

Publications de
l'Institut universitaire
André Ryckmans

④

Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone

**André CABANIS
et Michel Louis MARTIN**

ACADEMIA



BRUYLANT

P.U.R.

LE CONSTITUTIONNALISME DE LA TROISIÈME VAGUE EN AFRIQUE FRANCOPHONE

COLLECTION

PUBLICATIONS DE L'INSTITUT UNIVERSITAIRE
ANDRÉ RYCKMANS

1. Camille KUYU, *Droit et société au miroir de la chanson populaire. Anthropologie juridique des relations entre les sexes à Kinshasa*, 2008.
2. Camille KUYU, *Écrits d'anthropologie juridique et politique*, 2008.
3. SITACK YOMBATINA Béni, *Droit et filière intégrée de la gomme arabique au Tchad*, 2009.
4. André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, 2010.



La collection PUBLICATIONS DE L'INSTITUT UNIVERSITAIRE ANDRÉ RYCKMANS rassemble des recherches originales et rigoureuses des chercheurs de l'Institut et de ses membres associés. Les différentes publications, dont certaines émanent des recherches doctorales, dans le domaine des sciences humaines et sociales, concernent principalement les études africaines et africaines-américaines, ainsi que des questions relatives à des migrations internationales. Elles se situent dans une perspective d'innovations normatives et de développement économique et social, et privilégient les approches interdisciplinaires et comparatives.



Collection

PUBLICATIONS DE L'INSTITUT UNIVERSITAIRE
ANDRÉ RYCKMANS

N° 4

LE CONSTITUTIONNALISME
DE LA TROISIÈME VAGUE
EN AFRIQUE FRANCOPHONE



André CABANIS et Michel Louis MARTIN

ACADEMIA



BRUYLANT

P.U.R.





D/2010/4910/6

ISBN 978-2-87209-971-9

© **Bruylant-Academia s.a.**

Grand'Place, 29

B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

Tous droits de reproduction, d'adaptation ou de traduction, par quelque procédé que ce soit, réservés pour tous pays sans l'autorisation de l'éditeur ou de ses ayants droit.

Imprimé en Belgique.

www.academia-bruylant.be



Introduction

LE PRÉSENT OUVRAGE est consacré à l'analyse des constitutions actuellement en vigueur dans les États francophones de l'Afrique du Nord (trois du Maghreb « central ») et subsaharienne (de succession coloniale française et belge, soit vingt pays)¹. Il concerne,

¹ Tous ces textes, à l'exception des constitutions camerounaise, marocaine et tunisienne plus anciennes d'origine, datent de la fin des années 1980 ou du début 1990, dites de la transition démocratique. Quasi tous ont fait l'objet d'un nombre parfois élevé de révisions dont on ne peut ici que citer la date des plus importantes ; certains ont été entièrement refondus et se présentent comme nouveaux, sans toutefois l'être vraiment sur le plan du droit, alors que d'autres peuvent être considérés comme tels puisque promulgués après une rupture politique. Il s'agit des lois fondamentales algérienne du 28 février 1989, révisée en novembre 1996, en avril 2002, puis en novembre 2008 ; béninoise du 11 décembre 1990 ; burkinabè du 11 juin 1991, révisée en janvier 1997, avril 2000 et janvier 2002 ; burundaise, dite « intérimaire post-transition » du 20 octobre 2004 (les précédents textes dataient de mars 1992 et septembre 1996) ; camerounaise du 2 juin 1972, plusieurs fois modifiée entre 1975 et 1991 et remaniée en janvier 1996, révisée de nouveau en avril 2008 ; centrafricaine du 26 décembre 2004 (le précédent texte du 28 décembre 1994 avait été suspendu en mars 2003) ; comorienne du 23 décembre 2001 révisée en mai 2009 (le texte précédent, modifié en octobre 1996, datait du 7 juin 1992) ; congolaise-Brazzaville du 20 janvier 2002 (les précédents textes dataient de mars 1992 et octobre 1997) ; de République démocratique du Congo du 18 février 2006 (succédant au décret constitutionnel de mai 1997 et à un texte transitoire d'avril 2003) ; djiboutienne du 15 septembre 1992 ; gabonaise du 26 mars 1991, modifiée en mars 1994, septembre 1995, avril 1997, octobre 2000 et août 2003 ; guinéenne du 23 décembre 1990, modifiée en novembre 2001 ; ivoirienne du 23 juillet 2000 (le précédent texte du 3 novembre 1960 avait été modifié une dizaine de fois entre 1963 et 1995, puis, de manière approfondie, en juin 1998) ; malgache du 18 septembre 1992, révisée en septembre 1995 puis en avril 2007 ; malienne du 25 février 1992 ; marocaine du 13 septembre 1996 (les textes précédents dataient de décembre 1962, juillet 1970, mars 1972 et septembre 1992) ; mauritanienne du 12 juillet 1991, modifiée en juin 2006 ; nigérienne du 9 août 1999 (le précédent texte datait de mai 1996) ; rwandaise 4 juin 2003 (les textes précédents les plus récents étaient de juin 1991 et mai 1995) ; sénégalaise du 22 janvier 2001, révisée en juin 2003, novembre 2006, février et mai 2007, août et octobre 2008, puis en juin 2009 (le précédent texte du 7 mars 1963 avait été maintes fois repris jusqu'aux importantes modifications de mars 1998) ; tchadienne du 14 avril 1996 modifiée en juin 2005 ; togolaise du 14 octobre 1992, révisée en décembre 2002 et février 2005 ; tunisienne du 1^{er} juin 1959, modifiée plusieurs fois au cours des années soixante et début soixante-dix, puis révisée en avril 1976, juin 1981, juillet 1988, novembre 1995, octobre 1997, juin 2002 et mai 2003.

autrement dit, les lois fondamentales qui encadrent le processus de transition politique, plus ou moins difficiles selon les cas, et que la formule, peut-être contestable², de «troisième vague» postule néanmoins comme démocratique, et qui s'est amorcé à la fin des années 1980 ou au début de la décennie suivante, mettant un terme au cycle autoritariste né quelques années après les indépendances³. Il s'agit d'offrir au lecteur, dans un souci qui se veut également pédagogique, une étude comparée de ces constitutions, effectuée à partir des principaux axes structurant généralement ce type de documents, tels que les déclarations de droits et l'organisation des pouvoirs, ainsi que les aspects qui apparaissent comme étant plus particulièrement originaux, tels le contrôle politique des militaires ou les institutions décentralisatrices du pouvoir.

La réflexion est donc engagée de manière délibérément, et sans doute étroitement, positiviste puisqu'elle est conduite à partir du seul texte constitutionnel ou, selon la fameuse – certes critiquable – formule de Daunou : «La constitution, toute la constitution, rien que la constitution.» Toutefois, l'on s'est attaché, d'une part à prendre en compte les successives révisions dont ces textes ont été l'objet, d'autre part à les interpréter en regard des objectifs qu'ils étaient censés concrétiser lors de leur élaboration : la libéralisation des systèmes politiques. L'on s'est ainsi efforcé, afin d'éviter de donner à ce propos l'allure d'un commentaire par trop exégétique et détaché de la réalité, d'introduire diverses observations, accompagnées de références, concernant les évolutions du contexte sociopolitique et leur signification en regard de la question de la démocratisation du politique sur le continent.

N.B. Étant donné le rythme rapide des révisions constitutionnelles dans l'espace africain francophone (dont il est d'ailleurs difficile de se procurer promptement le contenu exact), il est possible qu'à l'instant de sa publication, cette étude ne soit pas, sur un point ou un autre, parfaitement à jour. Ainsi n'a-t-il pas été possible de prendre en compte la loi constitutionnelle de transition malgache de décembre 2009, laquelle d'ailleurs est substituée à une précédente charte signée au mois d'août et modifiée en novembre suivant, pas plus que le nouveau, et très controversé, texte nigérien adopté par référendum le 4 août 2009.

² Julius O. Ihonvbere, «Where is the Third Wave? A Critical Evaluation of Africa's Non-transition to Democracy», in John M. Mbaku et Julius O. Ihonvbere (dir.), *Multiparty Democracy and Political Change. Constraints to Democratization in Africa*, Trenton, Africa World Press, 2006, p. 9-34.

³ En plus d'une mise à jour que l'on espère aussi près de la réalité que possible, la perspective ici est sensiblement différente de celle qui avait été adoptée dans notre précédente étude (laquelle en outre ne prenait pas en compte les pays de succession coloniale belge), André Cabanis et Michel Louis Martin, *Les constitutions d'Afrique francophone. Évolutions récentes*, Paris, Karthala, 1999.

De toutes manières, et pour contestable qu'elle puisse sembler du point de vue d'un pur réalisme sociologique⁴, une telle approche centrée sur les lois fondamentales n'est pas sans pertinence, hors même son intérêt didactique pour le constitutionnaliste, généralement plus au fait des transitions intervenues en Europe de l'Est ou en Amérique latine qu'en Afrique. La lettre des textes ne reflète pas entièrement la réalité des équilibres politiques, du moins en donne-t-elle une idée assez claire, plus précise en tout cas que celle qui se peut tirer d'un discours volontiers incantatoire et dénonciateur. Comme toute règle normative, une loi fondamentale a des incidences évidemment techniques mais également sociopolitiques indéniables. Elle constitue un agencement formel de contraintes qui structurent le déroulement du jeu politique et déterminent sa plus ou moins grande conformité avec les fins qu'elle est supposée promouvoir⁵.

Ayant voulu renouer avec l'idée de gouvernance démocratique et d'État de droit, que ce soit par conviction idéologique ou par volonté de paraître partager le système de valeurs dominant et donc de se voir insérées dans la communauté internationale, les sociétés politiques et civiles africaines ne pouvaient éviter de donner toute sa signification et son effectivité au fait constitutionnaliste, ce qui implique non seulement un régime de limitation des pouvoirs et de protection des droits du citoyen, mais encore l'idée de la supériorité de ce régime comme fondement du pouvoir et de l'action de l'État, avec son corollaire : la croyance que nul ne saurait s'en soustraire, du moins sans précautions – ce qui, par voie de conséquence, garantit la validité des règles – sauf à risquer d'être exposé à la sanction du juge et par-delà, confronté à la vindicte publique et à l'opprobre de la communauté internationale. Par ailleurs, la force contraignante du constitutionnalisme tient à ce qu'il est posé comme préalable à la démocratie, elle-même garante de justice sociale, voire de prospérité économique⁶, bases qui matérialisent les objectifs centraux du régime de vérité contemporain, du moins considérés comme tels par ceux qui, non seulement arbitrent et jugent, mais aussi allouent les

⁴ Dont quelques politistes africanistes furent les adeptes; par exemple, Yves Fauré, «Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique noire. Pour une lecture différente des textes», *Politique africaine*, vol. 1, n° 1, janvier 1981, p. 34-52.

⁵ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan Press Ltd, 1997 (2^e éd.).

⁶ Même si la réalité de cet ordre des priorités n'est pas démontrée: Thomas Carothers, «The "Sequencing" Fallacy», *Journal of Democracy*, vol. 18, n° 1, janvier 2007, p. 12-27.

aides économiques. Dès lors, le constitutionnalisme s'impose avec ses effets, ce qui n'exclut évidemment pas des limites à son effectivité⁷. Dans ces conditions, l'on ne peut nier la légitimité d'une étude des textes destinés à l'incarner; élément du débat démocratique, elle ne saurait, et dans un contexte croissant de juridicisation du politique, être encore tenue pour une simple «superstructure» et son étude pour l'apanage des seuls spécialistes du droit.

Sur le plan de la forme, et si surprenant que cela puisse paraître après un demi siècle de souveraineté, une lecture pressée de ces lois fondamentales de la troisième vague donne l'impression d'un retour à celles qui avaient été élaborées au lendemain des indépendances et dont le mimétisme, en regard notamment du texte français d'octobre 1958, avait alors été stigmatisé: des déclarations de droits complétées par l'intégration de nouvelles valeurs, la prédominance du chef de l'État, un législatif bicaméral paraissant se pérenniser malgré des retours en arrière partiels mais souvent provisoires, la reconnaissance du pouvoir judiciaire auquel s'intègre un organe de contrôle de la constitutionnalité des lois qui s'affirme progressivement; deux générations qui encadrent une période au cours de laquelle le constituant africain s'était voulu plus créatif, voire novateur, en s'efforçant à la fois d'instaurer des normes plus «authentiquement» africaines, pour reprendre le qualificatif de l'époque, et d'enrichir, en les diversifiant, ses sources d'inspiration⁸.

Mais, au-delà de conditions d'application différentes liées notamment à la disparition du bloc communiste et aux pressions

⁷ Victor Le Vine, «The Fall and Rise of Constitutionalism in West Africa», *Journal of Modern African Studies*, vol. 35, n° 2, juin 1997, p. 181-206; Babacar Kanté, «Constitutionalism in Africa: Creating Opportunity, Facing Challenges», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, n° 1, 2004, p. 174-176.

⁸ Pour un survol des évolutions constitutionnelles et les textes des générations antérieures et des débuts de la présente vague, l'on consultera les travaux et recueils suivants: *L'Année africaine*, Paris, Pedone, 1965-1994, qui deviendra *L'Afrique politique*, Paris, Karthala, 1994-2002; Pierre-François Gonidec, *Les constitutions des États membres de la Communauté*, Paris, Sirey, 1959; Dmitri-Georges Lavroff et Gustave Peiser, *Les constitutions africaines*, t. 1, Paris, Pedone, 1961; Dmitri-Georges Lavroff, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire. Les États Francophones*, Paris, Pedone, 1976; Filip Reyntjens et al. (dir.), *Constitutiones africae*, Bruxelles/Paris, Bruylant/Pedone, 1988-1993; Jean du Bois de Gaudusson, Gérard Conac et Christine Desouches, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, 2 vol., Paris/Bruxelles, La Documentation française/Bruylant, 1998; Michel Louis Martin (dir.), *Les nouvelles constitutions des pays francophones du Sud: textes et analyses*, Lyon, L'Hermès, 1998, t. 3 «Le Maghreb et le Liban»; Jean-Marie Breton, «L'évolution historique du constitutionnalisme africain. Cohérences et incohérences», *Recht in Afrika. Zeitschrift der Gesellschaft für afrikanisches Recht*, vol. 1, 2003, p. 1-20.

internationales pour prévenir le retour de l'autoritarisme, la principale différence entre les lois fondamentales de la première vague et celles de la troisième, paraît résider dans la valorisation constitutionnaliste qu'elles s'imposent, alors qu'en général les textes des deux précédentes générations étaient des «constitutions sans constitutionnalisme» ou qui procédaient d'un «constitutionnalisme rédhibitoire», car «sans effectivité»⁹.

En outre, pour ce qui concerne la présente période, même si l'on n'a pas manqué de souligner des similitudes avec le texte français d'octobre 1958 et, concomitamment, l'absence d'inventivité constitutionnelle fondée sur des données endogènes¹⁰, l'on ne sait si le vocable de mimétisme convient vraiment, pour autant d'ailleurs que cette notion, lorsqu'elle est employée, soit exempte des présupposés dont elle est souvent porteuse¹¹ et que cela ait pu être le cas pour les lois fondamentales de l'immédiate post-indépendance. En effet, l'élaboration des textes d'aujourd'hui fait intervenir des influences multiples, dans lesquelles l'interne et l'externe s'imbriquent, avec des processus de réappropriation et d'utilisation innovants et libérés par rapport aux usages originaires, sous forme d'une «customisation» constitutionnelle. La rédaction est souvent d'abord le résultat d'arbitrages complexes intervenus lors des débats dont les

⁹ H.W.O. Okoth-Ogendo, «Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Paradox», in Douglas Greenberg *et al.* (dir.), *Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Contemporary World*, Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 65-84; Joseph Owona, «L'essor du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire : étude de quelques "constitutions Janus"», in *L'État moderne, horizon 2000. Aspects interne et externes. Mélanges offerts à P-F. Gonidec*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1985, p. 235-243; Gérard Conac, «Les constitutions des États d'Afrique et leur effectivité», in Gérard Conac (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980, p. 385-413.

¹⁰ Par exemple, Filip Reyntjens, «Winds of Change in Francophone Africa, 1990-1991», *Journal of African Law*, vol. 35, n^{os} 1 et 2, 1991; Pierre-François Gonidec, «Constitutionnalismes africains», *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, n^o 1, janvier-mars, 1996, p. 23-50; Gertie Hesseling, «La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après: quoi de neuf?», in Carla M. Zoethout, Marlies E. Pietermaat-Kros et Piet W.C. Akkermans (dir.), *Constitutionalism in Africa. A Quest for Autochthonous Principles*, Rotterdam, Sanders Instituut, Gouda Quint, 1996, p. 33-47.

¹¹ Voir Dominique Darbon, «À qui profite le mime? Le mimétisme constitutionnel confronté à ses représentations en Afrique», in Yves Mény (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 113-137; Jean du Bois de Gaudusson, «Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme», in Dominique Darbon et Jean du Bois de Gaudusson (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 309-316.

conférences nationales, fonctionnant tel des états généraux marquant une rupture révolutionnaire, furent l'occasion¹².

Si, par ailleurs, l'expertise constitutionnelle internationale a pu jouer, ce fut de manière moins intrusive, plus pragmatique et marginale que dans le passé, autrement dit, moins monopoliste du champ de la consultation désormais partagé avec une communauté de juristes africains maintenant nombreuse, douée d'une connaissance comparative indéniable, même si elle reste encore majoritairement frottée de culture européenne, capable d'évaluer l'ensemble des effets possibles de telle ou telle procédure ou de tel ou tel organe et de les calibrer pour les adapter à de nouveaux contextes ou en fonction de considérations locales particulières¹³.

On le verra, si les grands équilibres français semblent toujours présents, c'est parfois pour des usages différents. En outre, les constituants ont su faire montre de leurs capacités créatrices en organisant par exemple des procédures anticipant des amendements intervenus plus tardivement dans des pays auprès desquels des emprunts ont pu être effectués. De toutes manières aujourd'hui, c'est moins tel ou tel modèle national qui s'impose, qu'un ensemble de règles et de dispositifs institutionnels considérés comme faisant désormais partie d'un patrimoine transnational de la modernité constitutionnelle, avec un nombre limité d'options entre lesquelles choisir, sorte de boîte à outils mondialisée. Un ordre constitutionnel international¹⁴ s'impose plus ou moins et inévitablement circonscrit

¹² Parmi nombre de travaux : Jean-Jacques Raynal, « Les conférences nationales en Afrique : au-delà du mythe, la démocratie », *Penant*, n° 816, octobre-décembre 1994, p. 310-321 ; Organisation internationale de la Francophonie, *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique*, Paris, Pedone, 2000.

¹³ L'étude de la fabrication des constitutions africaines mériterait d'être entreprise afin de déterminer l'évolution des rôles des uns et des autres ; aujourd'hui, l'heure est plutôt au dialogue sur les procédures et les institutions que les constituants africains souhaitent mettre en place afin notamment d'éviter les « déperditions institutionnelles », en quelque sorte, que supposent nécessairement leur réappropriation et leur utilisation hors du champ de leur historicité et de leur genèse originelle : sur cette question Adam Przeworski, « Institutions Matter? », *Government and Opposition*, vol. 39, n° 4, automne 2004, p. 527-540 ; Daniel Berkowitz, Katharina Pistor et Jean-François Richard, « The Transplant Effect », *The American Journal of Comparative Law*, vol. 51, n° 1, hiver 2003, p. 163-203. S'agissant de ces dialogues qui se substituent désormais à l'appel au « pèlerin constitutionnel » étranger, voir, à propos des cours constitutionnelles, les dossiers relatifs à la coopération francophone publiés dans les *Cahiers du Conseil constitutionnel*.

¹⁴ Erika de Wet, « The International Constitutional Order », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, n° 1, janvier 2006, p. 51-76 ; « Symposium : Constitutionalism in an Era of Globalization and Privatization », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 6, nos 3-4, juillet-octobre 2008 ; Oda Van Cranenburgh,

le périmètre de créativité constitutionnelle¹⁵, donnant ainsi à toutes ces lois fondamentales un aspect quasi isomorphe.

Le choix des constituants s'est ainsi fondé sur un modèle qui ne remet pas en cause les finalités traditionnelles de l'État ni le caractère unitariste du constitutionnalisme mis en œuvre et s'est généralement porté vers une architecture institutionnelle, le plus souvent de forme parlementaire – il existe quelques rares exceptions – avec un exécutif fortement présidentialisé, le tout assorti d'un régime de citoyenneté progressiste, parfois jusqu'à l'excès, au moins par les droits proclamés.

Si les textes élaborés pendant la période de transition du début des années 1990 et sous l'influence de conférences nationales ayant travaillé dans la précipitation, mais avec le sentiment d'innover, présentent certains défauts, la multiplicité, sinon l'inflation des révisions intervenues ultérieurement¹⁶ a permis de gommer nombre de maladresses et de reconfigurer certains pouvoirs. C'est moins, au début de la période notamment, le signe d'une instabilité constitutionnelle que le témoignage de la volonté d'ajuster les mécanismes et de réguler les équilibres en fonction des leçons de l'expérience, voire des rapports de forces, tout en souhaitant se tenir dans le cadre de l'État de droit et de respecter les nouvelles règles du jeu, en

«International Policies to Promote African Democratisation», in Jean Grugel (dir.), *Democracy without Borders: Transnationalisation and Conditionality in New Democracies*, New York, Routledge, 1999, chap. 6; *contra*: Arthur Goldsmith, «Donors, Dictators, and Democrats», *Journal of Modern African Studies*, vol. 39, n° 3, 2001, p. 411-436.

¹⁵ Sous peine de faire passer ces productions constitutionnelles pour anachroniques; sur ce point, qui n'est pas propre au constitutionnalisme africain, voir Sylvie Torcol, évoquant la fin du «créationnisme constitutionnel» et des textes génétiquement modifiés, «L'internationalisation des constitutions nationales», *Politica*, n° 8, automne 2005, p. 317-349; toujours dans une perspective comparée non africaine «Accounting National Identity», *The International Journal on Minority and Groups' Rights*, vol. 6, n° 1 et 2, 1998-1999. S'agissant de l'Afrique, voir Luc Sindjoun, «Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale», *Études internationales*, vol. 26, n° 2, 1995, p. 329-345; Valeria Piergigli, «The Reception of Liberal Constitutionalism and 'Universal' Values in the African Bill of Rights. Ambiguities and Perspectives at the Turn of the Millenium», in Valeria Piergigli et Irma Taddia (dir.), *International Conference on African Constitutions*, Turin, Giappichelli editore, 2000, p. 119-143.

¹⁶ Parfois, il s'agit même de nouvelles constitutions qui marquent un changement de régime après une crise profonde, comme au Congo-Brazzaville ou au Niger, ou que, hors de toute situation de crise, les dirigeants ont voulu marquer ce qu'ils considéraient comme une modification sensible de l'esprit des institutions; ainsi au Maroc en 1996 ou au Sénégal en 2001; en fait, il ne s'agit souvent que d'une révision.

tous cas d'appliquer les procédures prévues lorsqu'il est souhaité en introduire de nouvelles¹⁷.

Ceci étant, il demeure que, du point de vue de la consolidation démocratique, le bilan global de ces révisions, jusqu'à présent du moins, est mitigé. Certes, sur le plan des droits de la citoyenneté ou de la juridictionnalisation et de l'indépendance des contrôles, il est plutôt positif. Mais, ce n'est pas toujours le cas sur le plan de l'équilibre des pouvoirs, notamment avec l'hégémonie présidentielle et son impact sur la compétition politique. Et de ce point de vue, l'on est conduit à se demander si ces révisions constitutionnelles ne sont pas plutôt des réformes de convenance par lesquelles la loi fondamentale est instrumentalisée en stratégie d'évitement des alternances, surtout en favorisant la réélection du chef de l'État, tout en prétendant respecter la lettre du texte. À ce titre, elles peuvent bien passer pour une forme de détournement, sinon de perversion du constitutionnalisme, signant le caractère « incertain » ou « ambigu », de la démocratisation¹⁸ et hypothéquant sa consolidation, laquelle est inséparable d'un minimum de stabilité constitutionnelle¹⁹. Mais l'on ne saurait généraliser et surtout préjuger l'avenir, comme on y reviendra dans la conclusion.

Afin de conserver aux présents développements un caractère d'utilité didactique et d'éviter une présentation trop compliquée,

¹⁷ En jouant sans doute des possibilités offertes en la matière, avec tantôt l'usage du référendum, tantôt l'appel au parlement.

¹⁸ On l'imagine, les qualificatifs sont nombreux ; pour un bilan récent, voir Goran Hyden, *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 et Victor T. Le Vine, *Politics in Francophone Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 2007, 3^e partie ; également les références citées dans la première partie de la bibliographie en fin d'ouvrage.

¹⁹ Sur l'usage de la révision constitutionnelle, Dmitri-Georges Lavroff, « L'instrumentalisation de la constitution », *La constitution dans la pensée politique (actes du colloque de Bastia, 7-8 septembre 2000)*, Aix-en-Provence, Presses de l'Université Aix-Marseille, 2001, p. 423-443. Même si l'instabilité constitutionnelle ne remet pas nécessairement en cause la rigidité normative, à un moment ou un autre, elle peut vider de son sens le constitutionnalisme : Aristide Lorenz, « How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concepts and Two Alternatives », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 17, n° 3, 2005, 339-361 et Henry Roussillon, « Rigidité constitutionnelle et justice constitutionnelle. Réflexions sur un paradoxe », *Droit et politique à la croisée des cultures. Mélanges Gabriel Ardant*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999, p. 27-46. À cet égard, a été évoquée judicieusement l'idée d'une éthique constitutionnelle visant à encadrer la révision des lois fondamentales de sorte à maintenir un certain niveau de sécurité juridique : Jean-Louis Atangana Amougou, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, printemps 2005, p. 583-622 ; également J.F. Wandji K., « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 3, juillet-septembre 2007, p. 263-307.

quitte à sacrifier l'élégance de la démonstration, ceux-ci seront très simplement articulés autour des principaux éléments qui généralement structurent les constitutions contemporaines, avec d'une part les droits et les libertés et d'autre part les différents pouvoirs constitués. Pour autant, et afin de faire apparaître également tant les évolutions que leur signification politique, l'on s'est efforcé de problématiser ces divers éléments et de faire une place à part aux aspects plus novateurs et plus spécifiques que ces lois fondamentales mettent en œuvre.

Ainsi, après l'examen du caractère expansionniste des droits de la citoyenneté, avec une attention plus particulière à la question de la liberté religieuse, seront traitées tour à tour, afin de faire ressortir le fort déséquilibre entre les deux principaux pouvoirs qui tend à obérer la consolidation démocratique, d'une part la prééminence du chef de l'État et d'autre part les asymétries de pouvoir au sein de l'exécutif et du législatif. Seront ensuite abordés les éléments préjugant cette fois une volonté de démocratisation et visant à faire obstacles à l'autoritarisme, avec d'un côté la neutralisation politique des militaires, de l'autre la juridictionnalisation des contre-pouvoirs, notamment le contrôle de la constitutionnalité des lois, pour terminer sur l'examen des instances décentralisées. S'il est vrai que ces derniers aspects procèdent tous de l'idée de contre-pouvoirs, ils ont été étudiés ici de manière séparée, simplement pour la commodité de l'exposé et l'équilibre des développements.

Ces analyses, même si elles semblent couvrir les dimensions les plus significatives du nouveau constitutionnalisme africain, n'ont cependant aucune prétention à l'exhaustivité. Nombre de points n'ont pas été abordés ou n'ont pas fait l'objet d'une attention aussi approfondie qu'il aurait été possible et, peut-être souhaitable. Ainsi d'abord des caractéristiques matérielles des textes : leur longueur, leur style, leurs ambiguïtés légistiques, leurs emprunts mutuels, etc.²⁰, ainsi encore de leur préambule²¹, ainsi également des

²⁰ Les textes les plus longs, au dessus de 200 articles, sont ceux du Burundi (309), de la République démocratique du Congo (229), du Tchad (227) et du Rwanda (203) ; cinq ont moins de cent articles, ceux de l'Union des Comores (37), du Cameroun (69), de la Tunisie (78), de Djibouti (93) et de la Guinée (96) ; les autres varient entre 102 articles pour le texte mauritanien et 191 pour le Congo-Brazzaville. La question de la qualité légistique et technique d'une constitution est évoquée par Albert P. Blaustein, « Constitution Writing: the Good, the Bad, and the Beautiful », *Alternative démocratique*, n° 6, juillet-décembre 1992, p. 31-47.

²¹ Ceux-ci, on le sait, posent de manière un peu abstraite et didactique les grands principes et les cadres supposés régir les objectifs et le fonctionnement de l'État. Quelques-uns incluent les déclarations de droit.

procédures législatives ou de révision constitutionnelle²². Mais s'ils n'ont pas été traités, ou seulement abordés de manière tangentielle à d'autres développements, c'est qu'ils ne nous ont pas paru très significatifs ou originaux pour devoir figurer dans une étude visant certes à offrir au lecteur une vue assez complète de ces lois fondamentales, mais surtout à en faire ressortir les traits les plus saillants ou les plus originaux.

❧

²² Ces procédures, de toutes façons, n'ont pas fait l'objet de changements majeurs par rapport à ce qu'elles étaient lorsque les textes furent promulgués pour la première fois ; seule la liste des principes intangibles a pu changer que ce soit par adjonction ou plus rarement par retrait, mais cela aura été noté au cours de nos développements pour chaque cas.

1.

Une citoyenneté en extension

LE PROCESSUS DE « DÉMOCRATISATION FONDAMENTALE » de l'Europe à la fin du XIX^e siècle décrit par Karl Mannheim dans *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*, avec l'extension, voire la prolifération des droits de la citoyenneté, prend aujourd'hui une dimension mondiale. En témoigne la place que se voient désormais accordées les déclarations de droits dans les lois fondamentales des pays d'Amérique latine, d'Europe et d'Asie de succession autoritaire. L'Afrique francophone n'échappe pas à cette tendance ; loin s'en faut. Ces dispositions, en effet, vont jusqu'à occuper de l'ordre du cinquième environ des textes constitutionnels actuellement en vigueur¹, au point de leur donner une tournure programmatique, sinon utopique, attestant d'une confiance dont on espère qu'elle n'est pas excessive dans l'efficacité de ces normes protectrices des libertés de toutes sortes. Il convient aussi de l'interpréter comme le signe des espoirs mis dans le retour à la démocratie, conformément à une mode constitutionnelle dont on trouve maints témoignages ailleurs.

La multiplication des droits intègre les libertés classiques, déclinées avec un luxe de détails inhabituel dans des documents juridiques de niveau constitutionnel, donc qui devraient en principe s'en tenir à l'essentiel. Ils trahissent évidemment la crainte d'un retour de la censure sur les médias, des arrestations arbitraires, du contrôle des correspondances, des procès expéditifs, etc. Les droits positifs ou sociaux trouvent également une place, parfois fort importante et sans guère d'autres limites que celles qui résultent du rejet de modes d'encadrement de la société fondés sur la contrainte, tel le syndicat unique et obligatoire, qui ont existé dans certaines formes de régimes se voulant progressistes². C'est enfin l'émergence

¹ Une proportion d'autant plus importante que les textes sont récents et qui s'accroît au fur et à mesure des révisions ; par exemple 30 articles sur 173 au Burkina Faso ; 55 sur 309 au Burundi ; 43 sur 203 au Congo-Brazzaville ; 32 sur 160 à Madagascar ; 56 sur 229 en République démocratique du Congo ; 41 sur 203 Rwanda ; 30 sur 159 Togo ; le texte le moins prolixe est celui de l'Union des Comores, avec 13 alinéas seulement dans le préambule.

² Crawford Young, *Ideology and Development in Africa*, New Haven, Yale University Press, 1982.

des nouveaux droits visant à protéger l'environnement, les consommateurs, toutes les minorités, parfois les enfants, les handicapés, voire ceux qui sont atteints de certaines pathologies particulièrement graves. Toutes ces créances accordées aux citoyens témoignent d'une grande confiance dans la capacité de l'État à les endosser, ce qui manifeste une forme d'illusion dont les constituants avaient sans doute conscience, ainsi qu'une démarche où la part faite aux objectifs domine sur celle accordée aux engagements fermes.

Officiellement, les valeurs néo-libérales sont aujourd'hui partout prédominantes. C'est d'elles que se réclament les responsables et ce sont elles qui ont inspiré les conférences nationales réunies pour légitimer et organiser les termes de la transition post-autoritaire, même si ces derniers faisaient figure d'articles d'importation, d'origine essentiellement européenne et nord-américaine. Pour autant, un examen même succinct de ces déclarations de droits met en évidence que d'autres sources ont opéré, encore que de façon moins prépondérante. Le passé marxiste, en particulier, n'a pu être effacé aisément. Il continue d'inspirer – il est vrai de moins en moins au fur et mesure des révisions – quelques dispositions, dans la mesure où les modes de rédaction de type plutôt collégial adoptés pour l'élaboration des textes constitutionnels ont permis à nombre de dignitaires survivants des régimes précédents d'instiller des formules témoignant de leurs anciens attachements.

Cela donne aux premiers articles de chaque constitution un ton de disparate, voire de cacophonie, interprété soit comme le signe d'une certaine indifférence à l'égard de grands principes dont on escompte peu de conséquences dans les faits, soit de façon plus optimiste, comme la marque d'une histoire déjà riche, l'ontogenèse récapitulant en quelque sorte la phylogenèse. D'ailleurs, ces apparentes contradictions dans les sources utilisées ne trahissent en rien le modèle libéral occidental qui a montré dans le passé sa capacité à intégrer toutes sortes d'influences, domestiquées et récupérées. D'un certain point de vue, l'effort demandé aux pays africains n'en est que plus grand puisqu'il semble en être attendu qu'ils se calent sur un type de démocratie arrivée au stade le plus évolué de son développement, correspondant en fait à une décantation vieille de plusieurs siècles.

Cette évocation de la dimension doctrinale du nouveau constitutionnalisme en Afrique francophone se fera à partir des sources qui l'inspirent et des principes qui le fondent. Cependant, l'importance que revêt aujourd'hui la question de la liberté religieuse conduit à la traiter à part afin de faire ressortir les problèmes qu'elle est

susceptible de poser dans le contexte africain et la manière dont ils sont abordés.

LES SOURCES D'INSPIRATION

Sur un continent confronté à d'importantes pesanteurs héritées de traditions immémoriales et que sa position soi-disant à l'écart a fini par ravalier au rang de territoire d'invasion où chacune des grandes puissances d'Europe a voulu se tailler un empire, les éléments d'influence ne sauraient qu'être extrêmement nombreux et variés. C'est au point que tenter de les retrouver tous et d'en suivre la filiation relèverait d'un travail de généalogie aux conclusions hasardeuses. En limitant *a priori* le nombre des systèmes de valeurs auxquels se réfèrent implicitement les actuelles déclarations de droits africaines, trois grands ensembles paraissent dominer, dont l'ancienneté et le poids sont assez inégaux, l'un remontant à plus de deux cents ans, d'autres plus récents, tantôt en progrès, tantôt en déclin.

Les valeurs issues des Lumières

Le prestige de la Révolution française dans les nations autrefois colonisées est indéniable, même si maintenant il relève plutôt de la réminiscence. Il remonte en tout cas à l'époque coloniale elle-même. Il tient d'une part aux caractéristiques de l'enseignement délivré dans les écoles publiques aux élites africaines avant l'indépendance, d'autre part à la logique qu'il y avait à opposer au colonisateur ses propres conceptions en matière de liberté naturelle, d'égalité des races et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Même si ces principes ont connu ensuite quelque déclin, notamment sous l'influence des analyses marxistes, le retour au libéralisme classique dans le monde contemporain a permis, sinon de considérer les droits de l'homme et du citoyen de 1789 comme une référence en progrès, du moins d'en stabiliser l'audience à un niveau relativement élevé³.

³ Bien que la déclaration de 1789 ne soit pas historiquement la première, puisqu'elle est précédée par la déclaration d'indépendance américaine de 1776 et qu'elle soit restée inachevée dans la mesure où d'autres urgences ont saisi le législateur révolutionnaire avant d'être parvenu au bout de son projet, il n'en reste pas moins que ce texte a incontestablement joué un rôle de modèle, d'autant qu'il a inspiré nombre de chartes nationales et internationales qui ont à leur tour relayé son influence. À l'inverse, il a fait l'objet de diverses critiques, au point d'être présenté par le courant marxiste comme l'expression des intérêts de la bourgeoisie, notamment en raison de l'éloge de l'égalité juridique et de la propriété, et du fait de l'omission des libertés de

L'universalisme des droits de la citoyenneté

Parmi les références juridiques ultérieurement adoptées sur le plan international et qui découlent notamment du texte français, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 sont les plus significatives. C'est en général par leur intermédiaire que la Déclaration de 1789 connaît une certaine survie puisqu'il n'y a plus que les constitutions du Gabon et du Sénégal dont le préambule y fait explicitement référence⁴. Tous les autres préambules constitutionnels renvoient aux documents de 1948 et 1981, à l'exception des trois pays d'Afrique du Nord qui n'en font pas mention, ce que contribue à expliquer, au moins au Maroc et en Tunisie, la relative ancienneté du socle de la loi fondamentale construit à une époque où le libéralisme classique était moins de mise, et de l'Union des Comores qui ne fait référence qu'aux chartes des Nations unies et de l'Union africaine, ainsi qu'au Pacte de la Ligue des États arabes. Le Burkina Faso introduit une distinction entre la déclaration des Nations unies de 1948 à laquelle il déclare « souscrire », et la charte africaine vis-à-vis de laquelle il « réaffirme solennellement son engagement », ce qui reflète un attachement légitimement plus fort vis-à-vis des textes à caractère régional mais qui pourrait poser des problèmes d'interprétation à celui qui voudrait invoquer cet article devant un tribunal.

D'autres textes à vocation universaliste apparaissent également comme éléments d'inspiration des lois fondamentales d'Afrique francophone, généralement dans les plus nouvelles ou les plus récemment révisées. Ainsi des pactes internationaux de 1966, concernant les droits économiques, sociaux et culturels d'une part et les droits civils et politiques d'autre part, auxquels se réfèrent les préambules burundais, centrafricain, togolais, et/ou des conventions relatives aux droits de l'enfant⁵ et de la femme⁶, auxquelles renvoient par exemple les lois fondamentales congolaise-Kinshasa, malgache ou

réunion et d'association. Pour autant, il demeure d'actualité à de multiples égards, en particulier en ce qui concerne la liberté d'opinion et les garanties judiciaires auxquelles peuvent prétendre les citoyens.

⁴ C'était également le cas de la Côte d'Ivoire jusqu'au nouveau texte de 2000.

⁵ « Children's Rights in Africa », *The International Journal of Children's Rights*, vol. 10, n° 2, 2002.

⁶ Ainsi également de l'intégration du protocole sur le droit des femmes à la charte africaine en 2003 ; voir Fareda Banda, « Blazing a Trail: The African Protocol on Women's Rights Comes into Force », *Journal of African Law*, vol. 50, n° 1, avril 2006, p. 72-84 et Kaniye S.A. Ebeku, « Considering the Protocol of the Rights of Women in Africa », *Recht in Afrika. Zeitschrift der Gesellschaft für afrikanisches Recht*, vol. 2, 2006.

sénégalaise. La charte la plus prolixe en textes internationaux de référence est celle du Rwanda qui en mentionne neuf⁷.

Est ainsi mise en avant la volonté de privilégier en les constitutionnalisant les droits de la citoyenneté moderne, conçus comme d'essence universaliste, par rapport à toutes les autres normes issues des cultures locales et traditionnelles, dont les pays francophones s'efforcent de neutraliser les effets, comme dans le domaine des mutilations sexuelles ou celui du travail des enfants⁸. Dans certaines circonstances toutefois, des contradictions apparaissent, sans être complètement insurmontables. Ainsi, là où l'Islam est religion d'État⁹. C'est surtout, parmi d'autres questions, la liberté religieuse reconnue dans la plupart des instruments internationaux, qui est susceptible de paraître antinomique avec divers préceptes établis par le droit musulman. C'est sans doute également pour se garantir contre le développement d'un contentieux à propos de certains de ces problèmes, qui, comme l'apostasie, semblent sans solution juridique, que les États musulmans tendent à ne plus intégrer les déclarations internationales dans leur droit positif qu'avec des réserves portant sur d'éventuelles contradictions avec la *charia* à laquelle ils confirment, en cas de conflit, donner la priorité. À cet égard, la Mauritanie semble vouloir faire exception, puisque «son attachement à l'Islam» par ailleurs considéré comme «seule source

⁷ Sur ces articulations, voir par exemple Maurice Kamto, «Charte africaine, instruments internationaux des droits de l'homme, constitutions nationales: articulations respectives», in Jean-François Flauss et Élisabeth Lambert-Abdelgawad (dir.), *L'application nationale de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 11-47. D'une manière générale, on constate que ces différents textes peuvent impliquer une hiérarchisation entre les droits qu'ils évoquent; ainsi les pactes de 1966 ou la charte africaine à la différence des autres déclarations tendent à être plus favorables à l'État qu'aux citoyens et à reconnaître au profit de ces derniers un espace de liberté plus réduit ou plus discriminant que celui promu par les autres grandes déclarations. de droits, notamment sur la propriété et le mariage; voir également, Stéphane Doumbé-Billé, «La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples», *Annuaire international des droits de l'homme*, vol. 1, 2006, p. 139-159; aussi les articles de Germain Baricako, Gino Naldi Bronwen Manby et Kolawole Olaniyan in Malcolm D. Evans et Rachel Murray (dir.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice, 1986-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

⁸ Alioune B. Fall, «Universalité des droits de l'homme et pluralité juridique en Afrique. Analyse d'un paradoxe», *La constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p. 357-380; Bonny Ibhawoh, «Between Culture and Constitution: Evaluating the Cultural Legitimacy of Human Rights in the African State», *Human Rights Quarterly*, vol. 22, n° 3, août 2000, p. 838-860.

⁹ Voir les développements spécifiques concernant la question de la liberté religieuse dans la deuxième section de ce chapitre.

du droit» est mise en parallèle à celui des «principes de la démocratie» tels qu'ils ont été définis par la déclaration de 1948 et la charte africaine de 1981.

La démocratie représentative

Un autre legs des traditions de la Révolution française consiste dans l'idée de démocratie représentative découlant, d'une part des analyses rousseauistes pour ce qui est de l'affirmation du peuple comme seule source de légitimité, d'autre part de celles de Sieyès à propos de la notion de mandat représentatif. S'agissant du peuple présenté comme titulaire unique de la souveraineté, ce n'est certes pas d'une originalité absolue dans la mesure où la notion était déjà sous-jacente jusque chez les théoriciens de la monarchie traditionnelle; du moins ce principe a-t-il été exposé par Rousseau de manière si péremptoire et systématique qu'il paraît novateur. L'article 2 de la constitution française de 1958 l'affirme non sans quelque solennité en indiquant que le principe de la République est «le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple». Bien que, par sa surabondance même, la formule soit ambiguë dans la mesure où il serait plausible qu'une autorité prétende utiliser le dernier membre de phrase pour se targuer de défendre les intérêts bien compris du peuple contre ses propres erreurs, elle a été reprise sans aucune variante par la plupart des constitutions¹⁰.

Dans la logique de Rousseau, le texte algérien en rajoute dans ses références au peuple, avec une profusion un peu suspecte. Si l'article 11 s'en tient à la devise «par le peuple et pour le peuple», il la fait précéder de l'indication que «l'État puise sa légitimité et sa raison d'être dans la volonté du peuple» et suivre par «il est au service exclusif du peuple». Comme si cela ne suffisait pas, la révision de novembre 1996 introduit l'adverbe «exclusivement» au milieu du libellé de l'ancien article 6 selon lequel «la souveraineté nationale appartient au peuple», ce qui, à prendre la formule au pied de la lettre, allait sans dire mais dont les auteurs de la nouvelle version semblent avoir pensé que cela allait encore mieux en le disant. Finalement, c'est rien moins qu'à trente-six reprises que la loi fondamentale algérienne renvoie au peuple, soit trois à quatre fois plus souvent que dans la plupart des autres constitutions africaines. Selon que l'on interprète le nombre de ces mentions comme le signe d'un

¹⁰ Article 2 al. 2 béninois, art. 6 burundais, art. 19 al. 1^{er} centrafricain, art. 2 congolais-Brazzaville, art. 1^{er} al. 4 djiboutien, art. 2 al. 7 gabonais, art. 1^{er} al. 6 guinéen, art. 30 ivoirien, art. 25 al. 2 malien, art. 4 al. 2 nigérien, art. 1^{er} al. 2 rwandais, art. 1^{er} al. 5 sénégalais, art. 7 tchadien et art. 2 al. 3 togolais.

régime très attentif à la volonté populaire ou au contraire comme une réplique au reproche de n'en pas tenir assez compte, l'on posera un regard différent sur les pays hors normes de ce point de vue, tels la Mauritanie et le Bénin (quatorze et dix-sept fois respectivement) ou encore, et à l'inverse, le Maroc dans la constitution duquel le mot peuple est entièrement absent.

Quant à l'apport de Sieyès, des raisons à la fois historiques, tenant à la nécessité de libérer les représentants du tiers état des vieilles règles liées au mandat impératif, et pratiques, résultant de l'impossibilité de réunir tous les citoyens d'un État de plusieurs millions habitants en un même lieu, lui ont fait jeter les bases de la théorie du mandat représentatif par laquelle les électeurs sont censés faire une confiance totale à leurs élus, sans aucune possibilité de les rappeler à leurs devoirs ou de les remplacer avant la fin de leur mandat. C'est ce qu'exprime l'article 3 de la constitution française : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants », ajoutant, il est vrai, « et par la voie du référendum ». En Afrique francophone, douze lois fondamentales utilisent des formules exactement semblables ou très voisines, ainsi au Bénin (art. 4 al. 1^{er}), en Union des Comores (art. 3), au Congo-Brazzaville (art. 3 al. 1^{er}), à Djibouti (art. 3 al. 2), en Guinée (art. 2 al. 1^{er}), à Madagascar (art. 6 al. 1^{er}), au Mali, (art. 26 al. 1^{er}), en Mauritanie (art. 2 al. 2), au Niger (art. 6 al. 1^{er}), au Sénégal (art. 3 al. 1^{er}), au Togo (art. 4 al. 1^{er}) et en Tunisie (art. 3 et 18 al. 1^{er}).

Sept États, l'Algérie (art. 7 al. 3), le Burundi (art. 7), la Côte d'Ivoire (art. 32), le Gabon (art. 3 al. 1^{er}), la République centrafricaine (art. 19 al. 2), la République démocratique du Congo (art. 5 al. 1^{er}) et le Tchad (art. 3 al. 1^{er}), ont introduit une petite modification donnant la préséance au référendum comme expression de la souveraineté populaire, le citant avant d'évoquer les parlementaires. Si cet ordre a un sens, il sous-entendrait à l'égard des élus une moindre confiance par rapport à ce qu'implique normalement la logique du système parlementaire.

Trois autres pays ont adopté une formulation encore différente pour des raisons qui tenaient, et pour l'un d'entre eux jusqu'à une date récente, à l'existence parmi leurs pouvoirs constitués, d'assemblées à la composition assez originale. Ainsi en allait-il d'abord du Burkina Faso où l'ancien article 32 annonçait : « La souveraineté appartient au peuple. Le pouvoir populaire est exercé dans les conditions prévues par la présente constitution et par la loi. » Ce renvoi un peu inattendu à la loi s'agissant d'une question particulièrement importante, s'expliquait par la présence à côté de

l'Assemblée des députés du peuple, élue au suffrage universel direct, égal et secret, d'une Chambre des représentants n'ayant qu'un rôle consultatif et dont la composition est renvoyée à la loi. C'est donc à cette institution singulière que fait référence la dernière phrase de l'article. Elle avait été prévue pour assurer un point de chute aux partisans de l'ancienne équipe au pouvoir, pour le cas où la transition politique et le verdict des urnes ne leur auraient pas été favorables. La révision de janvier 1997 a supprimé cette mention un peu anachronique d'un pouvoir populaire pour la remplacer par : «La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce dans les conditions prévues par la présente constitution et par la loi» (art. 32); ainsi, tout en modifiant le titre d'Assemblée des députés du peuple par celui plus valorisant d'Assemblée nationale, le renvoi à la loi qui concernait implicitement la Chambre des représentants supprimée en 2002, a été malgré tout conservé¹¹.

Un deuxième pays opte pour une présentation atypique : au Maroc, l'article 2 de la constitution précise que le peuple exerce sa souveraineté «directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire des institutions constitutionnelles». Lorsque cette rédaction inhabituelle a été adoptée, elle faisait allusion à ce que l'Assemblée des députés n'était pas seulement composée de membres désignés par le suffrage universel, mais était complétée par des personnalités élues par les chambres professionnelles et les collectivités locales. Par la suite, c'est afin de satisfaire certaines revendications de l'opposition qui voyait dans cette présence de délégués de la société civile le moyen pour le pouvoir de limiter les conséquences des élections politiques, que la réforme de septembre 1996 a divisé le parlement en deux chambres, celle «des représentants» et celle «des conseillers». Cette dernière regroupe désormais les élus des collectivités locales, des chambres professionnelles et d'un «collège électoral composé des représentants des salariés» (art. 38 al. 1^{er})¹².

Troisième formulation inhabituelle, celle du texte camerounais qui fait une place, parmi ceux par l'intermédiaire desquels s'exerce la souveraineté populaire, au président de la République (art. 2-2°). Cette variante, juridiquement cohérente dans la mesure où le chef

¹¹ Voir aussi les développements à propos du bicamérisme, dans la seconde partie du chapitre 3; également Filiga Michel Sawadogo, «L'élaboration de la constitution de la Quatrième République», in René Otayek, Filiga Michel Sawadogo et Jean-Pierre Guingané (dir.), *Le Burkina entre révolution et démocratie, 1983-1993*, Paris, Karthala, 1997.

¹² Cf. encore les développements sur le bicamérisme au chapitre 3.