



CENTRE POUR LA GOUVERNANCE  
DÉMOCRATIQUE BURKINA FASO

**CONSTITUTIONNALISME ET  
RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES  
EN AFRIQUE DE L'OUEST : LE CAS DU  
BÉNIN, DU BURKINA FASO ET DU  
SÉNÉGAL**

2009

---

---

**Avertissement** : Les opinions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les points de vue de OSIWA ni ceux du CGD, et doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

---

---

## **AVANT PROPOS SUR LE PROJET DE RECHERCHE-ACTION SUR LE CONSTITUTIONNALISME ET LES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE DE L'OUEST : LE CAS DU BÉNIN, DU BURKINA FASO ET DU SÉNÉGAL**

Le constitutionnalisme est un mouvement qui a pour ambition de défendre la liberté et de limiter les nuisances du pouvoir politique au moyen de la "Constitution" ou « Loi fondamentale ». Qu'est-ce que la Constitution? La Constitution peut être définie, au sens matériel, comme l'ensemble des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement du pouvoir d'Etat. Au sens formel, elle peut être définie comme la Loi fondamentale, c'est-à-dire un ensemble de normes dont la valeur juridique est supérieure à celle des autres normes juridiques et dont l'autorité est garantie par l'existence d'un contrôle de constitutionnalité opéré par une juridiction constitutionnelle.

Les différents procédés d'établissement ou de révision des Constitutions offrent différents niveaux et opportunités pour la participation du public. Une fois établie, la Constitution peut faire l'objet de modifications. Les règles constitutionnelles ne comprennent pas seulement la Constitution formelle. Elles incluent également la jurisprudence constitutionnelle, c'est-à-dire les décisions par lesquelles les juges appliquent et interprètent la Constitution formelle, amplifient ou réduisent les intentions originelles du pouvoir constituant. Dans certains Etats, notamment anglophones, la Constitution formelle fixe aussi les règles du jeu électoral ; ce qui n'est pas toujours le cas dans les pays de tradition juridique francophone, à l'exception de pays comme le Niger dont la Constitution institue une Commission électorale chargée d'organiser la compétition électorale. Ailleurs comme au Bénin, au Burkina ou au Sénégal, cette matière est régie par le code électoral, c'est-à-dire une loi ordinaire. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là de matières constitutionnelles par nature (si l'on considère leur objet) en ce qu'elles touchent à la dévolution du pouvoir qui, en démocratie, repose sur les élections.

Depuis le début des années 90, la plupart des pays africains ont renoué avec le constitutionnalisme à la faveur des processus démocratiques et de l'adoption de nouvelles Constitutions très généreuses en matière de droits et de libertés. Les Etats africains autrefois en proie à une cascade de coups d'Etat ont fini par disqualifier ce procédé comme moyen légitime d'accès au pouvoir. Dans la même optique, l'Acte constitutif de l'Union africaine (article 4 p) a adopté le principe du rejet des gouvernements anticonstitutionnels, même si le cas des régimes constitutionnels qui pervertissent les Constitutions et les utilisent pour tyranniser le peuple n'est pas en pratique réglé.

Après plusieurs années d'expérience, le bilan du constitutionnalisme demeure mitigé au regard des progrès accomplis. C'est dans ce contexte que OSIWA (Open Society in West Africa) a organisé du 27 au 28 novembre 2006 à Dakar, une rencontre scientifique sur le constitutionnalisme en Afrique de l'Ouest. Cette rencontre a établi que le constitutionnalisme africain se trouve confronté à plusieurs défis, au nombre desquels la faible légitimité des processus constituants et des Constitutions. Les raisons de cette situation sont diverses :

impact limité des Constitutions sur la vie réelle des citoyens, perceptions souvent négatives des populations africaines envers les Constitutions du fait qu'elles ne reflètent pas suffisamment les besoins, les préoccupations et les valeurs culturelles des citoyens, manipulations des règles constitutionnelles et électorales, etc. Dans beaucoup d'États, on a assisté à une présidentialisation qui met en échec le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, ouvrant ainsi la porte à de nombreux abus. Le manque d'indépendance et la faible contribution des juridictions constitutionnelles aux progrès du constitutionnalisme témoignent également de l'échec du constitutionnalisme africain. Il en va de même de la société civile, qui s'illustre par ses faiblesses et son incapacité à peser efficacement sur le constitutionnalisme. Enfin, dans de nombreux pays, les dirigeants tentent de s'accrocher au pouvoir par la manipulation des règles du jeu démocratique, au mépris des règles de convergence constitutionnelle édictées par la communauté africaine et francophone dans les instruments suivants :

- le protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance du 21 décembre 2001
- la Déclaration de Bamako adoptée lors du symposium international sur « le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone » du 1<sup>er</sup> au 3 novembre 2000 et plus récemment,
- la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007.

Comment sortir de l'échec du constitutionnalisme dont le constat a été établi ? Les pistes proposées par le colloque de Dakar de 2006 étaient les suivantes :

- Promouvoir le consensus ainsi que l'approche participative et inclusive dans les processus constitutionnels
- Promouvoir un renforcement des juridictions constitutionnelles (accessibilité aux citoyens et indépendance, formation et échanges dans le sens de promouvoir une jurisprudence progressiste)
- Limiter le présidentialisme négro-africain, ce qui suppose de mieux encadrer le pouvoir exécutif, renforcer les pouvoirs législatif et judiciaire ainsi que les droits des citoyens
- Dresser l'inventaire des valeurs africaines positives et promouvoir leur constitutionnalisation
- Vulgariser la Constitution auprès de la société civile et des populations
- Promouvoir le renforcement des normes de convergence constitutionnelle au niveau de la CEDEAO.

C'est pour donner suite à ces recommandations que le Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD), en partenariat avec deux équipes de chercheurs du Bénin et du Sénégal, avec l'appui d'OSIWA, a lancé un projet de recherche-action sur le constitutionnalisme et les révisions constitutionnelles et électorales en Afrique de l'Ouest francophone et au Burkina Faso en particulier.

L'objectif général du projet est de contribuer à l'enracinement du constitutionnalisme dans les pays de la sous-région ouest africaine. Il s'agit d'une part, de procéder à une analyse de la politique constitutionnelle des Etats afin de comprendre les tenants et aboutissants de l'instabilité constitutionnelle et d'autre part, de formuler avec les parties prenantes les

solutions favorisant l'avènement de la stabilité constitutionnelle et de la promotion du constitutionnalisme dans les pays de la sous-région ouest africaine. Il s'agit donc de formuler des recommandations et proposer aux parties prenantes un code de « bonne conduite » et de « bonnes pratiques » en matière de révision des règles constitutionnelles.

La première étape du projet de recherche a consisté à finaliser la méthodologie et les outils de la recherche (problématique, question de recherche, guide d'entretien) indispensables pour la conduite de la recherche-action sur le constitutionnalisme et les révisions constitutionnelles dans les pays couverts (Bénin, Burkina Faso, Sénégal). L'activité a consisté d'abord à mettre en place les équipes de recherche dans les trois pays, sous la responsabilité des différents teams leaders que sont le Pr. Augustin Loada pour le Burkina Faso, le Pr Ismael Madior Fal pour le Sénégal et M. Gilles Badet pour le Bénin. Les équipes de recherche constituées dans les trois pays sont :

- Burkina Faso : Pr. Augustin Loada, Coordonnateur, directeur exécutif du Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD), M. Julien Natielse et Aboubacar Sango, tous deux doctorants à l'UFR/Sciences juridiques, Université de Ouagadougou).
- Sénégal : Pr Ismaïla Madior Fal, Coordonnateur et responsable du Groupe d'Etudes et de Recherches sur le Constitutionnalisme et la démocratie (GERCOD), le Pr. Sall (pour la synthèse des résultats de la recherche dans les trois pays), Mlle M. Gnagna Thiam, M. Seck Dramé et M. Djibril Diawara, tous trois doctorants en science politique à l'Université Cheick Anta Diop de Dakar
- Bénin : M. Gilles Badet (coordonnateur) et M. Mathias Hounpké (politologue à l'Assemblée nationale)

S'agissant de la méthodologie, les équipes de recherche ont retenu deux approches dont la combinaison permet de mieux appréhender les révisions constitutionnelles en Afrique :

- l'approche juridique classique pour aborder la question des révisions constitutionnelles sous l'angle de la théorie du pouvoir constituant dérivé, des techniques de révision et des limites au pouvoir de révision
- l'approche stratégique pour aborder la pratique des révisions, l'idée principale étant que pour comprendre les révisions constitutionnelles, il faut prendre les acteurs et leurs actions comme variables explicatives. L'approche stratégique aborde la révision constitutionnelle comme une sorte de jeu comprenant des règles, des ressources et des acteurs qui possèdent plus ou *moins* d'autorité et qui manifestent leur appui ou leur *opposition* aux autres acteurs. L'approche stratégique s'intéresse donc essentiellement à la stratégie et au comportement des acteurs.

La question de recherche est celle de savoir si les déficiences du constitutionnalisme constatées dans plusieurs pays africains quelques années après la vague de libéralisation politique des années 90 n'est pas au moins due à certaines révisions constitutionnelles. Notre hypothèse de départ c'est que certaines révisions des règles constitutionnelles (au sens formel et matériel) ont affaibli le néo-constitutionnalisme africain amorcé au début des années 90. Aucune Constitution ne saurait demeurer intangible. Des révisions peuvent donc survenir dans la vie d'un texte. Mais il convient de distinguer, du point de vue démocratique, les « révisions consolidantes » des révisions « dé-consolidantes ». Les premières visent à renforcer la démocratie, élargir les libertés des citoyens, à promouvoir le bien commun. Les

secondes, elles, relèvent d'un mouvement « révisionniste » ou de restauration autoritaire, et visent à affaiblir le néo-constitutionnalisme du début des années 90, à remettre en cause les acquis démocratiques concédés au début des années 90 dans la plupart des Etats, lorsque sous la pression du mouvement démocratique ascendant les princes en place ont dû concéder des réformes constitutionnelles démocratiques. Il existe certes d'autres déterminants de l'affaiblissement du néo-constitutionnalisme (par exemple faiblesse des contre-pouvoirs : des partis d'opposition, de la société civile, de la presse, des juges constitutionnels). Mais nous avons choisi de nous focaliser sur le « révisionnisme » des règles constitutionnelles que nous définirons comme un type de révision qui ne vise pas à renforcer la démocratie mais plutôt à renforcer une domination politique personnelle en manipulant les règles du jeu et/ou en abusant de sa position dominante. Un critère distinctif pourrait être le caractère controversé des réformes projetées.

Les résultats de la recherche menée dans chacun des trois pays ont été présentés respectivement à Ouagadougou (3 juin 2008), Dakar (24 juillet 2008) et Cotonou (8 août 2008), à la faveur d'ateliers nationaux. Ce sont ces résultats comparés qui font l'objet de la présente publication, laquelle comprend également un code Ouest Africain de « bonne conduite » et de « bonnes pratiques » en matière de révision constitutionnelle adopté par le séminaire international qui s'est tenu à Ouagadougou les 10 et 11 novembre 2008.

Toutes les équipes de recherche remercient OSIWA, les personnes qui ont accepté d'être interviewées, les participants aux différents ateliers nationaux et séminaire international pour leur inestimable contribution à la présente publication.

# **RAPPORT DE RECHERCHE**

## INTRODUCTION

Près de vingt ans après les transitions démocratiques consécutives à la chute du « Mur de Berlin », les Etats africains s'interrogent à nouveau sur l'avenir des institutions qui régissent leurs sociétés politiques.

*Le contexte* dans lequel cette remise en question s'opère est cependant assez différent de celui des années 90. A l'époque, le mouvement des idées semblait plus facile à décrire, l'évolution des mentalités allait presque systématiquement dans le même sens : en finir avec des institutions de type monocratiques, propres à assurer la domination d'un parti ou d'un homme sur l'ensemble des acteurs politiques. L'heure était donc à la « démocratisation », mot d'ordre plus ou moins confus, mais dont on devinait, un peu partout, les implications : fin des partis uniques, de droit ou de fait, affirmation positive du droit au pluralisme, atténuation ou élimination des « présidentielismes » dont le continent semblait s'être fait une spécialité, mise en place de juridictions constitutionnelles chargées, notamment, de veiller à l'effectivité des « droits fondamentaux » affirmés par les Constitutions et de garantir l'équité dans le jeu politique, etc.

A la veille des années 2010, la question constitutionnelle se pose toujours, mais dans des circonstances différentes. Le climat s'est en effet alourdi, le scepticisme a gagné bien des esprits désenchantés par une « expérience démocratique » génératrice, en effet, de beaucoup de désillusions. Le bilan est loin d'être positif. La plupart des Etats semblent échaudés par leur plongée dans l'univers de la « démocratie », et par un curieux retour des choses, se mettent à revenir sur ce qu'ils ont semblé admirer il y a quelques années. Le dernier mouvement des idées et des réformes atteste une sorte d'atavisme, de retour aux habitudes monocratiques. Tel est l'enjeu des révisions constitutionnelles opérées ces dernières années. En même temps qu'il révèle une sorte d'ineffectivité de la norme constitutionnelle, sa soumission à des conjonctures politiques ou électorales, ce révisionnisme fait apparaître, sur le fond, toute la difficulté d'un enracinement de l'exercice démocratique et équilibré du pouvoir en Afrique. La Constitution, qui a une vocation à la pérennité et qui constitue une sorte de défi au temps qui passe, se caractérise aujourd'hui, au contraire, par sa malléabilité. La quasi totalité des Etats du continent a succombé aux vertiges de ce mouvement révisionniste, et la réflexion sur le phénomène n'en est que plus justifiée.

L'option a été faite, ici, d'étudier à cet égard l'expérience de trois pays : la Bénin, le Burkina Faso et le Sénégal. Il convient de reconnaître la part de la contrainte dans le choix d'un tel échantillon. Les membres de l'équipe de recherche sont en effet des ressortissants de ces Etats, dont ils connaissent, bien évidemment, très bien l'expérience. Mais ce facteur n'a pas été le seul à jouer. *Une option méthodologique* explique également cette sélection. Les trois cas choisis ont en effet l'avantage de représenter une palette assez significative de la diversité des expériences de révisions constitutionnelles en Afrique. A l'extrême, il y a le Bénin, qui a non seulement initié l'expérience des « conférences nationales » mais qui s'est illustré par une stabilité constitutionnelle remarquable dans le contexte actuel : sa « Loi Fondamentale » de 1990 n'a en effet jamais été révisée. A l'autre bout, il y a le Sénégal, caractérisé au contraire par une certaine fébrilité constitutionnelle, l'actuelle Constitution, qui date de 2001, connaissant une moyenne d'une révision tous les sept mois. Entre les deux, il y a le Burkina Faso, dont la Constitution actuelle a été amendée quatre fois (en 1997, en 2000, en 2002 et en 2009).



Au titre de la méthode, il a été également retenu d'allier l'étude des textes à la perception empirique des réformes constitutionnelles par les acteurs politiques (partis politiques essentiellement) et sociaux (organisations de la société civile). Il a donc fallu, dans un premier temps, procéder à une revue documentaire consistant à se pencher sur les textes mêmes des révisions, et sur les conditions formelles de leur adoption. Dans un second temps, des entretiens ont été menés auprès des acteurs précités : hommes politiques, parlementaires ou non parlementaires, responsables de médias, leaders de la société civile, etc. Une telle méthode a l'avantage, de notre point de vue, de dépasser l'approche simplement formaliste ou « positiviste » des révisions constitutionnelles, celle qui s'attache à étudier uniquement leur conformité à des principes généraux ou à des procédures spécifiées. La vocation même d'une Constitution, sa dimension « sociale », invitait à élargir la perspective et à s'interroger sur l'enracinement sociologique de celle-ci, tant il est vrai que la « qualité » d'une Constitution s'apprécie aussi à l'aune du consensus réalisé autour d'elle.

Les trois expériences étudiées ont fait apparaître, comme on pouvait s'y attendre, des différences entre les cas : il a été dit que c'est en raison même de la diversité de ces trajectoires que ces pays ont été choisis. Mais au-delà de ces variantes, les révisions constitutionnelles révèlent quelques constantes, posent toutes des problèmes touchant les domaines suivants :

- La procédure même de la révision : son organisation formelle, les bornes qu'elle assigne au pouvoir constituant dérivé, l'équilibre qu'elle instaure ponctuellement entre les pouvoirs, protagonistes de la révision, etc.
- Le contrôle a posteriori du pouvoir constituant, c'est-à-dire l'intervention éventuelle du juge constitutionnel dans le processus de la révision. Certes, cette intervention ne s'impose d'office, elle n'est pas une étape nécessaire du processus, puisque le juge ne se prononce que s'il est saisi. Mais il est intéressant de voir dans quelle mesure le contrôle juridictionnel, qui est le seul susceptible d'être efficace dans le contexte étudié, s'effectue. Cette mesure est aussi, souvent, celle de l'« audace » de cet arbitre de la démocratie qu'est devenu le juge de la Constitution. Elle permet d'avoir une idée de la plus ou moins grande « résistance » du milieu face aux ambitions réformistes.
- L'objet même des révisions est également intéressant à étudier. La plupart du temps en effet, le révisionnisme se déploie dans une certaine tension, dans une certaine opposition des points de vue des acteurs politiques. Il est important de se pencher sur l'enjeu de telles dissensions.
- Enfin, une étude des révisions constitutionnelles ne peut pas passer sous silence l'« ambiance » dans laquelle celles-ci sont menées, le consensus ou les divergences auxquels ces réformes donnent lieu. C'est la question de la légitimité des révisions qui est alors posée, et l'on a vu que la nécessité d'en rendre compte explique le choix qui a été fait de porter un intérêt à la perception du révisionnisme par les acteurs politiques et sociaux.

Sur la base de ces observations, le présent rapport sera organisé autour de deux points :

I – **les facteurs du changement constitutionnel**, c'est-à-dire les éléments susceptibles d'en expliquer l'essor ou au contraire la faiblesse, et qui touchent à la fois à l'organisation formelle de la procédure de révision et aux éventuelles modalités de contrôle du pouvoir constituant ;

II – **les caractéristiques du changement constitutionnel**, qui renvoient d'une part à l'objet même des révisions, lesquels donnent une idée des enjeux que celles-ci recèlent ; d'autre part, au caractère plus ou moins inclusif, plus au moins consensuel des réformes.

## **I – LES FACTEURS DU CHANGEMENT CONSTITUTIONNEL**

Deux éléments doivent donc être pris en compte à cet égard :

- l'organisation générale de la procédure par la Constitution, sa plus ou moins grande rigidité (A);
- le contrôle susceptible d'être exercé sur le pouvoir constituant, contrôle qui demeure en principe l'apanage du juge de la Constitution (B)

### **A – L'organisation de la procédure de changement constitutionnel :**

Un premier constat s'impose, à vrai dire nourri d'évidence : c'est que là où les procédures formelles de révision, ou les conditions politiques s'y prêtent, les révisions ont tendance à se multiplier.

A cet égard, l'échantillon de l'étude révèle une fracture assez nette, entre d'une part le Bénin, pays qui n'a pas connu de révision depuis 1990, et les deux autres Etats, le Burkina Faso et le Sénégal. Sans doute les différences sont elles moins marquées si l'on se penche sur les procédures formelles de révision. A cet égard, il existe quelques variantes entre les trois pays. Mais outre que celles-ci n'ont pas été déterminantes en pratique, on relève qu'il existe beaucoup de similitudes entre ces dispositions :

- *L'initiative même de la révision* appartient, dans les trois cas, au Président de la République et aux membres de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>. Il s'agit donc d'un pouvoir partagé entre l'Exécutif et le Législatif. Mais on devine bien qu'en fait, et compte tenu de l'orientation présidentieliste (Burkina Faso et Sénégal) ou à tout le moins « présidentielle » du régime politique (Bénin), aucune révision ne pourra se faire sans au moins la bienveillance de la Présidence de la République. Le Burkina Faso présente

---

<sup>1</sup> Articles 154 de la Constitution béninoise, 161 al 1<sup>er</sup> de la Constitution burkinabé, 103 al 1<sup>er</sup> de la Constitution sénégalaise

sur ce point précis une particularité, puisque sa Constitution admet également, parmi les initiateurs possibles d'une révision, le « peuple », c'est-à-dire une fraction d'au moins 30.000 personnes, ayant le droit de vote, et qui agirait par voie de « pétition ». Celle-ci doit comporter une proposition de révision, rédigée et signée ; elle doit plus généralement obéir aux conditions de recevabilité fixées par la loi n° 27/94/ADP du 24 mai 1994 portant organisation du droit de pétition. A ce jour, le peuple burkinabé n'a cependant jamais initié une réforme, de sorte qu'il est possible de dire que les révisions restent, aujourd'hui, une affaire des « politiques »

- *Le déroulement même de la procédure de révision* n'est pas tout à fait le même dans les trois pays. On relève une différence entre d'une part le Bénin et le Burkina Faso, d'autre part le Sénégal. Les deux premiers pays ont mis en place une procédure relativement complexe, avec des exigences particulières de majorité, formulées aux différentes étapes de la procédure de révision. En comparaison, la procédure en vigueur au Sénégal paraît relativement simple, l'exigence d'une majorité qualifiée étant non seulement moins forte (3/5 contre respectivement 3/4 et 4/5), mais ne jouant que dans une seule circonstance (lorsque le « Congrès » se réunit pour approuver définitivement le projet ou la proposition de réforme).

Au Bénin, la procédure de révision comporte deux étapes, avec des exigences de majorité particulières à chacune d'elles. Dans un premier temps, le projet ou la proposition de révision doit être « pris en considération », c'est-à-dire avalisé dans son principe par les députés. Une majorité des 3/4 de l'Assemblée nationale est alors nécessaire. Dans un second temps, et dans l'hypothèse où la voie du référendum est délaissée, la révision doit être approuvée à la majorité des 4/5 des membres de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>.

Au Burkina Faso également, la procédure se déroule en deux étapes, similaires : le vote du principe même de la révision et le vote du texte qui modifie la Constitution. L'Assemblée nationale intervient dans la première étape : elle se prononce pour ou contre la révision, à la majorité absolue de ses membres, c'est-à-dire par plus de la moitié des députés<sup>3</sup>. La deuxième étape consiste au vote du texte modificatif lui-même, vote qui a lieu à la majorité des 3/4 des membres de l'Assemblée nationale. Lorsque le texte n'obtient pas cette majorité qualifiée, ou si le Président de la République le veut tout simplement, la réforme est soumise au référendum. Dans cette dernière hypothèse, la révision est adoptée si elle obtient la majorité (simple) des suffrages exprimés<sup>4</sup>.

La procédure de révision choisie par le Sénégal est un peu moins contraignante. Le texte modificatif de la Constitution est d'abord adoptée dans les conditions d'une loi ordinaire, puis, dans un second temps, et lorsque le chef de l'Etat a décidé de ne pas recourir à la voie référendaire, approuvé définitivement par le « Congrès » (Assemblée nationale et Sénat) à la majorité des 3/5<sup>5</sup>.

Est-il possible d'établir un lien entre l'organisation de ces procédures et ce qu'on pourrait appeler le taux de révision ? Quoi qu'il en soit, un constat s'impose : là où cette procédure est relativement simple (Sénégal), les réformes se sont multipliées, alors qu'une organisation procédurale délibérément complexe semble décourager les velléités réformistes (Bénin).

---

<sup>2</sup> Art 154 et 155 de la Constitution béninoise

<sup>3</sup> Art 3 de la loi du 23 janvier 1997

<sup>4</sup> Art 161 de la Constitution burkinabé

<sup>5</sup> Art 103 al 5 de la Constitution sénégalaise

Evidemment, le Burkina Faso, qui a adopté une procédure qui, en termes de complexité, se situe entre ces extrêmes, n'a effectivement connu qu'un nombre relativement limité de réformes de la Constitution actuelle (quatre).

Il existerait alors une relation entre l'organisation de la procédure de révision et la propension à mettre effectivement en œuvre celle-ci. En d'autres termes, et contrairement à ce qu'on pourrait croire au sujet du révisionnisme actuel en Afrique, les contraintes procédurales ne seraient pas si inefficaces que cela. Sans doute la conclusion demande-t-elle, pour être généralisée, à être confrontée à d'autres expériences nationales, mais dans le cadre de l'échantillon de l'étude, elle s'impose avec force.

Quant aux limites assignées au pouvoir constituant dérivé, c'est-à-dire à toute révision constitutionnelle, elles présentent également quelques différences, mais dont il convient de relativiser l'importance car elles n'ont, à ce jour, pas vraiment influé sur les entreprises de révision.

La Constitution béninoise prévoit qu'aucune révision ne peut avoir lieu s'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine de l'Etat ainsi que la laïcité ne peuvent non plus faire l'objet d'une révision<sup>6</sup>.

Au Burkina Faso, trois limites sont assignées au pouvoir constituant dérivé. Celui-ci ne peut en effet remettre en cause la nature et la forme républicaine de l'Etat, le système multipartite et l'intégrité du territoire national.

Enfin, l'article 103 de la Constitution sénégalaise dispose que la forme républicaine de l'Etat ne peut faire l'objet d'une révision. Deux autres impossibilités sont prévues. Il s'agit d'une part de l'interdiction de recourir, pour adopter des lois de révision de la Constitution, à l'article 65 de la Constitution, qui prévoit que l'Assemblée nationale peut déléguer à sa commission des délégations le pouvoir de prendre des mesures qui sont du domaine de la loi. Cette délégation s'effectue par une résolution de l'Assemblée nationale dont le président de la République est immédiatement informé. Il va de soi qu'une telle procédure est exclue pour les lois constitutionnelles. La solennité de celles-ci, l'importance de la matière sur laquelle elles portent –la Constitution, précisément –, interdit tout recours à cette procédure simplifiée. Une révision qui serait accomplie par ce biais-là a toutes chances d'être suspectée de « fraude ». La seconde interdiction est celle de recourir à la procédure des « lois d'habilitation » pour changer la Constitution. A l'instar de beaucoup de Lois Fondamentales modernes, la Constitution sénégalaise prévoit en effet que le pouvoir législatif peut autoriser l'Exécutif à prendre des mesures qui sont normalement du « domaine de la loi » (article 77). Il s'agit d'une procédure en principe exceptionnelle, dérogatoire du droit constitutionnel commun, et organisées dans des limites, temporelles notamment, très précises. Il est clair, là également, que la lourdeur voulue du processus de changement constitutionnel n'est pas compatible avec l'esprit de la procédure d'une « loi d'habilitation ». La révision de la Constitution ne peut emprunter cette voie.

---

<sup>6</sup> Art 156 de la Constitution béninoise

L'organisation générale de la procédure de révision n'est pas cependant la seule clé de compréhension du révisionnisme constitutionnel. L'étude entreprise semble révéler qu'au-delà du droit formel, les conditions politiques ambiantes constituent des éléments d'explication du phénomène étudié.

Le cas du Bénin est à cet égard exemplaire. A la difficulté de mettre en œuvre avec succès la procédure de révision, s'ajoute un contexte politique national caractérisé par la difficulté de former des majorités monolithiques et disciplinées, gage d'un bon déroulement du processus révisionniste. Le mode de scrutin retenu pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale est la proportionnelle avec la plus forte moyenne, et les circonscriptions électorales sont au nombre de 24. Un parti politique ou une alliance de partis ne peut, en fait, avoir la majorité simple, a fortiori la majorité qualifiée requise, à deux reprises, par la Loi Fondamentale du Bénin dans le cadre de la révision. Depuis la mise en place de celle-ci, en 1990, le meilleur score enregistré reste celui de la « Renaissance du Bénin » aux législatives de 1999, avec 27 députés sur les 83 de l'Assemblée nationale. Quant aux coalitions de partis, ce sont les Forces Cauri pour un Bénin Emergent (FCBE) qui détiennent le record avec 35 députés en 2007. Avant cette date, c'est l'UFB (Union pour le Bénin du Futur), qui détenait le record de score d'une alliance, soit 31 députés en 2003. Le contexte béninois est donc caractérisé par l'absence d'un parti dominant, depuis la disparition du Parti de la Révolution populaire du Bénin, parti unique de la période révolutionnaire. Depuis, tous les présidents de la République ont été portés au pouvoir non par un parti politique hégémonique ou dominant, mais par des dizaines de partis politiques et des centaines de mouvements de la société civile, associations et autres. Il en a été ainsi de l'élection de Nicéphore Soglo en 1991, de Mathieu Kérékou en 1996 et 2001, et de Yayi Boni en 2006. La difficulté de s'appuyer sur des majorités nettes et unies est accentuée, dans le contexte béninois, par une certaine volatilité des blocs majoritaires, qui ne survivent pas nécessairement à l'événement générateur de leur formation. Pour rester dans le cas de l'élection présidentielle, on note ainsi qu'au lendemain de leur départ du pouvoir, les Présidents Soglo et Kérékou ont vu se disloquer les majorités qui les soutenaient quand ils étaient chefs de l'Etat. Il y a fort à parier que l'alliance « Forces Cauri pour un Bénin Emergent », soutien de l'actuel chef de l'Etat, connaîtra le même sort. Dans une perspective plus « historique », sur la « longue durée », le pays confirme l'analyse faite plus haut. En effet, il existe un contraste saisissant entre deux périodes de l'histoire politique béninoise : celle qui s'étend de 1959 à 1972, et celle qui a commencé en 1990. La différence entre les deux périodes tient précisément à la structuration du système partisan, lequel commande la composition de l'organe législatif, et se reflète dans la stabilité constitutionnelle du pays. La première période est celle du parti dominant, parti unique au demeurant. Le Parlement est donc occupé par un camp monolithique et discipliné, et le pouvoir en place a toute latitude de mener les réformes qu'il veut. Au cours de cette période (13 années), le pays a connu 7 Constitutions, soit une moyenne supérieure à un texte constitutionnel tous les deux ans. Aucune Constitution n'a été appliquée pendant plus de trois ans. Au contraire, la période actuelle est caractérisée par la stabilité constitutionnelle. Cela tient, au moins en partie, on l'a vu, à la difficulté de trouver de solides majorités parlementaires.

Au rebours du cas béninois, il ya les exemples burkinabè et sénégalais. Dans les deux cas, les entreprises de révision n'ont pas été vraiment contrariées, le pouvoir exécutif disposant d'une majorité parlementaire disciplinée et, il faut bien le dire, ne rechignant pas à avaliser les réformes, dès lors qu'elles émanent du même camp.

Au Burkina Faso, le CDP, parti dominant favorable au Président de la République, a soutenu les révisions initiées. L'opposition présente au Parlement n'a même pas, dans ce pays, la capacité de saisir le juge (1/5 en principe des membres de l'Assemblée nationale), sauf avec la bienveillance de la majorité présidentielle.

Au Sénégal, depuis la Constitution de 2001, la physionomie de l'Assemblée nationale révèle un parti ultra dominant (le PDS) qui, à lui seul, représente une écrasante majorité au Parlement. Il convient au demeurant de relever que dès son accession au pouvoir, la formation politique fondée et dirigée par le Président de la République s'est évertuée à « absorber » des partis qui avaient, en 2000, appelé à voter pour son leader. Ceux-ci ont donc été un certain nombre à se fondre dans le parti dominant, phénomène défavorable à l'émergence de contre-pouvoirs. Dans le cas sénégalais, deux autres circonstances ajoutent à l'hypertrophie du parti au pouvoir. D'une part, c'est le Président de la République qui, *de jure*, est resté Secrétaire général de ce parti, cumul de qualités qui n'a pas été sans conséquence sur la neutralité attendue des institutions et des symboles de la République. En effet aux termes de l'article 38 de la Constitution, « *la charge de Président de la République est incompatible avec l'appartenance à toute assemblée électorale, Assemblée nationale ou assemblées locales, avec l'exercice de toute autre fonction, publique ou privée, rémunérée. Toutefois, il a la faculté d'exercer des fonctions dans un parti politique ou d'être membre d'académies dans un des domaines du savoir* ». Sur la base de cette disposition, le Président de la République est resté Secrétaire général de son parti. D'autre part, une seconde Chambre a été mise en place en 2007, le Sénat. Or, la Constitution prévoit que c'est le Président de la République qui nomme plus de la moitié des 100 sénateurs qui composent la Chambre haute. Certes, les sénateurs n'ont pas le pouvoir d'initiative en matière de révision constitutionnelle, mais le Sénat n'en reste pas moins un acteur du processus de révision, puisqu'il peut, avec l'Assemblée nationale, se réunir en « Congrès » et approuver définitivement le projet ou la proposition de révision. Les conditions dans lesquelles les sénateurs sont, pour l'essentiel, désignés – c'est-à-dire nommés par un homme et non élus – sont de nature à les transformer en « obligés » de l'autorité nommante, et donc en approbateurs de toute réforme soutenue par le Président de la République. Bref, toutes les conditions sont réunies pour que le Parlement sénégalais actuel ne contrarie pas des révisions favorables au pouvoir exécutif en général, et au Président de la République en particulier.

Cette réalité pourrait participer à l'explication de l'inflation révisionniste notée dans le cas particulier du Sénégal. Plus généralement, elle pourrait, confrontée aux autres réalités nationales étudiées, accréditer l'idée que la composition politique du Parlement constitue un facteur explicatif du révisionnisme. Plus le contexte parlementaire est favorable, plus on aura tendance à réviser la Constitution. L'on a même le sentiment que c'est lorsqu'on est sûr que le Parlement adoptera la réforme que l'on initie celle-ci, l'Assemblée nationale ne se révélant pas un véritable lieu de débats contradictoires à l'occasion de l'élaboration ou de la révision de la Constitution.

Il ne suffit toutefois pas, pour l'initiateur d'une révision constitutionnelle, de franchir l'étape de l'adoption proprement dite de la réforme. A l'impératif politique d'avoir une forte majorité

parlementaire, s'ajoute la nécessité d'initier des révisions juridiquement irréprochables, des révisions conformes à la Constitution elle-même. Ce contrôle de la régularité juridique des réformes est en principe exercé par la juridiction constitutionnelle. Les modalités, théoriques et pratiques de ce contrôle, sont également un paramètre à prendre en compte dans l'étude de l'élaboration et surtout de la révision de la Constitution.

## **B – Le contrôle juridictionnel du pouvoir constituant**

L'échantillon choisi pour mener l'étude semble, sur ce point également, livrer quelques enseignements. Ces enseignements sont, à vrai dire logiques. Ils viennent corroborer l'hypothèse suivant laquelle un exercice ambitieux ou audacieux de la fonction juridictionnelle est de nature à décourager la tentation réformiste.

Le juge constitutionnel béninois, à qui il est arrivé d'invalider une loi de révision de la Constitution, exerce un contrôle poussé sur de telles normes. Il n'est, pour s'en rendre compte, que de se souvenir de la décision rendue par celui-ci le 8 juillet 2006, dont il n'est pas inutile de rappeler le contexte. En 2006, les députés béninois tentent d'appliquer à leur mandat, en cours, la modification constitutionnelle qui porte de 4 à 5 ans la durée du mandat parlementaire. Ils s'accordent donc, le 23 juin, par 71 voix sur 83, une prorogation d'un an de leur mandat jusqu'en avril 2008 au lieu du terme initial de 4 ans prévu pour avril 2007. Ils voulaient ainsi, avancement-ils, cumuler les élections législatives et les élections communales, municipales et locales, afin de réaliser des économies à l'Etat qui, disaient-ils toujours, dépense beaucoup d'argent dans l'organisation des scrutins. Les députés à l'Assemblée nationale réussissent ainsi à rassembler plus des 4/5 de voix des membres de celle-ci, majorité nécessaire à une réforme de la Constitution du 11 décembre 1990. Saisie par de nombreux requérants, la Cour constitutionnelle rend un arrêt dont l'un des passages les plus importants est le suivant :

*« Considérant qu'aux termes de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 :*

*« Les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée du mandat est de quatre ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la nation toute entière et tout mandat impératif est nul »*

*Considérant que ce 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 n° 2006-13 adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006, sans*

*respecter le principe à valeur constitutionnelle ainsi rappelé, sont contraires à la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens... ».*

Ce qui est remarquable dans cette décision, c'est qu'elle vient censurer une loi constitutionnelle sur des bases autres que celles des limites traditionnellement assignées au pouvoir constituant dérivé. Ces limites, au Bénin, sont, rappelons-le, les suivantes : la laïcité de la République, l'intégrité du territoire, la forme républicaine de l'Etat. Aucune révision ne peut tendre à remettre en cause l'un de ces éléments. De manière fort logique, on se tourne vers des limitations de ce type pour censurer le pouvoir constituant dérivé. Or, le juge constitutionnel béninois semble ajouter à celles-ci puisqu'il invoque une limitation qui ne figure pas dans le texte constitutionnel : le « consensus national » issu de la « Conférence nationale » qui a présidé à l'élaboration de la Loi Fondamentale du 11 décembre 1990. On peut donc dire qu'un tel arrêt vient ajouter à la difficulté de réviser la Constitution du Bénin. Sans doute s'agit-il là d'une décision de principe, dont la philosophie peut incontestablement être opposée à toute entreprise de réforme ultérieure. La juridiction constitutionnelle est donc à l'avenant de la procédure de révision telle que formulée dans la Constitution. A la forte rigidité de celle-ci, s'ajoute la vigilance sourcilleuse du juge.

A l'inverse, la juridiction constitutionnelle sénégalaise se caractérise par sa réticence à pousser loin son contrôle des lois constitutionnelles. Une décision rendue le 9 octobre 1998 en atteste. Saisi pour se prononcer sur la loi portant révision de certaines dispositions de la Constitution, et supprimant d'une part la limitation des mandats présidentiels, d'autre part la règle dite du « quart bloquant », qui oblige le vainqueur de l'élection présidentielle à être élu par au moins un quart des électeurs inscrits, le Conseil constitutionnel répond sobrement que *« la loi attaquée modifie( ...) la Constitution, qu'elle est donc une loi constitutionnelle dont le contrôle échappe à la compétence du Conseil constitutionnel »*. Le 1<sup>er</sup> juin 2003, la Haute juridiction est de nouveau saisie pour se prononcer sur la constitutionnalité de la loi constitutionnelle instituant le « Conseil de la République pour les Affaires Economiques et Sociales ». Elle reste fidèle à sa jurisprudence antérieure, puisqu'elle répète que *« l'alinéa premier de l'article 92 de la Constitution et l'article premier de la loi organique susvisée donnent compétence au Conseil constitutionnel pour connaître de la constitutionnalité des lois ; que le Conseil constitutionnel ne tient de ces textes ni d'aucune autre disposition de la Constitution et de la loi organique, le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle (...) ; qu'il résulte de ce qui précède que le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour statuer sur la demande susvisée par laquelle les députés requérants lui défèrent, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, la loi portant révision de la Constitution relative à l'institution d'un Conseil de la République pour les Affaires Economiques et Sociales, votée à l'Assemblée nationale le 09 mai 2003 »*. Enfin, par un arrêt du 18 janvier 2006, le Conseil constitutionnel, invité à se prononcer sur la loi constitutionnelle portant prorogation du mandat des députés, déclare *« que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution et la loi organique sur le Conseil constitutionnel ; que le Conseil ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux limitativement prévus par les textes ; que le Conseil constitutionnel ne tient ni des articles 74 et 103 de la Constitution ni d'aucune disposition de la loi organique le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle »*.



Avec une remarquable constance, le juge sénégalais refuse donc de contrôler les lois de révision de la Constitution. Faut-il voir, dans cet effacement voulu et dans l'inflation des révisions dans ce pays une relation de cause à effet ? Toujours est-il que la tendance jurisprudentielle n'est pas de nature, c'est clair, à décourager les volontés révisionnistes du pouvoir politique. Adossé à une majorité parlementaire monolithique et disciplinée, assuré, par avance pourrait-on dire, d'une sorte de discrétion bienveillante du juge, ce pouvoir n'a aucune raison de ne pas procéder aux réformes qu'il veut.

Dans le cas du Burkina Faso, on relève la même faiblesse du contrôle de constitutionnalité en général. Les techniques que le juge adopte ne sont certainement pas de nature à favoriser l'émergence de méthodes « audacieuses », semblables, par exemple, à celles dont use la Cour constitutionnelle du Bénin. Il est vrai que le juge burkinabé n'a pas encore, comme le juge constitutionnel sénégalais, affirmé son incompétence de principe à examiner une loi réformant la Constitution. Mais au regard de sa jurisprudence, il est fort probable que le juge constitutionnel burkinabé, s'il en a l'occasion, suive son homologue sénégalais plutôt que béninois.

Il convient d'ajouter, dans le cas particulier du Burkina Faso, une autre donnée : c'est l'impossibilité juridique même, pour toute organisation censée être un contre pouvoir, et notamment pour l'opposition représentée au Parlement, de saisir le juge de la Constitution pour examen des lois de révision. En effet, l'exigence fixée par la Loi Fondamentale burkinabé – représenter au moins 1/5 des membres de l'Assemblée – n'est satisfaite par aucun groupe parlementaire d'opposition. Le fait est à relier avec une donnée politique entrevue précédemment : l'existence, dans les pays enclins à réviser leur Constitution, d'un parti politique ultra dominant, qui a souvent les moyens juridiques, à lui seul, d'initier des réformes.

Le juge, à travers ses méthodes, intervient sur un autre plan. On peut dire que sa propension à infléchir le sens des dispositions d'un texte, à « adapter » la Constitution, peut permettre de faire l'économie de révisions formelles, et donc de garantir une certaine stabilité constitutionnelle.

Le cas du Bénin, parmi les pays de l'échantillon, le prouve assez. La question s'y est posée, en 1996, de savoir si le Président de la République pouvait nommer un « Premier ministre », alors qu'un tel poste, dans le système « présidentiel » béninois, n'était pas prévu par la Constitution. Une lecture « exégétique », c'est-à-dire une interprétation littérale de la Constitution aurait conduit à répondre par la négative, et donc à considérer que pour qu'une telle fonction puisse exister, il fallait amender la Constitution. Le juge s'est montré moins attaché à la lettre des textes. Il a estimé que le Président de la République pouvait parfaitement créer un tel poste sans que la Loi Fondamentale fût changée, l'essentiel étant qu'il conserve son attribution de « Chef du Gouvernement » et que le Premier ministre ne soit que le coordonnateur de l'action gouvernementale.

Au-delà de la faiblesse du contrôle de constitutionnalité des lois de révision, qui touche aux techniques et méthodes qui sont celles du juge, il convient de s'interroger plus largement sur la place même de ce juge dans le champ institutionnel des Etats. Il est en effet remarquable, dans deux des trois cas étudiés notamment, que la place du juge, aient été au cœur de débats qui étaient relatifs à des révisions constitutionnelles. Tout se passe comme si l'attitude de ce juge à l'égard des entreprises de révision constitutionnelles était une sorte d'instrument de mesure de la crédibilité de celui-ci.

L'effacement de la juridiction constitutionnelle, observable au sujet des lois de révision, ne tient pas en effet aux seules méthodes juridictionnelles, à des éléments « techniques » ; il trouve aussi son explication dans la perception même que les citoyens ont de ce juge, de sa crédibilité en tant qu'institution. Il existe en effet un lien entre les perceptions des citoyens à l'égard de la juridiction constitutionnelle et le comportement pratique de celle-ci, sa plus ou moins grande audace à assumer pleinement ses fonctions. Or, à cet égard, il n'est pas exagéré de dire que le juge constitutionnel souffre d'une « crise de confiance », d'une sorte de « déficit de légitimité ».

Même le Bénin n'échappe pas tout à fait à une telle réalité. Dans ce pays, le juge a dû faire face à des critiques venant d'acteurs politiques. Au mois de décembre 1996, certaines formations ont organisé des « marches pacifiques » pour dénoncer un certain nombre de décisions que la Cour avait prises après les élections législatives qui venaient de se dérouler. Il est vrai que la crise de confiance est beaucoup plus sérieuse dans les autres contextes étudiés.

Dans le cas du Burkina Faso, deux événements en disent long sur la confiance accordée à la juridiction constitutionnelle. En 2005, le juge était invité, dans sa décision du 14 octobre, à se prononcer sur les effets dans le temps de la révision constitutionnelle du 11 avril 2000 concernant le mandat du Président de la République, mais surtout, « *in limine litis* », sur une demande de récusation de quatre membres du Conseil constitutionnel, suspectés de partialité par les auteurs de la saisine, au motif que certains d'entre eux avaient été ministres de Gouvernements nommés par le Président du Faso, et que d'autres avaient, dans le passé manifesté leur proximité avec le pouvoir, en refusant le rapport d'une commission d'enquête dont les conclusions semblaient accablantes pour des personnes proches de ce pouvoir. Le Conseil a évidemment rejeté cette demande de récusation, dont la seule existence témoigne cependant d'une certaine suspicion à son égard. Plus récemment d'ailleurs, le Conseil constitutionnel burkinabè a été confronté aux mêmes difficultés, mais cette fois-ci c'est le pouvoir lui-même qui trouvait à redire sur son fonctionnement. Plus précisément, c'est le président de la juridiction qui était directement concerné, puisque par décret du 5 septembre 2007, le Président du Faso l'a démis de ses fonctions et remplacé par un autre magistrat. La mesure peut sembler étonnante, s'agissant de juridictions d'un type particulier, impliquant de fortes garanties d'indépendance et d'inamovibilité. On doit pourtant convenir que le décret présidentiel est parfaitement conforme à la Constitution du Burkina Faso, puisqu'aux termes de celle-ci, « sauf pour son président, les membres du Conseil constitutionnel sont nommés pour un mandat unique de neuf ans » (article 152 alinéa 2). Toutefois, que l'autorité politique puisse nommer le président de la juridiction constitutionnelle se conçoit certes, mais qu'elle puisse le démettre, et lui faire perdre du même coup la qualité de membre de la juridiction est une prérogative qui s'accorde mal avec l'indépendance – dont l'inamovibilité, même relative,

est une composante – attendue d’une juridiction à l’office si sensible. Outre que l’institution elle-même pourrait, au-delà de la personne de son président, souffrir de cet aléa, l’usage du pouvoir de révocation dans ces conditions comporte toujours l’inconvénient de renvoyer l’image d’un « règlement de comptes ».

Au Sénégal, l’Opposition avait pu voir dans le Conseil constitutionnel, au début des années 90, une instance au service exclusif du Gouvernement en place, et qui, par ses décisions, empêchait toute possibilité d’alternance dans le pays. Deux faits sont à cet égard révélateurs. L’un est l’assassinat, au lendemain des élections législatives de 1993, du vice- président de cette juridiction. L’autre événement a eu lieu en 2001, à la veille des législatives anticipées. Le Conseil constitutionnel avait refusé que l’effigie du président de la République, par ailleurs Secrétaire général d’un parti, pût figurer sur les affiches de ce parti qui allait aux élections. Le Conseil s’est fondé, pour cela, sur des dispositions du code électoral et sur un principe assez général, l’égalité des candidats devant la loi. Le Président de la République ne s’est pas incliné de bonne grâce devant ce verdict ; il a, en vertu de sa qualité de « gardien de la Constitution », écrit au président de la juridiction pour exprimer son désaccord.

Ces événements qui ont touché les juridictions constitutionnelles révèlent que celles-ci ne font pas toujours consensus, qu’il règne, à leur sujet, et à intervalles réguliers, une sorte de défiance. Il va de soi qu’un tel climat n’est pas favorable à une saine perception de leur rôle, et ne conforte pas les juges eux-mêmes dans l’accomplissement de leur mission. Ce climat est aussi une donnée qu’il faut prendre en compte si l’on veut comprendre la relative facilité avec laquelle les Constitutions sont faites et défaites aujourd’hui en Afrique.

Le rôle du juge et la plus grande souplesse des procédures de révision des Constitutions constituent, d’après les études présentées, les deux facteurs les plus importants de l’élaboration et de la révision des Constitutions. Il convient, après l’étude des facteurs, de se pencher sur les caractéristiques du constitutionnalisme africain, qui est dominé par des tendances révisionnistes.

## **II – LES CARACTERISTIQUES DES CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS**

Sur quoi portent les révisions de la Constitution, quels sont leur objet, quels sont les enjeux de pouvoir qu’elles cachent ? Telle est la première question à laquelle il faut répondre. Cette réponse, on le devine, influera sur la seconde interrogation : dans quelle « atmosphère » se déroulent l’élaboration et la révision constitutionnelles ? Cette « atmosphère » est-elle plutôt consensuelle ou au contraire conflictuelle ?

### **A – L’objet des changements constitutionnels**

Au Bénin, on l'a vu, la Loi Fondamentale du 11 décembre 1990 n'a jamais été modifiée. Cette longévité relative tient sans doute, aussi, aux conditions de son élaboration, conditions dont il sera question plus loin.

Au Burkina Faso, quatre changements constitutionnels ont été enregistrés ces dernières années, sous l'empire de l'actuelle Constitution :

- La loi n°002/97/ADP du 27 janvier 1997 portant révision de la Constitution consistait en des amendements de pure forme et des amendements de fond :
  - Les amendements de pure forme portaient sur la chronologie de certains événements ou sur les dispositions de certains articles, qui comportaient quelques erreurs (art 13) ou fautes d'orthographe (art 59). Les révisions « de forme » visaient également à supprimer certaines expressions à connotation « révolutionnaire », en référence à une certaine période de l'histoire du pays. Des expressions comme « Assemblée nationale », « forces armées nationales », « chef d'état major des armées » retrouvaient ainsi droit de cité.
  - Les amendements de fond étaient relatifs à la durée du mandat présidentiel, l'hymne national et le fonctionnement des institutions. La suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels se recommandait, selon les initiateurs de la réforme, d'une application des principes démocratiques et de la liberté, pour les citoyens, d'élire qui ils voulaient aux fonctions de chef de l'Etat. La révision était donc présentée comme étant au service de la jouissance, par le citoyen, de ses droits civiques et politiques, droits dont l'importance et la nécessité de l'effectivité ont été affirmées par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du Faso, qui proclame que « les discriminations de toutes sortes, notamment celles fondées sur la race, l'ethnie, la région, la couleur, le sexe, la langue, la caste, les opinions politiques, la fortune et la naissance, sont prohibées ». Dans l'esprit des initiateurs de la révision, c'est la personne éligible au poste de Président de la République qui était alors victime de « discrimination ». La « relecture » de l'hymne national est, pour sa part, présentée comme un gage de paix sociale et de réconciliation, dans la mesure où elle permettrait de modifier certains passages du texte trop marqués par leur temps, et insuffisamment consensuels. La révision de 1997 comprenait un autre volet : la modification de l'article 109, afin de permettre aux députés de se prononcer sur l'allocution du Premier ministre sur l'« état de la nation », qui intervient en principe lors de la première session ordinaire du Parlement. Il s'agissait, ce faisant, de mettre fin à une source de « frustration » pour les membres de l'Assemblée.
  
- La loi n°003-2000/AN du 11 avril 2000 portant révision de la Constitution portait sur plusieurs points, qui sont les suivants :
  - Le mandat présidentiel : rétablissement de la clause limitant à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs et institution du quinquennat en lieu et place du septennat (justification : assurer l'alternance dans un délai maximum de deux mandats consécutifs)
  - les délais pour l'organisation d'élections législatives anticipées (justification : exigences liées à l'organisation de telles élections)

- la déclaration des biens des premiers responsables de l'Etat (exigence de moralisation de la vie publique)
  - la présidence du Parlement (le titre s'appliquait désormais au président de l'Assemblée nationale, il fallait en vérité consacrer un état de fait)
  - la suppléance des députés (éliminer les risques de « frustrations » pouvant être ressenties par les députés à l'occasion de cette suppléance et volonté d'améliorer les conditions de fonctionnement de l'Assemblée nationale)
  - la Chambre des représentants (pour lui permettre d'avoir plus d'influence sur les décisions de l'Assemblée nationale et lui donner l'initiative de la loi dans certains cas)
  - la réforme de l'appareil judiciaire (« éclatement » de la Cour suprême, pour des raisons d'efficacité)
  - le Conseil économique et social (institution qu'il fallait « constitutionnaliser »)
  - le régime des amendements (élargir l'initiative des députés en matière d'amendements)
  - l'ordre du jour des sessions parlementaires (permettre à l'Assemblée de maîtriser effectivement son ordre du jour)
- La loi n° 001-2002/AN du 22 janvier 2002 portant révision de la Constitution consistait en la suppression de la « Chambre des représentants ». Celle-ci était justifiée par des raisons économiques liées au coût de fonctionnement, mais aussi par le déséquilibre entre cette Chambre et l'Assemblée nationale.
- Quant à la révision constitutionnelle d'avril 2009, elle avait un double objet :
- d'une part, elle règle définitivement le conflit de compétence entre le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel en matière de contentieux des élections locales : désormais, seules les juridictions administratives ont compétence exclusive en cette matière, le Conseil constitutionnel demeurant compétent pour le contentieux relatif au référendum, aux élections présidentielles et législatives<sup>7</sup> ;
  - d'autre part, elle interdit la pratique du « nomadisme » ou de la « transhumance » politique par les députés. Désormais, « ... tout député qui démissionne librement de son parti ou de sa formation politique en cours de législature est de droit déchu de son mandat et remplacé par un suppléant » (article 85 nouveau de la Constitution). Le code électoral (article 238 nouveau) a aussi été révisé pour interdire le « nomadisme » des élus locaux.

Au Sénégal, les changements constitutionnels enregistrés ces dix dernières années sont les suivants :

- loi n° 98-11 du 2 mars 1998 portant révision de la Constitution (de 1963) et relative à la création d'un Sénat
- loi n° 98- 43 du 10 octobre 1998 portant révision des articles 21 et 28 de la Constitution (lesquels portent sur les modalités d'organisation de l'élection présidentielle)
- loi n° 99-02 du 29 janvier 1999 portant création d'une Cour des comptes : celle-ci est présentée comme participant à l'entreprise de « modernisation » de l'appareil

<sup>7</sup> L'article 127 de la Constitution a été subséquentement modifié.

judiciaire ; d'autre part, la création d'une Cour des comptes est une prescription de l'UEMOA, dont le Sénégal est membre

- loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution : adoption d'une nouvelle Constitution après l'alternance survenue en mars 2000. Ce texte va lui-même faire l'objet d'un certain nombre d'amendements :
- loi n° 2003-15 du 19 juin 2003 portant révision de la Constitution et instituant un Conseil de la République pour les Affaires Economiques et Sociales (CRAES)
- loi n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001. Cette réforme est présentée comme une mesure d'économie, face aux charges publiques impliquées par les sinistres de l'époque (intempéries et autres inondations)
- loi n° 2006-37 du 15 novembre 2006 modifiant l'article 33 de la Constitution : il s'agit de prendre en compte, dans l'organisation de l'élection présidentielle, du nouveau droit, droit de vote, accordé aux membres des corps militaires et para militaires
- loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février 2007 créant un Sénat. La mesure est présentée comme garantissant une meilleure représentation des collectivités locales et des sénégalais de l'extérieur
- loi constitutionnelle n° 2007-19 du 19 février 2007 modifiant l'article 34 de la Constitution : elle porte sur le jeu des retraits de candidature entre les deux tours de l'élection présidentielle
- loi constitutionnelle n° 2007-21 du 19 février 2007 modifiant la loi n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001. Cette loi fait suite à la décision du Conseil d'Etat du 12 janvier 2007 annulant le décret de répartition des sièges des députés. Dans ces conditions, la tenue des élections législatives n'était plus possible dans les délais prévus par l'article L.168 du Code électoral qui fait obligation aux déclarations de candidatures d'être déposées 60 jours avant la date du scrutin
- loi constitutionnelle n° 27-2007 du 15 mai 2007 relative au Sénat. Il s'agit, aux termes de l'exposé des motifs de la loi, de tirer les conséquences de la loi créant le Sénat sur deux points : indiquer que le président du Sénat peut assurer la suppléance du Chef de l'Etat en cas de démission, d'empêchement ou de décès ; d'autre part, supprimer la disposition de la première loi relative aux délais d'élection et de nomination des sénateurs, compte tenu du report des élections locales
- loi constitutionnelle de 2007 favorisant l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions et mandats
- loi constitutionnelle d'octobre 2008 qui retire de la Constitution la durée du mandat du président de l'Assemblée nationale, pour la renvoyer au Règlement intérieur de chaque Assemblée, qui la fixe désormais à un an.

Il ressort de ce bref passage en revue de l'objet des révisions constitutionnelles que celui-ci recèle souvent de forts enjeux de pouvoir. La Constitution, aujourd'hui, et au moins pour les pays étudiés, est une sorte d'instrument au service de la conservation du pouvoir. Elle est donc littéralement « instrumentalisée ». Les débats qui ont lieu, dans un passé récent notamment, sont polarisés sur la question des mandats et prérogatives : mandat du Président de la République (Burkina Faso, Sénégal), mandat des députés (Bénin, Sénégal). La question qui est toujours posée est celle de la « durée au pouvoir », celle de la conservation du pouvoir. Il s'agit donc d'une question très fortement « politisée », et le débat autour de la Constitution reproduit les clivages politiques traditionnels. Les positions des uns et des autres sont toujours prévisibles, elles reflètent la place occupée sur l'échiquier politique. Il est, presque toujours, question de « situations de pouvoir », de postures de puissance, de longévité au « pouvoir ».

L'élaboration, et surtout la révision des Constitutions mettent souvent en évidence un personnage précis : le chef de l'Etat, Président de la République. Elles posent donc – ou reposent – le problème du présidentielisme. Le retour en force du présidentielisme est associé à la problématique de l'effectivité de la Constitution en Afrique. De fait, si aujourd'hui on s'interroge sur le respect de la Constitution, c'est parce que dans la quasi totalité des pays où le débat se pose, c'est d'abord le Chef de l'Etat, dans son statut ou ses prérogatives, qui est en cause. L'on peut même être plus précis ou direct : si depuis à peu près une décennie l'effectivité des Constitutions est discutée, c'est souvent à l'occasion des « manipulations constitutionnelles » relatives au mandat du Président de la République, à la limitation de celui-ci (en termes de nombre).

Or, d'un point de vue psychologique et symbolique, le présidentielisme n'est pas favorable à l'essor du constitutionnalisme. On peut même dire, s'agissant de l'Afrique, que les deux phénomènes se font écho mutuellement. C'est parce que les systèmes mis en place assurent une surpuissance du Président de la République – ce qui est, en substance, la définition même du présidentielisme –, que le constitutionnalisme est faible. En pure logique, le lien ne va pas de soi, mais en fait, et dans le contexte particulier de l'Afrique, les manquements à la Constitution, ou la « désinvolture » manifestée à l'égard d'elle ont presque toujours eu un rapport avec le statut du Président de la République. De sorte que la prépondérance présidentielle est associée à la faiblesse de l'emprise constitutionnelle. La Constitution, il convient de s'en souvenir, est d'abord un instrument de limitation du pouvoir politique. Lorsque l'un des rouages de ce pouvoir connaît une hypertrophie ou cause un déséquilibre dans le système, il contribue à installer l'idée que la Constitution « ne sert à rien ». Et de fait, chaque fois qu'un des pouvoirs dans l'Etat jouit d'une position hégémonique, la Constitution est « mise en sommeil ».

Le « présidentielisme négro – africain » a fait l'objet d'études diverses. Il est même devenu, par moments, une sorte de « rengaine » dans toutes les analyses consacrées au pouvoir politique en Afrique. Il ne faut pas exagérer sa part dans l'explication de la faiblesse du constitutionnalisme ; il ne faudrait pas non plus la nier. Au moins de façon empirique, sa relation avec la question de l'utilité des Constitutions est établie. Ce n'est pas tellement du pouvoir législatif ou judiciaire qu'il est question, quand on discute des Constitutions en Afrique, mais bien du statut ou des pouvoirs du Chef de l'Etat. Le soupçon de « fraude » ou d'« instrumentalisation » des Constitutions – signe, parmi d'autres, de la faiblesse de la contrainte constitutionnelle comme on l'a vu – s'applique presque toujours au Président de la République.

La « tendance forte » est donc à l'adoption de réformes plutôt favorables au Président de la République comme organe. Une quinzaine d'années après les transitions démocratiques, le fait induit un sentiment de désaffection à l'égard des Constitutions. On assiste à un reflux du constitutionnalisme, dans la mesure où ce qu'il prétendait principalement combattre revient, dans une ambiance de résignation ou d'apathie qui amène à douter de l'efficacité même des Constitutions en général. L'hydre du présidentielisme semble avoir sérieusement discrédité le constitutionnalisme. C'est une donnée qu'on ne peut pas non plus ignorer lorsqu'on se penche

sur la problématique de l'effectivité des Constitutions en Afrique, aujourd'hui. Il est indéniable si les systèmes ou régimes politiques étaient un peu plus équilibrés, la croyance aux vertus de la Constitution serait plus grande parce que précisément, la vocation d'une Constitution est de garantir cet équilibre. De même qu'on prouve le mouvement en marchant, on atteste l'utilité de la Constitution en réalisant ce qu'elle se propose de garantir.

Dans quelle atmosphère tous ces changements constitutionnels ont-ils lieu ? On devine qu'étant « ratifiés » par le parti au pouvoir et par ses alliés, cette ambiance n'est pas tellement au consensus.

### **B – L' « atmosphère » des changements constitutionnels**

A la lumière des cas étudiés, on constate, en gros, que l'élaboration et la révision des Constitutions donnent lieu à une reproduction des clivages politiques traditionnels. Mais ce qui est plus inquiétant, c'est qu'au-delà de la classe politique, les citoyens ne semblent pas toujours associés ou « impliqués » dans les affaires constitutionnelles, alors que la Constitution, pour reprendre le mot d'un célèbre théoricien du droit public, n'est pas seulement « politique », elle est aussi « sociale ». On ne saurait, en d'autres termes, la réduire à un agencement plus ou moins ingénieux de relations entre pouvoirs, à une simple « technique ». Elle est aussi le reflet d'une idéologie sociale, d'un consensus communautaire. On ne peut donc, en principe, la réduire à une affaire de « politiques ».

Une vérité pourrait se dégager de l'étude réalisée dans les trois pays : c'est qu'il semble que le caractère plus ou moins consensuel, plus ou moins « inclusif » du processus constitutionnel soit un déterminant de sa plus ou moins grande « malléabilité ». En d'autres termes, plus les Constitutions suscitent une adhésion, plus elles deviennent difficiles à modifier ou à « instrumentaliser ».

Dans le cas du Bénin, où la Constitution n'a jamais été révisée, l'effort accompli en 1990 pour réaliser le consensus autour de la Loi Fondamentale est remarquable. Dans ce pays, la « Conférence nationale des forces vives de la nation » s'est tenue et a rassemblé 521 délégués des organes d'Etat, partis, syndicats, églises, associations, etc, ainsi que les anciens Présidents de la République. La Conférence a désigné Mgr de Souza, évêque de Cotonou, pour présider les débats, et elle s'est autoproclamée souveraine – à l'instar des « Etats généraux » en 1789 en France-. Elle a défini les principes sur lesquels reposerait la future Constitution, élu la Commission constitutionnelle chargée de l'élaborer, ainsi qu'un Haut Conseil de la République (HCR) et le Premier ministre du Gouvernement de transition, Nicéphore Soglo, ancien administrateur de la Banque mondiale. Les décisions prises par la Conférence nationale ont été entérinées par le Président de la république, le Général Kérékou.



Les conditions de l'élaboration et de l'adoption de la Loi Fondamentale expliquent au moins en partie la stabilité constitutionnelle béninoise. La Commission technique mise en place pour l'élaboration de celle-ci n'a fait que récolter l'avis des participants à la Conférence nationale. Ceux-ci ont « préparé le terrain », et prévu des dispositions considérées comme fondamentales et qui devaient obligatoirement se retrouver dans la Constitution. Les propositions de la Commission constitutionnelle elles-mêmes ont fait l'objet de débats dans la population, du moins au niveau des élites urbaines. Le désir de recueillir le maximum de consensus, de faire de la Constitution l'affaire de tous, a été très clair dans le cas du Bénin. On rappellera que dans sa décision rendue en 2006 faisant échec à la révision souhaitée par les députés, et dont il a été question plus haut, la Cour constitutionnelle s'est fondée sur le « consensus » dégagé par la « Conférence nationale » autour du refus de tout accaparement du pouvoir par des personnes ou groupes de personnes. Le « consensus » a même été érigé en « principe à valeur constitutionnelle ». Dans les faits comme dans la jurisprudence, dans son élaboration comme dans sa pratique, la Constitution au Bénin est marquée du sceau du consensus. Un autre fait le révèle : c'est la mobilisation à laquelle a donné lieu la volonté, réelle ou supposée, du pouvoir politique, de susciter une révision supprimant la limitation du mandat présidentiel. Au cours de l'année 2006, la « société civile » s'est mobilisée pour s'opposer à une telle révision prêtée, à tort ou à raison, aux autorités en place. Trente trois (33) associations et réseaux d'associations de défense des droits humains, de lutte contre la corruption, de prévention des conflits, de promotion de la paix et d'éducation civique, ainsi que des personnalités civiles et universitaires se sont joints à l'ONG « ELAN » pour créer, en janvier 2005, le Front des organisations de la société civile pour les élections transparentes et démocratiques. Il a fallu, devant cette « levée de boucliers », que le Président en exercice indique, en fin juillet 2005, qu'il ne souhaitait nullement se présenter à nouveau en 2006. Cette mobilisation, remarquable, tendrait à prouver qu'un large consensus réalisé autour de la Loi Fondamentale rend difficile toute révision de celle-ci.

Le caractère « inclusif » du processus constitutionnel béninois s'est manifesté sur un autre point. Il s'agit de l'implication des citoyens eux-mêmes dans le processus, aujourd'hui en cours, de modification de la Loi Fondamentale. Au lendemain de l'élection présidentielle de 2006, il est en effet apparu que la question de la réforme constitutionnelle pouvait être envisagée sereinement. Le débat était d'autant plus inévitable que le chef de l'Etat élu lui-même avait fait de cette réforme une de ses priorités. Pour garantir la qualité et la prise en compte de leurs contributions dans un processus qui était devenu inévitable, des groupes de citoyens ont décidé de susciter la réflexion à ce sujet. Deux initiatives peuvent être citées à ce sujet. La première est due à l'Institut des Droits de l'Homme et de la Promotion de la Démocratie (IDH) et à la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, à travers l'organisation de journées de réflexion sur la Constitution (7 et 8 août 2006). L'objectif était de relever et d'analyser les tendances de l'opinion publique sur le sujet. Ces journées ont vu la participation des Institutions de la République, des partis politiques et de la société civile. La seconde initiative est celle du « DHPD » (« Droit de l'Homme, Paix et Développement »), à travers le projet « Appui pour une meilleure implication de la société civile dans le processus de réversion concertée de la Constitution béninoise », dont la mise en œuvre était étalée sur six mois, au cours de l'année 2007. L'objectif visé était de donner la parole aux acteurs de la société civile pour qu'ils donnent leur avis sur la révision de la Constitution, et notamment sur les points suivants :

- l'opportunité même et les délais d'une révision
- le maintien ou non du régime – au sens du droit – actuel

- le réaménagement des prérogatives de certaines Institutions
- la réforme du statut du Président de la République (nombre et durée du mandat)

A la suite de ces initiatives, le chef de l'Etat a pris le décret n° 2008-052 du 18 février 2008 portant création, organisation et attributions de la Commission technique ad-hoc chargée de la « relecture » de la Constitution du 11 décembre 1990. A l'heure actuelle, cette Commission a déposé un document de propositions. Le Gouvernement a fait des commentaires sur celles-ci, et les a transmis aux auteurs du rapport. Les organisations de la société civile impliquées dans le processus continuent leurs activités : publication de réflexions dans les journaux, organisation d'une rencontre sur la « Contribution des femmes leaders dans le processus de révision de la Constitution » (journées des 10 et 11 juin 2008).

Dans le cas du Burkina Faso, le processus constitutionnel a été moins univoque, moins nettement consensuel. L'élaboration même de l'actuelle Constitution ne se déroula pas de façon totalement paisible. La réclamation, par l'opposition d'une « Conférence nationale » s'est longtemps heurtée à l'hostilité du pouvoir. Cette tension explique même le boycott, par ces partis d'opposition, de l'élection présidentielle de décembre 1991. Devant l'ampleur de la contestation et des manifestations, le Gouvernement sera pourtant contraint à convoquer un « forum de réconciliation nationale ». Composé de 380 délégués des partis, syndicats, églises et associations, le forum se réunit au mois de février 1992 mais se solde par un échec cuisant.

Une autre hypothèque a pesé sur le consensus constitutionnel dans le pays : il s'agit de la composition même de la Commission constitutionnelle nommée par décret présidentiel pour préparer un projet de Loi Fondamentale. Il semble que le régime en place se soit évertué à contrôler la Commission, en y désignant des personnes dont le soutien lui était plutôt acquis. A eux seuls, les délégués des structures et forces politiques du « Front populaire » représentaient 64 des 104 membres de la Commission. Il faut également prendre en compte les représentants des structures étatiques, également acquis à la cause du pouvoir en place. Dans ces conditions, on ne peut pas vraiment dire que l'élaboration de la Constitution de 1991 a été dominée par une quête poussée du consensus.

Si l'on se penche sur l'histoire plus récente, on constate que les révisions entreprises n'ont pas tout à fait recueilli l'assentiment des citoyens, du moins, les motifs officiellement avancés pour justifier les réformes n'ont pas paru convaincre ces citoyens. La plus controversée de ces révisions constitutionnelles est sans conteste celle de 1997. Pour beaucoup, le but principal de cette révision était d'assurer la conservation du pouvoir par le président Compaoré.

Le **Sénégal**, pays qui, des trois cas étudiés, est celui qui enregistre le plus de changements constitutionnels, se remarque également par le recours à des processus passablement unilatéraux. Ce qui est remarquable dans ce cas-ci, c'est la fréquence, ces dernières années, des révisions qualifiées de « dé-consolidantes » de la démocratie. Les seules exceptions à cette tendance générale sont d'une part la loi constitutionnelle adoptée en 2007 et tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions et mandats et, d'autre part la loi constitutionnelle adoptée en 2008 qui permet le jugement et la condamnation de tout individu en raison d'actes ou omissions qui, au moment où ils ont été commis, étaient tenus pour criminels d'après les règles du droit international relatives aux faits de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre.

Les révisions « dé-consolidantes » enregistrées sur la dernière période sont notamment :

- la révision constitutionnelle de mars 1998 mettant fin au principe de la limitation à deux des mandats présidentiels et supprimant le « quart bloquant »
- les lois constitutionnelles de 2006 et 2007 portant prorogation du mandat des députés
- la révision de l'article 27 de la Constitution rétablissant le septennat au détriment du quinquennat avec le choix très controversé de la voie parlementaire
- la révision constitutionnelle d'octobre 2008 qui retire de la Constitution la durée du mandat du président de l'Assemblée nationale pour la renvoyer au Règlement intérieur de chaque Assemblée qui le fixe désormais à un an.
- la révision controversée de mai 2009 qui instaure une vice présidence qui n'est pas encore pourvue.

Des révisions, importantes par leur ampleur mais aussi par leur caractère non consensuel, peuvent être évoquées : la première est la Loi n°2003-15 du 19 juin 2003 portant révision de la constitution et instituant un conseil de la République pour les affaires économiques et sociales ; la seconde est la loi constitutionnelle n°2007-06 du 12 février 2007 créant un Sénat ; la troisième est la loi **Erreur ! Signet non défini.** constitutionnelle n°2007-21 du 19 février 2007 modifiant la loi n°2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001. La première importante modification est celle qu'introduit la loi constitutionnelle n°2007-06 du 12 février portant création d'un Sénat et complétée ultérieurement par la Loi constitutionnelle n°2007-26 du 25 mai 2007 relative au Sénat. Le pays renoue donc avec le bicaméralisme, puisque l'on se souvient que sous l'empire de la Constitution précédente, celle de 1963, un Sénat avait été créé par la loi constitutionnelle n° 98-11 du 2 mars 1998. On ne saurait dire qu'une telle révision constitutionnelle a recueilli un consensus. Sur les raisons objectives d'une telle restauration, la révision de 2007 n'avance pas, à vrai dire, de motif nouveau par rapport à la loi constitutionnelle de 1998. L'exposé des motifs contient des éléments que l'on trouve déjà dans la Constitution de 1963 révisée : la meilleure représentation des collectivités locales ainsi que des Sénégalais de l'étranger, seules justifications avancées par la loi constitutionnelle de 2007, figuraient déjà dans la loi constitutionnelle de 1998.

En vérité, la suppression du Sénat après 2001 constituait un acte à forte connotation politique, puisque cette institution avait fait l'objet de très fortes critiques au moment de sa création – notamment en raison de son coût, en termes budgétaires –, et l'Opposition de l'époque avait effectivement promis de revenir sur celle-ci dès qu'elle serait aux affaires, ce qui s'est produit deux ans plus tard. Voilà également pourquoi la réforme de 2007 n'a pas été comprise par nombre d'observateurs. Elle a sonné comme un retour à des pratiques critiquées. Il n'y a donc pas eu de consensus à son sujet. Au-delà de la restauration incomprise d'une institution naguère critiquée, la révision constitutionnelle du 12 février 2007 a cristallisé des critiques très vives du fait qu'elle semblait participer à l'accentuation de la tendance présidentieliste déjà observée dans la première version de la Constitution de 2001. En effet, sur les 100 sénateurs prévus, il est indiqué que le Président de la République en nomme discrétionnairement 65. Cette disposition a vite éveillé le soupçon d'une « inféodation » de l'institution aux volontés présidentielles, et surtout, de la représentation du Sénat comme le moyen de récompenser des fidélités ou de consoler de frustrations individuelles nées de l'éviction à d'autres postes de responsabilités. La seconde loi constitutionnelle, celle du 19 février 2007 modifiant la loi n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés

élus en 2001, a également beaucoup été critiquée. Au-delà de la classe politique, il s'est trouvé une importante proportion de citoyens à la critiquer. Cette réforme a été entrevue comme un procédé de conservation du pouvoir.

On peut inscrire dans le même registre de révisions non consensuelles la loi constitutionnelle n° 2008-31 du 07 août 2008 portant suppression du Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales et la loi constitutionnelle n° 2008-32 du 07 août 2008 portant création du Conseil Economique et Social (CES).

L'unilatéralisme qui domine le processus constitutionnel pose évidemment le problème de la légitimité même des changements entrepris. La Constitution est changée selon le bon vouloir d'un camp politique, celui qui est au pouvoir, et qui s'appuie sur des majorités « mécaniques », dans des « Chambres d'enregistrement ». En d'autres termes, le pouvoir législatif lui-même tend à être « instrumentalisé » par le pouvoir constituant dérivé. En effet, les révisions émanent la plupart du temps de « projets », et non de « propositions ». C'est l'Exécutif qui est, le plus souvent, l'initiateur de la réforme. Dans l'hypothèse contraire, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'une « proposition de révision », présentée par un député, il y a fort à parier que le texte a été « avalisé », voire inspiré par l'Exécutif. Le processus de révision des Constitutions est ainsi une sorte de miroir grossissant de la dévalorisation du Parlement. Il amplifie la réalité de l'asservissement parlementaire au pouvoir exécutif. Les parlementaires qui s'ingèrent dans les processus de révision ne sont souvent que des « prête-noms ». Ils jouent le rôle que, dans les coulisses, un pouvoir exécutif surpuissant leur a demandé de jouer. Ce scénario est mis en œuvre surtout dans les cas où la réforme est impopulaire. C'est donc l'unilatéralisme du processus constituant qui devient la donnée majeure. Dans tous les Etats où des réformes constitutionnelles ont eu lieu, celles-ci se sont souvent déroulées sur fond de dissensus précisément. Les entreprises réformatrices ont été presque partout perçues comme des volontés d'*imposer* unilatéralement des choix, choix arbitrairement opérés par les pouvoirs en place. De ce fait, la réforme a été rarement négociée ou concertée. Autant dire, dans ces conditions, que là où des révisions constitutionnelles ont été réalisées ou suggérées, il y a eu des crises, des tensions.

Une telle réalité est évidemment préoccupante. Sa persistance finit par rendre suspecte tout réaménagement du texte constitutionnel, alors qu'un tel réaménagement est parfois une réelle nécessité, dans toute société politique. La révision constitutionnelle devient, en l'occurrence, synonyme de volonté déloyale de modifier les règles du jeu politique à des fins de conservation du pouvoir, de toujours renforcer les pouvoirs des chefs d'Etat en place, qui s'appuient eux-mêmes sur des majorités promptes à acquiescer à leurs projets. Les données les plus récentes de l'histoire constitutionnelle des Etats africains mettent ainsi en évidence l'absence de consensus autour des révisions constitutionnelles entreprises. Nous sommes loin des processus inclusifs des années 90, quand le contenu et les modalités d'adoption de la Constitution étaient discutés dans des cercles élargis non seulement à l'opposition politique, mais à toutes les « forces vives de la nation ». N'associant nullement – ou si peu – les autres acteurs du jeu politique, fruits d'une volonté unilatéralement exprimée par le camp au pouvoir, lui-même inspiré par les instances du « parti », les réformes constitutionnelles ne reflètent pas vraiment un consensus des acteurs politiques et sociaux.

## CONCLUSION

On peut donc retenir que les changements constitutionnels traduisent, dans une certaine mesure, un recul du constitutionnalisme, c'est-à-dire de ce mouvement qui a pour ambition de sauvegarder la liberté et de limiter le pouvoir politique au moyen de la Constitution. Incontestablement, il existe une tendance à l' « instrumentalisation » de celle-ci. Les moyens de lutter contre une telle tendance sont divers :

- certains touchent les modes de scrutin et le système partisan : si ceux-ci ont des effets brutaux, s'ils sont de nature à produire des majorités écrasantes, ils concourront à faciliter les changements de Constitution. Il est vrai qu'il reste difficile, au nom de la nécessité de la stabilité constitutionnelle, de plaider pour des formules qui comportent le risque de faire émerger des majorités aléatoires, incertaines. En recherchant la stabilité constitutionnelle, on pourrait favoriser l'instabilité politique ;
- d'autres moyens de lutte sont relatifs au contrôle juridictionnel du pouvoir de révision de la Constitution. Il est souhaitable que ce contrôle, non seulement existe, mais qu'il soit poussé. Tout dépend ici de la manière dont le juge constitutionnel conçoit sa mission ;
- il est également indispensable, dans la perspective d'une restauration du constitutionnalisme, de rééquilibrer le pouvoir d'Etat : moins de tendances présidentielles, et une revalorisation des pouvoirs législatif et judiciaire ;
- la quête du consensus devrait enfin davantage préoccuper les initiateurs des réformes, c'est aussi le secret de la longévité et de la stabilité constitutionnelles.

**CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIERE DE RÉVISION  
CONSTITUTIONNELLE**

Nous, citoyens, engagés à respecter les objectifs, les valeurs, les principes et les dispositions du présent code, en appelons aux gouvernements des Etats de l’Afrique de l’Ouest afin qu’ils l’adoptent en tant que référence majeure pour la révision constitutionnelle dans chacun des pays.

## PREAMBULE

### **Partant du constat**

Que le bilan des expériences de démocratisation et d’établissement de l’Etat de droit dans la sous-région ouest africaine, au cours des deux dernières décennies, comporte des acquis indéniables : consécration constitutionnelle des Droits de l’Homme, mise en place des institutions de la démocratie et de l’Etat de droit, existence de contre-pouvoirs, progrès dans l’instauration du multipartisme, dans la tenue d’élections libres et transparentes et dans la liberté de la presse, promotion de la démocratie locale par la décentralisation ;

### **Fortement préoccupé par le fait**

Que ce bilan présente aussi des insuffisances et des échecs : récurrence de conflits, interruption de processus démocratiques, violations graves des Droits de l’Homme, manque d’indépendance du Pouvoir judiciaire et de certaines autres institutions, persistance de comportements freinant le développement d’une culture démocratique à travers **l’instrumentalisation de la Constitution** (souvent révisée pour des raisons purement particularistes), tentatives de verrouillage du système démocratique etc.

### **Tenant compte**

1. De la Déclaration universelle des Droits de l’Homme de 1948 et des autres textes pertinents des Nations Unies et de l’Union Africaine ;
2. De la Déclaration de Bamako adoptée en novembre 2000 par les ministres et chefs de délégation des Etats membres de l’Organisation internationale de la Francophonie (OIF) relatifs, d’une part, à la nécessité de renforcer la bonne gouvernance par l’institutionnalisation de la transparence, de l’obligation de rendre compte et de la démocratie participative et, d’autre part, à la nécessité de prendre en compte les conditions historiques et culturelles spécifiques de l’Afrique ;
3. Du Protocole de la CEDEAO de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance (additionnel au protocole de 1999 sur le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité), relatif à la nécessité de faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d’un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l’objet d’une adaptation et d’une évaluation régulières et objectives.
4. Du préambule de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de janvier 2007 relatif, d’une part, en son article 2-10 notamment, à la nécessité de promouvoir la création des conditions nécessaires pour faciliter la participation des

citoyens, la transparence, l'accès à l'information, la liberté de presse et l'obligation de rendre compte de la gestion des affaires publiques et, d'autre part, en ses articles 10-1 et 10-2 notamment, au devoir des Etats de renforcer le principe de la suprématie de la constitution dans leur organisation politique et de 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 ;

5. Des attentes et espérances des populations africaines consacrées par les préambules des Constitutions ou Lois fondamentales contemporaines des Etats africains.

**Convenons de ce qui suit :**

### **OBJECTIFS**

Le présent Code de bonne conduite poursuit les objectifs ci-après :

1. promouvoir l'adhésion et le respect des valeurs et principes universels de la démocratie par les Etats de la sous-région ouest africaine;
2. promouvoir la création des conditions susceptibles de faciliter la participation des citoyens, individuellement ou à travers des corps intermédiaires (partis politiques, organisations de la société civile etc.), à tout processus de révision constitutionnelle ;
3. proposer des dispositions permettant d'aider à réduire les risques de manipulations politiques des processus de révision constitutionnelle qui handicapent la consolidation des démocraties de l'Afrique de l'Ouest ;
4. promouvoir la création des conditions nécessaires pour des révisions constitutionnelles utiles et pertinentes pour la consolidation de la démocratie et le développement des pays de la sous-région.

### **VALEURS**

Le présent Code de bonne conduite repose sur les valeurs cardinales ci-après :

**Valeur n°1 : Consolidation de la démocratie, de l'Etat de Droit et des droits de la personne humaine et renforcement des institutions démocratiques**

Toute révision constitutionnelle doit contribuer au renforcement du processus démocratique et à la promotion des droits et libertés fondamentaux des citoyens.

**Valeur n°2 : Promotion de la paix et de la cohésion sociale**



Toute révision constitutionnelle doit contribuer au renforcement de la paix et de la cohésion sociale. Il faut, par conséquent, éviter toute initiative de révision constitutionnelle inopportune et/ou susceptible d'engendrer l'instabilité ou de mettre à mal la paix et la cohésion sociale.

**Valeur n°3 : Primauté de l'intérêt général et nécessité de refléter la volonté du peuple**

Toute révision constitutionnelle doit être guidée par le respect de l'intérêt général et la prise en compte de la volonté du peuple. Il faut, par conséquent, éviter toute initiative de révision constitutionnelle qui ne reflète que l'intérêt des acteurs politiques animateurs des institutions de la République.

**Valeur n°4 : Large participation et inclusivité**

Le processus de toute révision constitutionnelle doit inclure la consultation et la participation de tous les acteurs-clés que sont par exemple l'ensemble des parlementaires, les élus locaux, les partis politiques, les organisations de la société civile intervenant dans le domaine des droits de l'Homme ou de la démocratie, les associations professionnelles, le secteur privé, autant d'acteurs dont la contribution devrait être pertinente.

**Valeur n°5 : Nécessité de respecter les engagements régionaux et internationaux**

Le processus de révision constitutionnelle doit offrir des garanties par rapport au respect des engagements du pays vis-à-vis des institutions régionales et/ou internationales.

**Valeur n°6 : Nécessité de transparence et de reddition de compte durant tout le processus**

Le processus de toute révision constitutionnelle doit offrir des garanties par rapport à la transparence et à la reddition des comptes à chacune des étapes qui le composent.

Les valeurs / objectifs ainsi décrits peuvent être opérationnalisés à travers un certain nombre de dispositions qui sont énoncées ci-dessous.

## DISPOSITIONS

### **Article premier**

Tout processus de révision constitutionnelle doit offrir l'opportunité de véritables débats citoyens. Les différentes étapes du processus ainsi que les activités prévues à chacune d'elles doivent être rendues publiques et largement vulgarisées.

#### Commentaires

- a. *Offrir l'opportunité de sérieux échanges est nécessaire et utile dans la mesure où, pour le moment, aucun véritable débat d'idées n'a lieu dans la plupart des nouvelles démocraties africaines ou si peu, ni dans la gestion ordinaire des affaires de la cité, ni même pendant les périodes électorales où ces débats sont supposés être absolument nécessaires.*
- b. *Les débats en question ne doivent pas se cantonner aux préoccupations directement abordées par l'initiateur des propositions d'amendements à la Constitution. Le processus doit offrir l'occasion au peuple, surtout si sa constitution n'est pas souvent révisée, d'échanger en son sein sur tous les problèmes dont ne serait-ce qu'une partie des solutions pourraient être d'origine législative (constitutionnelle, loi ordinaire, loi organique etc.)*
- c. *La transparence du processus de révision constitutionnelle présente plusieurs avantages dont au moins trois (03) sont évoqués ici. Le premier avantage est qu'elle permet d'éviter que naissent des suspicions sur le processus, simplement par le fait d'un déficit d'informations. Que les suspicions soient fondées ou non n'est pas la question : il vaut beaucoup mieux pour tous éviter que le processus de révision constitutionnelle se trouve entaché par des éléments susceptibles de donner l'impression aux citoyens que des choses se manangent à leur détriment ou qu'on leur cache des choses.*
- d. *Le deuxième avantage que présente la transparence du processus de révision constitutionnelle est qu'elle ouvre la possibilité à des acteurs non représentés dans le cadre institutionnel formel, dans le cas où un tel cadre aurait été mis en place pour conduire une partie du processus, d'apporter leur contribution s'ils le désirent, de façon à pouvoir améliorer le projet.*
- e. *Enfin, la transparence du processus permet le suivi et le contrôle des activités initiées à chaque étape du processus de révision constitutionnelle par les acteurs politiques et/ou sociaux. Elle rassure tout le monde.*

### **Article 2**

Tout processus de révision constitutionnelle doit s'étendre sur une période raisonnable qui tienne compte des circonstances spécifiques de chaque pays. En tout état de cause, aucune révision constitutionnelle ne peut durer moins de douze (12) mois, sauf dans les cas où des circonstances particulières d'un pays exigeraient un délai plus court.

### Commentaires

- a. *La prévision d'un délai minimum incompressible pour la durée du processus de révision constitutionnelle ne devrait pas poser de problème dans la mesure où il n'en est pas d'une nation ou d'un peuple comme il en est d'un homme. S'il est possible d'imaginer un danger certain, voire une issue fatale pour la vie d'un homme s'il ne subissait pas à temps une intervention médicale, par exemple, en revanche, il est difficile de concevoir qu'il puisse en être de même pour un pays lorsqu'il est question de corriger des insuffisances dans sa constitution ou de l'améliorer. Autrement dit, la notion d'urgence n'est pas la même dans les deux cas.*
- b. *L'obligation de prévoir un délai minimal incompressible permet d'accorder à la révision de la constitution le niveau de gravité voire de solennité qui sied à toute modification d'un document aussi fondamental, aussi important. Elle permet également d'ouvrir aux divers acteurs du pays la possibilité de faire connaître leurs sentiments sur l'initiative, d'éviter les décisions hâtives, inspirées par les circonstances ou votées par des majorités passagères et de circonstance qui ne représentent pas la volonté réelle du peuple ou l'expression de problèmes réels.*
- c. *Le délai minimum incompressible permet aussi à des groupes de citoyens qui ont des préoccupations spécifiques de s'organiser pour apporter leurs contributions au processus de révision constitutionnelle.*

### **Article 3**

Tout processus de révision constitutionnelle doit offrir la garantie que les amendements proposés reflètent réellement l'intérêt général et la volonté du peuple.

Ces amendements ne doivent, en aucune manière, restreindre les droits individuels et collectifs des citoyens.

### Commentaires

- a. *Cette disposition met l'accent sur la nécessité de faire la différence entre la volonté du peuple et celle de ses représentants, en général, élus. Il arrive, surtout dans les démocraties nouvelles comme celles de la sous-région ouest-africaine, que ces deux volontés ne coïncident pas et/ou que les révisions constitutionnelles reflètent uniquement les intérêts d'une partie des élus.*
- b. *La mise en œuvre de révisions constitutionnelles qui ne reflètent pas la volonté du peuple ou qui vont carrément contre ses intérêts ne peut, au bout du compte, que saper les bases de la démocratie elle-même (telles que le soutien populaire, la légitimité etc.). Il est donc souhaitable de s'assurer que tout processus de révision de la Constitution prévoit de sonder le peuple afin de recueillir ses desiderata.*
- c. *Pour ce faire, il est absolument nécessaire d'envisager des mécanismes permettant de s'assurer que le processus de révision prévoit effectivement des étapes pour l'information et le recueil de l'avis des citoyens directement, ou alors de s'assurer que la "partie active du peuple" est consultée. Par partie active du peuple, il faut entendre la plupart de ceux qui sont capables de comprendre et d'apporter une contribution sur les questions en*

débat. Il s'agit, par exemple, des organisations de la société civile, des acteurs des milieux académiques et de la recherche etc.

- d. Il est tout aussi nécessaire de s'assurer que la révision constitutionnelle n'entraînera aucun recul sur le plan de la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques déjà acquis par les citoyens. Au contraire, la promotion, l'approfondissement des droits individuels et collectifs devrait être un souci permanent lors de l'initiative de toute révision constitutionnelle.

#### **Article 4**

Toute révision constitutionnelle doit être nécessaire, pertinente et tenir compte de l'environnement politique et social du moment.

#### Commentaires

- a. En raison du caractère supérieur de la constitution, du fait qu'elle touche aux fondements mêmes de l'Etat et de la nation, être en mesure d'administrer la preuve de la nécessité avant son éventuelle révision peut-être considéré comme le minimum indispensable. Ceci consistera, pour l'essentiel, à décrire la gravité d'une situation donnée et à montrer pourquoi c'est le statu quo constitutionnel qui en est, ne serait-ce que partiellement, la cause.
- b. Ceci contribue également à éviter d'entreprendre un processus de révision de la constitution qui serait finalement inutile (parce qu'on n'aurait pas pris les précautions au départ d'établir sa nécessité et/ou la source constitutionnelle d'un problème) ou dont les vraies raisons ne seraient pas avouables.
- c. Par "pertinence" – d'une révision constitutionnelle – il faut entendre ici la capacité des propositions d'amendements constitutionnels faites à constituer des solutions effectives aux problèmes ou faiblesses identifiés qui ont justifié l'initiative du processus de révision. En d'autres termes, après avoir prouvé la nécessité d'une solution constitutionnelle (points a. et b.), il faut également pouvoir établir que les amendements proposés sont des solutions réalistes, c'est-à-dire présentant des chances assez élevées de conduire aux résultats escomptés, de résoudre le problème posé.
- d. Par conséquent, l'on doit pouvoir dire ce qui devrait changer, voire ce qui devrait s'améliorer une fois que le document amendé sera définitivement adopté. Autrement, ce serait hasardeux de conduire un processus de révision constitutionnelle déjà complexe à son terme sans savoir exactement ce que l'on doit en attendre comme changement, comme amélioration, en matière de consolidation de la démocratie, par exemple.
- e. Quant à la nécessité de faire attention à l'environnement politique et social du moment, il est principalement question de faire attention à l'opportunité de toute initiative en matière de révision constitutionnelle. A défaut de pouvoir prévoir le moment exact où une initiative de révision constitutionnelle pourrait déboucher sur des contestations, voire des contestations violentes, il est cependant possible de savoir si l'environnement y est favorable ou non.
- f. Toute période de tensions politiques et de divergences relativement profondes entre les acteurs politiques-clés du moment, quelles qu'en soient les raisons, peut être considérée comme un indice d'inopportunité pour entreprendre un processus de révision constitutionnelle. De fait, dans un tel contexte, il serait pour le moins difficile voire hasardeux de réaliser la légitimité nécessaire et d'espérer que chaque institution-clé du cadre institutionnel national joue sa partition de manière objective et pertinente.

- g. *De la même manière, selon le moment, certains sujets peuvent être délicats à aborder. Par exemple, brandir de nouveaux critères d'éligibilité peut, selon les périodes, le contexte et les acteurs en présence, contribuer à aggraver une situation déjà délicate et compromettre totalement un processus de révision constitutionnelle, voire l'expérience de démocratisation dans son ensemble.*

## **Article 5**

Toute révision constitutionnelle doit absolument éviter que les animateurs des institutions de l'Etat qui interviennent dans ledit processus ou qui exercent leurs fonctions pendant ce processus bénéficient des amendements effectués.

### Commentaires

- a. *L'on ne saurait être, à la fois, juge et partie. Il s'agit de faire en sorte que les animateurs des institutions clés, en l'occurrence les Pouvoirs législatif et exécutif, ne puissent pas jouir des avantages qui devraient découler d'amendements de la Constitution auxquels ils auraient participé, directement ou indirectement. Par exemple, les modifications apportées aux dispositions relatives à la durée du mandat présidentiel sous la présidence d'un Chef de l'Etat donné ne sauraient s'appliquer à ce dernier. Idem pour la prorogation du mandat parlementaire. Dans les deux cas, seuls leurs successeurs pourront en bénéficier et ceci quel que soit le moment où s'opère la révision constitutionnelle en question.*
- b. *La préoccupation primordiale ici est non seulement d'éviter que le peuple ait le sentiment que ses élus peuvent amender la Loi fondamentale à leur guise, pour leurs intérêts personnels, mais encore d'éviter que ces acteurs puissent se le permettre en étant juge et partie, profitant d'une conjoncture politique favorable (par exemple une très large majorité au Parlement ou un mandat unanimement apprécié). Tout le processus doit se dérouler de telle manière que les révisions proposées sur la Constitution ne poursuivent que l'intérêt général.*

## **Article 6**

En particulier, aucun Chef de l'Etat en exercice ne doit modifier la constitution pour étendre, avec effet rétroactif, la durée ou le nombre de mandats présidentiels.

### Commentaires

- a. *L'expérience, en Afrique, en Amérique latine et ailleurs dans le monde, a montré que dans la plupart des cas, c'est le Chef de l'Etat qui, directement ou indirectement, est à la base des initiatives de révisions constitutionnelles qui visent à modifier la durée ou le nombre de mandat présidentiel. La même prescription vaut pour la législature (Chambres du Parlement, Assemblée nationale). La plupart du temps, c'est pendant le dernier mandat du Président de la République (que le mandat soit unique ou non) que les tentatives de révisions opportunistes de la Constitution sont faites. D'où la nécessité d'être encore plus*

*vigilants lorsque des initiatives de révisions constitutionnelles sont prises pendant cette période par les Présidents de la République en cours d'épuisement du nombre constitutionnellement autorisé de mandat. En Afrique et ailleurs, en règle générale, lorsque le président de la République est à son deuxième mandat (si le nombre de mandats est limité à deux), les supputations vont bon train quant aux intentions antidémocratiques qu'il pourrait avoir lui-même et/ou ceux de son entourage.*

- b. L'objectif principal de cette disposition, qui renforce la précédente, est, encore une fois, d'éviter autant que possible des situations où le Chef de l'Etat pourrait être tenté d'instrumentaliser la Constitution. Elle vise également à éviter, par la même occasion, des situations où le processus de révision constitutionnelle pourrait paraître aux yeux de l'opinion publique comme un instrument aux mains des animateurs des institutions de l'Etat, notamment celles du Chef de l'Etat, pour la satisfaction d'intérêts personnels et/ou d'un petit groupe.*
- c. Il en va de même pour le Parlement.*

## **Article 7**

Toute révision constitutionnelle doit se conduire dans le respect des engagements régionaux et internationaux de l'Etat en la matière.

### Commentaires

- a. Il est indispensable que les animateurs des Institutions de l'Etat respectent les engagements régionaux et internationaux y compris en matière de révision constitutionnelle. La violation desdits engagements ternit l'image aussi bien du pays qui les enfreint que de l'organisation régionale ou internationale dont les directives (ratifiées par le pays) sont violées.*
- b. En Afrique de l'Ouest, le Protocole concernant le Mécanisme de prévention, de gestion, de résolution des conflits, de sauvegarde de la paix et de la sécurité (1999), le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001) de la CEDEAO et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance constituent des exemples d'engagements internationaux qui exigent des Etats signataires quelques restrictions ou limites en matière d'amendement des textes majeurs tels que le code électoral, la constitution etc. Le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001) de la CEDEAO, par exemple, en son article 2.1, interdit expressément « toute réforme substantielle de la loi électorale [...] dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ».*

## **Article 8**

Pour toute initiative de révision constitutionnelle, un cadre institutionnel adéquat doit être mis en place par les autorités compétentes ou les pouvoirs publics qui l'initient pour la conduite de la phase pré-législative du processus de révision.

### Commentaires

- a. *Par cadre institutionnel adéquat, il faut entendre, par exemple, une commission technique ad hoc, chargée de conduire la phase pré-législative du processus de révision constitutionnelle.*
- b. *Par phase pré-législative, il faut entendre soit la période avant le dépôt d'un projet ou d'une proposition d'amendement de la constitution au Parlement ou alors juste après ce dépôt mais avant le début de la procédure parlementaire d'étude et d'adoption dudit amendement*
- c. *Le recours à un cadre institutionnel (une commission constitutionnelle, par exemple) peut aider à éviter qu'une partie des acteurs politiques ou même de l'opinion publique ait le sentiment que le processus est sous la coupe d'une institution donnée, d'un groupe d'acteurs politiques, et que finalement il pourrait être biaisé.*
- d. *Le recours à ce type de cadre constitue également une garantie sûre contre les risques d'exclusion ou de non prise en compte d'une frange d'acteurs-clés. En effet, cette solution offre plus facilement l'opportunité à tous ceux qui auraient des contributions à apporter au processus de révision de le faire. Il peut s'agir d'anciennes autorités politiques et/ou administratives, de membres d'organisations de la société civile ou des milieux universitaires ayant initié des réflexions sur la question constitutionnelle en cause etc.*
- e. *Si le cadre institutionnel est convenablement constitué, le recours à ce dernier peut aider à rendre la réflexion pendant la phase pré-législative plus objective, moins partisane. Le cas échéant, cela peut également contribuer à réunir la plupart des conditions qui garantissent la qualité de la révision constitutionnelle (justification de la nécessité de la révision et de sa pertinence, apport des expériences d'ailleurs etc.). Ceci est d'autant plus vrai que nos institutions parlementaires, en règle générale, n'ont pas encore les moyens de faire par elles-mêmes ce genre d'exercice.*

### **Article 9**

Ledit cadre institutionnel doit garantir un niveau minimum d'expertise technique. Sa mission et les procédures qu'il doit suivre doivent être clairement définies.

### Commentaires

- a. *L'une des idées maîtresses, ici, est de s'assurer que le cadre institutionnel mis en place pour la conduite (de la phase pré-législative) du processus de révision constitutionnelle dispose des capacités nécessaires pour l'accomplissement de sa mission. L'on devrait donc, entre autres, s'assurer que ses animateurs disposent du niveau d'expertise nécessaire pour la conduite d'un processus de révision constitutionnelle.*
- b. *L'autre idée maîtresse de cette disposition est de faire en sorte que tout processus de révision constitutionnelle comporte en son sein les précautions indispensables pour réduire autant que possible les risques que ledit processus soit dévié de ses objectifs initiaux et récupéré à d'autres fins.*
- c. *Etant donné le zèle qui caractérise nombre de cadres dans nos différents pays en général, le fait de ne pas préciser les missions du cadre institutionnel représente un risque réel, voire un grand danger. Ce sont, en effet, ses membres qui pourraient chercher à deviner les intentions réelles ou supposées du chef ou à les interpréter et feraient des propositions*

*les plus dangereuses pour la démocratie. Une autre possibilité est que sans tâches précises et bien encadrées, les membres du cadre institutionnel pourraient, pour une raison ou une autre, orienter les réflexions au profit d'intérêts personnels, occultes ou privés ou encore politiques. Dans une autre hypothèse encore, et même en toute bonne foi, sans lettre de mission, le risque pour la commission est grand de perdre du temps dans des débats sur le contenu de la mission qui lui est confiée. Il ressort de ce qui précède, comme une exigence naturelle : la mission des animateurs du cadre institutionnel mis en place doit être, claire, précise, sans équivoque, écrite et notifiée à la commission.*

- d. La précision de la mission n'empêche cependant pas la commission de réfléchir et de recevoir les contributions des personnes consultées sur des questions ne figurant pas nécessairement sur la lettre de mission. Il appartient à la commission de prendre en considération ces éléments nouveaux dûment motivés (notamment du point de vue de la nécessité et de la pertinence) et de les soumettre en même temps que les autres.*
- e. La dernière idée maîtresse de la présente disposition est qu'elle permet d'éviter que naissent des suspicions sur le processus, simplement par le fait d'un déficit d'informations, comme cela a déjà été évoqué à l'article 1 du présent code, points « c », « d » et « e ».*

## **Article 10**

Tout texte (projet ou proposition) de révision constitutionnelle doit être obligatoirement soumis au contrôle du juge constitutionnel.

### Commentaires

- a. L'objectif principal ici est de permettre au juge constitutionnel d'apprécier la régularité non seulement du processus lui-même, mais également son contenu, c'est-à-dire l'objet de la révision constitutionnelle. La régularité en question devrait s'apprécier aussi bien par rapport à la Constitution elle-même que par rapport à tous autres éléments légaux qui méritent d'être pris en compte dans tout processus de révision constitutionnelle. Il s'agit, par exemple, des engagements régionaux et internationaux, des principes généraux du droit, des principes à valeur constitutionnelle etc.*
- b. Cette précaution évite l'adoption d'amendements illégaux, en violation de la Constitution et des dispositions légales en vigueur. Ceci pourrait avoir pour conséquence d'effriter graduellement la légitimité de la Loi fondamentale, des institutions qu'elle prévoit et finalement l'autorité des animateurs desdites institutions, en fait, l'ineffectivité du cadre institutionnel et de la démocratie.*

**Adopté par les participants au séminaire sur le thème : "Constitutionnalisme et révisions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest francophone" organisé à Ouagadougou les 10 & 11 novembre 2008.**



## **MISE EN OEUVRE**

Le présent Code de bonne conduite en matière de révision constitutionnelle fournit des critères, des conditions et des principes dont la réalisation devrait aider à garantir la qualité aussi bien du processus de révision que du résultat qui en découle. Les critères, conditions et principes qui y figurent déclinent une série de règles claires toutes fondées sur des valeurs fondamentales qui devraient caractériser le processus de révision constitutionnelle dans toute démocratie représentative digne de ce nom. Ces critères sont destinés à guider tous les acteurs intervenant dans le processus de révision constitutionnelle dans leur implication pertinente à toutes les étapes du processus et à garantir la qualité des résultats attendus.

La présente section tente de répondre à une autre préoccupation, complémentaire, celle de savoir comment opérationnaliser, mettre en œuvre le Code de conduite. En effet, malgré la clarté des règles ci-dessus évoquées, des problèmes peuvent toujours demeurer quant à la manière concrète dont chacun, dans le cadre particulier et les conditions spécifiques de son pays, peut les mettre en œuvre de manière efficace et pertinente. Il s'agit de suggérer, à titre indicatif, des modalités de mise en œuvre des propositions faites. Ces modalités sont inspirées par les réflexions théoriques et les expériences vécues dans d'autres démocraties et, bien entendu, en tenant compte de notre contexte spécifique.

### **La durée minimale du processus de révision**

Quelques éléments pourraient aider à déterminer la durée minimale d'un processus de révision constitutionnelle afin de garantir les chances de résultats pertinents. Dans certains pays, la durée minimale de tout processus de révision est prédéterminée, fixée à l'avance, parfois dans la constitution elle-même. Dans d'autres pays, la durée se détermine implicitement à travers le nombre minimum d'étapes imposées pour un processus de révision valide.

De ce qui précède, il découle que plusieurs questions sont à trancher.

- a. La première question est relative à la détermination du moment qui peut être considéré de manière raisonnable comme le début du processus de révision de la Constitution, la fin du processus étant relativement facile à reconnaître.
  - i. Le début du processus peut être fixé, par exemple, à la date du dépôt du projet ou de la proposition de loi portant révision de la Constitution à l'Assemblée nationale (ou au Parlement).
  - ii. Mais, dans certains pays un premier vote des parlementaires est nécessaire pour accepter déjà le principe même de la révision constitutionnelle avant d'aborder, le cas échéant, l'étude du contenu des propositions d'amendement. Dans cette catégorie de pays-là, la date de ce vote peut également servir de point de départ du processus de révision constitutionnelle.

- b. La deuxième question est celle relative à la durée même du processus de révision constitutionnelle. De l'observation des expériences aussi bien dans les vieilles démocraties, dans les démocraties établies que dans les nouvelles démocraties, il ressort que douze (12) mois constituent une marge minimale raisonnable.
- c. La situation change légèrement si les dispositions constitutionnelles sont hiérarchisées suivant la complexité (et donc la durée) du processus de leur amendement.
  - i. Par exemple, il y a des constitutions qui prévoient une procédure un peu plus complexe pour l'amendement des lois organiques (dans la plupart des pays francophones) ou l'amendement des dispositions relatives à des questions spécifiques comme l'organisation des pouvoirs (dans certains pays anglophones).
  - ii. Ce qui est important, c'est de s'assurer que tout ce qui se rapporte aux fondements du système politique en vigueur ne puisse pas être modifié sans un minimum de garanties.

### **La consultation du peuple**

La consultation du peuple est nécessaire aussi bien pour la garantie de la légitimité des résultats que pour améliorer la qualité du processus et des résultats. Elle peut se faire de plusieurs manières et sous plusieurs formes.

- a. La consultation du peuple peut se faire de manière directe et peut intervenir aussi bien avant qu'après la codification et l'adoption de la proposition d'amendement constitutionnel.
  - i. En effet, l'ampleur ou la profondeur de la réforme constitutionnelle impose de prendre l'avis du peuple même déjà à l'état de la formulation des propositions d'amendement. Dans ce cas, la consultation doit se faire autour de propositions présentées de manière à faciliter la contribution des populations au processus. Par exemple, il n'est pas très réaliste d'attendre des citoyens ordinaires qu'ils proposent des solutions à des problèmes constitutionnels. Il paraît plus indiqué, plutôt, de recueillir leurs avis sur différentes propositions assorties chacune des hypothèses de fonctionnement, des avantages et des coûts attendus de leur mise en œuvre.
  - ii. Le peuple peut être également consulté pour l'adoption du texte définitif, lors d'un référendum, par exemple. Dans ce cas également, il est absolument nécessaire que les différentes propositions de dispositions constitutionnelles retenues soient présentées aux populations avec, à la clé, les bénéfices et les coûts attendus de leur mise en œuvre.
- b. Mais si l'ampleur et la profondeur de l'exercice ne nécessitent pas le recours au peuple dans son ensemble, il est toujours utile et nécessaire de consulter ce que nous avons appelé la "partie active du peuple", c'est-à-dire essentiellement des organisations de la société civile et des acteurs issus de la plupart des milieux dont les membres sont *a priori* considérés comme étant capables de comprendre les implications de l'opération. Il s'agit,

dans cette dernière catégorie, par exemple, des animateurs des milieux de recherche et/ou académiques. La consultation à ce niveau prend deux formes :

- i. il peut s'agir d'une information ;
- ii. il peut également s'agir de consultations en vue de recueillir les contributions des animateurs de ladite partie active du peuple.

### **L'établissement de la nécessité, de l'utilité et de la pertinence des amendements proposés**

Durant tout processus de révision constitutionnelle, il est important de faire la preuve non seulement de la nécessité de la révision, mais également de l'utilité et de la pertinence des amendements proposés. Pour s'en assurer, l'on peut, notamment, assigner au cadre institutionnel chargé de contribuer à la conduite du processus de révision constitutionnelle la tâche, entre autres, de présenter les résultats de ses travaux sous une forme qui mette en exergue la nécessité de la révision et la pertinence et l'utilité desdits résultats.

- a. Une possibilité serait, par exemple, l'obligation « constitutionnalisée » d'assortir la forme codifiée de la proposition de révision d'un document (qui peut être l'exposé des motifs plus étoffé) qui mette en exergue les éléments établissant la nécessité de la révision et l'utilité et la pertinence de l'opération, et ce quels que soient l'initiateur de la loi et l'étape du processus de la révision.
- b. L'une des tâches principales assignées aux animateurs du cadre institutionnel mis en place pour la révision constitutionnelle devrait être de s'assurer que toutes les contributions qu'elle recueille de tous les participants au processus de révision constitutionnelle sont présentées sous une forme permettant de voir clairement les raisons qui justifient la nécessité, l'utilité et la pertinence de l'exercice. Cela peut se faire de plusieurs manières.
  - i. Les animateurs du cadre institutionnel peuvent concevoir un canevas pour la présentation de toutes les contributions au processus de révision constitutionnelle, d'où qu'elles viennent.
  - ii. Ils doivent s'assurer que les résultats de leurs propres travaux sont présentés suivant le même canevas.
  - iii. Il peut également être demandé aux membres dudit cadre institutionnel, une fois le processus de révision arrivé à son terme, de produire un document en vue de mettre en exergue les avancées concrètes attendues de la mise en œuvre de la nouvelle version de la Constitution.

### **Le cadre institutionnel : composition et attributions**

Une autre question qui peut poser quelques problèmes dans sa mise en œuvre est celle relative à la composition et aux attributions du cadre institutionnel qui sera mis en place pour la conduite ne serait-ce que de la phase pré-législative du processus de révision constitutionnelle. Bien que ledit cadre institutionnel puisse prendre n'importe quelle forme, nous penchons pour une commission *ad hoc* mise sur pied spécialement pour la conduite d'une partie du processus de révision constitutionnelle, généralement la phase pré-législative.

- a. En ce qui concerne la composition de la commission, il est évident qu'il ne devrait pas être facile d'imaginer une clé ou un standard qui serait utilisable en tous temps et en tous lieux. Cependant, il y a quelques précautions que l'on peut prendre pour accroître les chances d'efficacité de la commission.
  - i. Premièrement, il faut éviter la mise sur pied d'une commission pléthorique : environ une dizaine de personnes qualifiées devrait suffire. Très souvent, le nombre se révèle être l'ennemi du bien lorsqu'il s'agit de la performance d'un groupe.
  - ii. Deuxièmement, il vaut mieux, à ce stade, éviter des personnalités trop visibles de la scène politique partisane. De préférence, il vaudrait mieux des techniciens seulement puisque, de toutes les manières, le processus ne peut aller à son terme sans l'association à un moment ou à un autre des acteurs politiques.
  - iii. Troisièmement, il faudrait faire attention au dosage des membres de la commission.
    - (a) Dans la mesure du possible, retenir une partie des membres de la commission ayant conduit le processus de rédaction de la Constitution en vigueur s'il y en a encore en activité. Ceci peut contribuer à garantir la stabilité du système et prévenir une éventuelle "révolution constitutionnelle" inopportune.
    - (b) Dans la mesure du possible, retenir des animateurs de cercles (société civile, académiques etc.) ayant initié des réflexions sur la Constitution et dont les résultats sont déjà disponibles ou en cours. On peut ne pas les prendre tous et retenir comme prioritaire de consulter les autres.
    - (c) Compléter les membres ci-dessus – qui ne forment pas nécessairement deux ensembles disjoints – avec des personnes-ressources dont les compétences et les expériences garantissent la qualité des contributions au processus dans un cadre pluridisciplinaire.
  
- b. En ce qui concerne les attributions de la commission constitutionnelle, il serait également difficile d'en faire une liste exhaustive et valable partout. Ici également, nous nous contentons d'indiquer quelques tâches qui, prévues parmi les attributions de la commission, peuvent aider à garantir la qualité du travail et des résultats.
  - i. La commission doit être chargée de rencontrer toutes personnes susceptibles de lui apporter un quelconque éclairage sur sa mission. Il s'agit, par exemple, des animateurs d'institutions, d'universitaires et d'acteurs de la société civile ayant des résultats à partager sur la question.
  - ii. La commission doit s'assurer que tous ceux qu'elle consulte présentent leurs contributions sous une forme aisément exploitable par elle. A cette fin, elle peut, par exemple élaborer un canevas que devront suivre tous ceux qui seraient intéressés par une éventuelle contribution. Surtout, il faut mettre l'accent sur la nécessité d'identifier clairement les problèmes/insuffisances ciblés, les solutions proposées et les raisons pour lesquelles les auteurs pensent que ces solutions sont bonnes et méritent d'être retenues.
  - iii. La commission devrait également avoir pour tâche, après toutes les consultations requises, de formuler ses propositions sous une forme permettant à tous ceux qui en prendront connaissance et/ou devraient en faire usage

(populations, animateurs des institutions de la République impliquées dans le processus de révision etc.) de percevoir de façon aussi claire que possible :

- (a) les insuffisances et les raisons qui justifient l'initiative du processus d'amendement
- (b) leurs causes
- (c) les approches de solutions proposées
- (d) et pourquoi les solutions proposées devraient produire les résultats attendus

**La transparence du processus de révision constitutionnelle : les différentes étapes et les activités inhérentes.**

Pour assurer la transparence du processus de révision constitutionnelle, plusieurs mesures peuvent être prises par la plupart des acteurs impliqués dans la conduite dudit processus.

- a. En ce qui concerne l'autorité ayant eu l'initiative du processus et, surtout, celle qui a la responsabilité d'installer la commission constitutionnelle, elle doit avoir à cœur d'être aussi claire que possible sur :
  - i. les principales étapes du processus : par exemple, quand<sup>8</sup> devront se faire les propositions d'amendement et par qui ; quand devront se faire les différentes consultations ; quand devra se faire la codification des propositions finalement retenues ; etc. ;
  - ii. les citoyens et/ou groupes de citoyens qui devraient, autant que faire se peut, être consultés durant le processus de révision constitutionnelle. Il faudrait dire, dans la mesure du possible, qui sont ceux qui devraient être consultés et à quelle étape du processus.
- b. En ce qui concerne la commission constitutionnelle, elle pourrait, quelques jours après son installation, par exemple :
  - i. annoncer à son niveau comment doit s'organiser le travail à chacune des étapes retenues : ce qu'il y a à faire, les produits attendus, la destination des produits etc.
  - ii. annoncer comment pourraient se faire les consultations prévues dans le cadre des étapes ayant lieu au niveau de la commission constitutionnelle : la liste des citoyens (personnalités, animateurs d'institutions, animateurs d'organisations de la société civile, personnes-ressources etc.) à consulter, quitte à ce que cette liste soit plus longue que celle éventuellement proposée par l'autorité initiatrice du processus) ; la programmation des consultations, dans la mesure du possible ; etc.
  - iii. annoncer de quelle manière la commission aura à communiquer et rendra compte de son travail : par exemple, quand doit se faire la publication des résultats des travaux, à chaque étape du processus ou d'une façon plus

---

<sup>8</sup> Il est évident que les autorités politiques ne sont pas tenues d'être très précises sur les questions/positions soulevées ici. En même temps, elles doivent être suffisamment indicatives pour permettre aux citoyens de se préparer sur la base d'informations suffisantes pour apporter leurs contributions au processus de révision constitutionnelle.

globale, comment (radio, télévision, dans les journaux, autres médias etc.) etc.

- c. En ce qui concerne l'institution parlementaire qui, dans la plupart des pays, est l'incarnation du pouvoir législatif, c'est-à-dire l'institution chargée de voter les lois, elle pourrait, dans la mesure du possible :
- i. annoncer la programmation des différentes étapes de la phase législative du processus de révision constitutionnelle
  - ii. annoncer, en tant qu'institution de contrôle (et donc en quelque sorte de contre-expertise) les catégories d'acteurs politiques et sociaux qu'elle envisage de rencontrer pour confirmer ou améliorer le travail fait jusque-là par la commission constitutionnelle.

### **La poursuite de l'intérêt général**

Il est question ici de quelques mesures qui pourraient aider à opérationnaliser les dispositions prévues ci-dessus afin de garantir que la révision constitutionnelle poursuive essentiellement et effectivement l'intérêt général. Cela exige, par exemple, que l'on soit en mesure de :

- a. montrer, dans un premier temps, que les amendements qui sont proposés sont utiles et pertinents, c'est-à-dire qu'ils sont proposés pour résoudre un problème d'intérêt général ;
- b. montrer ensuite que des précautions sont prises pour éviter que le processus enclenché soit détourné vers des fins qui n'ont pas grand-chose à voir avec l'intérêt général. Ces mesures peuvent être de plusieurs ordres :
  - i. il est possible de prescrire que les animateurs des institutions qui initient et/ou contribuent à l'adoption d'amendements de la Constitution n'en tirent pas personnellement profit. Par exemple, une augmentation des traitements (ou une modification de la durée des mandats) des députés et/ou du Président de la République ne s'appliquera que pour la législature suivante et/ou pour le successeur du Président (pas de changement de mandat) sous qui la révision constitutionnelle a été faite.
  - ii. Il est possible d'élever suffisamment le niveau de la majorité qualifiée nécessaire pour l'adoption de toute proposition de révision constitutionnelle de manière à réduire sérieusement les risques de modification fantaisiste ou au profit d'intérêts privés. Des exemples existent qui exigent, par exemple, les 4/5 des députés élus.
  - iii. Il est enfin possible de s'assurer que toute nouvelle proposition portant sur une disposition qui n'était pas prévue au départ, refasse les étapes essentielles du processus de révision pour en garantir la qualité.

### **Débats citoyens pendant le processus**

Tout processus de révision de la constitution devrait constituer une occasion d'initier un débat démocratique entre les citoyens. La conduite dudit débat peut se faire en direction du peuple, des groupes organisés et/ou avec les institutions de la République. Plusieurs options sont possibles.

- a. En ce qui concerne le débat en direction du peuple, cela peut se faire :
  - i. sous la forme d'une consultation du peuple pour l'identification très précise et affinée des problèmes constitutionnels ainsi que la formulation des propositions d'amendements ;
  - ii. sous la forme d'une consultation du peuple sur des propositions déjà élaborées, avant de finir l'étape parlementaire du processus de manière à permettre des échanges entre les parlementaires et les populations.
  
- b. En ce qui concerne le débat avec la "partie active du peuple", c'est-à-dire les animateurs des organisations de la société civile et les autres acteurs clés de la société (secteur privé et autres), susceptibles d'être considérés comme étant relativement plus « éclairés », la consultation peut se faire :
  - i. sous forme de contributions préparées par les groupes eux-mêmes (avant ou pendant le processus) et mises à la disposition de la commission constitutionnelle et/ou des institutions de la République impliquées dans le processus de révision constitutionnelle ;
  - ii. sous forme de débats publics (sur les médias audiovisuels) organisés entre les membres de la commission constitutionnelle, les animateurs des institutions-clés et les groupes organisés sur les problèmes identifiés et les solutions constitutionnelles proposées etc. Ceci peut se faire, par exemple, à l'initiative de la commission constitutionnelle et/ou des institutions en question ;
  - iii. sous forme de possibilités offertes à tout groupe organisé qui le voudrait de débattre publiquement de la question : par exemple, créneaux horaires sur les chaînes publiques etc.
  
- c. En ce qui concerne les institutions de la République impliquées dans le processus de révision constitutionnelle, la consultation peut se faire à travers des rencontres d'échanges avec les animateurs passés et/ou présents desdites institutions.

Les mesures ci-dessus, qui ne sont proposées qu'à titre indicatif et ne sont pas exhaustives, n'ont pour objectif que d'aider les acteurs impliqués dans tout processus de révision constitutionnelle à opérationnaliser les principes contenus dans le Code de conduite en les adaptant, bien entendu, aux conditions spécifiques de chaque pays, cela sans transiger sur les valeurs fondamentales qui l'inspirent.

## **CONTROLE**

Etant donné que le présent Code de conduite n'est pas un accord signé ni entre Etats entre Etat et citoyens, il serait difficile d'envisager un mécanisme formel, constitutionnel et ou légal, de contrôle de son application. Cependant, ce document devrait, entre autres, aider :

- a. les autorités de l'Etat à organiser tout processus de révision constitutionnelle et à en suivre la mise en œuvre et l'amélioration dans le temps ;
- b. les animateurs des organisations de la société civile à suivre et à faire du lobbying pour l'amélioration des processus de révision des constitutions dans les pays respectifs ;
- c. les acteurs mêmes du processus, en commençant par la commission elle-même, à mieux cadrer et accomplir leur mission ;
- d. l'ensemble des parties prenantes à assurer la transparence, l'ouverture et la participation, toutes qualités essentielles et incontournables pour la qualité du processus et sa réussite.