de crises provoquant une déstabilisation et une insécurité constitutionnelles profondément attentatoires à l'Etat de droit.

Ce « révisionnisme constitutionnel »<sup>24</sup> (D. Lavroff) à tendance anti démocratique permet dès lors de dresser une rapide typologie des révisions de la constitution. D'une part, les révisions consolidantes (elles sont rares) ; elles ont une vocation stabilisatrice. D'autre part, les révisions déconsolidantes, qui visent à remettre en cause des acquis démocratiques et de l'Etat de droit ; elles sont bien plus nombreuses<sup>25</sup>. Dans ce dernier cas, les révisions constitutionnelles sont conflictogènes et peuvent aboutir, paradoxalement, à des régressions démocratiques et des ruptures de l'ordre constitutionnel, alors même que le sens premier d'une révision est d'assurer la continuité de cet ordre constitutionnel.

## **Contrôle des révisions**

Le pouvoir de révision peut-il être contrôlé ? Confronté à la problématique du contrôle des lois de révision, le juge constitutionnel des Etats africains francophones adopte une

---

<sup>24</sup> D.-G. Lavroff, De l'abus des réformes. Réflexions sur le révisionnisme constitutionnel, *RFDC*, n°5, 2008, pp. 55-71.

<sup>25</sup> Sur cette de déconsolidation v. M. Besse, *Les transitions constitutionnelles démocratisantes*, Presses universitaires de Clermont-Ferrand, 2018 ; sur l'ambivalence du contenu des constitutions et les révisions déconsolidantes, v. Ismaila Madior Fall, La révision de la constitution au Sénégal, *Afrilex*, [https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/La\\_revision\\_de\\_la\\_Constitution\\_au\\_Senegal\\_Ismaila.pdf](https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/La_revision_de_la_Constitution_au_Senegal_Ismaila.pdf)

attitude qui se répartit entre celle du refus et celle de l'activisme, nuancée, entre ces deux pôles, d'une multitude de postures intermédiaires, le plus souvent atypiques et singulières<sup>26</sup>.

Il apparaît que, dans leur grande majorité, « les constitutions des États d'Afrique francophone ne prévoient pas explicitement la compétence du juge constitutionnel pour contrôler la loi de révision constitutionnelle, même si, dans des situations plus singulières, certains juges constitutionnels se découvrent parfois une ouverture pour s'autoriser à soumettre à un contrôle matériel la loi de révision »<sup>27</sup> (Cour constitutionnelle du Mali, 12 décembre 2001, en assimilant la loi constitutionnelle à la loi ordinaire ; Cour constitutionnelle du Bénin, 8 juillet 2006, en éludant la question de sa compétence pour procéder un examen au fond).

A l'inverse, c'est en raison d'une interprétation stricte de la constitution qui ne leur donne pas expressément attribution pour contrôler les lois de révision de la constitution, que les Cours constitutionnelles d'Afrique francophone ont souvent décliné leur compétence en la matière<sup>28</sup> : Conseil constitutionnel du Sénégal sur la base de l'article 92 (décision du 9 octobre 1998 ; décision du 2 janvier 2001 ; décision du 1<sup>er</sup> juin 2003 ; décision du 18 juin 2009 : « *le Conseil constitutionnel ne tient ni de ces textes ni d'aucune autre disposition de la Constitution et de la loi organique le pouvoir de statuer sur une révision*

---

<sup>26</sup> Rapport OIF 2016, *préc.*, p. 23 *in fine*.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 24.

*constitutionnelle* »), reprenant ici l'argumentaire du juge constitutionnel français dans ses décisions de 1962 et 2003. Des solutions identiques furent adoptées par le Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire (4 novembre 2003)<sup>29</sup> ; la Cour constitutionnelle des Comores (décisions des 6 mai 2009 et 19 mai 2009). Il en irait de même du juge constitutionnel du Gabon, de Centrafrique ou du Congo. Dans tous ces cas, le juge s'auto limite bien souvent pour ne pas gêner pas le pouvoir politique et bien marquer que le pouvoir constituant dérivé reste souverain. De sorte que, mécaniquement, les révisions constitutionnelles abusives ne peuvent être empêchées. Le seul tempérament constaté consisterait en un contrôle préventif minimal des actes préalables, formels et matériels, au projet de révision (Bénin, Niger, Côte d'Ivoire...)<sup>30</sup>. Mais est-ce bien utile, nécessaire et, surtout, efficace ?

Au final, les multiples révisions des constitutions, sans contrôle, sont autant d'atteintes à l'autorité du constituant dérivé ; elles finissent par bouleverser l'ordre constitutionnel et par opérer un déclassement des règles constitutionnelles dans les pays d'Afrique francophone. Mais elles en disent aussi beaucoup sur un point : les limites des instruments du droit constitutionnel classique pour faire face à ce constitutionnalisme

---

<sup>29</sup>29 V. pour quelques autres illustrations, B. Kante, Les méthodes et techniques d'interprétation : l'exemple des pays d'Afrique occidentale francophone, in F. Mélin-Soucramanie (dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, 2005, pp. 155-165.

<sup>30</sup> Rapport OIF, 2016 *préc.*, p. 26.



alternatif, qualifié par d'aucuns de « rédhitoire »<sup>31</sup>, et qui est celui désormais porté par les constitutions des Etats d'Afrique francophone.

---

<sup>31</sup> J. Owona, L'essor du constitutionnalisme rédhitoire en Afrique noire. Étude de quelques « constitutions Janus », in *Mélanges en l'honneur de P.-F. Gonidec. État moderne : horizon 2000. Aspects internes et externes*, Paris, LGDJ, 1985, p. 235.



## **DEUXIEME SESSION – ETAT DES LIEUX DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE**

La deuxième session des assises a permis de faire l'état des lieux des révisions constitutionnelles en Afrique à travers deux communications qui ont porté sur les thèmes : « **Les fondamentaux de l'Etat de droit et les révisions constitutionnelles en Afrique** » et « **La cartographie des révisions constitutionnelles en Afrique** ». Elles ont été présentées par **M. Saidou NOUROU TALL**, Vice-président du Conseil constitutionnel du Sénégal, Professeur titulaire, agrégé de droit public et des sciences politiques et **M. Adama KPODAR**, Professeur titulaire, agrégé de droit public à l'université de Lomé, Directeur général de l'ENA – Togo.



# LES FONDAMENTAUX DE L'ETAT DE DROIT ET LES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE

Par M. Saïdou Nourou TALL, Vice-président du Conseil constitutionnel du Sénégal, Professeur titulaire, agrégé de droit public et des sciences politiques.

## INTRODUCTION

Le paysage politico -institutionnel en Afrique est marqué par l'usage fréquent de l'expression « état de droit »<sup>1</sup>. Tout semble concourir à faire de l'état de droit le « baromètre de la démocratie »<sup>2</sup>, l'étalon de mesure du respect des droits de la personne humaine, le label envié et recherché de caractérisation de « bons » régimes politiques.

En effet, juristes et hommes politiques n'ont de cesse de faire appel à cette expression soit pour en dénoncer le manque, vitupérant ainsi les dérives autocratiques ou les tendances dictatoriales d'un régime politique donné ; soit pour se satisfaire

---

<sup>1</sup>Jacques CHEVALLIER, « L'État de droit », *R.D.P.*, 1988, pp. 313-380 ;Olivier JOUANJAN, « L'état de droit démocratique », *Jus politicum*, n°22, 2015, [www.iuspoliticum.com](http://www.iuspoliticum.com).

<sup>2</sup>OIF, Dynamiques constitutionnelles dans l'espace francophone, Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et libertés, 2016,52p.

du respect de l'état de droit dans les pratiques constitutionnelles, législatives et administratives de l'Etat.

Les mots sont lâchés : état de droit. Il faut alors s'interroger sur son origine, son sens son étendue et ses limites. Ceci est d'autant plus important qu'on semble qualifier toute politique publique, tout édifice juridique (constitutionnel, législatif ou réglementaire) à l'aune des principes et caractères fondamentaux de l'Etat de droit pour en exciper la mauvaise ou la bonne santé démocratique d'un Etat.

Idéalement, dans l'état de droit, les gouvernants et les gouvernés sont liés par des lois transparentes publiées. Tous les citoyens sont égaux devant la loi, accèdent à une justice efficace quelles que soient leurs ressources et les droits des citoyens sont protégés contre tout arbitraire des gouvernants, ces derniers étant également soumis à la loi<sup>3</sup>.

L'Etat de droit est donc une expression employée pour caractériser un Etat dont l'ensemble des autorités politiques et administratives, centrales et locales, agit en se conformant aux règles de droit en vigueur et dans lequel tous les individus bénéficient de garanties procédurales et de libertés fondamentales<sup>4</sup>.

En effet, à l'origine, le concept d'état de droit a pour objet de restreindre l'utilisation arbitraire du pouvoir afin que les

---

<sup>3</sup> Rachel KLEINFELD, Diane de GRAMONT, « Démocratie, bonne gouvernance et état de droit » in Leanne MACKEY, *Vers une culture de l'Etat de droit. Exploration des réponses efficaces aux défis de Justice et de Sécurité. Guide pratique*, United States Institute of Peace, Washington D.C., 2015, p. 34.

<sup>4</sup> Lexique des termes juridiques 2012, 19<sup>e</sup> édition, Dalloz, p.377.

détenteurs du pouvoir politique ne puissent pas agir en toute impunité à l'encontre de leurs citoyens et que ces derniers se conforment aux règles concernant la manière dont ils se traitent mutuellement<sup>5</sup>.

C'est dans cette optique que la plupart des Constitutions africaines francophones<sup>6</sup> post-1990, offrent une remarquable convergence par l'arc de mimétisme tracé avec la Constitution française de 1958, aménageant ainsi des principes relatifs à l'état de droit et qui s'adosent aux principes et buts des Nations unies, mais aussi aux grands textes comme la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979<sup>7</sup>, la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et sur le plan continental, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Rachel KLEINFELD, Diane de GRAMONT, op.cit., p. 34.

<sup>6</sup> Maurice AHANHANZO-GLELE, « La Constitution ou loi fondamentale » in Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 1, l'Etat et le droit, NEA, Abidjan-Dakar-Lomé, 1982, p.34 ; voir également, Daniel BOURMAUD, La politique en Afrique, Paris, Montchrestien, Clefs, 160p.

<sup>7</sup> Voir, Conseil constitutionnel du Sénégal, Décision n°1/C/2007 du 27 avril 2007 relative à la loi de parité. Le CCS a invalidé la loi n°23/2007 du 27 mars 2007 modifiant l'art. L. 146 du Code électoral qui institue la parité dans la liste des candidats au scrutin de représentation proportionnelle pour les élections législatives au motif de l'indivisibilité de la qualité de citoyen de l'absence d'égalité des candidats devant le suffrage universel, « de la distinction entre candidats en raison de leur sexe ». Le CCS évoque la violation de l'art. 6 de la DUDH... Il s'inspire de la décision du CC français n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 et décision n° 98-407 du 14 janvier 1999 : consulter, El Hadj Omar DIOP, La justice constitutionnelle au Sénégal, Dakar, CREDILA/OVIPA, 2013, p.293..

<sup>8</sup> Le Conseil constitutionnel du Sénégal a semblé distinguer ces quatre textes inclus dans le bloc de constitutionnalité, des autres traités non énumérés qui sont exclus de ce bloc et qui sont soumis aux dispositions de l'art. 98 de la Constitution ; voir *Décision du 12 février 2005*, [www.conseilconstitutionnel.sn](http://www.conseilconstitutionnel.sn).

S'agissant des révisions constitutionnelles, elles s'entendent de techniques et de pratiques juridiques aménagées dans le dessein de modifier, par ajout ou suppression, un article, un mot ou une phrase figurant dans une disposition de la Constitution ou Loi fondamentale d'un pays<sup>9</sup>.

A cet égard, le contexte africain donne une teneur particulière à la relation entre les fondamentaux de l'état de droit et les révisions constitutionnelles. Les Etats d'Afrique noire francophone, depuis leur accession à la souveraineté internationale, sont confrontés à une grande instabilité politique marquée, épisodiquement, par une succession de régimes civils et militaires, de conflits armés internationaux ou non internationaux avec la présence remarquée de terroristes, de mercenaires ou de rebelles<sup>10</sup>.

Sur ce point, El Hadji Mboj dressait le tableau suivant : « *Les crises récurrentes de légitimité sont une des tares majeures de l'État africain postcolonial qui cherche toujours à se stabiliser après des indépendances, souvent, mal négociées. Le contexte politique africain est ainsi essentiellement caractérisé par une sorte de pathologie manifeste à travers l'apparition d'un ensemble de phénomènes négatifs comme l'irruption des militaires dans la dévolution et l'exercice du pouvoir, les*

<sup>9</sup> Cf., Mouhamadou NDIAYE, « La stabilité constitutionnelle, nouveau défi démocratique du juge africain », Annuaire International de Justice Constitutionnelle (AIJC), vol. XXXIII -2017, pp.667-688.

<sup>10</sup> Pour une vue d'ensemble, cf. Gérard CONAC (sous la direction de), L'Afrique en transition vers le pluralisme politique, Paris, Economica, Coll. La vie du Droit en Afrique, 1993 ; Jean-Pierre DALOZ et Patrick QUANTIN (sous la direction de), Transitions démocratiques en Afrique : dynamiques et contraintes (1990-1994), Paris, Karthala, 1997, 313p ; Babacar KANTE, « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique » in, *Constitutionnalism in Africa. A quest for autochthonous principles*, Sanders Institut, Gouda Quint, Deventer 1996, pp.17-32.



*dictatures, les guerres civiles, autant d'éléments contre-productifs qui vont jalonner toute l'histoire politique contemporaine de ces anciennes colonies européennes »<sup>11</sup>.*

Ce constat reste encore valable, en dépit des changements politico institutionnels opérés dans ces pays depuis une trentaine d'années avec l'adhésion progressive aux vertus incommensurables de la démocratie, du dialogue politique entre majorités et oppositions. Ces nombreuses mutations, générées ou suivies par des crises et conflits, ne s'accompagnent pas moins d'une thérapeutique sociale et d'un bouillonnement normatif sans précédent, avec un recours aux révisions constitutionnelles.

Au regard de ce qui précède, il sied, dans la dialectique entre fondamentaux de l'état de droit et les révisions constitutionnelles de tracer le périmètre des concepts en posant le cadre juridique (I) avant de mettre l'emphase sur leur relation tantôt harmonieuse, tantôt heurtée (II).

## **I- LE PERIMETRE DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES DANS L'ETAT DE DROIT**

La Déclaration de Bamako, au point 2-3 de son préambule rappelle que les États sont attachés au principe de « *l'État de droit qui implique la soumission de l'ensemble des institutions à la loi, la séparation des pouvoirs, le libre exercice des droits de*

---

<sup>11</sup> El Hadji MBODJ, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », RDP, 2010, n° 2, p. 441; voir aussi, Ibrahim David SALAMI, « Le chef de l'Etat de transition », Revue Béninoise de Sciences Politiques, vol.01, n°01, mai 2017, pp.1-47.

*l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes »<sup>12</sup>.*

Ces éléments fondamentaux de l'état de droit doivent trouver leur ancrage dans la Constitution dont la stabilité, à travers les normes et les institutions qu'elle prévoit, consolide également l'état de droit (A). Toutefois, en tant que pacte fondamental d'un État et parce qu'elle répond aux préoccupations d'un peuple, la Constitution doit s'adapter à l'évolution de la société. C'est pourquoi sa révision est inévitable et même nécessaire pour l'approfondissement de l'état de droit et de la démocratie (B).

### **A- L'esprit et la lettre des fondamentaux de l'état de droit**

Les voyages du concept d'état de droit ont eu plusieurs escales, récusant fortement certaines notions antinomiques d'«*Etat légal*»<sup>13</sup> ou d'«*Etat de police*»<sup>14</sup> mais empruntant sûrement des vocables de «*Rule of law*»<sup>15</sup> ou de «*Rechtstaat*» aux contenus si vagues et si proches avant de connaître une première systématisation par le juriste autrichien

12 OIF, Déclaration de Bamako (novembre 2000), Hermès, La Revue 2004/3 (n° 40), pages 333 à 334.

13 L'«*Etat légal*» ou légicentriste soumet l'ensemble des règles juridiques à la loi, expression de la volonté générale. Comme toute loi, la Constitution peut être modifiée par le Parlement comme on changerait une loi ordinaire, voir Raymond CARRE DE MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'Etat (1920).

14 L'«*Etat de police*» est celui dans lequel les gouvernants peuvent prendre des décisions de manière discrétionnaire et les gouvernés n'ont pratiquement pas la possibilité de recours judiciaire contre celles-ci, le pouvoir de l'Etat n'étant pas strictement encadré par le droit.

15 La «*Rule of law*» ou règne ou primauté de la loi et met en avant dans les systèmes juridiques ; de la «*commonlaw*» proches de l'état de droit, la prééminence de la règle de droit. Ainsi, par exemple, les fondamentaux de la *rule of law* sont les suivants : la liberté, l'égalité devant la loi, un gouvernement soumis à la règle juridique, le contrôle des actes administratifs et des décisions de justice, l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Hans Kelsen. Le concept d'État de droit est théorisé par le juriste Hans Kelsen au début du XX<sup>e</sup> siècle qui le définit ainsi : un « *État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée* ».

Le voyage du concept semble aujourd'hui connaître son apogée autour des idées de primauté du Droit, de soumission des gouvernants comme des gouvernés aux prescriptions de la règle juridique, de séparation des pouvoirs, de respect des droits fondamentaux de la personne humaine.

Polysémique, il est revendiqué par les sociétés civiles, juristes, les hommes politiques et élevé au rang de dogme par de nombreuses Constitutions modernes mais également par les organisations internationales.

La convergence d'écrits doctrinaux, de textes constitutionnels ou internationaux, de pratiques jurisprudentielles offre actuellement des points de fixation sur les fondamentaux de l'état de droit.

Ces fondamentaux<sup>16</sup> s'ordonnent autour de grands principes axiologiques comme :

- **la légalité** qui implique à la fois la primauté du droit, le respect de la hiérarchie des normes juridiques<sup>17</sup>,

---

<sup>16</sup> Voir, Commission Européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise du Conseil de l'Europe), Liste des critères de l'état de droit, Strasbourg, mai 2016, 88p.

<sup>17</sup> Voir, Hans KELSEN, Théorie générale du droit et de l'Etat, Paris, LGDJ, réédition, 1997 ; Hans KELSEN, Théorie pure du droit, Paris, LGDJ, réédition, 1999.

l'obligation pour les autorités publiques de mettre en œuvre la loi ;

- **la sécurité juridique**, ce qui se traduit par l'accessibilité de la loi et des décisions de justice, la prévisibilité de la loi, le respect des attentes légitimes et des droits acquis, la stabilité, la lisibilité et la cohérence de la règle juridique, le respect de la force de la chose jugée, la prévention des abus de pouvoir ;
- **l'égalité** qui se décline, *inter alia*, en une non-discrimination, égalité devant la loi, égalité devant la justice, etc. ;
- **la justice, les droits et libertés**, ce qui recouvre plusieurs impératifs comme les mesures préventives et répressives contre toutes les formes de délinquance et d'excès de pouvoir, l'accès à la justice, l'indépendance des magistrats, le pouvoir judiciaire gardien des libertés individuelles, la présomption d'innocence, l'indépendance et l'impartialité du barreau, le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, le respect des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine y compris les droits des enfants , les droits des femmes, le droit de vote et l'interdiction des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du crime de génocide ;
- **les Institutions** : rapports constitutionnels ou législatifs entre les pouvoirs publics, séparation des pouvoirs

exécutif, législatif et judiciaire<sup>18</sup>, garanties constitutionnelles et présence d'une juridiction constitutionnelle, redevabilité, transparence et bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques.

La plupart des Constitutions africaines magnifiant les fondamentaux de l'état de droit comme la liberté, la justice, la séparation des pouvoirs, soit dans leurs préambules, soit dans le corpus constitutionnel, ces référentiels (qui forment souvent le bloc de constitutionnalité<sup>19</sup>) doivent constituer l'ossature dans l'élaboration comme dans la révision des lois fondamentales.

## **B- Les principes et modalités des révisions constitutionnelles en Afrique**

La doctrine soutient, en général, que la révision de la Constitution est l'acte par lequel l'on procède à une modification de la Constitution selon le régime que cette dernière a elle-même prévu.<sup>20</sup> La pratique observée depuis les premières Constitutions issues de l'ère de l'indépendance à celles du constitutionnalisme libéral permet de constater une inflation des révisions constitutionnelles portant sur la majeure partie des dispositions constitutionnelles dont celles qui fondent l'État de

---

<sup>18</sup> MONTESQUIEU, L'esprit des lois(1748), père de la théorie, considère que pour éviter une concentration du pouvoir de l'Etat dans un seul organe ou entre les mains d'une seule personne, le pouvoir doit être distribué entre des organes indépendants et spécialisés :le pouvoir de voter la loi (pouvoir législatif) ;le pouvoir d'exécuter les lois et pour ce faire d'édicter des règlements (pouvoir exécutif) ;le pouvoir de rendre la justice (pouvoir judiciaire).Aussi, la Déclaration de 1789, énonce t'elle péremptoirement, en son article 16, « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

<sup>19</sup>

<sup>20</sup> Philippe ARDANT, « La révision constitutionnelle en France : problématique générale » In La révision de la Constitution, journées d'études des 20 mars et 16 décembre 1992, Association française des constitutionnalistes, Economica, 1993, p. 80.

droit et la démocratie. En la matière, les États semblent encore chercher leur voie.

Par ailleurs, on peut souligner que la majorité des Constitutions des États d'Afrique francophone garde une communauté d'inspiration et de valeurs partagées avec la Constitution française de la Ve République. Il en résulte des convergences sur les plans formel et matériel s'agissant du chapitre des révisions constitutionnelles.

A cet égard, la doctrine du droit public s'appesantit souvent sur la distinction entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé.

Le pouvoir constituant originaire est considéré comme absolu, inconditionnel. Il s'analyse comme le droit souverain d'un État de choisir les options fondamentales de son système politico constitutionnel dans l'élaboration par un comité ou une assemblée constituante et son adoption par les représentants de la Nation ou par la voie du referendum.

Quant au pouvoir constituant dérivé, il est dit institué puisque c'est le pouvoir de changer, de modifier, d'amender la loi fondamentale qui prévoit elle-même, les conditions de forme et de fond pour sa révision.

Généralement, l'initiative de la révision peut émaner des autorités exécutives (Chef d'État, Premier ministre) ou du parlement par le biais respectivement d'un projet de loi ou d'une proposition de loi de révision.

Si la voie parlementaire est prise, alors le texte suit la procédure législative : discussion en commission et en séance plénière avant son adoption à la majorité qualifiée des deux tiers ou trois cinquièmes des parlementaires. Le texte entre en vigueur après sa promulgation suivie de sa publication au *Journal officiel*.

Si la préférence est allouée à la voie populaire, le texte est soumis au referendum et l'adoption est acquise à la majorité des votes populaires<sup>21</sup>.

Ces linéaments relatifs à l'état de droit et aux révisions une fois posés, il faut s'intéresser aux rapports ambigus entre ceux-ci dans le contexte africain.

## II- LA RELATION AMBIVALENTE ENTRE LES FONDAMENTAUX DE L'ETAT DE DROIT ET LES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE

Les fondamentaux de l'état de droit entretiennent une relation ambivalente avec les révisions constitutionnelles du fait que si certaines révisions renforcent l'état de droit (A), d'autres modifications de l'écrit constitutionnel peuvent constituer des

---

<sup>21</sup> L'article 103 de la Constitution sénégalaise de 2001 en est une illustration probante, en disposant : « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et aux députés. Le Premier Ministre peut proposer au Président de la République une révision de la Constitution. Le projet ou la proposition de révision de la Constitution doit être adopté par l'Assemblée nationale selon la procédure prévue à l'article 71 de la présente Constitution. 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 à l'Assemblée nationale. Dans ce cas, le projet ou la proposition n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Les articles 65 et 77 de la présente Constitution ne sont pas applicables aux lois constitutionnelles. La forme républicaine de l'État, le mode d'élection, la durée et le nombre de mandats consécutifs du Président de la République ne peuvent faire l'objet de révision. L'alinéa 7 du présent article ne peut être l'objet de révision ».

menaces ou atteintes à la paix, à la stabilité des institutions et aux droits des citoyens (B).

### **A- La « fécondation croisée » : révisions et consolidation de l'état de droit**

D'emblée, il convient de rappeler que la Constitution, étant perçue comme « *l'ensemble des règles juridiques fondatrices visant à l'institutionnalisation du pouvoir politique dans le cadre de l'État* »<sup>22</sup>, l'état de droit est au cœur du constitutionnalisme libéral. Il suppose que le texte de la Constitution comporte un schéma bien précis qui va de la proclamation à la garantie des droits fondamentaux<sup>23</sup>.

Aussi, les Constitutions africaines dites de la « troisième génération » (depuis 1990), pour relever le défi de la démocratie et de l'état de droit, s'approprient-elles de nouvelles normes ayant pour objet un multipartisme effectif, une reconnaissance plus généreuse des droits et de l'exercice des libertés, une distribution plus nette du pouvoir politique et l'institutionnalisation d'une justice constitutionnelle plus efficace.

Le constitutionnalisme africain est fondamentalement acquis à la cause de l'état de droit et de la démocratie. Ainsi, les Constitutions consacrent-elles expressément, la séparation des pouvoirs, le respect des droits fondamentaux, la garantie de la

---

<sup>22</sup>Thierry DEBARD, Dictionnaire de Droit constitutionnel, Ellipses, 2002, p. 75.

<sup>23</sup> Rachel KLEINFELD, Diane de GRAMONT, « Démocratie, bonne gouvernance et état de droit » in L. Mackeyvres *une culture de l'Etat de droit. Exploration des réponses efficaces aux défis de Justice et de Sécurité. Guide pratique*, op.cit., p. 34.



suprématie de la Constitution par la création d'une justice autonome.

Le contrôle de constitutionnalité qui sauvegarde la suprématie de la Constitution est inséparable de l'état de droit et doit être consolidé à travers l'ouverture de la saisine et l'élargissement des compétences des cours et tribunaux.

De fait, les révisions salutaires, dans le cadre de l'état de droit sont celles qui tendent le plus à la liberté du citoyen. La démocratie étant inséparable des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine et du devoir de respecter ces mêmes droits et libertés, la plupart des lois fondamentales consacre un titre entier à une déclaration des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Mais la pratique révèle que ces véritables chartes de droits et libertés, nécessitent encore une meilleure protection.

Il en appert que la révision constitutionnelle trouve encore plus de sens en ce qu'elle accompagne la construction de l'État et de la démocratie. Chaque progrès dans ce domaine doit pouvoir trouver un écho dans la Constitution soit par la constitutionnalisation de normes nouvelles, soit par le perfectionnement des normes déjà existantes.

Derrière l'effort d'alignement de l'ordre constitutionnel sur les meilleures options fondatrices, devra être régulièrement cultivée l'œuvre d'affermissement<sup>24</sup> car comme le soutient

---

<sup>24</sup> Boubacar BA « L'évolution constitutionnelles des pays africains de succession française » Annales Africaines, Nouvelle Série, Volume 2, Décembre 2020, N° 13, p. 28.

Michel Virally, « *Le droit, construction sociale, système de représentations intellectuelles, n'est pas en mesure d'arrêter l'histoire, de figer l'évolution des sociétés. Il doit sans cesse s'adapter, se modifier, pour conserver son effectivité en face des transformations sociales...* »<sup>25</sup>.

Un État de droit signifie que les pouvoirs publics doivent exercer leurs fonctions selon les balises définies par un ensemble de normes juridiques qui prémunissent les citoyens contre les formes arbitraires du pouvoir. Pour qu'un état de droit existe, il faut que les obligations qui émanent de l'État soient officielles, impersonnelles, impératives et sujettes à sanction en cas d'inobservations. Ces obligations sont regroupées dans la Constitution qui est, comme partout ailleurs, la source et le fondement du pouvoir, elle définit les organes de gouvernement, aménage leurs rapports en termes de but et d'étendue des compétences des gouvernants et en fixent les limites. La Constitution énonce également les droits et libertés et détermine les organes qui en assurent formellement la garantie.

Or, les révisions de consolidation sont celles censées corriger les imperfections de la Constitution ou la compléter. Elles peuvent donner lieu à l'approfondissement de la démocratie, favorisant ainsi des pratiques et des normes pour l'amélioration du fonctionnement démocratique des Institutions<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Michel VIRALLY, *La pensée juridique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1960, p. 188.

<sup>26</sup> Ismaila Madior FALL, « Les révisions constitutionnelles au Sénégal » *Annales Africaines*, N° 10, 2010, pp. 73-143.

En effet, certaines révisions peuvent introduire des droits nouveaux comme le droit à la santé, le droit à l'environnement, les impératifs liés au développement durable et renforcer le droit d'accès à la justice constitutionnelle. D'autres révisions peuvent conduire à la création d'institutions renforçant la transparence, l'amélioration des relations entre l'administration et les usagers, voire même constitutionnaliser la décentralisation territoriale, les systèmes électoraux, la parité entre les hommes et les femmes, la prise en compte de certains groupes sociaux vulnérables comme les minorités, les populations autochtones pour consolider l'unité nationale, etc.

Dans le cadre du renforcement de la démocratie, on observe une plus grande ouverture vers le multipartisme<sup>27</sup>, la stabilisation des règles de compétition électorale<sup>28</sup> la recherche de l'alternance politique à travers la limitation du nombre et de la durée des mandats, la consécration de nouveaux droits fondamentaux<sup>29</sup>.

De ce fait, il est important que le régime de protection des droits et libertés mis en place par les Constitutions des années 1990 s'accompagne d'un encadrement juridictionnel plus adapté, avec la réforme de la justice, par la spécialisation des juridictions, l'ouverture de la saisine du juge constitutionnel tant en ce qui concerne le contrôle par voie d'action que s'agissant

---

<sup>27</sup> Par exemple, c'est par le biais de la révision constitutionnelle que le pluralisme politique fut introduit au Sénégal avant l'instauration du multipartisme intégral par la loi n° 81-16 du 6 mai 1981 portant révision constitutionnelle.

<sup>28</sup> Loi constitutionnelle n° 91-46 du 6 octobre 1991 portant révision de la Constitution.

<sup>29</sup> Il s'agit de la loi constitutionnelle 2016-10 du 5 avril 2016. Cf. Ismaïla Madior FALL, *La réforme constitutionnelle du 20 mars 2016 au Sénégal*. La révision consolidante record, Paris, L'Harmattan, 2017, 200p.

du contrôle par voie d'exception et le renforcement de ses compétences par le recours au pouvoirs d'injonction et de régulation<sup>30</sup>. Certains ordres juridiques, à l'image de celui du Burkina Faso, consacrent le pouvoir d'auto-saisine du juge constitutionnel. En effet, la réforme constitutionnelle du 5 novembre 2015 habilite le juge burkinabé à s'autosaisir.

Dans le cadre de l'amélioration du fonctionnement des Institutions, les règles de la séparation des pouvoirs sont souvent revisitées afin d'assurer les mécanismes de "poids et contrepoids", de contrôle réciproque entre pouvoirs, destinés à éviter les abus résultant de la concentration, voire de la confusion des pouvoirs. Il en est ainsi de la durée du mandat du Président de la République, de la création d'un poste de premier ministre ou de Vice-président, du droit de dissolution, de la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement.

Mieux, certaines réformes constitutionnelles, en vue de renforcer la protection de certains acquis ou consensus « fondationnels », érigent des « **clauses d'intangibilité** » ou « **clauses d'éternité** »<sup>31</sup> qui ne peuvent faire l'objet d'aucune révision et qui sont relatives à des périodes dans lesquelles la révision ne peut être engagée (entre deux tours du scrutin, en cas d'atteinte à l'unité et à l'intégrité du territoire, intérim, circonstances exceptionnelles) ou qui sont relatives à la forme républicaine de l'Etat, au mode d'élection du Président de la

---

<sup>30</sup> Loi sénégalaise n°92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution.

<sup>31</sup> Voir, art.156 de la Constitution béninoise de 1990 révisée en 2019, art.103 de la Constitution sénégalaise de 2001, les articles 177 et 178 de la Constitution ivoirienne de 2016 révisée en 2020, art.144 de la Constitution togolaise de 1992 révisée en 2019.

République, à la durée du mandat et au nombre de mandats consécutifs du Président de la République, « à la laïcité, au multipartisme », « au principe de la séparation de l'État et de la religion », « au caractère pluraliste de la démocratie », « aux principes démocratiques qui régissent la République »...<sup>32</sup>.

Le renforcement des fondamentaux de l'état de droit est l'objectif idéal des révisions constitutionnelles. Il n'en demeure pas moins que celles-ci, dans la grande majorité des cas, sont à l'origine de la fragilisation de l'état de droit et de la démocratie.

### **B- La fragilisation de l'état de droit à travers les révisions constitutionnelles**

L'instabilité constitutionnelle en Afrique est marquée par une remise en cause récurrente des acquis démocratiques. Dans le cheminement vers la construction de l'état de droit, l'inflation des révisions constitutionnelles cache mal un certain tâtonnement dans le choix du régime politique, à travers la suppression-restauration de normes et d'institutions.

En effet, malgré le combat du constitutionnalisme libéral contre le « constitutionalisme négro-africain », l'attrait de la confiscation du pouvoir et de la prépondérance de l'exécutif sur les autres pouvoirs et institutions, incompatible avec l'état de droit, reste encore fort. Les velléités de rétablissement du leadership présidentiel représentent une menace à l'équilibre des pouvoirs et à la garantie des libertés individuelles. C'est comme si, selon un auteur, les Constitutions avaient pour objet principalement « de

---

<sup>32</sup> Voir, art.175 de la Constitution nigérienne de 2011, articles 116 et 117 de la Constitution gabonaise de 1991 révisée en 2018, art.64 de la Constitution camerounaise de 1996 révisée en 2008.

*renforcer la position du chef de l'exécutif de sorte que leur fonction n'est pas, selon la tradition rappelée par tous les constitutionnalistes, de limiter le pouvoir par le droit, mais au contraire, de le fortifier* »<sup>33</sup>.

Ainsi, la volonté de pérennisation au pouvoir justifie l'instabilité des dispositions constitutionnelles relatives à la limitation de la durée et du nombre de mandat du Président de la République<sup>34</sup>, aux conditions d'éligibilité du Chef de l'État souvent à l'origine de conflits et de violences politiques.<sup>35</sup> Ces questions continuent de faire débat et d'être au cœur des révisions dans certains pays. Il en est de même des questions relatives à la succession du Chef de l'État, à la déconcentration de l'exécutif, etc.

La menace pèse aussi sur les autres Institutions de la République à travers la suppression-restauration des secondes chambres, du droit de dissolution et de la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement, la modification de la durée du mandat du Président de l'Assemblée nationale, la prorogation du mandat des députés alors élus par le peuple souverain pour un temps préalablement déterminé etc. L'équilibre des rapports entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif s'en trouve alors menacé.

---

<sup>33</sup> Pierre-François GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, Paris, LGDJ, 1974, tome II, p. 80.

<sup>34</sup> En 2005, au Bénin, l'ambition était prêtée au chef d'État en fonction (M. Kérékou en 2005, puis Thomas Yayi Boni en 2011), de revenir sur la clause limitative du mandat présidentiel.

<sup>35</sup> Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex*, 2003, pp. 139-174 ; André CABANIS et Michel-Louis MARTIN, « La pérennisation du Chef de l'État : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 349-380 ; Francisco MELEDJE-DJEDJRO, « Faire, défaire et refaire la constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », in Fombad (Ch.)/Murray (Chr.) Eds., *Fostering Constitutionalism in Africa*, PULP, 2010, pp. 309-339.

Le constitutionnalisme libéral des années 90 est de plus en plus remis en cause par des révisions qui, en réalité, ne sont qu'une régression des acquis en matière d'état de droit et de démocratie.

Les révisions constitutionnelles « déconsolidantes » semblent révéler, dans leur *modus operandi* et leur contenu, plusieurs logiques dont celles relatives à la conservation du pouvoir, à la fidélisation de la clientèle politique, à l'affaiblissement de l'opposition ; toutes choses préjudiciables à la crédibilité du droit et des institutions<sup>36</sup> ou tendant à le faire croire, au point que certains auteurs estiment que la Constitution est une « une chimère »<sup>37</sup> en Afrique.

Les révisions « déconsolidantes » apparaissent comme une instrumentalisation de la Constitution à des fins politiques, caractérisée par un déséquilibre institutionnel au profit du pouvoir exécutif voire, du Président de la république.

Il s'agit de celles relatives à la levée de la limitation du nombre de mandats présidentiels, à l'allongement de la durée du mandat du Chef d'État, à la prorogation de la législature en cours<sup>38</sup> ou encore au durcissement des conditions d'éligibilité à la présidence de la République,<sup>39</sup> à la remise en cause des libertés et des droits

---

<sup>36</sup> Ismaila Madior FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2011, 218 pages.

<sup>37</sup> Pour reprendre les mots de Guy Mipamb NAHM -TCHOUGLI, « La dernière vague du constitutionnalisme en Afrique noire francophone : la désacralisation de la Constitution », *Revue Constitution et Consolidation*, 2020, n°4, pp.9-62.

<sup>38</sup> C'est le cas de la double prorogation du mandat des députés et des reports consécutifs de la tenue des législatives entre 2005 et 2007. Au Bénin une telle initiative en juin 2006 s'est vu opposer l'invalidation de la Cour constitutionnelle pour non-conformité à la Constitution.<sup>38</sup>

<sup>39</sup> Stéphane BOLLE, « Les révisions dangereuses. Sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique », in *Constitution et risques(s)*, (sous dir.) de P. M. Mabaka, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 252.

des citoyens, à la résurgence de la concentration excessive des pouvoirs par le Chef de l'État, à la permanence du Président de la République assurant une stabilité de celui-ci au détriment de celle de la Constitution<sup>40</sup>.

D'une manière générale, depuis l'an 2000, l'Afrique a enregistré plus d'une vingtaine de révisions, qui, en ajustant les dispositions constitutionnelles aux ambitions du personnel politique, contribuent à détourner nombre de principes constitutionnels de leur objectif<sup>41</sup> dont l'essentiel concerne la conservation et la pérennisation au pouvoir au détriment des droits des citoyens<sup>42</sup>, privant ainsi la Constitution d'une fonction essentielle, celle de s'ériger en technique de limitation du pouvoir.

Cette « fièvre révisionniste » pose plus largement le problème de l'instrumentalisation<sup>43</sup> voire de la manipulation de la Constitution avec une certaine banalisation de la procédure de révision facilitée par les majorités parlementaires.

En effet, même si aucun des pouvoirs constitués ne dispose du pouvoir autonome de modifier la Constitution, les barrières imposées par la rigidité de la Constitution, notamment, les conditions de révision à la majorité renforcée, semblent inefficaces en raison du jeu démocratique favorable à l'existence de majorité parlementaire confortable.

---

<sup>40</sup> Gérard CONAC, « L'évolution constitutionnelle des États francophones d'Afrique noire et de la République démocratique malgache », Les institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache, sous la direction de l'auteur, Paris, Economica, 1979, p. 7.

<sup>41</sup> Boubacar BA, « L'évolution constitutionnelles des pays africains de succession française » Annales Africaines, Nouvelle Série, Volume 2, Décembre 2020, N° 13, p. 11.

<sup>42</sup> E. GYIMAH-BOADI, Le recul démocratique en Afrique de l'ouest : Caractéristiques, causes et solutions, Rapport, *Kofi Annan Foundation*, décembre 2021, 36p.

<sup>43</sup> Voir, El Hadj Omar DIOP, L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains, Dakar, CREDILA/OVIPA, 2017, 362p.



Il conviendrait, plutôt, de privilégier le consensus dans la fondation des régimes politiques et la fixation des fondamentaux de l'État tout en renforçant la protection de la Constitution par la Constitution elle-même en prévoyant des procédures de révision plus complexes et en rendant intangibles les acquis « fondationnels ».

En guise de rempart contre les dérives du pouvoir constituant dérivé, le rôle du juge constitutionnel dans la protection de l'état de droit pourrait être plus accru en matière de révision constitutionnelle, à l'instar de son recours aux principes et objectifs à valeur constitutionnelle comme « *le consensus national* » au Bénin<sup>44</sup>, « *la sécurité juridique et la stabilité des Institutions* » au Sénégal.<sup>45</sup>

De même, le peuple souvent appelé à entériner les révisions constitutionnelles pourrait, par son statut de « *contre-pouvoir* »<sup>46</sup>, exercer ce que François Borella appelle un « *devoir de vigilance soupçonneuse à l'égard du pouvoir* »<sup>47</sup>.

<sup>44</sup>Voir, Décision de la Cour constitutionnelle du Bénin : DCC n° 06-074 du 08 juillet 2006 « *Considérant que...si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle...* »

<sup>45</sup>Voir, Décision de la Conseil constitutionnelle du Sénégal n°1/C/2026 du 12 février 2016 selon laquelle « *La sécurité juridique et la stabilité des Institutions, inséparables de l'État de droit dont le respect et la consolidation sont proclamés dans le préambule de la Constitution du 22 janvier 2001, constituent des objectifs à valeur constitutionnelle que toute révision doit prendre en considération, pour être conforme à l'esprit de la Constitution* », [www.conseilconstitutionnel.sn](http://www.conseilconstitutionnel.sn).

<sup>46</sup>Abdoulaye SOMA, « Le peuple comme contre-pouvoir en Afrique », RDP N° 4, 2014, pp. 1019-1049 ; Ibrahim MOUMOUNI, « Le fondement juridique du contre-pouvoir populaire », Séparation des pouvoirs et contre-pouvoirs, Actes des 1ères Journées scientifiques de droit constitutionnel, (sous la direction de Oumarou Narey, Paris, L'Harmattan, 2018, pp. 415-437

<sup>47</sup> François BORELLA, « La situation actuelle du Droit constitutionnel », RFDC N° 89, 2012/1, p. 6.

## **LA CARTOGRAPHIE DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE**

Par **M. Adama KPODAR**, Professeur de droit public à l'Université de Lomé, Directeur Général de l'ENA – Togo.

## RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE DEPUIS 1990

THEMATIQUE DE LA REVISION	PAYS ANNEE DE LA CONSTITUTION	DATE	CONTEXTE OU CIRCONSTANCES	OBJECTIFS VISES	OBJECTIFS ATTEINTS O/N	CONSEQUENCES INSTITUTIONNELLES	CONSEQUENCES POLITIQUES	POSITION DU JUGE CONSTITUTIONNEL
Renforcement de l'exécutif et en particulier du Chef de l'Etat	Cap-Vert 1992	1995, 1999 et 2010		Renforcement démocratique au travers de la révision de 2010 (nous n'avons pu trouver des données sur les deux premières révisions)	Oui		Le Président de la République est élu au suffrage universel, direct et secret par les citoyens inscrits au recensement comme électeurs dans le pays et à l'étranger.	
	Côte d'Ivoire 2016	17 Mars 2020	Des circonstances dites "exceptionnelles" ont scellé la volonté du PR de se représenter aux élections présidentielles en approche. Face à l'obstacle quasi insurmontable de la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux, le passage à une nouvelle République s'est révélée être une solution, et a nécessité des changements de taille dans la loi fondamentale	Pérenniser un modèle de fonctionnement de l'exécutif, Garantir la continuité institutionnelle du parlement, Rationaliser les institutions de la République	Oui	En cas d'impossibilité d'organiser des élections parlementaires dans les délais prévus par la constitution, le parlement reste en place jusqu'à l'organisation des prochaines élections.  Le vice-président n'est plus élu, mais nommé par le président élu.	Fin du scrutin de liste	Décision N° CI-2020-002/DCC/19-03/CC/SG déclarant la révision conforme à la constitution.

						Consécration du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation comme institutions de la République.		
	Gabon 1991	10 janvier 2018		Encadrer la question de la vacance de la présidence de la République		Autorisation d'exercice de certaines fonctions par le Vice-président ou le Premier Ministre selon les cas en cas d'indisponibilité du Président		<p>Estimant que l'article 13 de la Constitution comporte « une lacune qu'il convient de combler », la Cour Constitutionnelle ajoute un alinéa audit article, disant qu'« en cas d'indisponibilité temporaire du Président de la République pour quelque cause que ce soit, certaines fonctions [...] peuvent être exercées, selon le cas, soit par le Vice-président de la République, soit par le Premier ministre, sur autorisation spéciale de la Cour constitutionnelle ».</p> <p>Décision 219/CC relative à la requête du premier ministre tendant à interprétation des articles 13 et 16 de la constitution.</p>

								Décision favorable.
	Guinée-Bissau 1984	Révisions en 1991, 1993, 1996, et projet de révision amorcé depuis 2020	Les révisions antérieures ont été mineures et il est ressorti que le système constitutionnel du pays est toujours marqué par une instabilité.	Le projet de révision amorcé depuis 2020 vise un renforcement des pouvoirs du PR. À terme, l'on aboutira à une présidentialisation du régime Bissau-Guinéen.	Non		Tensions politiques nées de la modalité de révision usitée qui est considérée inconstitutionnelle par une partie de la classe politique.	
	Sénégal 2001	2019		Suppression du poste de PM	Oui			
	Zimbabwe, 2013	2017		Habilitation du Président du pouvoir de nommer le président de la Haute Cour de Justice et son adjoint	Oui	Renforcement de l'influence du Président sur le pouvoir judiciaire		
<b>Réorganisation du Parlement</b>	Burkina-Faso 1991	22 janvier 2002		Transformation de la forme d'organisation du pouvoir législatif en la faisant passer d'un parlement bicaméral à une assemblée monocamérale	Oui	Suppression de la Chambre des représentants		
	Djibouti 1992	02 février 2006		La révision de 2006 avait pour but de réorganiser le fonctionnement de	Oui	Réunion de l'Assemblée nationale de plein droit, en deux		

				l'Assemblée nationale		<p>sessions de ordinaires d'une durée de quatre mois chacune,</p> <p>Commissions permanentes au sein de l'Assemblée nationale,</p> <p>L'ordre du jour est fixé par la conférence des présidents.</p> <p>Mise en place d'une cour des comptes.</p> <p>Réduction de la durée du mandat présidentiel de 6 à 5 ans ; suppression de la limitation à 2 du nombre de mandat.</p> <p>Les collectivités territoriales sont reconnues en tant que personnes morales de droit public, et leur libre administration consacrée.</p> <p>La mise en place du médiateur de</p>		
		19 janvier 2008		La révision de 2008 visait à continuer la maturation du pouvoir judiciaire.				

						la République.		
	Mauritanie 1991	15 Août 2017		Rationalisation institutionnelle, pour confier le pouvoir législatif exclusivement à l'Assemblée nationale	oui	Suppression du Sénat, modification du drapeau...		
	Sénégal 2001	20 mars 2016		Remplacement du Sénat par le Haut conseil des collectivités territoriales	OUI	Renforcement démocratique		
	Sierra Leone, 1991	2013		Renforcement du législatif	Oui	Modification des conditions de désignation du Speaker au Parlement		
	Togo 1992	2002		Création du sénat		Sénat pas encore opérationnel		
<b>Réorganisation du pouvoir judiciaire</b>	Afrique du Sud, 1996	A connu 17 amendements	Problèmes économiques à l'interne, malgré une économie tout de même émergente grâce à des politiques dans ce sens, et jouissance d'une certaine stabilité politique.	Le 17 <sup>e</sup> et dernier amendement de 2013 visait plusieurs réformes institutionnelles	Oui	2013 : définition du rôle du juge en chef en tant que chef du pouvoir judiciaire ; Prévision d'une cour suprême unique Réglementation davantage de la compétence de la cour Constitutionnelle		

						Prévision de la nomination du juge en chef adjoint par intérim et de pouvoir aux questions qui s'y rattachent.		
Suppression du verrou de la limitation du nombre de mandats présidentiels	Burkina Faso 1991	27 janvier 1997		Éliminer les scories révolutionnaires et supprimer le verrou de la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux	Oui		Révision condamnée par l'opposition	
	Burkina Faso 1991	05 novembre 2015	Renversement de Blaise Compaoré et mise en place d'un conseil national de la transition	Adapter la Constitution aux exigences de la transition	Partiellement	Affaiblissement de la Constitution et des institutions en faveur de la transition		
	Burundi 2005	17 Mai 2018	Réélection très controversée de Nkurunziza en 2015 et qui avait débouché sur une crise pré puis post-électorale, précédée d'une tentative avortée de coup d'État de la part d'une partie de l'armée, et d'une vive remontée des tensions inter ethniques au Burundi.	Permettre au président, au pouvoir depuis 2005, de se présenter pour un quatrième mandat, dont la durée serait allongée par un passage du quinquennat au septennat	Oui Réforme effectuée mais le Président décide de ne plus se présenter à la prochaine élection	Création du poste de Premier ministre et passage du quinquennat au septennat pour le mandat du président de la République, qui ne devient renouvelable qu'une seule fois de manière consécutive	La campagne électorale pour le référendum est marquée en janvier 2018 par des arrestations d'opposants par le pouvoir burundais	



	<p>Cameroun</p> <p>Constitution du 2 juin 1972 ayant fait l'objet d'une révision générale le 18 janvier 1996</p>	<p>14 Avril 2008</p>	<p>Alors que le deuxième septennat de Paul Biya, qui était âgé de 75 ans, expirait en 2011, ce dernier avait clairement affiché sa volonté de rester au pouvoir après cette date. Ce maintien annoncé a été l'une des causes de plusieurs jours d'émeutes qui ont fait une centaine de morts, fin février 2008</p>	<p>Permettre à Paul Biya de se représenter</p>	<p>Oui</p>	<p>Suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels consécutifs</p>	<p>Marche de protestations et émeutes. Cependant, Paul Biya s'est représenté depuis cette révision en 2011, puis en 2018</p>	
	<p>Centrafrique 2015</p>	<p>En cours de révision</p>	<p>Manifestations organisées réclamant une modification de la Constitution 2016. La mise en place d'une commission chargée de travailler sur le projet n'a pas suffi à calmer l'opinion nationale à ce jour .</p>	<p>Frappé par l'interdiction inscrite dans la constitution de 30 mars 2016 d'exercer plus de deux mandats présidentiels, le président veut passer en force pour un nouveau mandat après le deuxième qui arrive à son terme en 2024</p>	<p>Non</p>			<p>La révision de la Constitution ne peut être opérée qu'après la mise en place du Sénat". Or, en Centrafrique il n'y a toujours pas de Sénat en raison de l'annulation d'un scrutin en septembre, faute de moyens. La juridiction suprême a ainsi invalidé le décret présidentiel jugé "anticonstitutionnel".</p>
	<p>Comores 2001</p>	<p>30 Juillet 2018</p>	<p>La constitution organise une Présidence tournante entre les trois îles des Comores, et limite le</p>	<p>Permettre la représentation immédiate du président à la fin de son premier mandat pour ainsi</p>	<p>Oui</p>	<p>Suppression des trois postes de vice-présidents et de la cour</p>	<p>Enlèvement de la crise politique et répercussions sur la vie sociale et</p>	

			mandat présidentiel à un pour une durée de 5 ans.	repousser à 10 ans la rotation		constitutionnelle, Forte concentration des pouvoirs dans les mains du président.	économique.	
Djibouti 1992	07 avril 2010			Suppression de la limitation de mandats à deux				
Gabon 1991	19 août 2003			Désir d'une diminution des dépenses électorales	Oui	Introduction du scrutin à un seul tour pour les élections présidentielles. Suppression de la limitation des mandats à deux		
Malawi 1994	Révisée en 1998 Et en 2002 (projet échoué)			Suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux	Non (Référendum négatif)	Maintien de la vitalité du principe de l'alternance démocratique		
Namibie 1990	1998			Suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux	Oui			

	Ouganda, 1995	2005		Suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux	Oui		Caractère aléatoire de l'alternance démocratique	
	Rwanda, 2003	2015		Supprimer la limitation de mandat	Oui			
	Togo, 1992	2002		Suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels contenue dans le texte originel et renforcement du PR au détriment du PM	Oui	Confirmation de l'hégémonie du PR sur l'exécutif	Le caractère non-consensuel de cette révision et la volonté manifeste de pérennisation au pouvoir du Feu Gnassingbé Eyadéma a fragilisé le tissu social qui était déjà mis à mal par les crises sociopolitiques qui ont débuté une décennie	

							plus tôt.	
<b>Répondre à une situation conjoncturelle ou de crise</b>	Congo 2015	07 Janvier 2022		Modifier la durée de l'état d'urgence et d'état de siège, pour passer de 20 à 90 jours maximum	Oui	Le président bénéficie de pouvoirs accrus en temps d'état d'urgence, lui permettant de maintenir l'état d'urgence lorsque des circonstances exceptionnelles empêchent le parlement de se réunir		
	Mauritanie 1991	20 mars 2012		Institution des bases principales de la coexistence ethnique, sociale et politique ; constitutionnalisation de la répression de l'esclavage, torture etc... ;	oui			

				interdiction des coups d'Etats ; statut de l'opposition constitutionnalisé				
	Seychelles 1993	2022		Habilitation de l'armée à collaborer avec la police civile en dehors des �tats d'urgence	Oui			
<b>Renforcement institutionnel en vue d'un équilibre entre les pouvoirs</b>	Algérie 1996	1 <sup>er</sup> Nov 2020	Promesse de campagne de Abdelmadjid Tebboune qui une fois élu président après la victoire de du 12 décembre 2019, met en place une commission pour ce faire en janvier 2020	équilibre des pouvoirs par la constitutionnalisation et la création des organes de contrôle et l'institution d'un chef de gouvernement qui est issu de la majorité parlementaire	Oui	Constitutionnalisation de l'Autorité nationale indépendante des élections (ANIE).  Création d'une Autorité de la transparence, de la prévention et de la lutte contre la	Pas de troubles politiques suscités par cette révision	

					<p>corruption.</p> <p>Consécration du Conseil national économique, social et environnemental.</p> <p>Limitation du nombre de mandat,</p> <p>Nouvelle composition du Conseil supérieur de la magistrature.</p> <p>Remplacement du Conseil constitutionnel par une cour constitutionnelle</p>		
--	--	--	--	--	---	--	--

					Ile		
	Angola 2010	22 juin 2021	Départ au pouvoir de José Eduardo dos Santos, au pouvoir depuis 37 ans, et donc limogeage en série dans le camp présidentiel.	<p>Redresser l'économie angolaise en difficulté avec la gestion du régime précédent.</p> <p>Limiter les abus en apportant plus de précisions dans les relations de l'exécutif avec le législatif</p> <p>Renforcement institutionnel, notamment en ce qui concerne la relation entre le Président de la République et l'Assemblée Nationale, les mécanismes d'inspection à travers des</p>	Oui	<p>Révision de la règle obligeant les tribunaux supérieurs à envoyer des rapports à l'Assemblée nationale</p> <p>Statut constitutionnel de la Banque Nationale d'Angola et autonomie de fonctionnement</p>	<p>Pas de troubles politiques à l'issue de cette révision</p> <p>La plus haute juridiction du pays a approuvé le projet de révision des normes relatives à l'inspection politique, la fixation de la date des élections, etc.</p> <p>La Cour a également donné son aval pour la révision de plusieurs autres règles</p>

				auditions, interpellations et commissions d'enquête parlementaires.				
	Bénin 1990	31 Octobre 2019	Dialogue politique initié entre le gouvernement du Président TALON et une partie de l'opposition béninoise à la suite de la crise politique ouverte par les élections législatives précédentes	Rééquilibrage des institutions et suppression des inégalités par l'instauration des élections générales, l'ajustement de la durée des mandats des élus, l'amélioration du système partisan, une meilleure représentation des femmes à l'Assemblée nationale et dans les instances de prise de décision la création d'une cour des comptes et la reconnaissance	Oui	Un poste de vice-président est créé  Création de la cour des comptes qui était à la base la chambre des comptes rattachée à la Cour suprême  Reconnaissance des chefferies traditionnelles  Ajustement des mandats des élus et	Cette révision a fait l'objet de contestations par l'opposition et même devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.	Le juge constitutionnel s'est prononcé et a validé la loi de révision constitutionnelle.



				des chefferies traditionnelles dans l'organisation sociale du pays,  la suppression de la peine de mort		limitations des mandats		
	RDC 2006	20 Janvier 2011	La révision constitutionnelle de 2011 résulte de certaines insuffisances et inadaptations qui figurent dans la constitution de 2006	Proposer des solutions aux problèmes posés par le fonctionnement des institutions afin d'assurer leur bon fonctionnement	Oui	La suppression du parquet dans l'énumération des titulaires du pouvoir judiciaire. L'introduction du pouvoir du PR de relever de leurs fonctions des gouverneurs de province en cas de crises graves ; dissoudre	Le président peut convoquer un référendum afin de faire approuver une révision constitutionnelle.	

						l'assemblée provinciale ;		
	Burkina-Faso, 1991	18 mai & 11 juin 2012	<p>Suite à la grave crise sociopolitique qu'a connu le pays en 2011, le Conseil Consultatif sur les Réformes Politiques (CCRP), a été créé.</p> <p>Trois révisions effectuées cette année dont deux apparaissent majeures</p>	Renforcement des institutions de la République	Oui	<p>Prorogation du mandat des parlementaires</p> <p>Reconnaissance de la chefferie traditionnelle</p> <p>Réorganisation du législatif redevenu bicaméral et de l'exécutif (désignation du premier ministre, éligibilité du Président et immunité des anciens Chefs d'Etat)</p>	Manifestation de contestation surtout contre la mise en place du Sénat.	

						Organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel revus		
	Gabon, 1991	29 décembre 2020		Comblent un vide juridique que la Cour constitutionnelle avait essayé de combler et dans des conditions et dans des termes non-favorables, au milieu des contestations		L'intérim du président de la République, en cas de vacance ou d'indisponibilité temporaire, est désormais assuré par un collège composé du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale et du ministre de la Défense nationale		

	Lesotho 1993	Révisée 9 fois	<p>1996 : création d'une cour martiale et reconnaissance du pouvoir de conduire les opérations des forces de défense au PM</p> <p>1997 : création d'une Commission Électorale indépendante, sa composition, ses pouvoirs et fonctions ; réduction de l'âge de vote de 21 à 18 ans ; modalité de substitution d'un parlementaire absentéiste ou emprisonné</p>	oui				
--	--------------	-------------------	---	-----	--	--	--	--

				<p>2001 : révision du mode du scrutin de l'assemblée nationale : choix porté sur le système électoral proportionnel mixte ; renforcement de l'indépendance de la Commission électorale indépendante ;</p>				
				<p>2004 : limitation du mandat des membres de la Commission électorale à deux</p>				
				<p>Juin 2011 : institution du référendum sur les questions d'intérêt national ; dispositions relatives à l'intérim du poste de PM en cas de</p>				

				<p>maladie ou d'absence du titulaire ; l'institution « Commission des Droits de l'Homme », sa composition, ses pouvoirs et fonctions ;</p>				
				<p>2020 : Protection du parlement contre les dissolutions (le PM ne peut désormais proposer la dissolution au Chef de l'Etat qu'avec le soutien de la majorité qualifiée de l'Assemblée) ; modalités de gestion de la vacance du poste de PM</p>				

	Maurice 1968	1991		Institution du caractère Républicain de l'Etat : Création de la présidence de la République	oui	Le chef d'Etat est incarné désormais par un Président, et non plus par un Roi.	La compétition politique est désormais ouverte pour l'accession à la présidence.	
	Mozambique 2004	2007		Renforcement institutionnel et ajustement des calendriers électoraux	oui	Création d'assemblées dans les 10 Provinces Révision du calendrier électoral désormais les élections provinciales peuvent avoir lieu simultanément avec les élections nationales		
		2018		Renforcement de l'Exécutif et des organes de contrôle, et réforme la forme	oui	Cette réforme est relative à la forme unitaire de l'Etat, aux		

				unitaire de l'Etat		pouvoirs du chef de l'Etat, à la composition de la Cour Suprême, aux compétences du Conseil constitutionnel et sur la décentralisation	
	Namibie 1990	2014		Renforcement de l'Exécutif tout en assurant un équilibre apparent entre les pouvoirs	Oui	Augmentation du nombre de parlementaires (72 à 96) Création d'un poste de Vice-Président qui sera nommé par le Président Augmentation du nombre de nominations présidentielle	



						s à l'Assemblée nationale (6 à 8)		
	Seychelles 1993	2017		Fixation du délai d'organisation des élections présidentielles en cas de vacance du pouvoir ; modification du nombre (3 à 5) des membres de l'Autorité des nominations constitutionnelles et de leur modalité de désignation ; augmentation du nombre des membres de la Commission électorale (de 5 à 7) ;	Oui			

				création formelle du poste de « Leader des affaires gouvernementales » et du procédé de nomination à ce poste				
<b>Restauration des acquis démocratiques</b>	Burkina-Faso, 1991	11 avril 2000	Suite à l'assassinat du journaliste Norbert Zongo, de forts soupçons quant à une implication du Président provoquent des manifestations dans tout le pays.	Préservation/ restauration des acquis démocratiques	Oui	réduction de la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans, le retour à la limitation du nombre de mandat à deux ainsi que l'éclatement de la Cour Suprême en quatre structures différentes	Révision accueillie	
	Ghana 1992	1996		Par un document appelé Document	Oui	Modification de certaines	Pas de troubles suscités	

				stratégique de renforcement démocratique qui a souligné 30 questions clefs, ils ont voulu une modification afin de faire progresser la démocratie ghanéenne		dispositions de la constitution ghanéenne concernant la double nationalité		
	Mauritanie 1991	2006		Intégration du principe de l'alternance démocratique dans la liste des matières intangibles de la constitution (limitation du nombre de mandats présidentiels à deux et limitation d'âge de candidature à la présidence fixée à 75 ans)	Oui			

	Sénégal 2001	20 mars 2016		Limitation du nombre de mandats à deux et passage du septennat au quinquennat	OUI	Renforcement démocratique		
	Seychelles 1993	2016		Limitation à deux du nombre de mandats présidentiels et vice-présidentiels	Oui			
	Togo 1992	2019		Renforcement démocratique des institutions	Oui	Réintroduction de la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux	cette révision a permis de calmer les ardeurs de l'opposition et de la société civile	
<b>Révision des règles relatives aux élections et renforcement des droits de l'homme</b>	Burkina-Faso, 1991	30 avril 2009		combattre « le nomadisme politique » et opérer une meilleure répartition des compétences entre le Conseil	Oui	Destitution des députés qui changent de partis en cours de législature par décision du conseil		

				constitutionnel et le juge administratif en matière de contentieux électoral		constitutionnelle		
	GABON 1991	12 janvier 2011		Empêcher que certaines personnes ne remplissant pas certaines conditions particulières ne viennent à accéder à l'exercice du pouvoir		Introduction de la condition d'une durée minimale de 12 mois de résidence continue sur le territoire gabonais pour être éligible		
	Ouganda 1995	2017		Suppression de la limite d'âge imposée aux candidats à la Présidence				
	Sao-Tomé-Et-Principe, 1975	2003		Consacrer l'universalité des libertés et droits fondamentaux de	Oui			

				l'Homme				
	Tanzanie, 1977	1984		Incorporation de la Charte des droits (libertés fondamentales et droits de l'Homme)	Oui			
		1992		Instauration du multipartisme				
	Zambie, 1991	2016		Suppression du référendum obligatoire pour la révision de dispositions constitutionnelles touchant aux droits et libertés fondamentaux	Non			
	Botswana 1966	Les modifications apportées depuis lors, la dernière datant de 2016 sont mineures. En 2021, une commission a été mise en place pour travailler sur un projet de réforme constitutionnelle profonde.						

Les pays dont les Constitutions actuelles n'ont pas été révisées :

Egypte : Constitution de 2014

Erythrée : Constitution de 1997

Eswatini : adoptée en 2005 (première constitution).

Ethiopie : Constitution de 1994

Gambie : Constitution de 1996

Guinée : la constitution de 1991 suspendue en 2008 ; la constitution de 2010 ; la constitution de 2020, suspendue en 2021 ; la charte de la transition guinéenne, depuis 2021 ;

La Guinée équatoriale : 16 novembre 1991

Kenya 6 mai 2010 : Entrée en vigueur 27 août 2010

Libéria 1984, entrée en vigueur 1986.

Libye : adoptée en 2011

Madagascar : 2010

Mali

Maroc

Niger : Il n'a pas connu de révision constitutionnelle mais de nouvelles constitutions. (Cinq constitutions de 1990 à 2010)

Nigéria

Somali





## TROISIEME SESSION – POSSIBILITES DE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE

Les échanges sur les « *possibilités de contrôle juridictionnel des révisions constitutionnelles en Afrique* », ont alimenté la troisième session des assises de Lomé.

Deux communications ont été présentées à cet effet. Il s'agit de celle portant sur « *le contrôle des révisions constitutionnelles par les juridictions constitutionnelles* » animée par monsieur **Martin BLEOU**, professeur de droit public à l'Université de Cocody à Abidjan en Côte d'Ivoire et de celle relative aux « *révisions constitutionnelles et juridictions internationales* » par madame **Brusil Miranda METOU**, agrégée des facultés de droit à l'Université de Yaoundé au Cameroun.



# LE CONTROLE DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES PAR LES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

Par **M. Martin BLEOU**, agrégé de droit public et science politique, Professeur titulaire des Universités, ancien ministre de la sécurité intérieure de Côte d'Ivoire.

**S**ans doute, le sujet que voilà m'a été proposé par les organisateurs de ce colloque en considération des réflexions que j'ai consacrées, sous différents angles, à la question du contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles ou lois de révision de la Constitution, successivement aux mélanges Francis Wodié<sup>1</sup>, Théodore Holo<sup>2</sup> et Robert Dossou<sup>3</sup>.

Le présent colloque m'offre l'occasion de nuancer certains propos, de renoncer à d'autres ou d'en confirmer d'autres encore.

---

<sup>1</sup> « La question de l'effectivité de la suprématie de la Constitution. A propos des poches de résistance au contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois en France et dans les Etats africains de succession française », in mélanges dédiés au doyen Francis Wodié, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2016, pp.47 et s.

<sup>2</sup> « Le juge constitutionnel et les révisions constitutionnelles », in Démocratie en questions, mélanges en l'honneur du professeur Théodore Holo, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2017, pp.229 et s.

<sup>3</sup> « Sur la justiciabilité de la loi de révision constitutionnelle », in L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie, mélanges en l'honneur du président Robert Dossou, L'Harmattan, 2020, pp.213 et s.

Il est aujourd'hui admis que comme le constate Royer-Collard, « les Constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil ». Ce qui laisse entendre que les Constitutions ne peuvent être régies par le principe d'immutabilité. Il en va ainsi parce que les Constitutions sont des moyens que se donnent les hommes pour résoudre les problèmes juridiques et politiques qui se posent à eux à un moment donné de leur histoire. Elles sont donc l'œuvre des hommes et nullement celle de Dieu. Œuvre humaine, les Constitutions portent nécessairement la marque de l'imperfection ou de la finitude. Elles sont ainsi soumises à l'usure du temps. Elles ne peuvent, dès lors, avoir vocation à l'éternité, à l'immutabilité absolue. Elles doivent pouvoir être révisées aux fins d'adaptation aux exigences nées des évolutions et des mutations des sociétés.

Au surplus, et comme le prévoyaient la Constitution française et la déclaration des droits de 1793, les générations présentes ne peuvent enchaîner les générations futures en leur imposant des Constitutions immuables, apparaissant comme porteuses de vérités révélées, éternelles. Ce qui est fait par l'homme doit pouvoir être défait par l'homme, à tout le moins, modifié par lui.

Par ailleurs, et comme le souligne le Professeur Jean Waline, « d'une manière générale, il n'est jamais bon qu'il y ait un trop grand décalage entre la réalité sociale et le droit. »<sup>4</sup> Car, ayant pour objet de régir la société, le droit ne peut être

---

<sup>4</sup> Jean Waline : « les révisions de la Constitution de 1958 », in Mélanges Philippe Ardant : Droit et politique à la croisée des cultures, LGDJ, Paris, 1999, pp. 235 et s.

indifférent à l'évolution des exigences de celle-ci, comme le souligne le Professeur Jean Rivero.<sup>5</sup> Faute pour le constituant de tenir compte des nécessités sociales, il expose la Constitution, son œuvre, à des réactions plus ou moins violentes de la société. Ces réactions peuvent prendre des formes diverses : il y a, d'abord, l'abandon de la Constitution et, partant, sa mort, résultant de la pratique du pouvoir qui se déroule, alors, en dehors de la Constitution, et dans la négation de la Constitution. Il y a, ensuite, les révolutions ou les coups d'Etat, qui se produisent face à l'impossibilité de droit ou de fait de modifier la Constitution. Ces coups de force, dirigés contre l'ordre constitutionnel existant, ont pour objectif de refonder l'Etat en lui donnant une Constitution nouvelle qui tienne compte des exigences du moment. C'est dire que le principe de la révision des Constitutions s'impose.

Le principe consacré, les Constitutions déterminent la procédure à suivre en désignant les organes qualifiés pour prendre l'initiative et ceux ayant le pouvoir de décider.

De fait, les constitutions africaines subissent des révisions à un rythme variable. Il en est dont les révisions sont quelque peu espacées. Il en est, en revanche, qui sont soumises à des révisions intempestives comme la Constitution sénégalaise de 2001 qui, selon la statistique du professeur Ismaïla Madior Fall, a subi une quinzaine de révisions sous les deux mandats du

---

<sup>5</sup> J. Rivero : « Fictions et présomptions en droit public français », in Les fictions et présomptions en droit public, Bruylant, 1974.

président Abdoulaye Wade.<sup>6</sup> Rares sont les Constitutions africaines ayant résisté aux assauts du pouvoir exécutif qui suscite les révisions constitutionnelles ou, parfois, les changements de Constitution. La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 est l'une des rares Constitutions appartenant à cette catégorie : pendant longtemps elle a été soustraite à la révision par la Cour constitutionnelle qui, soucieuse de protéger les acquis de la Conférence des forces vives de la nation, a cru devoir tirer de l'interprétation de la Constitution le principe de consensus national comme principe régissant ou conditionnant la révision de la Constitution.<sup>7</sup> Il a fallu attendre l'arrivée au pouvoir du président Patrice Talon et la recomposition de la Cour constitutionnelle pour voir s'opérer le revirement et, partant, la révision substantielle de la Constitution béninoise réalisée par voie parlementaire, consacrée par une loi modificative du 7 novembre 2019.

Les révisions constitutionnelles que voilà, intervenues en Afrique depuis les premières Constitutions jusqu'à celles ayant renouvelé le constitutionnalisme africain, portent sur des matières aussi variées que les élections, les rapports entre les pouvoirs, l'organisation juridictionnelle, le statut et les pouvoirs du chef de l'Etat, la vacance de la présidence de la République ou la procédure de révision de la Constitution.

---

<sup>6</sup> I.M. Fall : « La réforme constitutionnelle de mars 2016 au Sénégal Voir décision du 8 juillet 2006.

<sup>7</sup> Excepté quelques rares Etats qui l'avaient consacré plus tôt et supprimé peu après (voir I.M. Fall, *Mélanges Babacar Kanté*).

Les traits dominants de ces révisions constitutionnelles se présentent comme suit : régler des comptes à des opposants ou adversaires politiques, renforcer le pouvoir présidentiel et, corrélativement, abaisser le parlement, ou remettre en cause les acquis démocratiques ou de l'Etat de droit. L'on songe, notamment, au principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux, principe conquis de haute lutte presque partout<sup>8</sup> pour mettre fin au pouvoir viager, caractéristique du règne des chefs d'Etat africains.

Il suit de ce qui précède que les révisions constitutionnelles peuvent avoir pour objet et effet de remettre en cause ou de défigurer la Constitution que la nation s'est donnée au terme d'un processus consensuel.

Dès lors, se pose la question de la protection de la Constitution à travers le contrôle des révisions constitutionnelles. On sait que pour garantir la suprématie de la Constitution, les Constitutions africaines ont, dès la naissance des Etats africains, institué le contrôle de constitutionnalité d'un certain nombre d'actes. Le soin en fut confié, au départ, à l'une des Chambres ou Sections de la Cour suprême.<sup>9</sup> Puis, à partir des années 1990 se créent de véritables juridictions constitutionnelles ici, un Conseil constitutionnel, là, une Cour constitutionnelle.

---

<sup>8</sup> Voir Les Cours suprêmes en Afrique, ouvrage collectif, sous la direction des professeurs Gérard Conac et Jean du Bois de Gaudusson, Economica, Paris, 1988.

<sup>9</sup> Voir Francis Wodié : « Le Conseil constitutionnel ivoirien », in Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel,....

Comme l'indique leur dénomination, ces juridictions constitutionnelles apparaissent comme les gardiennes des Constitutions africaines ; elles sont chargées de veiller sur elles. Or, les révisions constitutionnelles donnent lieu à des lois constitutionnelles qui peuvent respecter ou violer les Constitutions qui assignent pourtant des limites au pouvoir de révision.

Les juges constitutionnels, gardiens des Constitutions, jouent-ils, comme le voudrait la logique, un rôle relativement aux révisions constitutionnelles ? En contrôlent-ils la conformité à la Constitution ? Si oui, dans quelle mesure ? Si non, pourquoi et que faire ?

Les préoccupations que voilà amènent à interroger le droit positif pour recueillir sa réponse qu'il faudra apprécier par la suite.

Le questionnement du droit positif.

## **I- L'ETAT DU DROIT**

On sait que deux grands moments marquent la procédure de révision constitutionnelle ; il y a, d'une part, la phase de l'élaboration ou de l'écriture du texte ; il y a, d'autre part, la phase de l'adoption ou de la décision. Quel rôle le juge constitutionnel, garant de la suprématie de la Constitution, joue-t-il à ces deux niveaux ?



## **A- L'élaboration des textes et la question du contrôle**

Le juge constitutionnel ne prend pas part à l'initiative de la révision de la Constitution, en vertu du principe de séparation consacré par toutes les Constitutions, et que les Etats membres de la CEDEAO ont déclaré principe constitutionnel commun. Il est normal qu'il en soit ainsi, car la mission du juge, fût-il juge constitutionnel, n'est pas de créer des règles de droit ; elle est plutôt celle de dire le droit, c'est-à-dire d'appliquer le droit existant aux questions qui lui sont soumises.

La question, ici, est plutôt celle du contrôle du juge constitutionnel sur le projet ou la proposition de loi constitutionnelle. On peut concevoir que le juge constitutionnel ait, en la matière, une compétence consultative par laquelle, en tant que gardien et interprète authentique de la Constitution, il donnerait des avis pour éclairer les décideurs. Qu'en est-il ?

Les Constitutions, dans leur grande majorité, ne confient aucun rôle au juge constitutionnel dans l'élaboration des projets ou propositions de loi constitutionnelle. Il n'est même pas prévu la possibilité pour les pouvoirs publics de soumettre le projet ou la proposition de loi constitutionnelle à l'avis du juge constitutionnel, alors même que le texte est appelé, s'il est adopté, à prendre place au sommet de la hiérarchie des normes et à irriguer tout l'ordonnancement juridique. Et pourtant, toutes les Constitutions consacrent la possibilité pour les pouvoirs publics, notamment le président de la République, de soumettre

les projets de loi ou d'ordonnance à l'avis du juge constitutionnel avant leur examen en Conseil des ministres.

Seuls quelques systèmes juridiques font exception : on peut, à cet égard, mentionner l'exemple du Burkina Faso où la loi du 11 avril 2000 portant modification de la Constitution du 2 juin 1991 ajoute à l'article 154, entre autres, que « le Conseil constitutionnel veille au respect de la procédure de révision de la Constitution ». Cette formule est explicitée par la loi organique en date du 20 avril 2000, qui donne d'entendre que le Conseil constitutionnel exerce, sur saisine, un contrôle, non seulement sur la procédure de révision de la Constitution en tant que telle, mais encore sur les lois de révision constitutionnelle marquant la fin de la procédure de révision. Ce contrôle, confié au Conseil constitutionnel, peut amener celui-ci à arrêter la procédure de révision ou même à annuler la loi de révision en cas de déclaration d'inconstitutionnalité (article 36 de la loi organique).

A l'exemple du Burkina Faso, l'on peut ajouter celui du Sénégal dont la Constitution, en son article 103, alinéa 1<sup>er</sup>, reconnaît une compétence consultative au Conseil constitutionnel en matière de projet de loi de révision de la Constitution<sup>10</sup>.

Enfin, il convient de mentionner la République centrafricaine dont la Constitution du 30 mars 2016 prévoit, en son article 95, que la Cour constitutionnelle est chargée, entre autres, de « donner son avis sur les projets ou propositions de

---

<sup>10</sup> Voir, en ce sens, CC, Avis n<sup>o</sup> 1/C/2016 du 12 février

révision constitutionnelle et la procédure référendaire ». Elargissant ses compétences en s'appuyant sur la Constitution, aux termes de laquelle « la Cour constitutionnelle, la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle, est gardienne de la Constitution et de l'ordre constitutionnel », la Cour constitutionnelle centrafricaine en est arrivée à se déclarer compétente pour contrôler la constitutionnalité des décrets pris par le président de la République dans le cadre de la procédure tendant à l'élaboration d'une nouvelle Constitution confiée à un Comité, procédure que la Cour constitutionnelle a considérée comme étant celle de la révision de la Constitution existante.

Statuant au fond, la Cour constitutionnelle fut amenée à rendre une décision retentissante par laquelle tous les actes préparatoires furent annulés<sup>11</sup>. Ce qui coûta son poste à la présidente de la Cour constitutionnelle, Madame Danièle Darlan.

Comme on le voit, le juge constitutionnel n'intervient que faiblement dans la procédure d'élaboration ou d'écriture du texte appelé à devenir loi constitutionnelle. Peut-être, estime-t-on, à tort sans doute, que son rôle n'est pas de prendre part, en tant que juge, à l'écriture des textes, mais plutôt de connaître de la validité juridique du texte adopté, devenu ainsi acte juridique.

---

<sup>11</sup> Décision n°009/CC/22 du 23 septembre 2022.

## **B- La loi de révision et la question du contrôle**

La question, ici, est de savoir si et dans quelle mesure le juge constitutionnel contrôle les révisions constitutionnelles pour en apprécier la conformité ou non à la Constitution. La question n'est pas artificielle, car justifiée par le statut de la Constitution dont on sait qu'elle est la boussole. De plus, le contrôle de constitutionnalité des lois de révision constitutionnelle, jugé légitime, se trouve consacré ailleurs par des Etats, tels l'Italie, l'Allemagne ou l'Inde. Le principe de suprématie de la Constitution pourrait valablement légitimer un tel contrôle en Afrique francophone. Et pourtant, la situation en Afrique est tout autre : dans la quasi-totalité des Etats africains francophones, les lois de révision constitutionnelle échappent au contrôle juridictionnel de constitutionnalité ; ou bien, le juge constitutionnel n'en est pas saisi ; ou bien, il en est saisi, et dans ce cas, il se déclare incompétent, comme c'est le cas au Sénégal, selon une jurisprudence constante dont la naissance remonte à 2003<sup>12</sup>.

Deux raisons sont, à cet égard, invoquées. Ces raisons sont, en tous points, identiques à celles avancées par le Conseil d'Etat français pour fonder les décisions d'incompétence qu'il rend en la matière. La première raison tient aux attributions du juge constitutionnel : les textes constitutionnels ne soumettent au contrôle du juge constitutionnel qu'un certain nombre d'actes limitativement énumérés ; c'est le cas des lois, organiques ou

---

<sup>12</sup> CC du Sénégal, décision n° 1/C/2003 du 11 juin 2003.

ordinaires soumises à un contrôle obligatoire ou facultatif avant leur promulgation ; c'est également le cas des règlements des Assemblées parlementaires avant leur mise en application, ou de certains engagements internationaux avant leur ratification. Certains Etats y ajoutent certains textes réglementaires (Bénin, Gabon, République centrafricaine, par exemple).

On remarquera que les textes constitutionnels ne visent guère expressément les lois de révision constitutionnelle. Or - et comme on le constate - le juge constitutionnel jouit d'une compétence d'attribution les lois de révision constitutionnelle ne figurant pas sur la liste des actes soumis à son contrôle, le juge en déduit qu'il ne peut en connaître.

La deuxième raison que le juge constitutionnel invoque au soutien de son incompétence tient à la souveraineté du pouvoir constituant dérivé. En effet, à la suite du Conseil constitutionnel français, le juge constitutionnel africain, singulièrement le Conseil constitutionnel sénégalais, qui a rendu plusieurs décisions sur la question, se refuse à contrôler la loi constitutionnelle, motif pris de ce qu'elle émane du pouvoir constituant dérivé, pouvoir souverain. Or, dans le même temps, le juge constitutionnel reconnaît lui-même que dans l'opération ou l'acte de révision de la Constitution, le pouvoir constituant dérivé est tenu de respecter les limites prévues par la Constitution<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> CC du Sénégal : - Décision n°3/C/2006 du 18 janvier 2006  
- Décision du 9 mai

Aux termes de la jurisprudence, le pouvoir constituant dérivé est enserré dans des limites en ce qu'il ne peut se déployer que dans le respect des règles et conditions posées par la Constitution. On peut, dès lors, sinon douter, du moins s'interroger sur le bien-fondé de la souveraineté reconnue au pouvoir constituant dérivé, pouvoir de révision, qui se distingue substantiellement du pouvoir constituant originaire, pouvoir primaire, dont la tâche ou la mission est de créer la Constitution qui est la "fondation" autant que la "toiture" de l'Etat (Francis Wodié).

On comprend donc que quelques juridictions constitutionnelles, faisant acte de rébellion, se déclarent compétentes pour contrôler les lois de révision, au moyen de l'interprétation de la Constitution. On peut citer, à cet égard, les juridictions constitutionnelles du Mali, du Tchad et surtout du Bénin où la Cour constitutionnelle, s'appuyant sur son statut d'« organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics », s'est reconnu le pouvoir de contrôler une loi constitutionnelle adoptée par le parlement, et de la déclarer contraire à la Constitution<sup>14</sup>.

Cette audace des juges constitutionnels malien, tchadien et béninois a trouvé un certain écho en Côte d'Ivoire où le Conseil constitutionnel, à l'issue de deux séminaires, tenus en 2012 et 2013, a fait des propositions relativement à son organisation et à son fonctionnement. Parmi ces propositions figurait la

---

<sup>14</sup> Décision du 3 juillet 2006.

nécessité de soumettre les lois constitutionnelles adoptées par la voie parlementaire au contrôle obligatoire de constitutionnalité. La Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 instituant la Troisième République a favorablement accueilli ladite proposition. Ainsi, en Côte d'Ivoire le juge constitutionnel est désormais compétent pour contrôler les lois de révision constitutionnelle adoptées par le parlement réuni en Congrès, à l'exclusion des révisions constitutionnelles réalisées par la voie du référendum. Sur cette base, le Conseil constitutionnel ivoirien a rendu sa première décision en matière de contrôle de constitutionnalité des lois de révision constitutionnelle. Ladite décision a porté sur la révision constitutionnelle en date du 19 mars 2020, qui fut déclarée conforme à la Constitution<sup>15</sup>.

Rapportés à l'ensemble des Etats africains francophones, les résultats que voilà sont maigres : le juge constitutionnel est, dans l'ensemble, tenu à l'écart des révisions constitutionnelles. Ce qui semble peu compatible avec les exigences de l'Etat de droit. D'où la nécessité de reconsidérer cet état de choses.

## **II- LES EVOLUTIONS SOUHAITABLES**

Elles devraient tendre à faire prévaloir le principe de suprématie de la Constitution qui implique un contrôle qui doit savoir tenir compte de la logique du contrôle, laquelle veut que l'acte inférieur soit contrôlé par rapport à la norme supérieure. Pour ce faire, la loi de révision devrait, pour ce qu'elle est et

---

<sup>15</sup> Décision n ° CI-2020-002/DCC/19-03/CC/SG du 19 mars

pour ce qu'elle vaut, demeurer soustraite au contrôle de constitutionnalité. Toutefois, l'Etat de droit devrait être reçu comme obligeant à instituer un contrôle en amont.

### **A- Maintenir et généraliser l'injusticiabilité de la loi constitutionnelle**

Sur la question ma pensée a sensiblement évolué : dans ma contribution aux mélanges dédiés à Monsieur le doyen Francis Wodié, en m'insurgeant contre les poches de résistance au contrôle juridictionnel de constitutionnalité, j'ai défendu de toutes mes forces la nécessité de soumettre les lois de révision constitutionnelle au contrôle du juge constitutionnel. Ma thèse tenait, pour l'essentiel, à ce qui suit : le régime de l'injusticiabilité de la loi de révision constitutionnelle est fondamentalement porté par l'idée que le pouvoir constituant dérivé, pouvoir de révision, serait un pouvoir souverain, donc incontrôlable. Or, la souveraineté est le « caractère suprême d'une puissance qui n'est soumise à aucune autre » (Le Petit Larousse) ou le « caractère d'un organe qui n'est soumis au contrôle d'aucun autre et se trouve investi des compétences les plus élevées » (Gérard Cornu et autres : Vocabulaire juridique).

La question est, alors, celle de savoir en quoi la souveraineté, telle que définie, s'applique à l'organe chargé de réviser la Constitution. Celui-ci intervient, non pas pour doter l'Etat d'une Constitution, mais pour procéder à la révision de la Constitution existante. Il est prévu par la Constitution qu'il a mission de modifier ; c'est donc un pouvoir institué ; il est



institué en ce sens qu'à la différence du pouvoir constituant originaire qui fait la Constitution et qui, de ce fait, est extérieur à la Constitution, le pouvoir constituant dérivé ou pouvoir de révision est un pouvoir établi, consacré et organisé par la Constitution ; il est, donc, au- dedans de la Constitution. Ce qui fait de lui un pouvoir conditionné ; il l'est, car il reste soumis, dans ses manifestations, aux dispositions constitutionnelles ; il se déploie dans le respect de la Constitution qui lui assigne des limites tenant au moment, à la procédure et à l'objet de la révision.

Il suit de ce qui précède que le pouvoir constituant dérivé et le pouvoir constituant originaire ne sont pas au même étage. Prenons, à cet égard, l'exemple des assemblées parlementaires réalisant la révision de la Constitution : en régime démocratique, la souveraineté, appartenant au peuple, ne saurait appartenir aux assemblées représentatives ; celles-ci sont détentrices de la souveraineté, mais nullement propriétaires ni titulaires ; elles exercent une part de la souveraineté sans en avoir la propriété. Celle-ci, encore une fois, appartient au peuple, délégrant, et non aux assemblées, délégataires.

La soi-disant souveraineté du Parlement n'en est pas à vrai dire parce qu'il n'y a dans l'Etat qu'une souveraineté : celle du monarque en régime monarchique ou du peuple en régime démocratique. C'est, d'ailleurs, ce qui explique que la loi, œuvre des assemblées parlementaires, naguère expression de la

volonté générale, et pour cela intouchable, soit, aujourd'hui, susceptible de contrôle juridictionnel de constitutionnalité.

Je concluais que pour des raisons tenant au statut et à la place du pouvoir constituant dérivé, son œuvre - la loi de révision constitutionnelle - devait être soumise au contrôle du juge constitutionnel, qui est tout désigné à cet effet.

Depuis quelques années, mes idées, sur la question, ont changé. Je suis et demeure convaincu, aujourd'hui, de la nécessité de maintenir le régime d'injusticiabilité des lois de révision constitutionnelle là où c'est le cas, et même de l'étendre aux autres Etats. Et cela pour des raisons tenant à la nature et à l'autorité de la loi constitutionnelle.

D'abord, la nature de la loi de révision constitutionnelle : bien qu'elle soit l'œuvre du pouvoir constituant dérivé, organe constitué, institué, créé par la Constitution, la loi de révision constitutionnelle est une loi constitutionnelle. Telle est sa nature. Et cela est en accord avec la volonté du pouvoir constituant originaire, auteur de la Constitution, qui autorise le pouvoir constituant dérivé à modifier son œuvre. Agissant de la sorte, le pouvoir constituant dérivé prend un acte qui est logiquement de même nature que les dispositions du texte faisant l'objet de modification : la Constitution. Car, comme le rappelle le professeur Charles Eisenmann, « tout comme le principe de légalité signifie en dernière analyse que seule la loi peut déroger à la loi, "le principe de constitutionnalité" signifie que seule une loi constitutionnelle peut déroger à une loi constitutionnelle ».

C'est dire qu'il n'y a que la loi constitutionnelle qui puisse modifier la Constitution. Il s'ensuit, encore une fois, que la révision constitutionnelle donne lieu à une loi constitutionnelle.

De là découle l'autorité de la loi de révision : étant constitutionnelle, elle se donne comme un élément constitutif de la Constitution et comme étant, désormais, partie intégrante de la Constitution, au même titre que les autres dispositions de la Constitution. Elle acquiert par là même l'autorité ou la puissance dont est dotée toute disposition constitutionnelle. Elle a la même nature et la même autorité que toute autre disposition constitutionnelle.

Contrairement à la thèse que certains collègues ont cru devoir soutenir au Colloque commémoratif du 25<sup>ème</sup> anniversaire de la Cour constitutionnelle du Bénin qui s'est tenu en juin 2018, ce n'est pas par l'effet du contrôle de constitutionnalité que la loi de révision constitutionnelle acquiert valeur constitutionnelle.

Car, le juge, fût-il juge constitutionnel, ne prend pas part à la production de la loi constitutionnelle son rôle et sa mission consistent à veiller au respect de la Constitution, et donc à censurer, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, les actes violateurs de la Constitution ou du bloc de constitutionnalité.

Ce n'est donc pas la déclaration de conformité formulée par le juge constitutionnel qui fait que la loi de révision constitutionnelle devient loi constitutionnelle : lorsque le juge constate et déclare que la loi est conforme à la Constitution,

dans le cadre du contrôle de constitutionnalité par voie d'action, la loi en question, dont la promulgation était suspendue du fait de la saisine du juge, peut (doit) être promulguée telle quelle par le chef de l'Etat. Par conséquent, une telle loi, régulièrement intervenue, peut déployer ses effets ; la loi ne connaît pas, par l'effet de la décision du juge, une existence nouvelle.

Et lorsque le juge déclare la loi contraire à la Constitution, selon les systèmes juridiques, soit la loi est paralysée en ce qu'elle ne peut être promulguée (système français), soit la loi est annulée (système allemand) ou nulle (système ivoirien). Ce qui suppose existante la loi au moment où le juge intervient.

L'on peut avancer, au soutien de cette thèse, un second argument c'est celui tiré des systèmes juridiques ignorant le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, ou même des lois tout court : le système français, par exemple, ignorait le contrôle juridictionnel de constitutionnalité de la loi avant l'avènement de la Constitution du 4 octobre 1958. Il ignore, aujourd'hui encore, le contrôle de constitutionnalité de la loi de révision constitutionnelle. Devrait-on en inférer que la loi n'existait pas avant 1958 ou que la loi constitutionnelle ne peut exister dans le système français d'aujourd'hui ? L'on voit donc apparaître la vanité de la théorie qui veut que le contrôle juridictionnel de constitutionnalité ait pour objet et effet de rendre la loi de révision constitutionnelle juridiquement parfaite.

Ce n'est pas, non plus, la promulgation qui confère à la loi constitutionnelle son existence. Car la promulgation, acte du

Président de la République, donc de l'Exécutif, ne saurait participer de la formation de la loi ; elle est un acte d'exécution, qui intervient à un moment où la loi existe déjà. D'autant que le Président de la République ne promulgue ni le projet de loi ni la proposition de loi, mais la loi.

On ne peut donc pas soutenir que la promulgation ait pour objet de conférer à la loi constitutionnelle sa nature de loi, et qu'avant l'avènement de cet acte (la promulgation) le contrôle de constitutionnalité ne porte pas encore sur un acte à valeur constitutionnelle.

C'est dire que la loi de révision constitutionnelle, à la manière de la loi organique ou ordinaire, est loi dès son adoption par l'organe qualifié, agissant selon les prescriptions constitutionnelles.

La nature de la loi constitutionnelle, que voilà, questionne : elle pose, avec gravité, la question même du contrôle de sa constitutionnalité. A dire vrai, elle s'oppose à un tel contrôle.

Il me faut partir de ce qu'est le contrôle de constitutionnalité : le contrôle de constitutionnalité se présente comme une modalité du contrôle de validité juridique, à la manière du contrôle de légalité.

Le contrôle de validité ou de régularité juridique a pour objet d'apprécier la conformité d'un acte juridique d'essence inférieure par rapport à un autre acte juridique se situant, quant à lui, à un niveau plus élevé dans la hiérarchie des normes juridiques.

Ainsi en va-t-il du contrôle de légalité qui tend à prendre la mesure de la conformité des actes administratifs aux normes auxquelles est soumise l'activité administrative.

Pareillement, le contrôle de constitutionnalité a pour objet la vérification de la conformité de l'acte contrôlé à la Constitution, norme fondamentale et, pour cela, suprême. Il en va ainsi du contrôle de la loi, organique ou ordinaire, qui, depuis 1958 en France, ou 1960 en Afrique noire francophone, est tenue de respecter la Constitution, sous peine de sanction.

C'est que la loi, organique ou ordinaire, par son statut et son autorité, se prête à un tel contrôle : elle est l'œuvre du pouvoir législatif elle se situe, tant du point de vue organique que formel, à un niveau inférieur à la Constitution ; elle est un acte infra-constitutionnel ; le contrôle de constitutionnalité de la loi est, dès lors, conforme à la logique même du contrôle.

Le problème est plus ardu en ce qui concerne le contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois de révision constitutionnelle nous avons vu que la loi de révision constitutionnelle est juridiquement parfaite dès son adoption par l'organe constitutionnellement compétent. Etant constitutionnelle, c'est-à-dire partie intégrante de la Constitution, la loi de révision constitutionnelle acquiert la même autorité que les autres dispositions de la Constitution. Elle tient cette autorité de sa nature même, et nullement de la promulgation, qui est, encore une fois, un acte d'exécution.

Dans ces conditions, contrôler la validité de la loi de révision constitutionnelle, c'est contrôler des dispositions constitutionnelles par rapport à d'autres dispositions constitutionnelles, alors même que les deux groupes de dispositions se situent au même étage. Dans le cas d'espèce, on peut affirmer que cela reviendrait à contrôler la validité d'un acte par rapport à lui-même. Ce qui ne laisse pas de poser, au moins, un problème de logique formelle.

L'idée selon laquelle les dispositions intangibles, insusceptibles de faire l'objet de révision, seraient pourvues d'une "constitutionnalité supérieure" et fourniraient une base juridique au contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles est vaine, de même que l'idée de supra-constitutionnalité, défendue par certains auteurs. Car, d'une part, il n'est pas logiquement concevable que le même acte juridique comporte deux catégories de dispositions les unes supérieures, les autres inférieures ; les dispositions d'un même acte juridique ne peuvent avoir que la même valeur juridique.

D'autre part, la théorie de la supra-constitutionnalité, qui se rattache au droit naturel, antérieur et supérieur, ne peut prospérer dans le débat juridique. Car, la Constitution étant la source du droit dans l'Etat, on ne peut concevoir de normes juridiques qui lui préexistent et qui lui soient supérieures.

C'est dire qu'il ne saurait exister de règles juridiques au-dessus des lois constitutionnelles, à l'aune desquelles un quelconque contrôle de constitutionnalité pourrait être organisé.

Faut-il, alors, admettre que le pouvoir constituant dérivé puisse tout faire, y compris méconnaître les limites que lui a fixées le pouvoir constituant originaire, sans encourir la moindre sanction ?

On ne le croit pas ; il est possible de trouver une parade.

### **B- Instituer un contrôle préventif des projets et propositions de loi de révision constitutionnelle**

On sait que lorsque la procédure de révision a été menée à son terme, la loi qui en est issue est insusceptible de recours parce qu'il n'y a pas de norme au-dessus d'elle qui pourrait servir de norme de référence. C'est trop tard. Or, les Constitutions méritent bien d'être protégées contre certaines révisions, d'autant qu'elles assignent des limites au pouvoir de révision. Que faire, alors, dans le sens de la protection des Constitutions ?

On peut répondre à la préoccupation que voilà en instituant, partout, un contrôle en amont. Ce contrôle porterait sur les projets et propositions de révision constitutionnelle. Il devrait présenter un caractère obligatoire pour garantir le respect de la Constitution par toutes les révisions. Il devrait être confié aux juridictions constitutionnelles qui assurent la garde de la Constitution. L'avis rendu pourrait se voir reconnaître le caractère de l'avis conforme pour obliger les pouvoirs publics à en tenir compte.



On remarquera que ce contrôle, préventif, est seul compatible avec l'Etat de droit et la logique du contrôle. Car, ici, il n'y a pas encore d'acte, il n'y a pas encore de loi constitutionnelle, obstacle au contrôle. Il n'y a que des projets ou propositions de textes. L'efficacité d'un tel contrôle réside en ceci que le texte contraire à la Constitution peut être censuré au sens où la procédure de son adoption sera stoppée ou reprise pour être mise en accord avec les prescriptions constitutionnelles.

On ose croire que les changements à venir sauront tenir compte de cette nécessité.



## REVISIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDICTIONS INTERNATIONALES

Par **Mme Brusil Miranda METOU**,  
Agrégee des facultés de droit – Université  
de Yaoundé au Cameroun.

**J**e tiens d'abord à remercier tout particulièrement les organisateurs de ce colloque pour avoir associé ma modeste personne aux réflexions en cours. J'ose espérer être à la hauteur de leurs attentes et de pouvoir satisfaire mon cahier de charge.

Je commencerai mon intervention par des interrogations :

Les juridictions internationales sont-elles compétentes pour connaître de la régularité du processus de révision constitutionnelle dans un État ? Autrement dit, les révisions constitutionnelles doivent-elles être conformes au droit international pour être valides ? Telles sont les questions que l'on peut se poser d'entrée de jeu, relativement au sujet de notre intervention.

Mais avant d'arriver à la réponse à cette question, nous devons d'abord savoir en quoi consiste une révision constitutionnelle et ce qu'est une juridiction internationale. Je ne reviendrai pas sur ce qui a été dit par mes précédents orateurs, au risque de mal dire ce qui a été bien dit, mais je dirai tout

simplement qu'une révision constitutionnelle ou amendement constitutionnel est une modification de la Constitution politique d'un pays, effectuée normalement selon les règles prévues par celle-ci.

Selon les pays, la constitution peut être révisée par le moyen d'une loi constitutionnelle adoptée par le Parlement, éventuellement selon des règles de majorité particulières ou alors par référendum dans le cadre d'une consultation populaire. La question des révisions constitutionnelles cristallise l'essentiel des débats constitutionnels depuis plusieurs années et est devenue même un chantre des analyses constitutionnelles modernes. Ce qui fait le plus débat ici, ce n'est pas la révision constitutionnelle elle-même, mais bien plus le contrôle de cette révision. S'il est reconnu au juge constitutionnel la compétence de procéder au contrôle de constitutionnalité des lois de révision, il peut se poser la question de savoir si le juge international peut se voir confier le contrôle de conventionalité des constitutions. Mais qu'est -ce donc qu'une juridiction internationale ? Pour appréhender la juridiction internationale, il faut partir de la notion de juridiction.

Dans un sens fonctionnel, et employé au singulier uniquement, le terme désigne la *jurisdiction*, le pouvoir de dire le droit. Dans un sens organique, et employé au singulier comme au pluriel, il désigne les organes qui sont dotés de ce pouvoir<sup>16</sup>. Pour faire simple, une juridiction est un organe doté du pouvoir

---

<sup>16</sup> S. GUINCHARD et T. DEBARD, (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2019, au mot juridiction

de trancher un différend sur la base du droit, par une décision obligatoire.

Le caractère international d'une juridiction découle non seulement de la procédure de sa création, mais aussi et surtout du droit qu'il est appelé à dire pour trancher le différend. Une juridiction internationale sera ainsi considérée comme un organe créé par un acte juridique international, et chargé de trancher un différend opposant les parties ayant accepté sa compétence, en disant le droit international. Cette définition implique de nombreuses considérations.

D'abord celle relative à la création de la juridiction internationale. L'acte de création d'une juridiction internationale est un texte juridique international, qu'il s'agisse d'un traité, d'un protocole, ou d'une résolution (décision) du conseil de sécurité des Nations Unies. Ensuite, l'exercice de la compétence de la juridiction internationale n'est pas automatique, il dépend étroitement du consentement des parties au différend (compétence personnelle).

C'est dire qu'une juridiction internationale ne peut exercer sa compétence qu'à l'égard des parties ayant consenties à sa compétence, soit de façon étendue (sans réserve), soit de façon limitée (avec réserves). Enfin, une juridiction internationale est appelée à appliquer le droit international pour trancher le litige qui lui est soumis.

En dépit de leur nombre dans la société internationale, les juridictions internationales qu'elles soient à compétence général

et universel (comme l'est la Cour Internationale de justice) ou à compétence spéciale et régionale, sont toutes appelées à dire le droit international, quelle qu'en soit l'origine, pour trancher un litige.

C'est en ce sens que les juridictions internationales sont les garants de l'ordre juridique international, parce qu'elles sont appelées à vérifier la conformité des comportements des Etats et autres sujets de droit international aux règles applicables dans la société internationale. En droit international, le droit interne est considéré comme un fait dont la conformité aux obligations internationales dûment consenties par l'État, peut être examinée par la juridiction internationale. Le continent africain compte à lui seul plus d'une dizaine de juridictions internationales à compétence régionale ou sous-régionales. La plupart des dites juridictions sont chargées de veiller soit à l'interprétation uniforme du droit communautaire et à son application et connaissent notamment, les manquements des Etats à leurs "obligations communautaires", soit au respect des droits de l'homme découlant de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Vous comprenez donc la raison pour laquelle au tout début de cette intervention, j'ai posé la question de savoir s'il existe une obligation de conformité des révisions constitutionnelles au droit international.

En effet, tout juge étant le garant de l'ordre juridique qui l'a créé, le juge international opère des vérifications de conformité

des comportements des Etats au droit international. Il faut le rappeler, la compétence du juge s'étend à toutes les affaires qui peuvent lui être soumises par les parties dans les limites fixées par les textes qui le créent.

Si tout juge est d'abord juge de sa compétence, c'est parce qu'il a le pouvoir de vérifier l'étendue et les limites de sa compétence personnelle et matérielle sur tout différend qui lui est soumis avant de se prononcer sur le fond. Il est aussi important de rappeler que l'un des critères de la définition d'une juridiction internationale, et notamment le critère matériel, est le fait que celle-ci fonde nécessairement ses décisions sur le droit international.

C'est la raison pour laquelle le juge international a une compétence matérielle principale limitée aux matières relevant du droit international, même si le fait générateur du différend sur lequel il est appelé à statuer relève du droit interne comme c'est très souvent le cas en matière de la protection des droits de l'homme.

Si le juge prend le soin de vérifier sa compétence sur un différend, et de s'y prononcer avant de statuer sur le fond, c'est dans un souci de préservation de sa fonction judiciaire. La décision du juge -et donc l'arrêt - qu'il prononce à la fin de l'instance est un acte juridique faisant grief, c'est-à-dire qui est susceptible de modifier les situations juridiques des parties à l'instance.

Lorsqu'une juridiction se rend compte que sa décision ne produira pas d'effets, du fait notamment de la disparition de l'objet du différend ou de l'inexistence du différend entre les parties à la date du prononcé de sa décision, elle doit en principe s'abstenir de statuer pour préserver l'intégrité de sa fonction judiciaire.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Cour internationale de justice avait refusé de rendre un jugement déclaratoire dans l'affaire du *Cameroun septentrional*<sup>17</sup>. Cette juridiction de référence, avait déclaré en l'occurrence dans les motifs de cet arrêt « *qu'un tribunal n'a pas simplement pour fonction de fournir une base d'action politique alors qu'aucune question juridique concernant des droits effectifs n'est en jeu* ».

*"Sa fonction est de dire le droit mais elle ne peut rendre des arrêts qu'à l'occasion de cas concrets dans lesquels il existe, au moment du jugement, un litige impliquant un conflit d'intérêts juridiques entre les (parties)."*<sup>18</sup> C'est dire qu'il y a des limitations inhérentes à la fonction judiciaire dont chaque juridiction doit pouvoir prendre en compte avant d'exercer sa compétence sur un litige. Il y a des circonstances qui constituent un obstacle à l'exercice par une juridiction de sa fonction de telle

---

<sup>17</sup> CIJ, arrêt du 2 décembre 1963, *Cameroun Septentrional*. Dans cette affaire, la Cour a estimé qu'une décision judiciaire sur le fond du différend serait sans objet puisque, comme la République du Cameroun l'avait reconnu, un arrêt de la Cour ne pouvait avoir d'effet sur la décision de l'Assemblée générale stipulant le rattachement du Cameroun septentrional au Nigéria conformément aux résultats d'un plébiscite surveillé par les Nations Unies. En conséquence, par arrêt du 2 décembre 1963, la Cour a déclaré ne pouvoir statuer au fond sur la demande de la République du Cameroun.

<sup>18</sup> Ibid



façon que dans ces circonstances, celle-ci doit, même si elle est compétente, s'abstenir d'exercer cette compétence.

C'est ainsi que la CIJ a déclaré très explicitement que : « *C'est par l'acte du demandeur que la Cour est saisie, mais même si une fois saisie elle estime avoir compétence, la Cour n'est pas toujours contrainte d'exercer cette compétence. Il y a des limitations inhérentes à l'exercice de la fonction judiciaire dont la Cour, en tant que tribunal, doit toujours tenir compte.* »<sup>19</sup> C'est dans la mesure des effets de sa future décision que le juge apprécie l'opportunité d'exercer sa compétence ou non.

Le caractère obligatoire attaché aux arrêts d'une juridiction internationale l'empêche de prononcer un jugement déclaratoire. De ce fait, il est difficile de parler de la compétence des juridictions internationales sur le contrôle de conformité des révisions constitutionnelles, en particulier lorsque le juge constitutionnel, organe explicitement chargé de se prononcer sur la régularité de la procédure de révision et la validité des dispositions révisées de la constitution a déjà statué sur la même affaire, et ce d'autant plus que les décisions du juge constitutionnel sont définitives et insusceptibles de tout recours et que ses décisions « s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles », c'est-à-dire aux pouvoirs publics dans leur ensemble.

Certes, l'analyse pourrait être différente si la juridiction internationale était saisie pour avis consultatif. C'est dire que

---

<sup>19</sup> Ibid, P. 29

lorsqu'il s'agit de l'exercice de sa compétence contentieuse, la juridiction internationale devrait évaluer tous les contours de sa future décision avant de se prononcer.

Dans les faits, les juridictions internationales ayant compétence en matière des droits de l'homme, en particulier les juridictions africaines, se sont prononcées sur les révisions constitutionnelles dans certains Etats.

A cet égard par exemple, la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples a statué sur la révision constitutionnelle dans certains Etats, en vertu de l'Article 3 du Protocole de 1998, qui prévoit que cette juridiction a "compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du Protocole et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés". Il en est de même de la Cour de justice de la CEDEAO, qui a été appelée à statuer sur une question semblable.

En demandant au juge des droits de l'homme de se prononcer sur les révisions constitutionnelles, les demandeurs à l'instance ont poussé les juridictions internationales à s'aventurer sur le sable mouvant de l'ordre constitutionnel d'un État, voir à empiéter sur le domaine exclusif d'un organe juridictionnel, celui du juge constitutionnel.

Au regard de ce qui précède, l'on peut se demander si une juridiction internationale est compétente pour connaître des questions de révisions constitutionnelles. Autrement dit, la

juridiction internationale, en se prononçant sur les questions de révisions constitutionnelles est-elle encore dans son rôle ? De telles questions ne se poseraient pas si une seule réponse possible était envisageable pour permettre au juge de se prononcer. La question se pose en particulier dans des affaires complexes, où le droit seul ne suffit plus pour permettre à l'organe judiciaire de se prononcer et dans lesquelles elle doit pouvoir scruter l'horizon et tenir compte des paramètres extra juridiques pour rendre sa décision. Comme le disait un ancien juge d'une Cour suprême : *"Dans de telles affaires, ce n'est pas que leur décision apporte la légitimité à leur arrêt, mais plutôt leur décision s'appuie sur une légitimité qui précède leur arrêt. Leur pouvoir d'appréciation judiciaire en est l'expression. Dès lors, comment faut-il exercer ce pouvoir ? Quand l'exercice du pouvoir d'appréciation judiciaire fait-il progresser le rôle du juge, et à quel moment l'amène-t-il à s'écarter de la voie requise ? Quelle est d'ailleurs la voie appropriée ?"*<sup>20</sup>

Ces questions ont un double intérêt. En effet il s'agit d'abord de vérifier si les juridictions internationales, quelle qu'elles soient, peuvent statuer de façon régulière sur les révisions constitutionnelles, sans porter atteinte à l'intégrité de leur fonction judiciaire. Il est ensuite question d'envisager les effets pervers d'une telle entreprise sur la compétence des juridictions internationales des droits de l'homme. Il s'agit finalement d'apprécier la manière avec laquelle la juridiction

---

<sup>20</sup> Barak Aharon " L'exercice de la fonction juridictionnelle vu par un juge : le rôle de la Cour suprême dans une démocratie" Dans *Revue française de droit constitutionnel*, 2006/2 (n° 66), pages 227 à 302

internationale circonscrit sa propre compétence, et comment elle tente de ménager sa fonction dans l'ordre juridique dans lequel elle est insérée. Quand bien-même la décision de la juridiction internationale en la matière serait légitime, serait-elle une bonne décision ? Il découle de la question posée que par principe, les juridictions internationales n'ont pas compétence pour se prononcer sur les révisions constitutionnelles (I) et que en intégrant les questions de révision constitutionnelle dans sa compétence, la juridiction africaine des droits de l'homme procède à une dangereuse extension de sa compétence matérielle mettant ainsi en cause l'intégrité de sa fonction judiciaire (II).

## **I- UNE QUASI-IMPOSSIBILITE POUR LES JURIDICTIONS INTERNATIONALES A CARACTERE GENERAL DE CONNAITRE DES QUESTIONS DE REVISIONS CONSTITUTIONNELLES**

Il est presque impossible qu'une juridiction internationale à compétence générale et universelle en vienne à devoir se prononcer sur une révision constitutionnelle. Il en est ainsi parce que quelle que soit la nature de la juridiction internationale, sa compétence personnelle conditionnée ne permettrait pas qu'elle soit saisie de ces questions (A) et sa compétence matérielle limitée ne s'étendra pas sur ces questions (B).

### **A- Une compétence ratione personae conditionnée**

Il est pratiquement difficile, voire impossible que la question de révision constitutionnelle soit soumise à la Cour

internationale de justice par un État dans le cadre d'un contentieux. Ceci pour deux raisons principales :

- La première est que seuls les Etats ont compétence pour ester devant la Cour et donc qu'une affaire ne saurait être soumise à la CIJ si les deux parties à l'instance ne sont pas des Etats. En effet, un principe fondamental du règlement des différends sur le plan international est que la compétence des tribunaux internationaux dépend en dernière analyse du consentement des Etats à être soumis à la juridiction internationale et qu'aucun Etat souverain ne saurait être partie à une affaire devant la Cour s'il n'y a pas consenti d'une manière ou d'une autre<sup>21</sup>.

Il doit avoir accepté que le différend ou la catégorie de différends dont il s'agit vienne devant la Cour ; c'est cette acceptation qui détermine la compétence de la Cour à l'égard du différend - ou compétence *ratione materiae*. Comme le disait la CPJI, « *La juridiction de la Cour dépend de la volonté des Parties. La Cour est toujours compétente du moment où celles-ci acceptent sa juridiction, car il n'y a aucun différend que les États admis à ester devant la Cour ne puissent lui soumettre* »<sup>22</sup> A ce jour, seuls 73 Etats ont fourni une déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour.

- La seconde raison est que la révision constitutionnelle est considérée comme relevant des affaires internes des Etats

---

<sup>21</sup> En décembre 2018, 73 Etats avaient consenti à la juridiction de la CIJ, dont l'origine par groupe régional était la suivante : Afrique, 23 ; Amérique latine et Caraïbes : 13 ; Asie : 7 ; Europe et autres Etats : 30.

<sup>22</sup> *Droits de minorités en Haute-Silésie (écoles minoritaires)*, arrêt du 26 avril 1928, C.P.J.I. série A n° 15, p. 22

et que les autres ne sauraient s'en saisir pour porter une réclamation devant le juge international. Dans ce cas, au regard de la définition du différend international, un État ne saurait exciper l'existence d'un différend l'opposant à un autre État au sujet d'une révision constitutionnelle.

En effet, sur la base du principe de non-ingérence, les Etats doivent s'abstenir d'inférer dans les questions relevant du domaine réservé de l'État et la révision constitutionnelle s'inscrit dans cette logique. A cet égard, 28 Etats sur 73 ont limité la portée de leur déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la CIJ, en excluant les questions relevant de leur « compétence nationale ». Selon le paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, aucune disposition de la Charte « n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ».

S'agissant de cette condition, il n'est pas contesté que chaque Etat souverain ait, selon le droit international, son domaine réservé et il ne serait pas concevable que la CIJ se prononce sur des questions en relevant. Toutefois, comme la CPJI l'a souligné dans l'une de ses premières décisions, « la question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux ». C'est là sans doute l'un des motifs pour lesquels certains Etats ont excepté de leur reconnaissance de la juridiction obligatoire de la CIJ les questions relevant

essentiellement de leur compétence nationale telle qu'elle est «fixée», «définie » ou «entendue» par eux-mêmes.

## **B- Une compétence matérielle limitée**

La compétence d'une juridiction internationale s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités et conventions en vigueur, pour ce qui est de la Cour internationale de justice. Pour les juridictions des droits de l'homme, comme la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, l'article 3 du protocole portant création de la CADHP lui permet de connaître de « toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du protocole et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les Etats concernés ».

L'article 7 du même protocole est plus précis en indiquant que "La Cour applique les dispositions de la Charte ainsi que tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par l'Etat concerné". Ensuite, la Cour européenne des droits de l'homme est chargée par l'article 19 de la Convention d'*«assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la Convention et de ses Protocoles »*. Le principe fondateur *Pacta sunt servanda* implique qu'elle ait le dernier mot quant à l'application et l'interprétation de la Convention.

C'est dire que la juridiction internationale pourrait être amenée à statuer sur une révision constitutionnelle si l'une ou plusieurs des dispositions de cette constitution révisée violent explicitement les obligations internationales contractées par l'État. Dans ce cas, ce ne serait pas toute la procédure de révision constitutionnelle qui serait remise en cause, mais seule les dispositions constitutionnelles contraires au droit international. L'examen de la juridiction internationale s'établirait alors sur la substance, c'est-à-dire sur le contenu des dispositions révisées et non sur la procédure de révision qui obéit à un cadre purement interne.

Seulement, dans des affaires récentes, certaines juridictions internationales, en particulier la CADHP ont procédé à une extension matérielle de leur compétence pour y faire rentrer les questions des révisions constitutionnelles.

## **II- UNE EXTENSION DANGEREUSE DE LA COMPETENCE DES JURIDICTIONS DES DROITS DE L'HOMME SUR LES QUESTIONS DE REVISIONS CONSTITUTIONNELLES**

La particularité des juridictions des droits de l'homme est qu'elles sont chargées de connaître des différends relatifs aux allégations de violations des droits de l'homme par les Etats. Pour ce faire, elles font parfois rentrer dans leur compétence, des matières qui, a priori, ne relèvent pas strictement des droits de l'homme (A) dépassant ainsi le cadre logique de leurs



compétences (B) et portant atteinte à l'intégrité de leur fonction judiciaire (C).

### **A- L'intégration des matières relevant de l'ordre interne dans sa compétence**

En tant que garant du respect de la charte Africaine des droits de l'homme et des peuples et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme, par exemple, la CADHP n'a pas en principe compétence sur le contrôle de conformité des révisions constitutionnelles, qui relève de l'ordre juridique interne des Etats. Mais puisque l'article 3 du protocole lui permet d'étendre sa compétence sur tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par l'État concerné, elle s'octroie le pouvoir de faire rentrer dans sa compétence des matières qui en principe, relèvent de la compétence des juridictions internes, en particulier au juge constitutionnel.

C'est donc par une interprétation extensive et excessive qu'elle intègre la question des révisions constitutionnelles dans sa compétence et se permet audacieusement d'opérer le contrôle des révisions constitutionnelles en prenant prétexte sur le fait que la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance contient des dispositions relatives aux droits de l'homme.

En effet, à chaque fois que les États défendeurs soulèvent une exception tirée de la compétence matérielle de la Cour, cette dernière ne raisonne qu'au regard de l'article 3, § 1, répétant habituellement : « *La Cour estime que, conformément à*

*l'article 3 du Protocole, elle a la compétence matérielle dès lors que la requête allègue une violation des dispositions des instruments internationaux auquel l'État défendeur est partie. »*

Ainsi a-t-elle décidé dans l'arrêt relatif à l'affaire *Action pour la protection des droits de l'homme*<sup>23</sup> que le Protocole de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001) et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), (2007), étaient des « instruments relatifs aux droits de l'homme » au sens de l'article 3 du protocole. Mais il faut rappeler que, "En dépit du caractère libéral de l'article 3 du Protocole, la compétence matérielle de la Cour africaine, si large soit-elle, n'est pas illimitée"<sup>24</sup>.

Ce faisant, la Cour Africaine se met dans une position de concurrence directe avec le juge constitutionnel. **Mais on peut se demander si en procédant au contrôle des révisions constitutionnelles, le juge des droits de l'homme demeure le garant de la protection des droits de l'homme et ne se transforme pas plutôt en garant de la constitution.** En procédant à ce contrôle de révision constitutionnelle, le juge des droits de l'homme, ne dit pas qu'il le fait dans le cadre de la préservation des droits de l'homme.

---

<sup>23</sup> CADHP, *Action pour la Protection des droits de l'Homme (APDH) c. Côte d'Ivoire*, arrêt du 18 novembre 2016, fond, requête no 001/2014.

<sup>24</sup> Patient Mpunga Biayi, "La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples scie la branche sur laquelle elle est assise : quelques observations à propos de l'arrêt *Ochieng Anudo c. République-Unie de Tanzanie* du 22 mars 2018", *Cahiers de la Recherche sur les Droits fondamentaux*, 2022, p. 119-125

Elle a ainsi déclaré que : *"La Cour considère que pour qu'elle ait la compétence matérielle, il suffit que les droits dont les violations sont alléguées soient protégés par la Charte ou par tout autre instrument des droits de l'Homme ratifié par l'État concerné"*<sup>25</sup>. Pour faire rentrer d'autres matières dans sa compétence, elle construit le pont entre les autres instruments relevant d'autres matières et les droits de l'homme. Cette compétence matérielle de la Cour africaine est d'autant plus large que la Charte juxtapose à la fois droits individuels et collectifs, droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Relativement à l'expression "tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme", la Cour a adopté une approche large pour intégrer dans sa fonction diverse autres traités.

À cet égard, elle ne fait pas la distinction entre les traités dont l'objet principal est exclusivement la protection des droits de l'homme et ceux dont l'objet portant sur d'autres objets, mais contenant des dispositions relatives à ces droits. Les traités relatifs aux droits de l'homme, qui reconnaissent et accordent des droits subjectifs à l'individu, et prévoient subséquemment des obligations à la charge des Etats parties peuvent ainsi être considérés comme des instruments pertinents au sens des articles 3 (1) et 7 du Protocole de Ouagadougou.

Quant aux traités ayant un objet tout autre, mais comportant quelques dispositions relatives aux droits de

---

<sup>25</sup> Affaire XYZ c. République du Bénin, arrêt du 27 novembre 2020, §25

l'homme, leur cas est plus problématique dans la mesure où les dispositions en question n'accordent généralement pas de droits subjectifs aux individus relevant de la juridiction des États parties auxdits traités<sup>26</sup>. C'est ainsi que l'article 10, § 2, de la CADEG – selon lequel « *[l]es États parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum* » – a été mobilisé et appliqué par la CADHP dans les affaires *XYZ* et *Houngue Éric Noudehouenou*<sup>27</sup>.

Pour la Cour en effet, "la requête contient des allégations de violations des droits protégés par les articles 26, 7, 22(1) 23(1) de la Charte et par l'article 10(2) de la CADEG. Elle rappelle que la CADEG est un instrument de droits de l'Homme dans la mesure où elle énonce des droits de l'homme au profit d'individus ou de groupes d'individus et prescrit des obligations en vertu desquelles les États parties doivent prendre des mesures positives pour assurer la mise en œuvre de ces droits"<sup>28</sup>.

Elle ne distingue donc pas entre les dispositions qui octroient de véritables prérogatives aux individus et dont ils peuvent s'en prévaloir et les dispositions qui imposent des obligations aux États et dont nul n'est désigné pour s'en

---

<sup>26</sup> Abdou-Khadre Diop, "La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou le miroir stendhalien du système africain de protection des droits de l'homme", *Les Cahiers de droit*, Volume 55, numéro 2, juin 2014, p. 529–555

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> Ibid; § 26

prévaloir, si ce ne sont les organismes internationaux. Alors même que par le passé, elle avait refusé d'opérer un contrôle de légalité en affirmant l'autonomie du système africain de protection des droits de l'homme, la CADHP a opéré un revirement jurisprudentiel dans les affaires suivantes.

En effet, cette juridiction avait pu prendre ses marques en affirmant l'autonomie de la protection africaine des droits de l'homme par rapport aux constitutions nationales dans une affaire relative à une violation supposée du principe de l'État de droit. En effet, dans l'affaire *Rév. Mtikila c. Tanzanie* la Cour africaine a brisé la tentative des requérants d'internationaliser la question de droit constitutionnel et expliquant bien que le contrôle du respect des droits de l'homme présente essentiellement une nature différente, parce qu'il est limité à la licéité de mesures nationales au regard des seuls droits individuels et collectifs faisant l'objet d'une protection internationale, elle a révisé sa position pour faire rentrer dans sa compétence matérielle des matières nouvelles.

## **B- Un dépassement risqué du cadre conventionnel de ses compétences**

La question des compétences matérielles d'une juridiction internationale des droits de l'homme ne devrait pas se poser en principe, puisqu'elle est chargée d'appliquer ou d'interpréter l'instrument pour lequel elle est créée et qui est explicitement indiqué dans l'acte qui la met en place.

Mais à travers une interprétation excessive de sa compétence, la CADHP est parvenue à s'affranchir du cadre juridique strict de cette compétence matérielle.

De ce fait, après avoir enjoint aux autorités béninoises par une ordonnance du 17 avril la suspension de l'élection des conseillers municipaux et communaux prévue pour le 17 mai dans l'attente de l'arrêt définitif rendu le 27 novembre 2020, elle est revenue à la charge pour contester la validité de la révision de la constitution béninoise. La loi de révision du 7 novembre 2019 avait pourtant été jugée conforme à la Constitution par la décision du 6 novembre 2019 rendue par la Cour constitutionnelle du Bénin dont les décisions sont insusceptibles de recours, comme le sont les décisions de toutes les cours constitutionnelles.

Ce décloisonnement de sa compétence matérielle érige la CADHP en juge électoral de fait, voire en juge constitutionnel, ce qui remet en cause l'intégrité de sa fonction judiciaire. Alors même que sa décision est dépourvue d'une force exécutoire, la CADHP a décidé de se prononcer sur une affaire qui mettait directement en question sa fonction judiciaire.

Or, il y a là, une non prise en compte des effets de sa décision non seulement dans l'ordre international, mais aussi dans le système juridique interne de l'État en question. *"Chaque décision (du juge) doit pouvoir s'intégrer dans le cadre du système juridique. En effet, lorsqu'un juge développe le droit, son action n'est pas individuelle et isolée du système normatif*

*existant. Il agit au sein même de ce système dans lequel sa décision doit s'intégrer.*"<sup>29</sup>

### **C- Une remise en cause de l'intégrité de sa fonction judiciaire**

En décidant d'étendre sa compétence sur les matières relevant de la compétence du juge constitutionnel, la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples tend à s'ériger en gardienne des constitutions, plutôt qu'en garante du respect des droits de l'homme. Ce faisant, elle expose l'intégrité de sa fonction judiciaire, contrairement à la Cour internationale de justice dont la jurisprudence aurait pourtant pu servir d'inspiration. Il s'agit certes d'une audace, mais d'une audace dangereuse, qui risque de décrédibiliser cette Cour au profit d'autres juridictions.

D'ailleurs, à la suite de ces arrêts, les Etats ont retiré les déclarations qu'ils avaient faites au titre de l'article 34 § 6 du protocole de Ouagadougou pour permettre à leurs nationaux de la saisir directement<sup>30</sup>. Certains de ces Etats considèrent en effet que, « les égarements de la Cour africaine [...], [sont] devenus source d'une véritable insécurité juridique et judiciaire »<sup>31</sup> ce que certains auteurs ont qualifié de « *note de requiem de*

<sup>29</sup> Barak Aharon " L'exercice de la fonction juridictionnelle vu par un juge : le rôle de la Cour suprême dans une démocratie", op. cit, p. 233

<sup>30</sup> Ces Etats, qui n'étaient pas nombreux dès le départ et qui ont retiré leur déclaration sont; le Rwanda, la Tanzanie, le Bénin, la Côte d'Ivoire.

<sup>31</sup> Déclaration du Bénin sur son retrait, [www.gouv.bj/actualite/635/retrait-benin-cadhp-declaration-ministrejustice-legislation/](http://www.gouv.bj/actualite/635/retrait-benin-cadhp-declaration-ministrejustice-legislation/).

*la compétence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ? »<sup>32</sup>*

1. Une inféodation de la juridiction internationale aux juridictions internes

La fonction principale d'une juridiction internationale est d'abord l'application du droit international, en particulier les textes qui rentrent dans le cadre de l'exercice de sa compétence matérielle. De ce fait, une juridiction internationale évite d'interférer dans les affaires internes des Etats, non pas parce qu'elle en est incapable, mais surtout pour ne pas inféoder son pouvoir juridictionnel sous la coupole des juridictions internes.

Alors que la Cour de justice de la CEDEAO a procédé à une interprétation stricte de son office en refusant de faire concurrence aux juridictions nationales sur des matières relevant de leur compétence dans son arrêt du 13 juillet 2015, relatif à l'affaire *CDP et autres c/ État du Burkina*, la CADHP a eu à rendre des décisions illustrant sa volonté de dépassement du cadre normatif de sa fonction et sa tendance à interférer dans les affaires internes des Etats<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Le Commentaire des Professeurs Adama KPODAR et Dodzi KOKOROKO sur le retrait par la Côte d'Ivoire et le Bénin de leurs déclarations reconnaissant la compétence de la Cour, disponible sur <https://www.beninintelligent.com/retrait-de-la-declaration-du-protocole-additionnel-de-la-cadhp-la-contribution-scientifique-des-professeurs-adama-kpodar-et-dodzi-kokoroko-au-debat/>, consulté le 22 novembre 2022.

<sup>33</sup> En effet, la Cour de la CEDEAO devait répondre à la question de savoir si les dispositions du code électoral instituant le nouveau critère d'inéligibilité méconnaissent ou non le droit des partis et des citoyens de participer librement aux élections. Tout en admettant le droit pour les autorités burkinabé de restreindre l'accès au suffrage, elle a déclaré que la modification du code électoral constitue « une violation du droit de libre participation aux élections. En conséquence, elle ordonne à l'État burkinabé de lever les obstacles à l'accès au suffrage afin que tous les citoyens et formations politiques soient rétablis dans leur droit. Elle le condamne en outre aux dépens.



Dans cette affaire, pour ne pas susciter la défiance des juridictions nationales, la Cour de justice a pris soin de délimiter le champ et la nature de son office<sup>34</sup>. Elle a précisé, à titre préliminaire, dans l'appréciation de sa compétence, qu'il est « hors de question qu'elle assure la police des élections que les États membres organisent » et a affirmé son « refus de s'instituer en juge de la légalité interne des États ; [elle n'est pas] une instance chargée de trancher des procès dont l'enjeu est l'interprétation de la loi ou de la Constitution des États de la CEDEAO»<sup>35</sup>, exprimant ainsi sa volonté de ne pas «concurrencer les juridictions nationales sur leur propre terrain, qui est celui de l'interprétation des textes nationaux précisément»<sup>36</sup>

Par contre, dans les affaires XYZ<sup>37</sup>, *Sébastien Ajavon*<sup>38</sup> et *Houngue Éric Noudehouenou*<sup>39</sup> la CADHP a décidé de procéder à un contrôle de la procédure de la révision constitutionnelle opérée au Bénin. Ce faisant, elle s'est dite décider de contrôler la qualité du processus ayant conduit à une réforme constitutionnelle<sup>40</sup>. Loin d'opérer ce contrôle directement par rapport au droit international, la CADHP, s'est inspirée de la

<sup>34</sup> Ouedraogo Yacouba, "Retour sur une décision controversée : l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO du 13 juillet 2015, CDP et autres c/ État du Burkina"

<sup>35</sup> Cour de justice de la CEDEAO, arrêt du 13 juillet 2015, CDP et autres c/ État du Burkina, §§ 19 et 24

<sup>36</sup> Ibid, §27

<sup>37</sup> XYZ c. Bénin, 27 novembre 2020, fond et réparations, requête no 010/2020, préc. ; XYZ c. Bénin, 27 novembre 2020, fond et réparations, requête no 059/2019,

<sup>38</sup> Sébastien Ajavon c. Bénin, 4 décembre 2020, fond et réparation, requête no 062/2019,

<sup>39</sup> Houngue Éric Noudehouenou c. Bénin

<sup>40</sup> Elle a affirmé dans l'affaire *Sébastien Ajavon*, préc., en réponse à une allégation du requérant qui invoquait la violation de l'article 25 de la CADEG qui prohibe les changements anticonstitutionnels de gouvernement, que « les questions relatives à la violation de l'État de droit et au changement anticonstitutionnel de gouvernement sont sous-jacentes à celle de la révision constitutionnelle » (§ 334).

jurisprudence du juge constitutionnel béninois, inféodant ainsi sa fonction internationale.

En effet, lorsqu'elle déclare que : "la même Cour constitutionnelle a donné une définition précise du terme « consensus » à travers ses décisions DCC 10-049 du 05 Avril 2010 et DCC 10–117 du 08 Septembre 2010.

Elle y affirme : Le consensus, principe à valeur constitutionnelle, tel qu'affirmé par la Décision DCC 06 – 074 du 08 juillet 2006 (...) loin de signifier l'unanimité, est d'abord un processus de choix ou de décision sans passer par le vote ; (...) il permet, sur une question donnée, de dégager par une voie appropriée, la solution satisfaisant le plus grand nombre de personnes, elle tend à reprendre à son compte les motivations d'une juridiction interne et à s'inspirer directement du droit interne, laissant de côté le droit international.

Elle ajoute d'ailleurs que : "La Cour observe que l'expression « plus grand nombre de personnes » concomitante à la notion de « consensus national » exige que le peuple béninois soit consulté soit directement, soit par l'intermédiaire des leaders d'opinion et de toutes les parties prenantes incluant les représentants du peuple si ceux-ci représentent véritablement les différentes forces ou composantes de la société, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque tous les députés de l'Assemblée Nationale appartiennent à la mouvance présidentielle."

La CADHP s'érige en interprète des décisions de la Cour constitutionnelle d'un État, "internisant" de ce fait sa nature, ce qui la ramène à un rang inférieur que celui d'une juridiction internationale. Or, au regard du droit international, le droit interne quelle que soit la nature, est un pur fait que la juridiction internationale passe au crible du droit international.

Cette Cour aurait dû se contenter d'appliquer le droit international. Ce qui est contestable dans la décision de la Cour, ce n'est pas le fait d'avoir déclaré que la révision constitutionnelle avait violé le principe du consensus, dont le respect est prescrit par l'article 10 (2) de la CADEG, mais le fait d'avoir délaissé le droit international pour interférer directement dans le droit interne de l'État béninois.

Elle aurait pu faire la lecture de ce qui s'est passé au Bénin directement en rapport avec le texte de la CADEG et éviter de reprendre à son compte les décisions de la Cour constitutionnelle béninoise. Elle s'est érigée en gardienne des principes démocratiques, délaissant ainsi sa principale fonction qui est celle de garant des droits de l'homme et a ordonné à l'État défendeur de « prendre toutes les mesures nécessaires pour abroger la loi constitutionnelle de 2019 qui porta révision de la Constitution de 1990 »<sup>41</sup>.

Elle savait que la Cour constitutionnelle de cet État s'était déjà prononcée sur cette question et que sa décision ne sera

---

<sup>41</sup> Sébastien Ajavon, 4 décembre 2020, préc., point XXIV-4 du dispositif ; Noudehouenou, préc., point XII du dispositif.

pas exécutée. Ce faisant, elle a porté atteinte à l'intégrité de sa fonction judiciaire.

## 2. L'atteinte à l'intégrité de sa fonction judiciaire

La Cour d'Arusha semble se trouver aujourd'hui à la croisée des chemins et la poursuite d'un bras de fer avec les autorités politiques des Etats pourrait engager sa crédibilité et nuire à sa légitimité. Elle fait preuve de nombreuses maladresses dans le maniement des bases juridiques permettant d'interpréter les droits et libertés de la Charte de façon décloisonnée et d'appliquer, en plus de la Charte, « tout instrument relatif aux droits de l'homme et ratifié par l'État concerné ».

Elle ne suit pas une ligne jurisprudentielle définie par elle-même et rend des décisions en fonction des Etats parties à l'instance. L'affaire *Kayumba Nyamwasa*<sup>42</sup> l'a prouvé<sup>43</sup>.

Dans son ordonnance rendue le 15 mars 2017 – soit plus d'un an et demi après le dépôt de la requête, la CADHP

<sup>42</sup> CADHP, *Nyamwasa et autres c. Rwanda (mesures provisoires)*, Ordonnance, 24 mars 2017

<sup>43</sup> Sept Rwandais, tous exilés en Afrique du Sud, contestaient la procédure de révision de la Constitution lancée par le Président Paul Kagamé et visant à lui permettre de briguer un troisième mandat présidentiel. Le référendum sur la modification de l'article 101 de la Constitution étant prévu le 17 décembre 2015, la requête fut déposée le 22 juillet 2015, soit quatre mois et demi plus tôt. Des contretemps procéduraires ne permirent pas l'examen diligent de cette requête. Tout d'abord, le 27 octobre 2015, soit trois mois après le dépôt de la requête, l'État rwandais demanda une prolongation de trente jours afin de déposer son mémoire en réplique. A la surprise générale, la Cour accéda à cette demande en dépit de la date très proche du référendum, et alors que l'on aurait pu s'attendre à ce qu'elle joue la célérité avec ce dernier en lui accordant un délai assez court, elle lui concéda plutôt un long délai<sup>43</sup>. Ensuite, la Cour décida de fixer la tenue d'une audience publique le 25 novembre 2015, sans apporter une justification à sa décision. De leur côté, les requérants contribuèrent à retarder la procédure, puisqu'ils ne purent point se coordonner avec leurs représentants: d'un côté, ils demandèrent le 8 novembre 2015 un report de l'audience publique (au regard de l'impossibilité pour certains d'entre eux de se déplacer à Arusha), sans préciser de date alternative; de l'autre, cinq jours avant le référendum, le 12 décembre 2015, leurs représentants s'inquiétèrent de la demande de report et s'y opposèrent, conscients du fait que la requête allait se retrouver sans objet... Curieusement, la Cour accepta ce report

reconnaît que *"Compte tenu de l'extrême urgence de la situation en raison de laquelle la demande de mesures provisoires était d'arrêter le référendum sur la modification de l'article 101 de la Constitution du défendeur prévu pour les 17 ou 18 décembre 2015, la Cour a décidé de tenir une audience publique sur cette demande le 25 novembre 2015. Les requérants ont demandé un report de l'audience en raison de l'incapacité de certains requérants à se rendre à Arusha comme ils le souhaitaient, pour assister à l'audience publique. Le référendum a été dûment tenu le 17 décembre 2015, ce qui a nui à l'objet de toute mesure provisoire et la demande a été dépassée par les événements. À la lumière de ce qui précède, la Cour n'est pas en mesure d'ordonner les mesures provisoires demandées, étant donné que la demande a été dépassée par les événements. La requête est donc sans objet et en conséquence rejetée."*

Par contre, saisie par un citoyen béninois dont le nom n'a pas été divulgué, la même Cour a rendu en décembre 2020<sup>44</sup> un arrêt très critiquable, en estimant que la Constitution révisée par le Parlement en novembre 2019 doit être abrogée. La CADHP a accusé les autorités béninoises, non pas d'avoir violé leurs obligations internationales en matière des droits de l'homme,

---

<sup>44</sup> Le Bénin s'était retiré fin avril du protocole additionnel permettant aux particuliers de saisir la Cour, après que celle-ci eut rendu plusieurs décisions favorables à l'opposant en exil Sébastien Ajavon, dont celle, le 17 avril, exigeant la suspension des élections communales. Les désengagements successifs béninois et ivoirien, qui prendront effet dans quelques semaines, portent un coup sérieux à une juridiction déjà marquée par les retraits du Rwanda en 2016 (en réaction à l'examen par la Cour de la requête d'un ancien sénateur condamné par contumace pour sa participation au génocide) et de la Tanzanie en 2019, peu après que la Cour ait ordonné à son gouvernement de supprimer du Code pénal l'application automatique de la peine de mort aux accusés reconnus coupables de meurtre. À tel point qu'on ne compte plus que six États africains l'estimant compétente pour recevoir les requêtes émanant de citoyens ou d'ONG, limitant un peu plus le champ d'activité d'une Cour déjà décriée et dont l'avenir pourrait définitivement être remis en cause par le projet de fusion avec la Cour de justice de l'Union africaine.

mais plutôt d'avoir « violé les idéaux de la Constitution de 1990 » et a ordonné le retour à ce texte avant les prochaines élections présidentielles prévues l'année suivante.

Pour cette juridiction, cette révision constitutionnelle s'est faite en violation de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, et de son « *principe de consensus national* ». Ce texte de l'Union africaine adopté en 2007, s'impose selon elle aux pays signataires, dont le Bénin.

Pour la Cour, les deux moyens d'arriver à ce « *consensus* », à savoir la « *consultation de toutes les forces vives* » ou le « *référendum* », n'ont pas été suivis, et la réforme a été adoptée par un Parlement totalement acquis au président après les législatives sans opposants d'avril 2019.

La Cour conclut que ce texte « *rompt le pacte social et fait craindre une menace réelle pour la paix du Bénin* ». Ce faisant, elle parle directement de la situation interne d'un État et s'érige en gardienne de la paix, outrepassant son rôle d'applicateur du droit international relevant de sa compétence et de protecteur des droits de l'homme.

On peut valablement s'interroger sur ce qui, dans l'argumentaire de la CADHP avait trait à la protection des droits humains qui relève fondamentalement de la fonction primaire, voire principale de cette juridiction.

De plus, l'arrêt de la CADHP est intervenu après la validation par le juge constitutionnel béninois de la révision constitutionnelle.

Par conséquent, toute décision de la CADHP ne pouvait produire aucun effet de droit sur la situation juridique des parties à l'instance. En prononçant un arrêt sans tenir compte des circonstances particulières de l'espèce qui lui était soumise, la CADHP a indubitablement exposé sa fonction judiciaire, contrairement à ce qu'avait fait la CIJ dans l'affaire du Cameroun septentrional.

Dans cette affaire, la Cour disait notamment que, « *...même si, une fois saisie, elle estime avoir compétence, la Cour n'est pas toujours contrainte d'exercer cette compétence. Il y a des limitations inhérentes à l'exercice de la fonction judiciaire dont la Cour, en tant que tribunal, doit toujours tenir compte. Il peut ainsi y avoir incompatibilité entre, d'un côté, les désirs d'un demandeur ou même des deux parties à une instance et, de l'autre, le devoir de la Cour de conserver son caractère judiciaire. C'est à la Cour elle-même et non aux parties qu'il appartient de veiller à l'intégrité de la fonction judiciaire.* »<sup>45</sup>

La Cour africaine avait conscience que sa décision resterait sans effet, puisque l'État béninois ne pouvait pas revenir sur la décision du juge constitutionnel qui est le gardien de la constitution.

---

<sup>45</sup> *Cameroun septentrional*, C.I.J., Rec. 1963, p. 23

Elle a outrepassé les limites de sa fonction et a porté atteinte à l'intégrité de sa fonction judiciaire, brisant ainsi le mythe d'une juridiction internationale au-dessus des questions relevant de l'ordre interne des Etats et ajoutant, comme le disait Guy de Lacharrière, « à la masse des Etats qui se méfient des juges parce qu'ils appliquent le droit (...) la troupe de ceux qui le craignent parce qu'ils ne l'appliquent pas »<sup>46</sup>.

La preuve en est le rétrécissement de sa compétence personnelle, déjà faible depuis lors.

---

<sup>46</sup>- G. de LACHARRIERE, *La politique juridique extérieure*, Op. cit., p. 175. Mais il y a des thèses intermédiaires qui s'illustrent par une tentative de mixage à la fois d'application et de création du droit. Gérard Timsit construit sa théorie systémale du droit à partir de la régulation du système juridique par le juge. Pour cet auteur, le juge fait à la fois acte d'application et de création du droit, dans un souci de régulation des rapports entre les divers organes de la société. (G. TIMSIT, *Les figures du jugement*, Paris, P.U.F., Les voies du droit, 1993 et *Archipel de la norme*, Paris, P.U.F., Les voies du droit, 1997, pp. 161-203). Kojève tente d'affirmer que, pour que le juge joue un rôle identique à ses fonctions, il faudrait qu'il intervienne comme s'il était "Dieu", ou un être transcendant par rapport au monde où il agit et qu'il fasse abstraction de son « intérêt matériel ou pratique ». (A. KOJEVE, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Paris, Gallimard, 1981, p. 81). G. TIMSIT appuie cette hypothèse en relevant que la neutralité du juge recouvre non pas deux, mais trois concepts : l'indépendance, l'impartialité et le désintéressement. L'indépendance est le principe de sa relation avec les autres pouvoirs, l'impartialité du juge dans sa relation avec les parties au procès, en vérité il doit rester de marbre face aux lectures du droit que tentent de lui imposer les parties et par conséquent la décision qu'il rend doit être complètement désintéressée ; c'est – à dire non conditionnée par la société à laquelle il appartient. La vérité est que si tous ces mécanismes existent pour faire du juge un être impartial et neutre, ils ne fonctionnent jamais comme prévus car pour qu'il en soit ainsi, il faudrait qu'il se transforme en Dieu, ce qui est impossible. (G. TIMSIT, *Les figures du jugement*, Op. Cit., p. 143). Pour VAN COMPERNOLLE, les limites du pouvoir normatif du juge se situent « dans un entre-deux où la règle contient une suffisante zone d'incertitude pour permettre l'adaptation du droit aux réalités toujours nouvelles sous la contrainte argumentative d'une décision qui soit acceptée ». (in « Crise du juge et contentieux judiciaire civil en droit belge », in *La crise du juge*, sous la dir. de J. LENOBLE et A. BERTEN, Paris/Bruxelles, LGDJ/Story scientist, 1990, p. 12).



## **QUATRIEME SESSION - PERSPECTIVES DE PREVENTION OU D'ENCADREMENT DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE**

Des perspectives de prévention ou d'encadrement des révisions constitutionnelles en Afrique ont été ébauchées au cours de la quatrième session des assises de Lomé à travers des échanges sur les « *Réflexions sur une standardisation des processus de révisions constitutionnelles* », introduits par monsieur **Abdoulaye SOMA**, professeur titulaire, agrégé des facultés de droit à l'Université Thomas SANKARA, Président du Conseil scientifique de la société burkinabè de droit constitutionnel (SBDC) – Avocat.



# REFLEXIONS SUR UNE STANDARDISATION DES PROCESSUS DE REVISIONS CONSTITUTIONNELLES

Par **M. Abdoulaye SOMA**, Agrégé des Facultés de droit, Professeur titulaire de droit public à l'Université Thomas Sankara. Président du Conseil scientifique de la Société Burkinabé de Droit Constitutionnel (SBDC) – Avocat.

## INTRODUCTION

**P**enser possible l'impossible constitutionnel.

L'impossible constitutionnel, serait l'enfermement constitutionnel des Etats dans des standards internationaux qui les contraignent absolument. L'autonomie constitutionnelle des Etats, à la fois comme principe de droit constitutionnel et comme principe de droit international, semblerait littéralement s'y opposer. Les options constitutionnelles, aussi bien sur le plan normatif et institutionnel, que sur le plan substantiel et processuel, figurent parmi les paradigmes les plus hauts du domaine réservé de l'État souverain, internationalement cristallisé.

Toutefois, la souveraineté étatique elle-même s'accommode de modulations et de régulations internationalement consenties. C'est le cas dans certains

domaines de la normation constitutionnelle, notamment les révisions constitutionnelles. C'est ainsi qu'on peut s'autoriser une réflexion sur la standardisation des processus de révisions constitutionnelles, spécialement en Afrique.

La révision constitutionnelle est paradigmatique et paramétrique dans la vie juridique de l'État. Elle est consubstantielle à l'évolution constitutionnelle de l'État moderne. « La Nation a un droit imprescriptible de changer sa constitution »<sup>1</sup>, comme le disposent les révolutionnaires français dans les travaux préparatoires de la Constitution de 1791, en l'occurrence sur l'article 1 du titre 7 portant sur la révision des décrets constitutionnels. C'est ainsi qu'adopter, remettre en cause, suspendre, puis renouveler les dispositions constitutionnelles au sens de Glèlè, ou « faire, défaire et refaire la constitution » au sens de Melèdje, relève de la liturgie de la vie constitutionnelle dans l'État, sujette à réformation et à révision. La révision constitutionnelle est simplement la modification du contenu de la constitution<sup>2</sup>.

C'est l'opération permettant de compléter, de supprimer ou de modifier les dispositions de la constitution en vigueur<sup>3</sup>. C'est une opération diligentée par le pouvoir de révision constitutionnelle<sup>4</sup> ou pouvoir constituant dérivé<sup>5</sup>, pour mettre les

---

<sup>1</sup>Emile Laurent et Gerôme Mavidal, *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, tome XXX, Paris, Librairie administrative P. Dupont, 1888, pp. 187 et s.

<sup>2</sup>Olivier Duhamel et Yves Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 932

<sup>3</sup>Charles Debbasch, Jacques Bourdon et autres, *Lexique de politique*, Paris, Dalloz, 2001, p. 371.

<sup>4</sup>Michel De Villiers et Arnel Le Divellec, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2009, p. 305.

<sup>5</sup>Abdoulaye Soma, *Traité de droit constitutionnel général*, Ouagadougou, LIBES, 2022, p. 257 et s.

règles constitutionnelles en harmonie avec les circonstances<sup>6</sup>. La révision constitutionnelle est en somme l'amendement d'une constitution en vigueur pour en extirper, y intégrer ou en modifier certaines dispositions. Autant l'adoption d'une constitution est une œuvre de souveraineté au sein de l'État, autant la révision de la constitution en est une, qui répond à un processus.

Le processus de révision constitutionnelle est la procédure édictée ou appliquée dans la révision de la constitution. C'est la succession des phases et actions qui s'imposent dans l'opération des révisions constitutionnelles. Sa conformité constitutionnelle conditionne en principe la validité de la révision constitutionnelle. Autant l'autonomie constitutionnelle de l'État s'exprime dans la diversité des structures constitutionnelles des Etats, autant cette autonomie constitutionnelle s'exprime dans la diversité des procédures de révisions constitutionnelles. Chaque État édicte souverainement le processus de révision constitutionnelle, ce qui défie la standardisation.

La standardisation implique l'harmonisation face à la diversification. Ainsi, la standardisation des processus de révisions constitutionnelles suggère la possibilité d'une communion des processus de révisions constitutionnelles en vigueur dans divers Etats. Elle procède d'une confrontation pour une unification des processus de révisions constitutionnelles. Concrètement, la standardisation des processus de révisions constitutionnelles conduit à l'uniformisation des processus de

---

<sup>6</sup>Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 1936, p. 434.

révisions constitutionnelles. Elle consiste à vouloir et pouvoir dégager un processus commun de révision constitutionnelle valable et applicable dans les Etats d'un espace déterminé. Elle incline à une certaine internationalisation ou une extra-étatisation de la codification des processus de révision constitutionnelle. C'est toute une ambition.

Il faut admettre que pour l'instant, aucun acte normatif n'embrasse juridiquement une telle opération de standardisation des processus de révisions constitutionnelles, ni en droit international général, ni en droit communautaire régional.

Toutefois, en philosophie du droit, l'internationalisation, la communautarisation, l'harmonisation ou l'uniformisation des normes et institutions constitutionnelles entre plusieurs États est loin d'être une idée iconoclaste ou rébarbative.

L'Afrique en est bien renseignée. Dans le cadre de la CEDEAO ont été posés des « principes de convergence constitutionnelle » que les Etats membres ont convenu d'avoir en commun.

Il existe dans le cadre de l'Union Africaine une garantie internationale de principes de démocratie constitutionnelle, ayant vocation à s'appliquer uniformément aux Etats membres parties. Parmi ces principes, figurent des standards se rapportant aux processus de révisions constitutionnelles, notamment l'interdiction et la sanction de « Tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques

qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique », dans la CADEG.

On en infère que la pensée sur une standardisation des processus de révisions constitutionnelles est engagée en Afrique, même si elle n'est pas encore la chose la mieux partagée dans les corps sociaux.

Historiquement, l'idée d'une standardisation en matière constitutionnelle émerge véritablement sur le continent africain à l'aube des années 2000. Auparavant, l'ordre constitutionnel de l'État en Afrique était confortablement bercé dans la candeur du sacro-saint principe de la souveraineté, entonnant une liberté absolue à chaque État dans le domaine de ses constructions et de ses évolutions constitutionnelles.

Toutefois, les exigences d'une coexistence organisée, dans un univers démocratisé, ont imposé nécessairement une convergence dans la régulation constitutionnelle de certains aspects de la vie dans l'État. Dès lors, montent en puissance les mécanismes de communautarisation et d'internationalisation du droit constitutionnel.

Ces mécanismes semblent pouvoir concerner parfaitement les processus de révisions constitutionnelles, parfaitement susceptibles de standardisation.

Réfléchir sur la standardisation des processus de révisions constitutionnelles peut être une épreuve d'épistémologie constitutionnelle complexe, tant elle peut

suggérer d'en rechercher les normes, d'en analyser les expériences pratiques ; d'en dégager les modalités opératoires et d'en suggérer les éléments opérationnels. C'est une entreprise titanesque que le cadre de la présente réflexion ne peut permettre d'engager totalement et magistralement.

Dans l'absolu, quand on pense à une standardisation des processus de révisions constitutionnelles, on s'interroge fondamentalement sur les linéaments ontologiques, les lignes fondamentales. Que standardiser en matière de processus de révisions constitutionnelles ? Dans quelle direction faut-il standardiser ? Comment standardiser ?

Cette problématique est délicate, parce que les processus de révisions constitutionnelles sont divers dans l'espace et dans le temps. Elle est cependant d'un intérêt majeur. D'une part dès lors que les Etats entendent protéger et sanctionner internationalement des défauts dans les révisions constitutionnelles, il leur faut disposer de standards de référence internationalement valables et applicables dans les processus de révisions constitutionnelles dans chaque État.

Cette réflexion peut aider à cet égard. La réflexion prend de la hauteur et de l'ampleur en intérêt, parce qu'elle est instiguée par un contexte international dans lequel des organisations internationales, comme la CEDEAO, l'UA et l'ONU, cherchent et sont appelées à avoir un comportement harmonisé face à des situations constitutionnelles advenant



dans les Etats membres, comme les coups d'État et les suspensions des dispositions et institutions constitutionnelles.

En ce sens, la standardisation des processus de révisions constitutionnelles devient une œuvre importante et urgente. Le but de cette modeste contribution est de dégager les règles à standardiser en s'inspirant des bonnes pratiques en matière de révisions constitutionnelles. Pour y procéder, il convient de faire constater que les processus de révisions constitutionnelles comportent essentiellement deux grandes opérations, à savoir l'élaboration du projet de révision et l'adoption du projet de révision.

C'est fort de cette dichotomie que la contribution doit être structurée pour mener d'abord la réflexion sur la standardisation des processus d'élaboration du projet de révision constitutionnelle (I). Ensuite, il faut mener la réflexion sur la standardisation des processus d'adoption de la révision constitutionnelle (II).

## **I- REFLEXION SUR LA STANDARDISATION DES PROCESSUS D'ELABORATION DU PROJET DE REVISION CONSTITUTIONNELLE**

Si l'on veut procéder à une standardisation des processus de révisions constitutionnelles, il faut commencer par réfléchir *ab initio* sur la standardisation des processus d'élaboration du projet de révision. Cette opération comporte deux paramètres fondamentaux. Il y a d'abord la standardisation de l'initiative du projet de révision constitutionnelle (A). Il y a ensuite la

standardisation de la finalisation du projet de révision constitutionnelle (B).

### **A- La standardisation de l'initiative du projet de révision constitutionnelle**

Dans chaque État, le processus de révision constitutionnelle commence par l'encadrement juridique de l'initiative du projet de révision constitutionnelle. Pour tendre vers une standardisation à cet égard, il convient de préciser l'initiateur et, au-delà, préciser ce que j'appelle le formalisateur.

L'initiateur du projet de révision constitutionnelle désigne la personne ou le corps jouissant juridiquement de la faculté d'émettre l'idée d'une révision constitutionnelle. C'est celui qui peut actionner une révision de la constitution. C'est celui ou ceux qui sont juridiquement habilités à émettre l'idée et à soumettre un projet de révision constitutionnelle. Cette faculté est généralement reconnue au pouvoir exécutif, à travers le Chef de l'État. Elle est souvent reconnue au pouvoir législatif, à travers soit le titulaire du perchoir, ou les membres du parlement, individuellement ou en groupe.

Elle est quelques fois reconnue au peuple, à travers une fraction quantitativement précisée de citoyens. Elle n'est quasiment jamais reconnue au pouvoir judiciaire. On peut comprendre cette réserve des constituants à l'égard du juge quant à l'initiative d'une révision de la constitution.

Dans les traditions de la séparation des pouvoirs inspirées de la philosophie de Montesquieu, on pense que le juge est la bouche de la loi. Il ne peut avoir sa bouche dans la loi. Toutefois, dans la dynamique actuelle du droit constitutionnel, rien n'empêche que le juge, en l'occurrence le juge constitutionnel, puisse porter une suggestion de modification de la constitution. Il en serait aussi légitime que les autorités du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif avec lesquelles il contribue à l'application de la constitution. Il est en davantage en tant que c'est lui qui est chargé de veiller à la correcte application de la constitution aux situations concrètes dans la chaleur du contentieux constitutionnel.

Par là même, il est beaucoup plus avancé que les autres à constater les failles et torts de la constitution en vigueur. Faute d'avoir l'initiative de la révision constitutionnelle, le juge constitutionnel est parfois contraint d'opérer ce qu'Aïvo a appelé « révision jurisprudentielle de la constitution », ou même parfois à une écriture de dispositions constitutionnelles complémentaires, comme ce qui est reproché à la cour constitutionnelle du Gabon dans sa décision de 2018.

En somme, l'initiative de la révision de la constitution peut être confiée au chef de l'État dans l'exécutif, à chaque membre du parlement dans le législatif, au chef de la juridiction constitutionnelle et au peuple. Pour ce dernier, une fraction est requise. L'analyse comparée des pratiques constitutionnelles, notamment en Suisse et au Burkina Faso, amène à suggérer

une fraction de 1/10000 du corps électoral. Lorsque l'initiative est prise, l'idée est émise, encore faut-il instituer un formalisateur.

Par formalisateur j'entends celui qui rédige le texte du projet de révision constitutionnelle. Parfois la rédaction d'un tel texte est simple, si la révision constitutionnelle n'a qu'une faible amplitude. Parfois, la rédaction d'un tel texte est complexe, si la révision a vocation à porter sur plusieurs dispositions constitutionnelles. En tout état de cause, la rédaction d'un projet de texte de révision constitutionnelle comporte une dose de technicité. Il faut savoir et pouvoir transcrire exactement en langage constitutionnel l'idée de révision projetée, ainsi qu'assurer la cohérence entre la révision projetée et l'ensemble des normes constitutionnelles en vigueur.

C'est tenant compte de cette technicité, que certains processus de révision constitutionnelle connaissent l'intervention de comité d'experts constitutionnels pour formaliser techniquement l'intention de révision, comme en Côte d'Ivoire ou au Bénin. Sinon, on prend le risque d'avoir des dispositions constitutionnelles techniquement inadaptées, comme la rédaction de l'article 85 de la constitution du Mali<sup>7</sup>, ou l'omission d'une disposition transitoire dans les réformes constitutionnelles et institutionnelles au Burkina Faso en 2012. C'est pourquoi

---

<sup>7</sup>La constitution du Mali dispose en son article 85 que « La Cour Constitutionnelle est juge de la constitutionnalité des lois et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques ». Dans la lexicologie constitutionnelle les droits fondamentaux sont les droits et libertés garantis par la constitution. Les libertés publiques sont garanties par la loi. Le juge constitutionnel garantit les droits fondamentaux et n'est pas compétent pour garantir les libertés, cette compétence juridictionnelle revient au juge ordinaire.

dans une standardisation de l'initiative des révisions constitutionnelles, il conviendrait d'institutionnaliser l'intervention d'un organe technique, adossé à l'initiateur, pour la formalisation du texte du projet de révision constitutionnelle.

Ainsi initié et formalisé, le texte de la révision constitutionnelle doit être discuté et finalisé. C'est pourquoi il faut s'intéresser à la standardisation de la finalisation du projet de révision constitutionnelle.

### **B- La standardisation de la finalisation du projet de révision constitutionnelle**

La finalisation du projet de révision constitutionnelle renvoie à la stabilisation de la version définitive du texte à soumettre à l'adoption. À cet égard, il convient de renoncer à l'unilatéralisme constitutionnel et de standardiser le contractualisme constitutionnel.

L'unilatéralisme constitutionnel est l'attitude qui consiste, pour une autorité constitutionnelle, à décider d'une action sans tenir compte du point de vue d'autres acteurs de l'ordre constitutionnel. En matière de révision constitutionnelle, l'unilatéralisme constitutionnel consiste à initier et faire adopter une mutation de dispositions constitutionnelles en raison de la puissance politique de pouvoir les imposer aux autres.

Dans plusieurs Etats, africains, les processus de révisions constitutionnelles reflètent cet unilatéralisme constitutionnel. En général, le projet de révision constitutionnel initié par l'exécutif

est délibéré en conseil des ministres et enrôlé dans l'ordre du jour du parlement.

Avec le jeu partisan de la démocratie électorale, la majorité parlementaire, qui n'est très souvent que le prolongement de la majorité gouvernementale, adopte la loi de révision constitutionnelle, qui est promulguée et appliquée comme loi de la République.

L'autorité dominante fait ainsi passer la révision constitutionnelle à l'insu ou à l'insu du gré des plusieurs composantes de la société, en faisant fi d'opinions contraires n'impactant pas décisivement le processus formel de révisions constitutionnelles. Les révisions constitutionnelles unilatérales sont crisogènes et conflictogènes. Elles fécondent l'insécurité et l'instabilité politiques et constitutionnelles. C'est le cas des révisions constitutionnelles de 2012 à 2013 au Burkina Faso qui ont ainsi abouti à l'insurrection populaire conduisant à la chute du régime Compaoré en 2014, avec les conséquences subséquentes et sous-jacentes.

De telles crises sont constatées au Sénégal, en RCI, au Bénin, au Gabon, au Burundi. L'unilatéralisme constitutionnel tire de ces crises la preuve même de sa nuisance et la nécessité de standardiser le contractualisme constitutionnel.

Le contractualisme constitutionnel se réfère au consensualisme dans les mutations constitutionnelles. J'ai déjà eu l'occasion d'exposer plus longuement sur le contractualisme constitutionnel. Fondamentalement, le contractualisme

constitutionnel procède d'une théorie contractuelle de la constitution. La constitution est un contrat social au sens de Rousseau, ou un pacte social au sens de Locke.

Ainsi considérée, la constitution est légitime quand elle cristallise un accord de volontés dans le corps social ou des corps sociaux. Le contractualisme constitutionnelle ou conventionnalisme constitutionnel suggère qu'une norme constitutionnelle est bien délibérée si elle a été discutée et adoptée dans un processus qui conjoint les volontés des différents corps sociaux. C'est cette idée qui est sous-jacente à l'organisation de conférences nationales pour l'adoption de normes constitutionnelles, comme la constitution du Bénin du 11 décembre 1990.

C'est le cas des conventions constitutionnelles pour la constitution des USA et celle de la RSA. En somme, le contractualisme constitutionnel postule que l'adoption et la révision de la constitution doivent se faire suivant une dynamique contractuelle, au sens de Rousseau<sup>8</sup>, ou fiduciaire au sens de Locke<sup>9</sup>, ou encore conventionnelle au sens de Hobbes<sup>10</sup>. Cela amène à adopter la règle que les révisions constitutionnelles doivent passer par une phase de discussions par les forces vives de la Nation.

La notion constitutionnelle de forces vives de la nation renvoie aux différentes composantes de la société

---

<sup>8</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique* », *op.cit.*, pp.51 et s.

<sup>9</sup> John Locke, *Traité du gouvernement civil*, *op.cit.*, pp.265 et s.

<sup>10</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan*, London, Penguin Books, 1651, pp.183 et s.

déterminantes dans la vie de la nation à un moment donné. Ce sont les différentes catégories des corps sociaux dont l'accord légitime une décision dans la société.

Dans le contexte de l'insurrection de 2014 au Burkina Faso, le conseil constitutionnel a indiqué que ces forces sont de quatre ordres à savoir, les forces de défense et de sécurité, les partis politiques, les organisations de la société civile, les autorités coutumières et religieuses. Leur accord a été recherché dans la prise des décisions constitutionnelles fondamentales, comme l'adoption de la charte de la transition, l'élection du président de la transition, la désignation des membres du conseil national de la transition et du gouvernement de transition.

En somme, dans la perspective de la standardisation de la finalisation du projet de révision constitutionnelle, il convient d'instituer le principe de la consolidation du projet de texte de révision constitutionnelle par les forces vives de la Nation. Ces forces sont à déterminer concrètement dans chaque État à chaque moment de révision constitutionnelle.

En toutes hypothèses, c'est le texte convenu entre elles qui doit être soumis à adoption. Cela autorise à engager la réflexion sur la standardisation des processus d'adoption de la révision constitutionnelle.



## II- REFLEXION SUR LA STANDARDISATION DES PROCESSUS D'ADOPTION DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

Le projet de révision constitutionnelle a vocation à l'adoption, c'est-à-dire à la validation qui fait entrer le texte de *lexferanda* dans la *lexlata* constitutionnelle. Les modalités d'adoption des révisions constitutionnelles sont nombreuses et diverses. Elles peuvent se systématiser en deux, à savoir l'adoption parlementaire et l'adoption référendaire. Les constituants et les gouvernants ont recours à l'une ou l'autre en fonction de leurs options subjectives.

Cela fait constater une prédominance de l'adoption parlementaire des révisions constitutionnelles, parfois en totalité comme au Burkina Faso et au Togo, parfois en majorité, comme en RCI ou au Sénégal. Pourtant, la constitution n'est pas un objet de subjectivité. C'est pourquoi, dans la perspective de la standardisation des processus d'adoption des révisions constitutionnelles, on peut retenir l'adoption référendaire pour les révisions constitutionnelles majeures (A).

On peut retenir *a contrario* l'adoption parlementaire des révisions constitutionnelles mineures (B).

### **A- L'adoption référendaire des révisions constitutionnelles majeures**

L'idée est de soutenir la standardisation d'un principe suivant lequel les révisions constitutionnelles majeures doivent

être adoptées par référendum. Cela suppose de procéder à l'identification des révisions constitutionnelles majeures, mais aussi à la justification de l'adoption référendaire des révisions constitutionnelles majeures.

L'identification des révisions constitutionnelles majeures consiste à caractériser de telles révisions dans un État. Par révisions constitutionnelles majeures j'entends les révisions constitutionnelles portant sur les dispositions et options constitutionnelles fondamentales. Cette catégorisation suppose un *distinguo* entre normes constitutionnelles pour différencier les normes qui relèveraient des dispositions et option constitutionnelles fondamentales et celles qui n'en relèveraient pas. Il y aurait dès lors un classement des normes constitutionnelles en fonction de leur importance pour l'État.

D'une part, une telle catégorisation des normes constitutionnelles en fonction de leur importance n'est ni iconoclaste, ni révolutionnaire en droit constitutionnel. Le droit constitutionnel connaît déjà la distinction des normes constitutionnelles en fonction de leur importance, notamment par l'institution des clauses d'éternité constitutionnelles réputées être plus importantes pour l'Etat que les autres clauses constitutionnelles. C'est aussi le cas des principes constitutionnels ayant servi à la certification de la Constitution de la République Sud-africaine.

D'autre part, une telle catégorisation des normes constitutionnelles en fonction de leur importance permettrait de

savoir dans chaque État, les normes constitutionnelles qui sont hors du commerce et des fluctuations partisans. En tout état de cause, c'est dans chaque État qu'il faudrait déterminer *in concreto* les dispositions et options constitutionnelles fondamentales. Le concept serait standardisé, mais le contenu serait nationalisé.

Il en va ainsi, parce que le droit constitutionnel admet de particularismes nationaux, notamment sur les fondements de la fondation de la société, qui sont propres à chaque État. Quoiqu'il en soit, l'idée essentielle est d'opérer la définition matérielle des dispositions et options constitutionnelles fondamentales de l'État. Les révisions constitutionnelles portant sur ces dispositions et options constitutionnelles fondamentales doivent obligatoirement être adoptées par référendum.

C'est ce que faisait exactement la constitution ivoirienne de l'an 2000, dont l'article 126 prévoyait que « Est obligatoirement soumis au référendum le projet ou la proposition de révision ayant pour objet l'élection du président de la République, l'exercice du mandat présidentiel, la vacance de la présidence de la République et la procédure de révision de la présente Constitution. Le projet ou la proposition de révision n'est pas (obligatoirement) présenté au référendum dans toutes les autres matières ».

On peut en inférer que « l'élection du président de la République, l'exercice du mandat présidentiel, la vacance de la présidence de la République et la procédure de révision de la

présente Constitution », notamment, relèvent des dispositions et options constitutionnelles fondamentales. Ce serait également le cas du « consensus national » au Bénin, d'après l'arrêt de la cour constitutionnelle du 8 juillet 2006.

La justification de l'adoption référendaire des dispositions et options constitutionnelles fondamentales se trouve parfaitement dans leur importance nationale par rapport aux autres matières constitutionnelles. Dans un État, on doit pouvoir identifier les dispositions constitutionnelles qui sont à la disposition de la variabilité des majorités politiques gouvernantes, et celles qui sont placées hors de la portée des subjectivités partisans, mais garanties par le peuple en raison de leur importance pour la stabilité, la sécurité, la durabilité constitutionnelles de l'État. Faute de cette distinction, toutes les dispositions constitutionnelles restent à la disposition de chaque gouvernement de circonstance.

Bien entendu, on constate parfois les manipulations et instrumentalisations qui en sont faites, en bonne intelligence avec le respect des règles formelles de révisions constitutionnelles. Ainsi germent les crises constitutionnelles que le droit constitutionnel en Afrique a en défi de juguler.

Si les révisions des dispositions et options constitutionnelles fondamentales, dites révisions constitutionnelles majeures, sont obligatoirement soumises au référendum, on peut convenir de standardiser l'adoption parlementaire des révisions constitutionnelles mineures.

## **B- L'adoption parlementaire des révisions constitutionnelles mineures**

L'idée est de soutenir la standardisation d'un principe suivant lequel les révisions constitutionnelles mineures sont adoptées par voie parlementaire. Cela suppose de procéder à l'identification des révisions constitutionnelles mineures, mais aussi d'en tirer les implications.

L'identification des révisions constitutionnelles mineures consiste à caractériser de telles révisions dans un État. Par révisions constitutionnelles mineures j'entends les révisions constitutionnelles ne portant pas sur les dispositions et options constitutionnelles fondamentales. En quelque sorte, les révisions constitutionnelles mineures seraient définies *a contrario* des révisions constitutionnelles majeures.

Puisque dans un État, ce sont les révisions constitutionnelles majeures qui seraient exhaustivement et limitativement déterminées, sont révisions constitutionnelles mineures les révisions constitutionnelles qui ne sont pas des révisions constitutionnelles majeures, c'est-à-dire les révisions constitutionnelles portant sur les matières autres que les dispositions et options constitutionnelles fondamentales.

C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la constitution ivoirienne de l'an 2000 lorsqu'elle parle dans son article 126 précité des « autres matières ».

De telles révisions suffisent à être adoptées par le parlement. Il peut en être ainsi, parce que d'une part la constitution est un instrument de gouvernement politique. Le changement de gouvernement politique ou le changement de politique de gouvernement peut impacter le contenu de certaines dispositions constitutionnelles. Le gouvernement en fonction, parce qu'il est légitime pour gouverner, doit pouvoir adosser sa politique de gouvernement à l'instrument de gouvernement qu'est la constitution de l'État. Pour ce faire, il peut se limiter à soumettre l'opération des révisions constitutionnelles nécessaires à l'approbation du parlement.

D'autre part, l'usage de la voie parlementaire pour les révisions constitutionnelles mineures permet à la constitution de s'adapter flexiblement aux exigences des mutations dans la société. C'est pourquoi, il ne serait bon qu'on s'oblige à un référendum pour la révision de toutes les dispositions constitutionnelles. On peut tirer expérience de la difficile révisibilité de la constitution malienne de 1992, dont l'article 118 dispose sa « révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum ».

L'obligation de référendum de révision s'est littéralement muée en impossibilité de réviser et d'adapter la constitution, malgré les exigences de sécurité nationale et la volonté politique exprimée par plusieurs gouvernements successifs. C'est pourquoi, il faut introduire cette possibilité d'adoption parlementaire de certaines révisions constitutionnelles, en

l'occurrence celles dites mineures parce que ne portant pas sur des dispositions et options constitutionnelles fondamentales.

Sur les implications de l'adoption parlementaire des révisions constitutionnelles mineures, elles sont nombreuses et diverses. Toutefois, je voudrais en tirer une à standardiser. Il s'agit du contrôle de constitutionnalité des lois de révisions constitutionnelles adoptées par voie parlementaire.

Ce contrôle est juridiquement possible, politiquement logique, pratiquement utile et épistémologiquement cohérent. Il est juridiquement possible, parce qu'il est déjà institué par des dispositions constitutionnelles et pratiqué par les juridictions constitutionnelles dans plusieurs Etats, notamment l'article 134 de la constitution de la Côte d'Ivoire de 2016. Il est politiquement logique, parce que non seulement la révision en ce cas n'est pas opérée directement par le peuple souverain, mais aussi, une telle révision comporte le risque d'unilatéralisme constitutionnel, si la majorité politique dans l'exécutif coïncide avec la majorité parlementaire.

En ce cas, le contrôle juridictionnel peut être le contrepoids nécessaire pour assurer la conformité de la révision portée par une mouvance partisane à la volonté initialement exprimée par le peuple lui-même dans la constitution. Il est pratiquement utile, parce qu'il permet de donner sens à l'existence de limites processuelles et matérielles à la révision de la constitution, qui n'auraient sinon de portée qu'illusoire.

Dans ce sens, il permet également de protéger la démocratie des assauts d'une obédience politique circonstanciellement majoritaire. Il est épistémologiquement cohérent, par ce que la loi n'est loi que conforme à la constitution.

Une nouvelle loi constitutionnelle, n'est loi constitutionnelle que dans le respect de la constitution en vigueur. Le contrôle juridictionnel contribue à donner à la loi de révision constitutionnelle adoptée, l'onction de conformité constitutionnelle nécessaire pour qu'elle soit promulguée et son appliquée comme loi de la République.

Au total, la standardisation des processus de révisions constitutionnelles est théoriquement possible. Elle doit être normativement codifiée dans des normes adoptées par accord des Etats qui s'engagent dans un tel projet.

La contribution a entendu dégager l'essentiel de règles de révisions constitutionnelles susceptibles de cristalliser un consensus de standardisation internationale, en s'inspirant des bonnes pratiques existantes dans les Etats africains en matière de conduite des processus de révisions constitutionnelles.

Le fruit est mûr, qu'il tombe maintenant.



## **SESSION FINALE - PRESENTATION ET ADOPTION DU RAPPORT GENERAL**

La cinquième session a fait l'objet de la présentation et de l'adoption du rapport général qui rend compte des activités scientifiques et des riches débats qui ont marqué les 18<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.



## RAPPORT GENERAL

**S**ous la présidence du Président de la République togolaise, Son Excellence Faure Essozimna GANSSINGBE, représenté par madame le Premier Ministre, Victoire Tomégah DOGBE, le colloque international sur « l'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique », organisé par l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), s'est tenu les 12 et 13 décembre 2022, à Lomé.

Ce colloque a connu quatre temps forts : le temps de l'ouverture (I), le temps de la présentation des communications (II), le temps des échanges (III) à l'issue desquelles les participants ont tiré quelques conclusions et formulé des recommandations (IV).

### I- LE TEMPS DE L'OUVERTURE

La cérémonie d'ouverture, solennisée par l'exécution de l'hymne national togolais, a été marquée par quatre (4) allocutions de circonstance de différentes personnalités des institutions judiciaires, de la francophonie et du pouvoir politique togolais. Le mot de bienvenue du Président de la Cour suprême du Togo, monsieur Abdoulaye YAYA, a été suivi par des discours du Président de la Cour suprême du Benin, monsieur Victor Dassi ADOSSOU, Président de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) et du Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Le discours d'ouverture a été présenté, au nom de Son Excellence Monsieur le Président de la République togolaise, par madame le Premier ministre.

Les différents intervenants à la cérémonie d'ouverture ont salué l'initiative du colloque. Ils ont mis l'accent sur l'intérêt de la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique en lien avec l'Etat de droit et souhaité des échanges féconds devant déboucher sur des propositions à même de contribuer à la préservation des acquis démocratiques et à la consolidation de l'Etat de droit.

## II- LE TEMPS DES COMMUNICATIONS

La conférence inaugurale La conférence inaugurale, présentée en panel, a été marquée par deux (2) communications sur le thème central : « ***L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique*** ».

Ces deux communications ont été animées par les Professeurs Nadjombé GBEOU-KPAYILE, Maître de Conférences Agrégé à l'Université de Kara (Togo) et Fabrice HOURQUEBIE, Professeur de droit public à l'Université de Bordeaux IV (France).

Dans sa présentation, le Professeur GBEOU-KPAYILE a, en cherchant à savoir l'influence des révisions constitutionnelles sur l'Etat de droit, montré que si les révisions constitutionnelles constituent un facteur de raffermissement possible de l'Etat de

droit, elles pouvaient constituer un facteur d'ébranlement potentiel de l'Etat de droit.

Sur le premier axe, l'orateur a estimé que le raffermissement de l'Etat de droit trouve son assise dans le perfectionnement de l'Etat de droit à travers les révisions constitutionnelles et à travers les limites apportées au pouvoir de révision. Dans ces conditions, les révisions constitutionnelles sont nécessaires, mais elles doivent s'inscrire dans la préservation des acquis constitutionnels, à savoir l'Etat de droit et la démocratie. Dans le second axe, le conférencier a montré que l'ébranlement de l'Etat de droit par les révisions constitutionnelles trouve ses origines dans le détournement du pouvoir de révision que le juge constitutionnel tente de neutraliser. Le détournement du pouvoir est la conséquence de l'instrumentalisation de la Constitution par les acteurs politiques. La Constitution se trouve ainsi réquisitionnée par le politique, conduisant à sa banalisation. Ce détournement du pouvoir de révision semble être neutralisé par le juge constitutionnel, dans certains cas, à travers sa jurisprudence parfois audacieuse. Toutefois, il est des situations où le juge constitutionnel se rend complice de ce détournement du pouvoir. Cette complicité affaiblit la Constitution manifestement la normativité de la Constitution et déconsolide l'Etat de droit.

Après la présentation du Professeur GBEOU-KPAYILE, il est revenu au Professeur Fabrice HOURQUEBIE de présenter sa perception de l'Etat de droit et la problématique des révisions

constitutionnelles en Afrique. Pour le Professeur Fabrice HOURQUEBIE, les Constitutions africaines, comme toutes les autres, sont partagées entre deux enjeux, celui de l'évolutivité et celui de la stabilité. Les constitutions africaines, surtout au lendemain des indépendances et encore dans les années quatre-vingt-dix marquent l'entrée des Etats africains dans l'Etat de droit et leur adhésion proclamée aux valeurs du constitutionnalisme. Ainsi, la question des révisions de la Constitution occupe une place centrale et repose sur un paradoxe avéré du constitutionalisme africain francophone. On assiste alors à des révisions en trompe-l'œil et à des révisions en porte-à-faux.

Dans un premier mouvement, le professeur a montré que le verrou de la rigidité n'est qu'en apparence. Bien que les constitutions africaines soient rigides, le constitutionnalisme africain laisse émerger une catégorie intermédiaire qu'on peut qualifier de « constitutions écrites mais souples » en pratique. Dans un second mouvement, pour l'orateur, les révisions de la Constitution sont souvent instrumentalisées, ce qui débouche sur des révisions non consensuelles. Pour le conférencier, les Etats africains sont finalement caractérisés par des révisions dites, les unes « consolidantes » et les autres « déconsolidantes ».

Après les communications inaugurales qui ont permis de dégager les grandes tendances des révisions constitutionnelles et d'analyser leurs influences sur l'Etat de droit en Afrique, les travaux se sont poursuivis avec la présentation des sous-thèmes inscrits à l'agenda des travaux. La présentation des sous-

thèmes Cinq (05) sous-thèmes ont été abordés sous forme de session autour des grandes préoccupations ci-après :

- état des lieux des révisions constitutionnelles en Afrique ;
- possibilités de contrôle juridictionnel des révisions constitutionnelles en Afrique ;
- perspectives de prévention ou d'encadrement des révisions constitutionnelles en Afrique.

Au cours de la session présidée par messieurs Jean-Paul JEAN, Secrétaire général de l'AHJUCAF et Jean-Pierre WABOE, Président de la Cour constitutionnelle de la Centrafrique, deux thèmes ont été présentés à savoir :

- « **Les fondamentaux de l'Etat de droit et les révisions constitutionnelles en Afrique** », par monsieur Saïdou Nourou TALL, Vice-président du Conseil constitutionnel du Sénégal, Professeur titulaire, agrégé de droit public et des sciences politiques et
- « **La cartographie des révisions constitutionnelles en Afrique** », par monsieur Adama KPODAR, Professeur de droit public à l'Université de Lomé, Directeur Général de l'ENA (Togo).

Abordant le sous-thème sur « les fondamentaux de l'Etat de droit et les révisions constitutionnelles », le Professeur Saïdou Nourou Tall a montré que le contexte africain donne une

teneur particulière à la relation entre les fondamentaux de l'Etat de droit et les révisions constitutionnelles. Les Etats d'Afrique noire francophone, depuis leur accession à la souveraineté internationale, sont marqués par une succession de régimes civils et militaires, de conflits armés internationaux ou non internationaux avec la présence remarquée de terroristes, de mercenaires ou de rebelles.

Ce constat est encore d'actualité, en dépit des changements politico institutionnels opérés dans ces pays avec l'adhésion progressive de la démocratie, du dialogue politique entre majorité et opposition. Ces nombreuses mutations ne s'accompagnent pas moins de recours aux révisions constitutionnelles. C'est pour cela qu'il faut définir le périmètre des révisions constitutionnelles dans l'Etat de droit, car la pratique observée depuis les premières constitutions issues de l'ère de l'indépendance à celle du constitutionnalisme libéral permet de constater une inflation des révisions portant sur la majeure partie des dispositions constitutionnelles dont celles qui fondent l'Etat de droit et la démocratie. L'instabilité constitutionnelle en Afrique est marquée par une remise en cause récurrente des acquis démocratiques. Ainsi, les révisions « déconsolidantes » apparaissent comme une instrumentalisation de la Constitution à des fins politiques, caractérisée par un déséquilibre institutionnel au profit du pouvoir exécutif. Pour lutter contre ce phénomène, il conviendrait plutôt de privilégier le consensus dans la fondation des régimes politiques et la fixation des fondamentaux de l'Etat tout en renforçant la protection de la



Constitution par la Constitution elle-même. Dans ce cas, il est intéressant de prévoir des procédures de révision plus complexes, et en rendant intangibles les acquis « fonctionnels ».

Le second orateur, le Professeur Adama KPODAR a fait l'état des lieux des révisions constitutionnelles à travers la communication sur le thème : « **La cartographie des révisions constitutionnelles en Afrique** ».

Il a d'abord fait un inventaire des révisions constitutionnelles en Afrique depuis 1990. Il a constaté que les thématiques des révisions changent suivant les pays et peuvent tendre variablement au renforcement du pouvoir de l'exécutif et particulièrement du chef de l'Etat à la réorganisation du Parlement, du pouvoir juridictionnel, à la suppression du verrou de la limitation du nombre de mandats présidentiels, à la réponse à une situation conjoncturelle ou de crise, au renforcement institutionnel en vue d'un équilibre entre les pouvoirs, à la restauration des acquis démocratiques et à la révision des règles relatives aux élections et au renforcement des droits de l'homme.

Le communicateur a aussi relevé qu'il y a des pays dont les Constitutions actuelles n'ont pas été révisées : c'est le cas de l'Egypte, de l'Erythrée, de l'Eswatini, de l'Ethiopie, de la Gambie, de la Guinée, de la Guinée équatoriale, du Kenya, du Libéria, de la Lybie, du Madagascar, du Mali, du Maroc, du Niger, de la Somalie, du Soudan, du Soudan du sud, du Tchad et de la Tunisie.

La session, présidée par messieurs Mamadou Badio CAMARA, Président du Conseil constitutionnel du Sénégal et Gbéri-Bé OUATTARA, Vice-président de la Cour de Justice de la CEDEAO, a abordé les thèmes ci-après :

- « **Le contrôle des révisions constitutionnelles par les juridictions constitutionnelles** » et
- « **Révisions constitutionnelles et juridictions internationales** », présentés respectivement par monsieur Martin BLEOU, Professeur de droit public à l'Université de Cocody à Abidjan en Côte d'Ivoire et madame Brusil Miranda METOU, Professeur Agrégée des facultés de droit à l'Université de Yaoundé au Cameroun.

En introduisant le thème sur : « **Le contrôle des révisions constitutionnelles par les juridictions constitutionnelles** », le Professeur BLEOU part du postulat selon lequel et comme le constate Royer-Collard, « les Constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil ». Ce qui donne d'entendre que les Constitutions ne peuvent être régies par le principe d'immutabilité. Elles doivent pouvoir être révisées aux fins d'adaptation aux exigences nées des évolutions et des mutations des sociétés. Pour ce faire, les constitutions elles-mêmes déterminent la procédure à suivre en désignant les organes qualifiés pour prendre l'initiative et ceux ayant le pouvoir de décider.

De fait, les Constitutions africaines, selon l'orateur, subissent des révisions à un rythme variable. Les révisions intervenues en Afrique depuis les premières Constitutions jusqu'à celles ayant renouvelé le constitutionnalisme africain portent sur des matières aussi variées que les élections, les rapports entre les pouvoirs, l'organisation juridictionnelle, le statut et les pouvoirs du chef de l'Etat, la vacance de la présidence de la République ou la procédure de révision de la Constitution. Dès lors, se pose la question de la protection de la Constitution à travers le contrôle des révisions constitutionnelles. Ce rôle doit en principe revenir au juge constitutionnel qui, en la matière, a une compétence consultative par laquelle, en tant que gardien et interprète authentique de la Constitution, il donnerait des avis pour éclairer les décideurs.

Mais, les Constitutions, dans leur grande majorité, ne confient aucun rôle au juge constitutionnel dans l'élaboration des projets ou propositions de loi constitutionnelle. Seuls quelques systèmes juridiques font exception : le Burkina Faso, la Centrafrique. Le communicateur s'est alors demandé s'il faut maintenir et généraliser l'injusticiabilité de la loi constitutionnelle. Il a alors proposé qu'on doit instituer un contrôle préventif des projets et propositions de loi de révision. Il devrait présenter un caractère obligatoire pour garantir le respect de la Constitution par toutes les révisions. Il devrait être confié aux juridictions constitutionnelles qui assurent la garde de la constitution. L'avis rendu pourrait se voir reconnaître le caractère de l'avis conforme pour obliger les pouvoirs publics à en tenir compte.

Abordant le deuxième thème de la session sur : **« Révisions constitutionnelles et juridictions internationales »**, le Professeur METOU a entamé ses propos par quelques interrogations : les juridictions internationales sont-elles compétentes pour connaître de la régularité du processus de révision constitutionnelle dans un Etat ? Autrement dit, les révisions constitutionnelles doivent-elles être conformes au droit international pour être valides ? Tout juge étant le garant de l'ordre juridique qui l'a créé, le juge international opère des vérifications de conformité des comportements des Etats au droit international.

La compétence du juge s'étend à toutes les affaires qui peuvent lui être soumises par les parties dans les limites fixées par les textes qui le crée. Les juridictions internationales ayant compétence en matière des droits de l'homme, en particulier les juridictions africaines, se sont prononcées sur les révisions constitutionnelles dans certains Etats. On peut prendre les exemples de la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Cour de justice de la CEDEAO.

En demandant au juge des droits de l'homme de se prononcer sur les révisions constitutionnelles, les demandeurs à l'instance ont poussé les juridictions internationales à s'aventurer sur le sable mouvant de l'ordre constitutionnel d'un Etat, voir empiéter sur le domaine exclusif d'un organe juridictionnel, celui du juge constitutionnel.

On peut alors se demander si la juridiction internationale, en se prononçant sur les questions de révisions constitutionnelles est encore dans son rôle.

Pour répondre à cette question, il est important de souligner qu'il y a une quasi impossibilité pour les juridictions internationales à caractère général de connaître des questions de révisions constitutionnelles. Il en est ainsi parce que, quelle que soit la nature de la juridiction internationale, sa compétence personnelle conditionnée ne permettrait pas qu'elle soit saisie de ces questions, et aussi sa compétence matérielle limitée ne s'étendra pas sur ces questions. Mais, ce n'est pas le cas des juridictions des droits de l'homme qui sont chargées de connaître les différends relatifs aux allégations relatives aux violations des droits de l'homme par les Etats, qui intègrent des matières relevant de l'ordre interne dans sa compétence et qui finalement dépassent ses compétences, juste pour la protection des droits et libertés des citoyens.

La session présidée par messieurs Fatoma THERA, Président de la Cour suprême du Mali et Mahamane BOUBA, Président de la Cour constitutionnelle du Niger, a examiné la question relative aux perspectives de prévention ou d'encadrement des révisions constitutionnelles en Afrique à travers le thème : « **Réflexions sur une standardisation des processus de révisions constitutionnelles** » présenté par le Professeur Abdoulaye SOMA, Agrégé des facultés de droit à l'Université de Ouaga II au Burkina Faso.

Dans ses réflexions sur la question de standardisation des processus de révisions constitutionnelles, le Professeur Abdoulaye SOMA a estimé que la révision constitutionnelle est consubstantielle à l'évolution constitutionnelle de l'Etat moderne. Ainsi, « la nation a un droit imprescriptible de changer sa constitution ». Selon le conférencier, la standardisation des processus de révision constitutionnelle suggère la possibilité d'une communion des processus de révisions constitutionnelles en vigueur dans divers Etats. Concrètement, elle conduit à l'uniformisation des processus de révision constitutionnelle ; elle consiste à vouloir et pouvoir dégager un processus commun de révision constitutionnelle valable et applicable dans les Etats d'un espace déterminé. Dans le cadre de la CEDEAO, on retrouve déjà les principes de « convergence constitutionnelle » dans les textes de cette organisation. Il existe également dans le cadre de l'Union Africaine ayant vocation à s'appliquer uniformément aux Etats membres parties.

La problématique sur la standardisation est délicate, parce que les processus de révisions constitutionnelles sont divers dans l'espace et dans le temps. Elle est cependant d'un intérêt majeur. Dès lors que les Etats entendent protéger et sanctionner internationalement des défauts dans les révisions constitutionnelles, il leur faut disposer de standards de référence internationalement valables et applicables dans les processus de révisions constitutionnelles dans chaque Etat. La réflexion est d'autant importante, car la standardisation devient une œuvre importante et urgente. C'est pour cela qu'il faut rappeler que ce

processus de révisions constitutionnelles comporte essentiellement deux grandes opérations, à savoir l'élaboration du projet de révision et l'adoption du projet de révision.

Le communicateur conclue à la possibilité même à la nécessité d'une standardisation de processus de révisions constitutionnelles. A cet égard, il préconise dans la perspective de la standardisation de retenir l'adoption d'une voie référendaire pour les révisions constitutionnelles majeures et de la voie parlementaire dans le cas des révisions constitutionnelles mineures.

Les communications ont été suivies de fructueux échanges desquels il ressort des constats et des contributions.

### **III- LES CONSTATS ET CONTRIBUTIONS**

Les participants ont relevé que les valeurs de démocratie et de primauté du Droit et de la Justice, portées par le renouveau politique intervenu à la faveur du printemps africain du début des années 1990, constituent des repères pertinents d'évaluation de la bonne gouvernance et du respect des libertés fondamentales.

Ils ont également noté que les révisions constitutionnelles constituent un phénomène ancien, d'autant que la plupart des pays africains ont connu, depuis les indépendances, plusieurs réformes politiques ou constitutionnelles opérées ou non par voie de révision constitutionnelles.

De même, une convergence de vues des participants s'est établie autour du fait que les textes fondamentaux dont se sont dotés les Etats africains à l'orée de la décennie 90, étaient porteurs de promotion du pluralisme, de protection des droits et libertés, de séparation des pouvoirs et de limitation du nombre de mandats présidentiels, clauses qui se voulaient d'éternité et donc insusceptibles de révision.

Les échanges ont aussi permis de dégager que tout peuple a le droit de revoir, de reformer et de changer sa Constitution pour tenir compte de l'esprit de mutabilité de toute société organisée qui induit l'adaptation des normes fondamentales, aux réalités et évolutions contemporaines. La philosophie qui préside à la révision de toute Constitution devrait procéder de la nécessité de permettre l'avènement d'un développement socio-économique intégral et durable, dans le respect de l'esprit du nouveau constitutionnalisme africain.

Les participants se sont préoccupés au cours de leurs réflexions de la récurrence et de la multiplicité des révisions constitutionnelles en Afrique dont certaines sont les sources potentielles ou réelles de convulsions politiques et de troubles sociaux avec des conséquences néfastes sur la paix et la stabilité politique indispensables au développement économique et à la prospérité. Les participants se sont accordés sur le fait que les hautes Juridictions africaines francophones doivent jouer au quotidien, dans leur office, un rôle de premier plan au soutien de l'Etat de droit et de démocratie.



Les riches débats et les réflexions de belle facture menés sur la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique, ont permis de dégager quelques conclusions et de formuler des recommandations.

#### **IV- LES GRANDES CONCLUSIONS ET LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

##### **▪ Les grandes conclusions issues des échanges**

En conclusion des débats, les participants estiment que les acteurs politiques à divers niveaux et singulièrement les pouvoirs exécutifs et législatifs des Etats africains francophones doivent œuvrer pour des révisions constitutionnelles qui sont de nature à consolider la démocratie et l'Etat de droit.

Ils ont réitéré leur attachement à toute initiative des organisations internationales de protection des libertés fondamentales et droits humains qui ont pour objectif de promouvoir l'adhésion de chaque Etat aux valeurs et aux principes universels de la démocratie et travaillent par là-même à empêcher les remises en cause des acquis démocratiques.

Ils ont envisagé la possibilité d'un mécanisme africain francophone de standardisation des révisions constitutionnelles en Afrique.

Enfin, ils ont formulé quelques recommandations.

##### **▪ Les recommandations**

Les participants au colloque recommandent :

- 1- l'inclusion de l'ensemble des acteurs politiques et des citoyens comme gage de légitimité et condition d'appropriation des réformes entreprises ;
- 2- la nécessité de conduire les révisions constitutionnelles au regard de l'histoire et des aspirations des Etats concernés, notamment le souci de préserver la paix, le pluralisme et la tolérance politiques ;
- 3- une attention plus accrue et une approche plus audacieuse des hautes Juridictions constitutionnelles dans le contrôle du processus de révision des lois fondamentales ;
- 4- une synergie d'actions entre les hautes Juridictions africaines francophones, notamment celles constitutionnelles et les partenaires institutionnels de défense de la démocratie et de l'Etat de droit, au nombre desquels, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), qui sont appelés à jouer un rôle d'accompagnement dans l'atteinte des objectifs ci-dessus indiqués.

Le colloque organisé à l'occasion des 18<sup>èmes</sup> assises s'est achevé par une cérémonie de clôture au cours de laquelle cinq motions de remerciements ont été adressées respectivement aux plus hautes Autorités politico-administratives togolaises, à l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), au Président du bureau du Conseil d'administration de

l'AA-HJF, Président de la Cour suprême du Bénin, au Président de la Cour suprême du Togo et aux experts communicateurs.

Les travaux ont été clôturés par le discours du Garde des Sceaux empêché, présenté en la circonstance par le Président de la Cour suprême du Togo.

Fait à Lomé, au Togo, le 13 décembre 2022.



## **CEREMONIE DE CLOTURE**

Deux temps ont marqué la cérémonie de clôture des 18<sup>èmes</sup> assises statutaire de l'Association.

Il s'agit :

- de la présentation des motions de remerciements et
- du discours de clôture prononcé par le Président de la Cour suprême du Togo.



# **PRESENTATION DES MOTIONS DE REMERCIEMENTS**





## **MOTION DE REMERCIEMENTS A L'ENDROIT DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE TOGOLAISE**

Présentée par monsieur **KOUTOU AKA Thomas**, Conseiller d'état au Conseil d'Etat de Côte d'Ivoire.

**A**u terme des 18<sup>èmes</sup> Assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenues du 12 au 14 décembre 2022, à Lomé au Togo, au cours desquelles a été organisé un colloque sur le thème : « l'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique » ;

Les Chefs ou représentants des hautes juridictions africaines francophones, les Chefs de délégations des réseaux partenaires de l'AA-HJF ainsi que les autres personnalités ayant pris part aux travaux ;

Considérant le ferme attachement du Président de la République, Chef de l'Etat, à la démocratie, l'Etat de droit et la justice ;

Considérant sa volonté manifeste de promotion des initiatives régionales et sous-régionales de collaboration interinstitutionnelle, gage d'une harmonisation des valeurs,

d'une intégration juridique et judiciaire ainsi que d'un développement socio-économique durable des Etats africains ;

Considérant son implication personnelle et sa contribution décisive à la tenue et à la réussite desdites assises ;

Considérant l'appui financier et logistique déterminant, autorisé par le Chef de l'Etat et apporté par le Gouvernement de la République du Togo, pour la réussite des présentes assises ;

Considérant le grand intérêt témoigné par le Gouvernement togolais à leurs travaux, qui s'est manifesté par la présence de Madame le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, représentant le Président de la République, Chef de l'Etat, qui en dépit de ses multiples contraintes républicaines, a présidé la cérémonie d'ouverture des travaux des 18<sup>èmes</sup> Assises de notre réseau ;

Sensibles à l'accueil chaleureux et à l'attention bienveillante qui leur ont été réservées, aux conditions optimales de travail et à toutes les commodités mises à leur disposition, tout au long de leur séjour au Togo ;

Adressent à son Excellence Faure Essozimna GNASSINGBE, Président de la République, Chef de l'Etat, leur sentiment de profonde reconnaissance et de gratitude infinie.

Fait à Lomé, le 14 décembre 2022,

Les participants

## **MOTION DE REMERCIEMENTS A L'ENDROIT DU PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU BENIN, PRESIDENT DU BUREAU DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AA-HJF**

Présentée par **madame OUBAY-BEKAÏ  
Inès-Valérie**, Juge à la Cour  
constitutionnelle de la République  
Centrafricaine.

**L**es participants au colloque international organisé dans  
le cadre des 18<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association  
Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenu  
du 12 au 14 décembre 2022, à Lomé, Togo,

Considérant l'investissement personnel du Président du  
Bureau du Conseil d'administration de l'Association Africaine  
des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) dans  
l'organisation et le déroulement des travaux ;

Considérant le dynamisme qu'il imprime au meilleur  
fonctionnement de l'Association Africaine des Hautes  
Juridictions Francophones ;

Considérant son leadership et son implication personnelle  
dans l'atteinte des objectifs du présent colloque qui a enregistré  
un franc succès ;

Expriment à Monsieur Victor Dassi ADOSSOU, Président de la Cour suprême du Bénin, Président du Conseil d'administration de l'AA-HJF, leurs chaleureuses félicitations, leur entière satisfaction et leurs sincères remerciements ;

Associent à ces remerciements, les membres du Secrétariat général de l'Association, des comités de préparation scientifique et d'organisation des 18<sup>èmes</sup> assises de l'AA-HJF.

Fait à Lomé, le 14 décembre 2022

Les participants.

## **MOTION DE REMERCIEMENTS A L'ENDROIT DES PRESIDENTS DE LA COUR SUPREME, DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE ET DE LA COUR DES COMPTES DU TOGO**

Présentée par madame **BAYILI Véronique**,  
Membre du Conseil constitutionnel du  
Burkina Faso

Les participants au colloque international organisé dans le cadre des 18<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenu du 12 au 14 décembre 2022, à Lomé, Togo,

Considérant la chaleur de l'accueil à eux réservé, l'hospitalité légendaire du peuple togolais, l'excellente ambiance de travail empreinte de convivialité et de saine émulation intellectuelle, qui ont caractérisé aussi bien leur séjour que les travaux du présent colloque ;

Considérant l'entière disponibilité des premiers responsables des Cours suprême, constitutionnelle et des comptes du Togo, leur constante sollicitude à l'endroit de tous les participants, la délicate attention et les qualités humaines dont ils ont fait montre ;

Considérant l'abnégation, l'ardeur à la tâche et la disponibilité de l'ensemble des collaborateurs des équipes des hautes juridictions togolaises ;

Considérant les commodités logistiques mises gracieusement à leur disposition en vue d'assurer un bon déroulement des travaux du colloque ;

Considérant la parfaite ambiance de convivialité qui a prévalu pendant leur séjour ;

Expriment leurs chaleureuses félicitations, leur réelle satisfaction et leurs sincères remerciements à Monsieur le Président de la Cour suprême du Togo ;

Associent à ces remerciements, les membres des comités scientifiques qui ont contribué efficacement, à la réussite du colloque international organisé dans le cadre des 18<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF).

Fait à Lomé, le 14 décembre 2022

Les participants

## **MOTION DE REMERCIEMENTS A L'ENDROIT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE**

Présentée par monsieur **MAÏGA Madassalia**,  
Président Section administrative de la Cour  
suprême du Mali

Les participants au colloque international organisé dans le cadre des 18<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenu du 12 au 14 décembre 2022, à Lomé, Togo ;

Considérant les actions entreprises par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) dans son ambition de diffusion du Droit de développement du droit communautaire, de sécurisation des organes chargés de sa mise en œuvre ainsi que sa contribution à l'édification de l'Etat de droit ;

Considérant les fructueux liens de coopération qui existent entre l'AA-HJF et l'OIF et qui se manifestent principalement par le renforcement des capacités d'intervention des magistrats des hautes Juridictions francophones ;

Considérant l'appui technique, matériel et financier considérable de l'OIF à la tenue des 18<sup>èmes</sup> Assises de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones ;

Considérant la constante disponibilité de l'organisation francophone à appuyer le processus d'intégration juridique et judiciaire des Etats africains francophones, dans lequel, s'est résolument engagée l'AA-HJF ;

Expriment leur reconnaissance à l'endroit de l'OIF pour l'excellence de sa coopération avec l'Association dont la parfaite illustration aujourd'hui encore, est la présence parmi eux, de son envoyé spécial en la personne de Monsieur Bakary Junior BAMBA.

Adressent leurs sincères remerciements à l'endroit de la Secrétaire Générale de l'OIF, Madame Louise Mushikiwabo et à toutes ses équipes, pour le soutien aussi bien en personnel, en matériels qu'en moyens financiers conséquents, qui ont permis le succès des 18<sup>èmes</sup> assises de l'Association.

Souhaitent enfin que les liens de fructueuse coopération qui unissent les deux institutions puissent se développer de manière plus durable et plus efficace, aux fins de voir l'espace francophone s'élargir, chaque jour davantage, pour en faire à l'échelle de la planète, un monde où règnent le Droit, la justice, la démocratie et le bien-être social.

Fait à Lomé, le 14 décembre 2022

Les participants



## **MOTION DE REMERCIEMENTS AUX EXPERTS ET COMMUNICATEURS**

Présentée par madame **ABBEY-KOUNTE  
Kayi**, Conseiller à la Cour suprême du Togo

Les participants aux 18<sup>èmes</sup> Assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF), tenues du 12 au 14 décembre 2022 à Lomé au Togo ;

Considérant la pertinence des sujets abordés ainsi que la richesse des échanges et la qualité des débats menés lors des travaux ;

Considérant les indéniables acquis qui participent du processus d'uniformisation et de mutualisation des pratiques positives dans les juridictions membres de l'AA-HJF ;

Considérant la contribution très appréciable des experts et communicateurs à rendre leurs travaux féconds à tous points de vue ;

Considérant leur entière disponibilité et l'esprit d'ouverture dont ils ont fait montre, en partageant sans réserve, leurs florissantes expériences respectives ;

Expriment leur entière satisfaction et leur sincère reconnaissance à l'endroit de tous les experts et communicateurs des 18<sup>èmes</sup> Assises statutaires de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones.

Fait à Lomé, le 14 décembre 2022,  
Les participants.



# **ALLOCUTION DE M. ABDOULAYE YAYA, PRESIDENT DE LA COUR SUPREME DU TOGO A LA CLOTURE DU COLLOQUE**

Lomé, 13 décembre 2022

**M**adame et Messieurs les Présidents des  
institutions de la République,

Monsieur le président du Conseil d'Administration de  
l'Association Africaine des Hautes Juridictions  
Francophones (AA-HJF), Président de la Cour suprême du  
Bénin,

Mesdames et Messieurs les présidents des hautes  
juridictions nationales et communautaires,

Madame la représentante résidente du Bureau  
régionale de l'Afrique de l'Ouest de l'Organisation  
Internationale de la Francophonie (OIF),

Mesdames et Messieurs les membres de la famille  
judiciaire,

**Mesdames et messieurs, chers participants,**

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et  
de la Législation, a souhaité venir clôturer les travaux de nos  
Assises mais, des obligations républicaines de dernières

minutes l'ont empêché d'être parmi nous. Il m'a donc fait l'insigne honneur de procéder en son nom à ladite clôture.

Ainsi au nom du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation, et en mon nom propre, je voudrais vous dire, qu'au moment où les travaux du colloque organisé par l'AA-HJF, en collaboration avec l'OIF, dans le cadre des 18<sup>èmes</sup> Assises statutaires de notre association, autour du thème : « **L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique** », tirent à leurs fins, il m'est particulièrement agréable de vous exprimer, au nom de la Cour suprême du Togo, de la Cour constitutionnelle du Togo, de la Cour des comptes du Togo et en mon nom propre, nos sincères remerciements pour la contribution de qualité que chacun a apporté au succès de nos Assises.

Deux jours durant, nous aurons travaillé sans désespérer, sur ce thème que d'aucuns seraient tentés de prendre, non seulement avec des pincettes mais aussi avec les mains tremblantes, tant il est sensible. Cependant, nous avons travaillé et débattu dans une ambiance de réelle libération de la parole, en toute convivialité avec une saine émulation intellectuelle.

Je voudrais avec votre permission saisir cette opportunité pour renouveler ma gratitude au Conseil d'administration de l'AA-HJF, pour avoir, une fois de plus, fait confiance à notre pays le Togo, en lui confiant la tenue de ces 18<sup>èmes</sup> Assises statutaires, après les 6<sup>èmes</sup> et 16<sup>èmes</sup>.

Nous avons travaillé avec enthousiasme et détermination à l'atteinte des objectifs assignés dès le premier jour, par le président Victor ADOSSOU, aux assises qui s'achèvent. Votre franche participation aux débats a démontré s'il en était encore besoin de l'intérêt que vous avez porté à toutes les thématiques qui ont fait l'objet de nos échanges pendant ces deux jours.

Je voudrais donc exprimer toute ma satisfaction au secrétariat général de notre association et au comité scientifique qui ont travaillé à la préparation intellectuelle des travaux. Notre gratitude et nos remerciements vont surtout à l'endroit des experts et communicateurs venus partager leurs connaissances et expériences avec les participants. Merci également à tous les modérateurs et rapporteurs ; mes sincères remerciements renouvelés à vous tous, chefs des Hautes juridictions de notre espace AA-HJF.

**Mesdames et messieurs les participants,**

**Mesdames et Messieurs,**

Je ne me suis pas trompé lorsque je disais hier, dans mon intervention à l'ouverture des travaux de ce colloque que, « ***Je reste convaincu que nos compétences et notre disponibilité à mener à bien les réflexions autour du thème de ce colloque, et à partager nos expériences permettront que nos travaux soient couronnés de succès*** ».

Je remercie tout un chacun de vous pour avoir contribué au succès de nos assises, cependant, aucune œuvre humaine

n'étant parfaite, le comité d'organisation et tous mes collègues, par ma voix, vous présentent leurs excuses pour les imperfections qui ont pu être relevées par endroits.

A ceux d'entre vous qui partent dès demain matin je vous dis au revoir et bon retour dans vos pays et juridictions respectives. Que Dieu le Tout Puissant nous protège tous jusqu'à nos prochaines rencontres.

Au nom du Garde des Sceaux, ministre de la justice et de la Législation, je déclare clos les travaux des 18<sup>èmes</sup> Assises de l'Association africaine des Hautes juridictions francophones.

Je vous remercie.

# **ANNEXE**





# **PROGRAMME GENERAL**

**ASSOCIATION AFRICAINE DES HAUTES JURIDICTIONS FRANCOPHONES  
(AA-HJF)**

**18<sup>èmes</sup> ASSISES STATUTAIRES**

**LOME, REPUBLIQUE TOGOLAISE, 12, 13 ET 14 DECEMBRE 2022**

**COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LE THEME**

***L'ETAT DE DROIT ET LA PROBLEMATIQUE DES REVISIONS  
CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE***

**LUNDI 12 DECEMBRE 2022**  
**CEREMONIE SOLENNELLE D'OUVERTURE DU COLLOQUE**

**Lieu : Hôtel 2 FEVRIER**

07h30 - 08h10	Déplacement des délégations pour l'Hôtel 2 Février
08h10 - 08h20	Arrivée et installation des membres des délégations étrangères, des participants et des invités
08h20 - 08h30	Arrivée et installation des membres du corps diplomatique et des représentants des organisations internationales
08h30 - 08h35	Arrivée et installation des membres du Gouvernement
08h30 - 08h45	Arrivée et installation des Présidents des Institutions de la République, des Présidents des Hautes Juridictions Africaines et des Chefs de délégations des réseaux partenaires de l'AA-HJF,
08h45 - 08h50	Arrivée et installation de Madame la Présidente de l'Assemblée Nationale
08h50 - 08h 55	Arrivée et installation de Madame le Premier Ministre
08h55 - 09h00	Arrivée et installation du Président de la République
09h00 - 09h15	Allocution de bienvenue du Président de la Cour Suprême du Togo
09h15 - 09h30	Discours du Président de la Cour suprême du Bénin, Président du bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF
09h30 - 09h40	Message du Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie
09h40 - 09h50	Intermède
09h50 - 10h05	Discours d'ouverture des travaux du colloque par le Président de la République
10h05 - 10h15	Photo de famille

10h15 - 10h30	Cocktail d'ouverture du colloque
---------------	----------------------------------

## TRAVAUX PROPREMENT DITS DU COLLOQUE

<p><b><u>PREMIERE SESSION</u></b></p> <p><b>CONFERENCE INAUGURALE</b></p> <p><b>Lieu : Hôtel 2 FEVRIER</b></p>	
<p><b><u>Modérateurs :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Monsieur Abdoulaye Bawa YAYA</b>, Président de la Cour suprême du Togo</li> <li>- <b>Monsieur Aboudou ASSOUMA</b>, Président de la Cour constitutionnelle du Togo</li> </ul> <p><b><u>Rapporteur Général :</u></b></p>	
10h30 - 10h40	Présentation des objectifs du colloque par <b>Monsieur Victor Dassi ADOSSOU</b> , Président du bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF et Président de la Cour suprême du Bénin.
10h40 - 11h30	Présentation en panel de la communication inaugurale sur le thème : <b>« L'Etat de droit et la problématique des révisions constitutionnelles en Afrique »</b> par : <b>Pr. Nadjombé GBEOU-KPAYILE</b> , Agrégé de droit public, Université de Kara ( <b>Togo</b> ) <b>Pr. Fabrice HOURQUEBIE</b> , Professeur de Droit Public à l'Université de Bordeaux ( <b>France</b> )
11h30 - 13h00	Débats
13h00 - 14h30	Déjeuner ( <b>Hôtel SANCTA MARIA</b> )
<p><b><u>DEUXIEME SESSION</u></b></p> <p><b>Lieu : Hôtel SANCTA MARIA (même lieu pour les autres sessions et travaux)</b></p> <p><b>ETAT DES LIEUX DES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE</b></p>	

**Modérateurs :**

- **Monsieur Jean-Paul JEAN**, Secrétaire Général de l'AHJUCAF
- **Monsieur Jean-Pierre WABOE**, Président de la Cour constitutionnelle de la Centre-Afrique

14h30 - 15h00	Présentation de la communication sur le sous-thème 1 : « <b>Les fondamentaux de l'Etat de droit et les révisions constitutionnelles en Afrique</b> » par <b>Saïdou Nourou TALL</b> , Vice-Président du Conseil Constitutionnel du Sénégal, Professeur titulaire, Agrégé de droit public et des sciences politiques
15h00 - 15h30	Présentation de la communication sur le sous-thème 2 : <b>La cartographie des révisions constitutionnelles en Afrique</b> » par <b>Pr. Adama KPODAR</b> , Professeur de Droit Public à l'Université de Lomé, Directeur Général de l'ENA (Togo)
15h30 - 16h30	Débats

**TROISIEME SESSION**

**POSSIBILITES DE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES REVISIONS  
CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE**

**Modérateurs :**

- **Monsieur Mamadou Badio CAMARA**, Président du Conseil constitutionnel du Sénégal
- **Monsieur Gbéri-Bé OUATTARA**, Vice-Président de la Cour de Justice de la CEDEAO

16h30 - 17h00	Présentation de la communication sur le sous-thème 3 : « <b>Le contrôle des révisions constitutionnelles par les juridictions constitutionnelles</b> » par <b>Pr. Martin BLEOU</b> , Professeur de Droit Public (Côte d'Ivoire)
17h00 - 17h45	Débats
17h45 - 18h00	Pause-café

Fin de la première journée

## MARDI 13 DECEMBRE 2022

	<b><u>TROISIEME SESSION (suite)</u></b>
08h30 - 9h00	Présentation de la communication sur le sous-thème 4 : « <b>Révisions constitutionnelles et juridictions internationales</b> » par Pr. <b>Brusil Miranda METOU</b> , Agrégée des facultés de Droit ( <b>Cameroun</b> )
09h00 - 09h45	Débats
<b><u>QUATRIEME SESSION</u></b> <b>Perspectives de prévention ou d'encadrement des révisions constitutionnelles en Afrique</b> <b><u>Modérateurs :</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Docteur Fatoma THERA</b>, Président de la Cour suprême du Mali</li><li>- <b>Monsieur Mahamane BOUBA</b>, Président de la Cour constitutionnelle du Niger</li></ul>	
09h45 - 10h15	Présentation de la communication sur le sous-thème 5 : « <b>Réflexions sur une standardisation des processus de révisions constitutionnelles</b> » par Pr. <b>Abdoulaye SOMA</b> , Agrégé des facultés de droit, Professeur de droit public – Université Ouaga 2 ( <b>Burkina Faso</b> )
10h15 - 11h00	Débats
<b><u>SUSPENSION DES TRAVAUX (11h00-13h30)</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- 11h00 -11 h15 : Pause-Café</li><li>- 11 h15 -12h30 : Finalisation du projet de rapport général et de la déclaration de Lomé</li><li>- 12h30 -13h30 : Déjeuner</li></ul>	
<b><u>SESSION FINALE</u></b> <b><u>Modérateurs :</u></b>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Monsieur Victor Dassi ADOSSOU</b>, Président du bureau du Conseil d'administration de l'AA-HJF et Président de la Cour suprême du Bénin</li> <li>- <b>Monsieur Abdoulaye Bawa YAYA</b>, Président de la Cour suprême du Togo</li> <li>- <b>Monsieur Jean Koffi EDOH</b>, Président de la Cour des comptes du Togo</li> <li>- <b>Madame Cécile Marie José de DRAVO</b>, Président de la Haute cour de justice du Bénin</li> <li>- <b>Monsieur Fodé BANGOURA</b>, Président de la Cour suprême de Guinée</li> </ul>	
13h30 14h30	- Présentation et adoption du rapport général et de la déclaration de Lomé
<b>CEREMONIE DE CLOTURE</b>	
14h30 15h00	- Présentation des motions de remerciements - Discours de clôture du Garde des Sceaux, Ministre de la justice de la République togolaise.
A partir de 15h00	Visite touristique (programme à confirmer)

*Fin du colloque international*

**MERCREDI 14 DECEMBRE 2022 (MATINEE)**

**I- REUNION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION**

*Uniquement réservé aux membres du Conseil d'administration et aux membres observateurs admis (OIF, AHJUCAF)*

**LIEU : HÔTEL SANCTA MARIA (Salle d'atelier)**

08h 45 – 09h 00 : Arrivée et installation des membres du Conseil d'administration et des membres observateurs ;

09h 00 – 09h 10 : Allocution de bienvenue du Premier Président de la Cour suprême du Togo ;

09h 10 – 09h 20 : Message du Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) ;

09h 20 – 09h 30 : Allocution d'ouverture des travaux par le Président de la Cour suprême du Bénin, Président du bureau du Conseil d'administration ;

09h 30 : Adoption du projet d'ordre du jour de la réunion.

***PROJET D'ORDRE DU JOUR DE LA REUNION DU CONSEIL  
D'ADMINISTRATION***

- I- **Présentation et adoption du rapport d'activité de l'année 2022 ;**
- II- **Présentation et adoption du rapport financier exercice 2021 ;**

- III- **Présentation et adoption du programme d'activités de l'année 2023 ;**
- IV- **Présentation et vote du projet de budget exercice 2023 ;**
- V- **Echanges sur le projet du quatrième plan quinquennal de formation 2023-2027 ;**
- VI- **Echanges sur la révision des statuts et du règlement intérieur de l'Association ;**
- VII- **Echanges sur le renouvellement des membres du Conseil d'administration et des organes d'appui du Conseil ;**
- VIII- **Echanges sur les demandes d'adhésion à l'Association ;**
- IX- **Désignation du pays devant abriter les 19<sup>èmes</sup> assises statutaires et choix du thème du colloque qui sera organisé à cette occasion ;**
- X- **Divers.**

13h 30 : Déjeuner.

*Fin des travaux du Conseil d'administration.*



**MERCREDI 14 DECEMBRE 2022 APRES-MIDI (15 HEURES)**

**II- REUNION DE L'ASSEMBLEE GENERALE**

***LIEU : HÔTEL SANCTA MARIA (Salle de la plénière)***

**Y participent :**

- *Les membres de toutes les délégations des juridictions membres de l'AA-HJF ;*
- *La délégation de l'OIF ;*
- *Les membres des délégations des réseaux partenaires (AHJUCAF) ;*
- *Les membres des organes d'appui du Conseil d'administration.*

**CEREMONIE D'OUVERTURE**

15h 00 – 15h 10 : Arrivée et installation des membres des délégations des juridictions AA-HJF ;

15h 10 – 15h 15 : Arrivée et installation des membres des délégations des réseaux institutionnels partenaires ;

15h 15 – 15h 25 : Allocution de bienvenue du Premier Président de la Cour suprême du Togo ;

15h 25 – 15h 35 : Message de l'Organisation Internationale de la Francophonie ;

15h 35 – 15h 45 : Allocution d'ouverture des travaux par le Président de la Cour suprême du Bénin, Président du bureau du Conseil d'administration ;

15h 45 – 16h 00 : Adoption du projet d'ordre du jour de la réunion.

## **PROJET D'ORDRE DU JOUR**

- I- Information des membres de l'Assemblée Générale sur les grandes délibérations de la Réunion ordinaire du Conseil d'Administration tenue dans la matinée.**
  - Rapport d'activité de l'année 2022 ;
  - 
  - Rapport financier exercice 2021 ;
  - Présentation et adoption du programme d'activités de l'année 2023 ;
  - Vote du Budget exercice 2023 ;
  
- II- Adoption du projet du quatrième plan quinquennal de formation 2023-2027 ;**
  
- III- Révision des statuts et du Règlement Intérieur de l'Association ;**
  
- IV- Renouvellement des membres du Conseil d'administration de l'Association ;**
  
- V- Renouvellement des responsables des organes d'appui (Secrétaire général, Trésorier général et Commissaire aux comptes) ;**
  
- VI- Examen des dossiers de demande d'adhésion à l'Association ;**
  
- VII- Désignation du pays devant abriter les travaux des 19<sup>èmes</sup> assises statutaires de l'Association et choix du thème du colloque qui sera organisé à cette occasion ;**
  
- VIII- Divers.**

*Fin des travaux de l'Assemblée Générale.*

