

La révision de la Constitution au Sénégal

Par

Ismaila Madior Fall

Agrégé des facultés de droit

Université Cheikh Anta Diop

Sommaire

I. La malléabilité de la procédure de révision

A. La conjonction des facteurs explicatifs

1. Le cadre normatif de la révision

2. Les facteurs d'accentuation

B. La tentation de la fraude : l'usage du référendum dans la procédure de révision

1. L'utilisation frauduleuse du référendum

2. L'évitement frauduleux du référendum

II. L'ambivalence du contenu des révisions

A. Les révisions consolidantes

1. L'approfondissement de la démocratie

2. L'amélioration du fonctionnement des institutions

B. Les révisions déconsolidantes

1. La présence de logiques pernicieuses

2. L'absence de bouclier juridictionnel

Introduction

Le principe de la révision constitutionnelle est inscrit dans toutes les Constitutions modernes¹. Jean Jacques ROUSSEAU a écrit qu'« un peuple est toujours maître de changer ses lois, même les meilleures »². Pour Franck Moderne, « la révision est formellement une technique procédurale par laquelle les pouvoirs publics modifient expressément et officiellement le texte

¹ G. BURDEAU, *Essai d'une théorie de la révision des lois constitutionnelles en droit positif français* (thèse), Macon, J. Buguet-Comptour Imprimeur, 1930.

² Cité par JEAN GICQUEL et JEAN ERIC GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 21^{ème} édition, 2007, p. 180.

de la Constitution. Matériellement, elle décrit l'objet de la modification constitutionnelle résultat de cette procédure formelle »³.

En Afrique, la révision totale ou partielle, permanente ou temporaire⁴, prend, du fait de ses usages souvent contre nature, une tournure polémique remarquable dans plusieurs Etats⁵. Ce qui a fait parler de « *fièvre constitutionnelle* »⁶. Celle-ci semble être expressive d'une pathologie du constitutionnalisme, à tout le moins du difficile enracinement de celui-ci dans les pays africains⁷. La révision semble, alors, s'inscrire dans la tension de l'instauration et de la remise en cause cycliques de la démocratie. Ceci place le constitutionnalisme, en terre africaine, dans une dynamique ambiguë abondamment étudiée par la doctrine⁸.

Souvent portés par des contingences politiciennes, les changements constitutionnels sont, pour être bien « *vendus* » auprès de l'opinion publique, présentés comme « *des corrections nécessaires à apporter à des textes qui sont apparus à l'usage, imparfaits, incomplets et inadaptés* »⁹.

Au Sénégal depuis l'indépendance survenue en 1960, la révision de la Constitution a accompagné le processus de construction de l'Etat et l'édification de la démocratie. En dépit des multiples réformes constitutionnelles, le régime politique a su garder sa stabilité¹⁰. L'instabilité constitutionnelle n'a pas eu pour effet une mise en cause fondamentale du fonctionnement régulier des institutions. Ici, contrairement à la plupart des pays africains, l'instabilité constitutionnelle ne va pas de pair avec l'instabilité politique. Babacar KANTE, qui a très tôt perçu le phénomène, a qualifié le Sénégal d'« *un exemple de continuité et*

³ F. MODERNE, *Réviser la Constitution. Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris, Dalloz, 2006, p. 40.

⁴ M. PROUZET, « Les procédures de révision constitutionnelle », *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone*, Paris, Economica, 1979, p. 286.

⁵ K. AHAZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *Afrique juridique et politique*, Juillet-Décembre, 2002, p.35.

⁶ M.A. GLELE, « La Constitution ou la Loi fondamentale », *Encyclopédie juridique africaines*, T. 1, Dakar-Abidjan, N.E.A, 1982, p. 38.

⁷ A. CABANIS et M. MARTIN, *Les Constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, Paris, Karthala, 1999. D. SY, « Sur la renaissance du droit constitutionnel en Afrique. Question de méthode », *Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel, POLITEIA*, n° 6, 2004, p. 460.

⁸ F.D. MELEDJE DJEDJRO, « La révision des constitutions dans les Etats africains francophones : Esquisse de bilan », *RDP*, 1989, n°1, p. 112. E. LEKENE DONFACK, « La révision des constitutions en Afrique », *Revue juridique et politique, Indépendance et coopération*, n°1, janvier-mars 1989, p.55. J-L. ATANGANA-AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n°7, *Printemps* 2005, p.620. Du même auteur, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, *Printemps* 2007, p. 583.

⁹ J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Points d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les Etats africains francophones », in *Mélanges P. Gélard*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 341.

¹⁰ S-M. SY, *Les régimes politiques sénégalais de l'Indépendance à l'alternance*, Iroko-Karthala-CREPOS. I-M. FALL, *Evolution constitutionnelle du Sénégal : de la veille de l'Indépendance aux élections de 2007*, CREDILA-CREPOS, Karthala, 2009.

d'instabilité constitutionnelle »¹¹. Les Sénégalais se sont illustrés dans l'art de faire jouer à la Constitution des fonctions hétérodoxes, notamment celles de thérapeute des crises politiques¹². Ce qui a valu à ce pays une réputation de démocratie exemplaire en Afrique¹³ nuancée par les observateurs¹⁴ dont certains ont préféré les qualificatifs de « *semi-démocratie* »¹⁵ ou de « *quasi-démocratie* »¹⁶.

Après l'alternance politique de 2000¹⁷ suivie par l'avènement de la Constitution du 22 janvier 2001, la révision constitutionnelle prend des allures susceptibles de porter préjudice à l'expérience démocratique sénégalaise. En effet, la nouvelle Constitution post alternance, qui était censée résoudre de façon définitive l'équation institutionnelle du Sénégal et stabiliser la loi fondamentale, a déjà fait l'objet d'une quinzaine de modifications.

La récurrence du phénomène des révisions constitutionnelles, et son accélération sous l'empire des deux mandats du président Wade, mérite, parce que complexe, une étude approfondie prenant quelque distance vis-à-vis de la critique politique. Celle-ci requiert le préalable du rappel de données théoriques qui peut prendre pour point de départ la distinction classique entre d'une part, Constitution formelle et Constitution matérielle et, d'autre part Constitution rigide et Constitution souple.

Traditionnellement, la Constitution fait l'objet d'une définition au sens formel et au sens matériel ; ce qui a des implications sur le régime de la révision. Au sens formel, la Constitution est selon KELSEN « *la norme qui règle l'élaboration des lois, des normes générales en exécution desquelles s'exerce l'activité des organes étatiques. Cette règle de la création des normes juridiques essentielles de l'Etat (...) et de la procédure de la législation forme la Constitution au sens propre, originaire et strict du mot* »¹⁸. Selon la conception formelle, le concept de Constitution est dépolitisé. En l'occurrence, le droit est « *débarassé* » « *de tous les éléments qui lui sont étrangers* »¹⁹. Au sens matériel, KELSEN dit de la

¹¹ B. KANTE, « Le Sénégal : un exemple de continuité et d'instabilité constitutionnelle », *Revue juridique politique et économique du Maroc*, septembre 1989, p. 145.

¹² Idem, p. 158.

¹³ D. MOUDJIB, « Sénégal : un iceberg démocratique », *Afrique Nouvelle* n° 1945, 22-28 fév. 1978, p.8.

¹⁴ C. COULON, « La démocratie sénégalaise : bilan d'une expérience », *Politique Africaine*, 45, mars 1992, pp. 3-8. J. COPANS, « La tradition démocratique au Sénégal. Histoire d'un mythe », in *Démocraties d'ailleurs : démocraties et démocratisation hors de l'occident*, Paris, Karthala, 2000, p. 70.

¹⁵ C. COULON, « Le Sénégal : développement et fragilité d'une semi-démocratie », in L. DIAMOND, L. LINZ, S-M. LIPSET, *Les pays en développement et l'expérience de la démocratie* (Textes réunis et présentés par...), Nouveaux Horizons, 1990, p.603.

¹⁶ L- A. VILLALON, Democratizing a quasi Democracy: the Senegalese Elections of 1993, *African Affairs*, vol. 93, n°371, April, 1994, p. 163.

¹⁷ S-M. SY, « L'alternance politique au Sénégal », *Mélanges en l'honneur de DIMITRI GEORGES LAVROFF. La Constitution et les valeurs*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 593-609.

¹⁸ H. KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution », *RDP* 1928, p. 204.

¹⁹ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, traduction Ch. Einsenman, Paris, Dalloz, 1962, p. 1.

Constitution que « *c'est elle qui est en jeu lorsque les Constitutions modernes contiennent, non seulement des règles sur les organes et la procédure de la législation, mais encore un catalogue de droits fondamentaux des individus ou libertés individuelles. Par là (...), la Constitution trace des principes, des directions, des limites pour le contenu des lois à venir (...) La Constitution n'est pas alors uniquement une règle de procédure mais aussi une règle de fond* »²⁰.

Dans cette dernière occurrence qui met en évidence la substance de la Constitution, celle-ci est perçue tantôt « *comme principe vital de l'Etat* »²¹, tantôt comme un instrument privilégié de l'institution sociale (Maurice HAURIOU)²², tantôt comme un instrument d'intégration du droit et des faits (H. HELLER et R. SMEND)²³.

En général, les conceptions formelles admettent la révision plus facilement que les conceptions matérielles.

Le sens de la révision est aussi modulé en fonction de la souplesse ou de la rigidité de la Constitution. Les Constitutions souples sont celles qui peuvent être modifiées selon les formes et les procédures de la loi ordinaire, c'est-à-dire par l'adoption des textes par des majorités simples²⁴. Le Parlement, disposant de la puissance souveraine, légifère sans vraiment distinguer entre la matière législative *stricto sensu* et la matière constitutionnelle. La supériorité de la loi constitutionnelle sur la loi ordinaire ne débouche sur aucune conséquence juridique pratique²⁵.

Quant aux Constitutions rigides, elles ne peuvent être modifiées que selon des formes ou des procédures particulières, différentes de celles utilisées pour les lois ordinaires. La supériorité juridique du texte constitutionnel sur la loi ordinaire est alors assurée²⁶.

Forgée par des auteurs comme DICEY et BRYCE, la rigidité procède de perceptions nuancées. Ainsi J. BRYCE attribue, pour l'essentiel, la rigidité de la Constitution au fait que les normes constitutionnelles se trouvent hors de portée des Parlements et que leur

²⁰ H. Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la Constitution », art.cit., p 225.

²¹ C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, 1940, cité par F. Moderne, *Réviser la Constitution*, op.cit., p. 12.

²² F. MODERNE, *Réviser la Constitution. Analyse comparative d'un concept indéterminé*, op.cit., p. 45.

²³ Ibidem.

²⁴ M. VERPEAUX, *La Constitution*, Dalloz, « Connaissance du droit », p. 109. J. Bell, « La révolution constitutionnelle au Royaume Uni », *RDP* 2000, p. 413.

²⁵ J. GICQUEL et J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 23^{ème} édition, 2009, p. 182.

²⁶ D. GAXIE, Article 89, in *La Constitution de la république française* (Analyses et commentaires sous la direction de F. LUCHAIRE et G. CONAC), Paris, Economica, 1987, p. 1235.

modification soit dévolue à un organe ad hoc²⁷. Lord DICEY assimile la rigidité aux spécificités procédurales du processus de révision constitutionnelle²⁸.

En systèmes constitutionnels comparés, la réalité se situe souvent entre la souplesse et la rigidité absolues, avec une échelle de rigidité variable selon les régimes politiques et en fonction des procédures de révision établies. Une souplesse absolue banalise l'acte juridique qu'est la Constitution tandis que la rigidité absolue bloquerait toute évolution et générerait des alternatives pernicieuses à la révision. L'idéal réside donc dans la rigidité modulée avec une gradation variable selon les spécificités contextuelles.

Par ailleurs, la philosophie de la révision doit aussi être appréhendée selon la culture juridique. Dans la tradition romano-juridique (européenne), la révision de la Constitution s'inscrit dans le registre de la normalité voire de la banalité. Elle est dictée par l'évolution des idées juridiques, politiques, socio-économiques et sociétales qui doivent parfois être imprimées dans la Charte suprême. Par exemple, les progrès enregistrés en matière de droits humains, les mouvements de décentralisation, les exigences d'ajustements normatif et institutionnel de l'organisation de l'Etat à la dynamique de l'intégration européenne sont accompagnés de révisions de la Constitution²⁹. Ici, l'adaptation de la Constitution à l'évolution de la société est le fait du Constituant. Sa fréquence ne remet pas en cause fondamentalement la rigidité de la Constitution. Henry ROUSSILLON est fondé à écrire dans ce sens : « *la multiplication des révisions constitutionnelles souvent interprétée comme une forme d'atteinte à la rigidité constitutionnelle ne constitue en fait qu'une atteinte à la stabilité constitutionnelle. La rigidité normative n'est nullement en cause* »³⁰.

En revanche dans un système constitutionnel comme celui des Etats Unis d'Amérique, la révision de la Constitution s'inscrit dans le registre de la sacralité. Ici, la réputation quasi-biblique de la Charte suprême nourrit le mythe de sa perfection. Le texte sacré est intemporel et immuable mais adaptable à chaque temps. Evidemment, cela s'est avéré possible grâce au pouvoir d'interprétation de la Constitution dont s'est dotée, dès les décisions fondatrices de sa jurisprudence, la Cour suprême des Etats Unis d'Amérique³¹. Par un usage audacieux de l'interprétation constitutionnelle variable selon sa composition à dominante conservatrice ou

²⁷ J. BRYCE, *La République américaine*, éd. française, Girard et Brière, 1900, Tome 1, p. 54.

²⁸ A. DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, éd., française, 1902, p-p. 82 et 371.

²⁹ D-G. LAVROFF, « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel* 5/ 2008 (HS n°2), p. 55.

³⁰ H. ROUSSILLON, « Rigidité constitutionnelle et justice constitutionnelle », *Mélanges Ph. ARDANT, Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris, LGDJ, 1999, p. 252.

³¹ E. ZOLLER, « Splendeurs et misères du constitutionnalisme. Les enseignements de l'expérience américaine », *RDJ*, 1994, p. 158.

réformiste, la Cour suprême des Etats Unis³² s'est érigée en pontife de l'adaptation de la Constitution aux évolutions de la société américaine³³. Le *Chief Justice* Evan HUGHES a déclaré à ce propos en 1936 que « *la Constitution des États-Unis d'Amérique est aujourd'hui ce que la Cour suprême dit qu'elle est* »³⁴. On a là l'idée remarquable aussi dans le contexte d'autres pays de « *révision jurisprudentielle* »³⁵ ou encore de « *révision constitutionnelle par l'interprétation* »³⁶.

Dans les pays africains, la philosophie de la révision se rapproche davantage de la culture européenne dont ceux-ci sont majoritairement héritiers. Ici la révision s'inscrit dans le registre de la routine voire de la banalité³⁷. Les Etats du continent en général, le Sénégal en particulier ont pris le parti de la rigidité, c'est-à-dire qu'ils organisent, pour la modification de leurs dispositions constitutionnelles, une procédure différente de celle prévue pour les lois ordinaires. Cependant, l'expérience montre que la rigidité est surtout théorique, formelle, proclamée sans réelle effectivité. La rigidité officielle fait place à la malléabilité dans la réalité. Jean Louis ATANGANA-AMOUYOU relève, à cet égard, que la « *rigidité des mécanismes constitutionnels* » contraste avec « *l'inflation paradoxale des révisions* »³⁸.

Le constituant sénégalais a fait l'option d'une Constitution rigide et son corolaire, à savoir le passage de la révision de celle-ci par une procédure différente de celle régissant la fabrication de la loi ordinaire. Une procédure largement reprise de celle qui est prévue par l'article 89 de la Constitution française. Toutefois, la pratique montre que les balises juridiques érigées en vue de protéger la quiétude et la stabilité de la loi fondamentale se révèlent inefficaces, en tous les cas, non dissuasives. Des changements intempestifs et opportunistes de la Constitution sont souvent réalisés par les différents régimes qui se sont succédé. Ainsi, au plan strictement quantitatif (avec un nombre très élevé de révisions), le Sénégal serait sans nul doute le champion mais aussi le détenteur du record en la matière. Ce qui donne à ce pays une

³² A. WEBER, Notes sur la justice constitutionnelle comparée : Convergences et divergences, AIJC, Economica-PUAM, 2004, p. 35. E. ZOLLER, *Les grands arrêts de la Cour suprême*, Paris, PUF, « Droit fondamental », 2000, p. 81.

³³ E. ZOLLER, *Les grands arrêts de la Cour suprême*, Paris, PUF, « Droit fondamental », 2000, p. 8. D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 10.

³⁴ Propos cités par Charles CADOUX, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, 4^{ème} édition, CUJAS, 2005, p. 215.

³⁵ F. J. AIVO, *Constitution de la République du Bénin, La constitution de tous les records en Afrique*, Nouvelle édition, 2013, p. 66.

³⁶ S. EMIKO, « La révision constitutionnelle par la pratique au Japon », in (dir) A. VIALA, *La constitution et le temps, V^{ème} séminaire franco-japonais de droit public*, du 4 au 10 septembre 2002, Lyon, L'Hermès, p. 223.

³⁷ D-G. LAVROFF, « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », *RFDC* hors série, 2008, p. 17.

³⁸ J-L. ATANGANA-AMOUYOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, Printemps 2007, p. 583.

réputation d'instabilité constitutionnelle, réalité traditionnelle amplifiée depuis l'arrivée d'Abdoulaye WADE au pouvoir en 2000.

La question centrale révélatrice au surplus de l'intérêt du sujet apparaît ici : qu'est ce qui spécifie la question de la révision constitutionnelle au Sénégal ? Autrement dit, quels sont les particularismes critiques des enjeux et de la production de la révision constitutionnelle ?

La problématique revêt deux dimensions qui mettent en évidence la singularité et donc l'intérêt. D'abord, le processus de fabrication des révisions, a priori ordinaire parce que tracé par la Constitution, se caractérise par sa flexibilité, sa malléabilité conjuguée à une instrumentalisation qui en ruine l'orthodoxie. Ensuite, l'analyse des objets, logiques et enjeux des révisions et leur confrontation par rapport à la dynamique de démocratisation³⁹ révèle un paradoxe, une ambiguïté, une ambivalence de celles-ci. Le « meilleur » y côtoie le « pire ». En effet, les révisions tantôt renforcent (consolident), tantôt fragilisent (déconsolident) le processus de démocratisation du régime politique.

Sur le registre procédural, la Constitution sénégalaise définit la procédure de sa révision en son titre XII intitulé « *De la révision* » contenant un article unique à savoir l'article 103. Elle présente l'apparence d'une Constitution rigide tant dans son ensemble du fait de son caractère écrit que du point de vue de la procédure de sa révision. Pourtant, l'analyse de la pratique des changements constitutionnels montre une facilité voire une malléabilité de la mise en branle de la procédure de révision qui s'explique par la conjonction de facteurs d'ordre juridique et se trouve accentuée par des facteurs non juridique. Une des manifestations de cette malléabilité est la tentation de fraude remarquable dans l'usage du référendum pour ce qui est de certaines révisions.

Sur le registre substantiel, prenant pour angle d'attaque la dynamique démocratique, l'analyse du contenu des révisions distingue révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie⁴⁰. Cette classification aux relents manichéens appelle une explication : la révision consolidante s'entend ici d'une réforme constitutionnelle plus ou moins consensuelle, à tout le moins non controversée. Progressiste dans son fond, elle consacre l'amélioration qualitative du fonctionnement des institutions et/ou un progrès de la démocratie et de l'Etat de droit⁴¹.

³⁹ M. GAZIBO, *La problématique de la consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV, 1998. L. MORLINO, « Consolidation démocratique : La théorie de l'ancrage », *Revue internationale de politique comparée*, Vol 8 n°2, 2001, p. 18.

⁴⁰ I-M. FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2012.

⁴¹ J. CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 4^{ème} édition, 2003. M-J. REDOR, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1789-1914*, Paris, Economica, 1992. F-M. DJEJDRO, « L'Etat de droit, nouveau nom du constitutionnalisme en Afrique ? Réflexions autour des

A l'inverse, l'on peut entendre par révisions déconsolidantes ou régressives les révisions controversées dont les motivations réelles sont difficilement rattachables à des préoccupations de l'amélioration du fonctionnement des institutions, à la rationalité démocratique⁴² et au progrès de l'Etat de droit.

Le souci d'objectivité, qui guide cette distinction - « *révisions consolidantes-révisions déconsolidantes* » -, n'est nullement indemne de subjectivité. D'abord, la première objection attendue peut provenir des promoteurs d'une révision qui auront une inclination naturelle à contester le caractère déconsolidant d'un amendement constitutionnel qui, en tous les cas, n'est jamais affiché dans l'exposé des motifs.

Ensuite, il y a bien des révisions combinant des dispositions consolidantes et des dispositions déconsolidantes. Seulement, le parti a été pris d'être plutôt tranché, de ne pas créer une rubrique intermédiaire, mais de classer, dans une optique duale - qui s'articule autour du paradigme démocratique, du critérium de la démocratisation⁴³ - toutes les révisions soit dans la rubrique « *consolidantes* » soit dans celle « *déconsolidantes* ». Pour chaque révision, la méthode consiste à recourir à la technique du faisceau d'indices afin d'y voir le climat ambiant. Si le climat de la loi est plutôt globalement réputé promouvoir la démocratie, celle-ci est rangée dans la rubrique « *consolidantes* ». En revanche, lorsque la substance de la réforme envisagée est considérée comme régressive pour la démocratie, celle-ci est rangée dans la rubrique « *déconsolidantes* ».

Par ailleurs, une réalité ne peut manquer d'être théorisée : ces révisions déconsolidantes, bien que contestées par l'opinion publique, ne rencontrent pas de barrière significative, même pas celle du juge constitutionnel qui décline sa compétence pour en apprécier la régularité.

Au total, l'étude s'emploie, dans une perspective monographique n'excluant pas la comparaison⁴⁴ utile pour avoir des repères en vue de conforter ou de relativiser telle ou telle

voyages d'un concept symbolique », *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique ?*, Mélanges Maurice AHANHANZO-GLELE, (Etudes coordonnées par F-J. AIVO), Paris, l'Harmattan, 2014, p. 587. J-F. WANDJIK, L'Etat de droit en Afrique : l'Arlésienne ? », *Solon, Revue africaine de parlementarisme et de démocratie*, Volume III, n° 8, Août 2014, p. 93.

⁴² G. BURDEAU, *La démocratie*, Paris, Le Seuil, 1978. A. TOURAINE, *Qu'est-ce que la démocratie ?* Paris, Fayard, 1994, p.89.

⁴³ Une des meilleures définitions de celle-ci est donnée par Jérôme Lafargue qui écrit : « *par démocratisation, j'entends donc le processus à long terme qui permet de constater pêle-mêle l'existence d'une revendication démocratique, la formalisation d'un débat sur les nécessités de réformes du système politique, la réforme effective de ce système, l'organisation d'élections multi partisanes, la libération de la parole politique et l'intériorisation par les gouvernés des différents rituels démocratiques* ». J. LAFARGUE, *Contestations démocratiques en Afrique, sociologie de la protestation au Kenya et en Zambie*, Paris, Hararé, Karthala-IFRA, 1996, p. 18.

⁴⁴ X. BLANC-JOUVAN et alii., *L'avenir du droit comparé : un défi pour les juristes du nouveau millénaire*, Société de Législation comparée, 2000. A-B. FALL, « Le droit africain a-t-il sa place dans le droit comparé ? », *Le devenir*

donnée de l'analyse de la problématique d'ensemble⁴⁵, à rendre compte de la teneur critique de la révision constitutionnelle au Sénégal en mettant en évidence ses deux caractéristiques majeures que sont la malléabilité procédurale (I) et l'ambivalence substantielle (II).

I. La malléabilité de la procédure de révision

En principe, toute Constitution édicte la procédure de sa révision⁴⁶. La Constitution sénégalaise définit la procédure de sa révision en son titre XII intitulé « *De la révision* » contenant un article unique, à savoir l'article 103 qui s'inspire pour une large part de l'article 89 de la Constitution française. La rigueur de la procédure aménagée autorise à parler, en l'espèce, de Constitution rigide. Pourtant, l'analyse de la pratique des révisions montre une malléabilité de la mise en œuvre de la procédure qui résulte d'une conjonction de facteurs (A) de laquelle dérive une tentation de fraude dans l'usage du référendum pour réviser la Constitution (B).

A. La conjonction des facteurs explicatifs

Le Sénégal est un pays où l'on révisé facilement la Constitution. Ce constat résulte à première vue des dispositions constitutionnelles. L'explication de cette facilité de mise en branle de la procédure de révision obéit aussi à des facteurs repérables dans le fonctionnement du système politique. En définitive, la malléabilité de la procédure résulte d'abord du cadre normatif (1), mais est, ensuite, accentuée par des facteurs qui débordent du droit (2).

1. Le cadre normatif de la révision

La procédure de révision de la Constitution est régie par une formule dont on retrouve l'équivalente dans les Constitutions des pays d'Afrique francophone⁴⁷ et transcrite à l'article 103 de la Constitution du 22 janvier 2001 qui dispose : « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et aux députés. Le Premier ministre peut proposer au Président de la République une révision de la*

du droit comparé en France (sous la direction de Jean du Bois de GAUDUSSON), Journées d'études à l'Institut de France, 23 juin 2004, p.161.

⁴⁵ E. ZOLLER, « Qu'est ce que faire du droit constitutionnel comparé ? », *Droits*, n°32, 2000, p.122.

⁴⁶ *La révision de la constitution*, (Journées d'études des 20 mars et 16 décembre 1992, Travaux de l'AFDC), Paris, Economica, PUAM, 1993.

⁴⁷ Voir cette même formule ou l'équivalente reprise de l'article 89 de la Constitution française dans *Les Constitutions Africaines* (Textes présentés et rassemblés par J. DU BOIS DE GAUDUSSON, G. CONAC, et C. DESOUCHES), Bruylant, Paris, La Documentation Française, T.1, 1997, T.2, 1998.

Constitution. Le projet ou la proposition de révision de la Constitution est adopté selon la procédure de l'article 71. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet ou la proposition n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre à l'Assemblée nationale. Dans ce cas, le projet ou la proposition n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes (3/5) des suffrages exprimés».

Conformément à l'économie générale du présidentielisme auquel le Sénégal a souscrit depuis 1963, la procédure de révision de la Constitution reflète la prééminence institutionnelle et politique du Président de la République. Bien que le texte constitutionnel confère la capacité de déclenchement de la révision de la Loi fondamentale concurremment au chef de l'Etat et aux députés, la pratique montre une véritable domination, un vrai monopole du Président de la République en la matière. Quoi de plus normal ? Le Président de la République détermine et conduit la politique de la nation en général, la politique constitutionnelle en particulier. Son monopole de l'initiative des lois constitutionnelles n'est qu'une composante de sa maîtrise de l'initiative générale. Les lois étant la traduction des politiques publiques - dont le Président a la responsabilité de la conception, de la mise en œuvre et de la coordination-, le pouvoir présidentiel de l'impulsion des lois est conforme à la rationalité politique et juridique du système. La remarque d'Etienne Lékéné DONFACK s'applique ici : « ...seul le chef de l'État peut prendre l'initiative de la révision et qu'aucune procédure ne pourrait aboutir si, dès le départ, elle n'avait pas été souhaitée par lui et obtenu son accord »⁴⁸.

Concurremment au droit présidentiel de déclencher un changement constitutionnel, les députés disposent également du droit d'initiative de la révision. Individuellement ou collectivement, les représentants du peuple peuvent déposer une proposition de loi tendant à la modification de la Constitution.

Cette possibilité ouverte aux représentants du peuple appelle quelques observations. D'abord, l'absence de précision sur le caractère individuel ou collectif du droit d'initiative des députés. En effet, le texte se borne à indiquer que l'initiative appartient aux députés. Cela signifie, comme l'expérience le montre, qu'un seul député peut initier une révision constitutionnelle. Cette individualisation de l'initiative fait d'ailleurs que les propositions, contrairement aux projets qui sont souvent anonymes, portent « officieusement » les noms de leur initiateur. Ensuite, ne déterminant pas la politique de la nation et devant faire face à des obstacles liés

⁴⁸ E. L. DONFACK, « La révision des Constitutions en Afrique », *RJPIC*, n° 1, janvier-mars 1989, p. 54.

aux irrecevabilités juridiques et financières⁴⁹ traditionnellement opposées à leurs initiatives, les parlementaires disposent d'une marge de manœuvre réduite pour initier des lois⁵⁰.

En conséquence depuis 1960, rares sont les réformes constitutionnelles déclenchées par les parlementaires. En la matière, le nombre de projets de révision constitutionnelle dépasse très largement le nombre de propositions. Ce qui laisse paraître, avec netteté, la réalité selon laquelle c'est le pouvoir exécutif et plus précisément le chef de l'Etat qui monopolise le pouvoir d'initiative de la modification de la Loi fondamentale. Ce monopole présidentiel est une résultante du jeu des institutions qui reste marqué par la primauté présidentielle⁵¹.

En définitive, sur un nombre de trente huit révisions constitutionnelles validées entre 1960 et 2009, seules cinq sont des propositions de révision, c'est à dire d'origine parlementaire. L'analyse des motifs de fait, qui sont à l'origine des propositions de révision, montre que l'Exécutif est toujours derrière elles. En réalité, lorsqu'il est question de révisions d'envergure importante visant à approfondir l'Etat de droit et la démocratie ou à modifier les équilibres du régime politique, les révisions proviennent de l'exécutif et notamment du Président au nom de qui la réforme est annoncée. En revanche, si l'objectif de la révision est de régler un problème ponctuel ne bouleversant pas l'armature institutionnelle, l'initiative parlementaire est mobilisée, surtout si l'objet de la révision est controversé ou susceptible de provoquer l'impopularité de son ou de ses promoteurs.

En définitive, même si la Constitution de 2001 est réputée pour être libérale⁵², elle n'aménage pas d'initiative populaire remarquable dans les régimes de démocratie semi-directe comme la Suisse ou dans les nouvelles démocraties africaines soucieuses d'associer, dans une certaine mesure, le peuple au processus constituant⁵³.

L'approbation définitive de la révision peut être faite soit par le peuple par la voie du référendum soit par l'Assemblée nationale. Ce régime d'approbation est prévu par l'article 103 de la Constitution qui dispose dans ce sens : « *La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet ou la proposition n'est pas présenté au*

⁴⁹ D'après l'article 82 de la Constitution, les propositions et amendements formulés par les députés et les sénateurs ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices.

⁵⁰ A. DIEYE, « Le droit d'amendement parlementaire devant le juge constitutionnel. Les exemples du Sénégal et de la France », *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse* Tome L, 2008, p.207.

⁵¹ F-J. AIVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone*, Paris, L'Harmattan, février 2007, p. 515.

⁵² J-PH. FELDMAN, « La Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 est-elle libérale ? Analyse comparée avec la Constitution de la Vème république », *POLITEIA*, n°13, 2008, p. 662.

⁵³ La Constitution burkinabé aménage l'initiative populaire en habilitant une fraction d'au moins 30.000 personnes, ayant le droit de vote, d'agir par voie de « *pétition* » pour déposer un projet de révision (article 161 al. 1^{er} de la Constitution burkinabé).

référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre à la seule Assemblée nationale ».

La tournure rédactionnelle de l'article 103 montre que le Constituant semble, au surplus, ériger le référendum en procédure normale d'approbation des révisions tout en habilitant le Président de la République à renoncer à la consultation populaire et à soumettre la question de l'acceptation définitive de la révision à la seule Assemblée nationale. Il est donc bien clair que le Président a le pouvoir discrétionnaire de choisir, en dernière instance, la voie de validation d'un texte modificatif de la Constitution.

L'approbation prévue selon l'alternative (voie parlementaire ou voie référendaire) emprunte systématiquement la voie parlementaire. Alors, la règle érigée par le constituant pour l'approbation des révisions (voie référendaire) devient l'exception tandis que l'exception posée par les textes (la voie parlementaire) devient la règle. Les raisons de cette inversion de la règle posée par le Constituant sont nombreuses. On peut évoquer quelques unes : d'abord, la Constitution n'impose la voie référendaire que dans le cas d'une révision portant sur le mandat du Président de la République (art. 27 de la Constitution) ; ensuite, la préoccupation de célérité est mieux satisfaite avec la voie parlementaire que la voie référendaire qui, elle, requiert du temps et des ressources pour son organisation matérielle ; enfin, le risque que le texte soit rejeté est nul avec la voie parlementaire puisque le Président est assuré du soutien inconditionnel de sa majorité parlementaire.

Au regard du droit comparé, la procédure de révision de la Constitution sénégalaise est relativement simple, même si elle comporte un certain degré de rigidité⁵⁴. C'est en vertu de cette rigidité minimale qu'est organisé un certain alourdissement de la procédure de changement de la Constitution destiné à sauvegarder, un tant soit peu, la solennité de l'opération modificative et de mettre la Loi fondamentale à l'abri des révisions opportunistes et intempestives. La distinction de l'étape de l'adoption et celle de l'approbation procède de cette rigidité. Le projet de révision doit être adopté avant d'être approuvé. L'adoption et l'approbation sont deux étapes de la procédure, deux étapes juridiques distinctes qui ne sauraient être confondues et effectuées par le même vote ou en même temps. Ce sont deux opérations qui n'ont pas le même régime juridique : l'adoption s'effectue selon les règles de la procédure législative ordinaire tandis que l'approbation emprunte une procédure particulière symbolisée par l'exigence de la majorité qualifiée des trois cinquièmes des députés. Les deux

⁵⁴ Le Sénégal apparaît, à cet égard, très éloigné de la pratique des Etats adeptes de la démocratie semi-directe qui exigent l'organisation d'un référendum pour toute modification constitutionnelle comme au Danemark (article 88 de la Constitution), en Irlande (article 46 de la Constitution), en Suisse (article 140 de la Constitution). Voir J. GICQUEL, J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, op.cit., p. 184.

étapes sont distinctes et se succèdent ; elles ne sauraient être confondues matériellement et temporellement. Pourtant, force est de constater que la pratique parlementaire sénégalaise a consacré l'habitude de « fusionner » les deux étapes (l'adoption et l'approbation) en une seule. Les députés avancent un argument de célérité consistant en un gain de temps pour abrégé la procédure. En outre, ils considèrent que l'Assemblée nationale peut, par un seul vote, réaliser l'adoption et l'approbation, sans qu'il soit nécessaire de procéder par deux votes distincts : un vote d'adoption d'abord, un vote d'approbation ensuite. Reste donc contestable l'attitude du Conseil constitutionnel validant la violation du rite procédural du double vote en soutenant qu'un vote unique peut réaliser à la fois l'adoption et l'approbation⁵⁵.

En définitive, la flexibilité procédurale postulée par la Constitution est renforcée par le juge constitutionnel⁵⁶ lorsqu'il lui est arrivé d'intervenir pour se prononcer sur le sens et la portée de la procédure de révision⁵⁷.

L'approbation de la révision par la voie parlementaire, aisée à entreprendre, est toujours choisie. Sur un nombre de trente huit (38) révisions, une seule (1) à savoir celle de février 1970, a emprunté la voie référendaire.

En comparant le Sénégal avec d'autres pays de la sous-région (anglophones et francophones), l'on se rend compte que les balises du pouvoir constituant dérivé sont faibles : les révisions peuvent se réaliser en un temps relativement court ; il n'y a aucun obstacle d'ordre procédural significatif dès lors que le pouvoir dispose d'une majorité parlementaire représentant 3/5 des membres du Parlement. Il s'agit certes d'une réalité observable dans la plupart des pays africains⁵⁸. Au demeurant, il convient de noter la tendance, remarquable dans des pays comme

⁵⁵ A titre comparatif, au Bénin, pour rendre sa décision du 8 juillet 2006, la Cour constitutionnelle donne tout son sens à l'érection d'obstacles procéduraux par le Constituant en statuant sur les vices de procédure soulevés par les requérants. Le juge considère viciée la procédure par la loi de révision pour avoir méconnu les articles 107 de la Constitution et 74-5 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale conditionnant la recevabilité des initiatives parlementaires à l'existence d'une proposition d'économies équivalentes compensant les charges publiques induites. En outre, la Haute juridiction béninoise, contrairement au Conseil constitutionnel sénégalais, sanctionne la méconnaissance par les parlementaires de l'indispensable distinction des deux phases de la procédure de révision, à savoir la phase de « prise en considération du projet ou de la proposition » et celle de « l'adoption du projet ou de la proposition de révision ». Décision DCC n°06-074 du 8 juillet 2006.

⁵⁶ *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal. Rassemblés et commentés* sous la direction d'I-M. FALL, Dakar, Editions du CREDILA, 2008, p. 495.

⁵⁷ Voir L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine, Droit constitutionnel jurisprudentiel et politique au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 312.

⁵⁸ E. LEKENE DONFACK, « La révision des constitutions en Afrique », *RJPIC*, 1989, p. 50. M. PROUZET, « Les procédures de révision constitutionnelle », *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la république malgache*, Paris, Economica, 1979, p. 286. M. DJEDJRO, « La révision des constitutions dans les Etats africains francophones : Esquisse de bilan », art. cit., p.111.

le Bénin, qui est la multiplication des balises pour mettre le pouvoir de révision sous « *haute surveillance* »⁵⁹.

Au final, la procédure fixée par la Constitution sénégalaise semble facile à mettre en œuvre. Cette facilité découle comme on l'a vu des textes mais se trouve accentuée par des raisons liées aussi à la pratique politique.

2. Les facteurs d'accentuation

La facilité de la mise en branle de la procédure de révision est accentuée par divers facteurs. Parmi ceux-ci, il y a lieu de retenir la configuration de la représentation parlementaire traditionnellement caractérisée par l'existence au sein de l'Assemblée nationale d'un parti ultra dominant. Une situation largement tributaire du système électoral ou du mode de scrutin qui régit les élections législatives.

Au sens strict, le système électoral désigne « *la formule mathématique et les autres conditions techniques (seuil de représentation, niveau d'attribution des sièges, découpage des circonscriptions électorales, etc.) qui déterminent directement la transmutation des voies en mandats électifs* »⁶⁰. Au sens large, il s'agit des « *modalités selon lesquelles l'exercice du suffrage et le calcul des résultats électoraux sont aménagés* »⁶¹. Au Sénégal, le système électoral en vigueur pour l'élection des députés facilite l'existence d'une ultra majorité parlementaire au profit du parti gouvernant pour réviser la Constitution. Les 150 députés⁶² de l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct, au scrutin mixte (90 députés au scrutin majoritaire à un tour au niveau des départements et 60 députés au scrutin de liste proportionnelle au niveau national) pour une durée de cinq ans⁶³. Généralement, les candidats aux élections législatives sont présentés par les partis politiques ou les coalitions de partis, seule forme d'organisation ayant démontré leur capacité à être une force gouvernante⁶⁴.

⁵⁹ Stéphane BOLLE, qui a noté « *l'immutabilité immodérée* » de la Constitution béninoise, le met bien en évidence lorsqu'il écrit : « *C'est qu'au Bénin l'adoption d'un projet de révision du Président de la République suppose le franchissement d'une course d'obstacles, juridiques et politiques. Une gageure, un modèle du genre, en matière de constitutionnalisme libéral !* ». S. BOLLE, « Bénin, La Constitution a 19 ans », la-constitution-en-afrique.org.

⁶⁰T. DIAMANTOPOULOS, *Les systèmes électoraux aux élections présidentielles et législatives*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p.14.

⁶¹J.-C. ZARKA, *Les systèmes électoraux*, Paris, ellipses, 1996, p.3.

⁶² Art. 1^{er} de l'ordonnance n° 2001-05 du 15 janvier 2001 modifiant l'article L.O. 139 du Code électoral, Journal Officiel de la République du Sénégal (J.O.R.S. n° 5967, p. 84).

⁶³ Art. 2 de l'ordonnance n° 2001-05 du 15 février 2001 modifiant l'article L. 141 du Code électoral (J.O.R.S. n° 5967, p. 84).

⁶⁴ Les textes aménagent la possibilité de candidatures indépendantes (art. 4 de la Constitution) (art. L 140 al. 2 du Code électoral).

Le mode de scrutin qui régit les législatives, par son caractère mixte (alliant scrutins majoritaire et proportionnel), entraîne deux conséquences : d'une part, le scrutin majoritaire régissant l'élection des députés au niveau des départements permet à un parti (mais de plus en plus à une coalition de partis) de détenir une majorité parlementaire. D'autre part, l'élection de 60 députés au scrutin proportionnel au niveau national assure la représentation (même) des petits partis à l'Assemblée nationale. Bien qu'il soit mixte dans son principe, le mode de scrutin s'analyse en un « *scrutin mixte à finalité majoritaire* »⁶⁵ voire ultra majoritaire parce qu'il accorde la primauté à la majorité dans la répartition des sièges.

En effet à l'issue des élections, la détention de moins de 50 % des suffrages par le parti au pouvoir (ce fut le cas en 1998 et en 2001) lui permet de disposer d'une majorité parlementaire qualifiée, suffisante pour réviser la Constitution⁶⁶.

Les résultats des élections législatives de 1998 et de 2001 montrent, avec netteté, que la configuration de la représentation parlementaire ne reflète pas souvent fidèlement la réalité des rapports de force révélés par les résultats officiels. Le système de partis politiques, traditionnellement bi-partisan combiné avec le système électoral pour les législatives, favorise l'existence d'un parti ou d'un groupe de partis dominant, voire ultra-dominant à l'Assemblée nationale parce que détenant à lui seul la majorité qualifiée requise pour amender la Constitution. En effet, les effets conjugués du mode de scrutin pour les législatives (scrutin de liste majoritaire à un tour pour l'élection de la majorité des députés) comme évoqués plus haut, assurent au Président une chance de remporter les législatives et d'avoir une mainmise sur le Parlement qui entérine sans réserve ses initiatives.

En définitive, le parti au pouvoir dispose jusque-là toujours de la majorité qualifiée nécessaire pour promouvoir les changements voulus. Ce qui fait que l'adoption des textes portant modification de la Constitution ne soulève pas de difficulté particulière. L'Exécutif n'éprouve aucune inquiétude procédurale pour l'acceptation de ses projets de révision par le Parlement.

⁶⁵ S. DACKO, *Processus électoraux et transitions démocratiques en Afrique francophone (exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, du Sénégal et du Togo)*, Thèse de doctorat en droit, Université d'Abomey-Calavi (Cotonou), 2007, p. 160.

⁶⁶ A titre illustratif aux élections législatives de 1998, le parti socialiste a recueilli 616.847 voix ; ce qui lui avait permis d'obtenir 93 sièges sur 140. Son concurrent, le Parti Démocratique Sénégalais, avec 470.270 suffrages, avait obtenu 23 sièges. Ainsi, avec seulement une avance de voix au nombre de 146.547 voix de différence, le PS s'était retrouvé ultra-majoritaire au Parlement. Il s'y ajoute que la totalité des voix obtenues par l'ensemble des 17 autres listes en lice (811.847) était largement supérieure au nombre de voix du PS (616.847). On constate le même scénario après les législatives de 2001. La coalition SOPI, qui a remporté plus de 3/5 des sièges (89 sur 120), avait obtenu moins de 50% des suffrages exprimés (931 617 voix des suffrages exprimés estimés à 1 878 846). Là aussi, les listes opposées à la coalition SOPI étaient majoritaires en voix mais minoritaires en sièges avec seulement 31 sièges restants. Aux législatives de 2007, l'hégémonie parlementaire du PDS (qui recueille 131 sur 150 sièges) a été accentuée par le boycott desdites élections par l'opposition significative. Le même scénario s'est reproduit aux législatives de 2012 au profit de la coalition gouvernante.

Il apparaît donc que le facteur décisif facilitant l'acceptation parlementaire des révisions qui passent comme lettre à la poste demeure l'instrumentalisation abusive du phénomène majoritaire⁶⁷.

A la lumière de cette loi de science politique selon laquelle le mode de scrutin fait, pour une large part, l'élection⁶⁸, il y a certainement la nécessité d'introduire dans le système électoral des mesures de correction pour améliorer la justice électorale et par voie de conséquence l'équilibre de la physionomie de la représentation parlementaire. Des réajustements normatifs s'imposent pour permettre de dégager en faveur d'un camp une majorité parlementaire, mais d'empêcher que ce groupe soit ultra-majoritaire pour modifier à lui seul la Constitution. Il y va même de la viabilité de la démocratie sénégalaise⁶⁹.

Aussi, contrairement à ce qu'on voit dans beaucoup de pays avec des révisions avortées, aucun projet ou proposition n'a, depuis l'Indépendance, été rejeté par la majorité parlementaire. Et l'opposition n'a jamais été assez forte pour bloquer un projet ou une proposition de révision voulue par la majorité.

Là aussi la comparaison avec des pays africains comme le Niger, le Ghana ou le Bénin est révélatrice. Par exemple dans ce dernier pays où l'élection des députés s'effectue à la proportionnelle intégrale au niveau des circonscriptions électorales, ce qui entraîne un rapport de force politique plus équilibré qui empêche l'existence de majorité sur dominante au Parlement, les volontés de changer la loi fondamentale ne sont pas facilement mises en œuvre. Elles se heurtent à l'aléa d'un soutien politique lié au caractère hétéroclite de la représentation parlementaire. Aussi, le président est-il obligé, dans un contexte de multiplicité des contre-pouvoirs⁷⁰, à négocier, à convaincre et à rassembler le maximum de forces politiques autour de son projet de révision de la charte suprême. Il est alors, en permanence, dans une posture similaire à celle du Président des Etats-Unis où « *l'absence de majorité présidentielle et de discipline partisane le contraignent ... à négocier, cajoler, persuader, le cas échéant menacer pour obtenir les votes dont il a besoin* »⁷¹. A contrario, dans le cas du Sénégal, « *le volontarisme juridique du chef de l'Etat est d'autant plus inquiétant qu'il ne connaît aucune*

⁶⁷ Open Society Initiative for West Africa, Centre pour la Gouvernance démocratique, *Constitutionnalisme et Révisions constitutionnelles en Afrique : le cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal*, 2010, p. 8.

⁶⁸ P. MARTY, *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?* Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

⁶⁹ R. DAHL, *De la démocratie*, op. cit., p. 125 (chapitre XI Les partis et les systèmes électoraux).

⁷⁰ TH. HOLO, « Les idées constitutionnelles du professeur AHANHANZO-GLELE », *Mélanges M. AHANHANZO-GLELE*, op.cit., p. 239.

⁷¹ MARIE-FRANCE TOINET, *La présidence américaine*, Paris, Montchrestien, 1991, p. 73.

entrave. Le Parlement est aux ordres, et il est rarissime de le voir s'opposer à un projet présidentiel »⁷².

Par ailleurs, il y a lieu d'évoquer un autre facteur pas souvent évoqué par les manuels de droit constitutionnel⁷³ facilitant ou rendant difficile l'entreprise de révision : c'est le poids de l'histoire. La trajectoire historique d'un Etat a toujours une incidence sur les politiques de révision. L'intensité ou la force du consensus ayant présidé à l'adoption de la Constitution a un effet dissuasif sur les entreprises de révision. Le caractère plus ou moins participatif, inclusif et consensuel de la mise en œuvre du pouvoir constituant originaire détermine le degré de stabilité d'une Constitution. En d'autres termes, plus les Constitutions bénéficient de l'assentiment de la population, plus leur légitimité est forte ; et moins elles sont victimes de révisions opportunistes. A titre illustratif, dans les pays ayant connu, par le biais de la Conférence nationale⁷⁴ comme le Bénin et le Mali et bien d'autres, une création révolutionnaire et populaire de leur Constitution selon la formule de Maurice KAMTO⁷⁵, il y a une sorte de révérence et de fétichisme entourant la loi fondamentale de sorte qu'une éventuelle tentative de sa modification s'assimile à une profanation.

Au total, l'analyse de la procédure de révision montre que le Président assure, par le biais de ressources juridiques et politiques, une mainmise totale sur la procédure de révision. Si le Constituant a érigé, pour la validation des révisions, la consultation référendaire en principe, la pratique, elle, confine le peuple au statut de spectateur et fait du Parlement l'approbateur servile des changements de la loi fondamentale. Cette marginalisation du peuple dans le processus constituant révèle, entre autres, que la démocratie sénégalaise est encore insuffisamment participative et inclusive dans son principe actif. Elle a pris le parti de cantonner le peuple à ne pas intervenir dans le débat sur la Constitution ; ceci, même dans les cas où celle-ci l'impose pourtant expressément. Ces situations sont alors assimilables à des cas de fraude à la Constitution.

B. La tentation de la fraude : l'usage du référendum dans la procédure de révision

⁷² A. THIAM, « Une Constitution, ça se révisé - Relativisme constitutionnel et Etat de droit au Sénégal », *Politique africaine* n°108, Décembre 2007, p. 151.

⁷³ *La procédure de révision de la Constitution* (sous la direction de F. DELPEREE), Bruylant, 2004.

⁷⁴ Parmi une littérature abondante consacrée à la Conférence nationale béninoise, A-D. ADAMON, *Le renouveau démocratique au Bénin, la Conférence nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, 1995.

⁷⁵ M. KAMTO, « Les Conférences nationales ou la création révolutionnaire des Constitutions », in *La création du droit en Afrique* (sous la direction de D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON), Paris, Karthala, 1997, p. 177.

La propension à réviser la Constitution est tellement forte au Sénégal qu'il arrive que les règles prévues à cet effet soient instrumentalisées ou contournées. Pratiques que la doctrine avertie n'hésite pas à qualifier de fraude. Dans le premier cas, il s'est agi d'une utilisation frauduleuse du référendum (1) et dans le second d'un évitement frauduleux de celui-ci (2).

1. L'utilisation frauduleuse du référendum

L'alternance de 2000 a été initialement une « *grande alternance incomplète* »⁷⁶ caractérisée par le remplacement démocratique d'un Président de la République par un autre. Cependant, ce remplacement n'a pas été immédiatement accompagné d'un changement de majorité parlementaire favorable au nouveau Président car le renouvellement de l'Assemblée nationale était prévu trois années plus tard. Cette situation engendra donc une cohabitation. Il était impossible au Président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale en vue de se doter d'une majorité qui lui était favorable tant que celle-ci n'avait pas adopté de motion de censure à l'encontre du Gouvernement. L'article 75 bis de la loi constitutionnelle de 1963 introduit par la réforme de 1970 prévoyait que « *le Président de la République peut prononcer, par décret, la dissolution de l'Assemblée nationale, après avis de son Président, lorsqu'elle a adopté une motion de censure à l'encontre du Gouvernement* ».

Il lui était aussi difficile de mettre en œuvre les réformes constitutionnelles promises pendant la campagne électorale. En effet, face à une majorité parlementaire composée d'adversaires politiques, le Président de la République a pu valablement avoir des appréhensions sur la disposition de ses adversaires à entériner une révision constitutionnelle devant, en tous les cas, passer par l'Assemblée nationale.

Dans cette situation politiquement complexe de cohabitation entre une majorité présidentielle fraîche et une majorité parlementaire vieillie, les inquiétudes étaient fondées car une tentative de révision constitutionnelle qui emprunterait la procédure normale de l'article 89 n'aurait pu aboutir à son terme qu'avec l'aval de la majorité parlementaire.

La conduite d'une révision qui passe par cette voie était aléatoire dès lors que ladite révision menaçait les intérêts de ceux qui devaient soit « *l'approuver* » en cas de mise en branle de la voie parlementaire soit à tout le moins « *l'adopter* » dans l'hypothèse de choix de la voie référendaire.

Face à cette hypothèque procédurale majeure liée à l'adversité politique latente du parti socialiste, le Président de la République choisit d'écarter la voie de la révision partielle de la

⁷⁶ G. LEBRETON, « Les Alternances sous la Ve République », *RDP* n° 4, 1989, p. 1073.

Constitution et pencha pour l'option de l'adoption d'une nouvelle Constitution, qui s'est avérée être finalement une révision totale de la Constitution. A cet effet, il nomma une commission chargée de la rédaction d'une nouvelle Constitution qui a travaillé sous son étroite supervision⁷⁷.

Lorsque la commission termina son œuvre, le Président eut recours à l'article 46 de la Constitution abrogée pour faire adopter le projet de Constitution directement par le peuple sans passer par l'Assemblée nationale. Cet article disposait : « *le Président de la République peut, sur la proposition du Premier Ministre et après avoir consulté les présidents des assemblées et recueilli l'avis du Conseil Constitutionnel, soumettre tout projet de loi au référendum* »⁷⁸.

La question de droit qui se posa est la suivante : le Président de la République peut-il valablement utiliser une procédure prévue pour soumettre simplement tout projet de loi au peuple pour, au contraire, lui soumettre un projet de Constitution ? Est-ce qu'en droit, le terme « *loi* » peut être automatiquement synonyme de « *Constitution* », document juridique fondateur d'un Etat ou d'un nouveau régime politique ?

La réponse doit être négative, au regard de la tradition constitutionnelle sénégalaise. Celle-ci a toujours utilisé le terme de Constitution pour poser l'acte fondateur d'un nouveau régime politique comme ce fut le cas en 1959 et en 2001, le terme loi constitutionnelle lorsqu'il est question de procéder soit à une révision-fondation d'une nouvelle Constitution soit à une révision-modification de la Constitution existante. Dans le même sens, le terme de loi organique est utilisé lorsqu'il s'agit de matières pour lesquelles le Constituant a expressément renvoyé au Législateur organique. Le terme de loi tout court sert habituellement à désigner les lois ordinaires.

Aussi, en aménageant la possibilité pour le Président de soumettre directement au peuple une loi, la formule rédactionnelle de l'article 46 n'est-elle pas simplement une fenêtre juridique ouverte au Président pour lui permettre de faire adopter ou faire rejeter directement par le peuple souverain un projet de loi portant sur un aspect de sa politique ou de son programme présentant un intérêt particulier dans un contexte singulier, mais ressortissant du domaine de la loi ordinaire ? Ne s'agit-il pas simplement d'une technique de démocratie directe aménagée pour consulter le peuple sur une question de société, dans le but sublime de magnifier la souveraineté populaire ? Ou au contraire, le Constituant a-t-il vraiment voulu prévoir une procédure dérogatoire de révision de la Constitution face à une difficulté de mettre en branle

⁷⁷ D. SY, « L'élaboration de la Constitution du 22 janvier 2001 », *Annales Africaines* 2007, p. 5.

⁷⁸ République du Sénégal, *Constitution mise à jour en 1999* publiée par le Secrétariat Général du Gouvernement.

la procédure normale expressément prévue alors à l'article 89 dans des circonstances politiques particulières pour ne pas dire exceptionnelles ?

L'interprétation de la formule « *tout projet de loi* » comme englobant une loi portant Constitution nous paraît excessive. En effet, comment peut-on, alors que la tradition constitutionnelle ne l'a jamais fait, assimiler « *tout projet de loi* » à « *tout projet de Constitution* ? Sur un autre registre, comment a-t-on pu utiliser une disposition d'une Constitution pour mettre à mort la même Constitution ? Cela n'a certainement pas de sens : une Constitution ne peut pas volontairement contenir les germes de sa propre destruction ou fournir les armes qui causent sa propre mort. En réalité, ici, le processus constituant post-alternance de 2000 a privilégié l'expression d'une nouvelle volonté politique sur le respect des formes.

Au nom de quelle logique a-t-on pu recourir à une disposition de la Constitution, en l'espèce l'article 46, pour mettre fin à la Constitution et lui substituer une autre ? La lecture des travaux préparatoires de la réforme constitutionnelle de 1963 montre bien l'intention du premier Président de la République et la volonté des membres de la Commission consultative rédacteurs associés de l'acte constitutionnel de 1963 de ne recourir à l'article 46 que pour des « *questions particulièrement importantes* »⁷⁹. La volonté du Constituant était d'écarter la procédure de l'article 46 pour réviser la Constitution ou faire adopter des mesures plébiscitaires qui peuvent être pernicieuses pour la démocratie. Au surplus, en une quarantaine d'années d'existence, la procédure prévue à l'article 46 (abrogée) n'a jamais été utilisée pour une révision de la Constitution, *a fortiori* pour soumettre au peuple un projet de Constitution.

L'argument selon lequel la procédure est valable parce qu'avalisée par le Conseil Constitutionnel à travers un avis⁸⁰ est, à notre sens, irrecevable pour deux raisons au moins : d'abord, il s'agit juste d'un avis (avec tout ce que cela implique en droit) qui ne peut autoriser, interdire ou couvrir une irrégularité ; ensuite, le Conseil Constitutionnel aurait même donné un avis qui dépasse le champ de ses compétences. En effet, il est bien habilité à donner un avis lorsqu'il s'agit de la soumission au peuple d'un simple « *projet de loi* » ressortissant de la matière législative ordinaire, et non d'un texte relevant de la matière constitutionnelle. Evidemment, la facilité a simplement consisté à dire, en l'occurrence, que Constitution et loi sont synonymes. C'est ce que la juridiction constitutionnelle a fait. Saisi par le Président de la République par lettre en date du 3 novembre 2000, conformément à l'article 46 de la

⁷⁹ G. HESSELING, *Histoire politique du Sénégal*, Paris, Karthala, 1985, p. 43.

⁸⁰ Conseil Constitutionnel, Décision n°3/2000 du 9 novembre 2000 (avis).

Constitution, le Conseil a estimé que « *considérant que, l'article 46 de la Constitution dispose que le Président de la République peut, sur proposition du Premier Ministre et après avoir consulté les présidents des assemblées et recueilli l'avis du Conseil constitutionnel, soumettre tout projet de loi au référendum (...) que le Président de la République tient de cette disposition constitutionnelle le droit d'initiative au référendum sans distinction entre la matière constitutionnelle et la matière législative ordinaire* » est d'avis « *que le Président de la République peut, sur proposition du Premier Ministre et après avoir consulté les présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat*⁸¹, *soumettre au référendum le projet de Constitution* »⁸².

Au surplus, en donnant son avis favorable pour la validité de la soumission du projet de Constitution au peuple, la juridiction constitutionnelle a donné un avis portant sur un objet étranger à sa sphère de compétence, sur lequel il n'était pas habilité à donner un avis.

Dans le fond, c'est à tort à notre sens que le Conseil Constitutionnel assimile, en l'espèce, la matière constitutionnelle et la matière législative parce que, comme déjà dit plus haut, la tradition constitutionnelle sénégalaise, pour éviter les malentendus pernicieux, a fait l'option de toujours ajouter un qualificatif « *constitutionnel* » aux lois qui portent sur la matière constitutionnelle, « *organique* » aux lois expressément habilitées par la Constitution pour les compléter sur un point précis. En revanche, elle s'abstient d'ajouter un qualificatif pour les lois ordinaires qu'elle nomme lois tout court (puisqu'elle n'a pas l'habitude de préciser ordinaire). Il n'y a donc pas vraiment de doute que l'article 46 intéresse la législation ordinaire. Cela est tellement évident que la Constitution du 22 janvier 2001, pour se « *donner bonne conscience* » et procéder à une régularisation *a posteriori* de la procédure ayant naguère servi à son adoption, dispose expressément en son article 52 : « *le Président de la République peut soumettre tout projet de loi constitutionnelle au peuple* ».

En vérité, la procédure prévue à l'article 46 de « *la Constitution de 1963* » ne devrait même pas pouvoir être utilisée pour opérer une révision constitutionnelle mineure, *a fortiori* pour l'adoption d'une nouvelle Constitution, entendue au sens de loi fondamentale et suprême. En effet, même utilisée comme voie de révision de la Constitution, le recours à cette procédure dérobée demeure contestable du fait que la procédure normale de révision de la Constitution était expressément prévue à l'article 89 de la Constitution intitulé « *de la révision* »⁸³.

⁸¹ Supprimé en 2012.

⁸² Conseil Constitutionnel, Décision n°3/2000 du 9 novembre 2000 (avis).

⁸³ Devenu article 103 dans la Constitution du 22 janvier 2001 (en vigueur).

A l'évidence, l'interprétation de la formule « *tout projet de loi* » comme englobant une loi portant Constitution, même avalisée par les juges⁸⁴, nous a paru excessive et contestable comme on l'a vu en France en 1962⁸⁵. Cet avis est partagé par El Hadj MBODJ qui, considérant la démarche empruntée comme une « *fraude à la Constitution* »⁸⁶, écrit : « *en tout cas, le procédé suivi occulte un véritable détournement de procédure qui fragilise les fondations même de l'Etat de droit qui requiert, de la part d'un Etat soumis au droit, une bonne interprétation et une application correcte de la lettre et de l'esprit des normes juridiques, évitant ainsi des précédents ou des coutumes qui sont de nature à saper les fondements même de la démocratie* »⁸⁷. En l'absence de précision de la part du Constituant, la procédure du référendum législatif ordinaire a servi pour une révision totale de la Constitution⁸⁸. Ce détournement d'une procédure législative à des fins de changement de Constitution là où on voulait simplement changer celle-ci⁸⁹ a été quelques années plus tard suivi d'un autre cas de violation des normes de la mise du pouvoir constituant dérivé.

2. L'évitement frauduleux du référendum

La question du mandat présidentiel, que ce soit la détermination de sa durée ou du nombre de mandats autorisés, est un enjeu considérable dans les pays africains. Elle constitue souvent

⁸⁴ Quant au juge de l'excès de pouvoir, il a utilisé une parade classique du droit administratif pour ne pas s'immiscer dans la polémique. En effet, le Conseil d'Etat a, par son arrêt n° 1/2000 du 4 janvier 2001, considéré que « *la décision du Président de la République de recourir à un référendum est un acte de gouvernement insusceptible de recours pour excès de pouvoir* ».

⁸⁵ La polémique engendrée par l'utilisation de l'article 46 de la Constitution sénégalaise rappelle celle de l'article 11 en France.

⁸⁶ G. LIET-VEAUX, « La fraude à la Constitution. Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », *RDP* 1943, pp. 116-151. Du même auteur, *Essai d'une théorie juridique des révolutions*, Thèse Rennes, 1943. Pour une perspective plus récente, L. Eck, *L'abus de droit en droit constitutionnel*, Thèse de droit, Université Jean Moulin Lyon III, décembre, 2006. S-M. OUEDRAOGO, *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2011, p. 111 et s.

⁸⁷ E-H. MBODJ, Préface de l'ouvrage *Textes constitutionnels du Sénégal de 1959 à 2007*, Dakar, CREDILA, 2007.

⁸⁸ Malgré le caractère contradictoire des enseignements du droit positif, la tendance dominante en droit comparé est celle du choix de la révision partielle. La plupart des Constitutions excluent l'utilisation du pouvoir constituant dérivé pour engager une révision totale de la Constitution. D'autres en revanche prévoient clairement l'hypothèse de la révision totale par le pouvoir chargé de la révision. C'est le cas en Suisse où l'article 192 de la Constitution prévoit que « *la Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement* ». Sur cette question, voir B. Quiriny, « Révisions partielles et révisions totales des constitutions », *Jus Politicum* n°13, décembre 2014, *La justice constitutionnelle*, p. 33.

⁸⁹ Une lecture comparée de la nouvelle Constitution de 2001 et de celle qu'elle remplace révèle une continuité matérielle (c'est à dire au niveau du contenu, de la substance normative) nettement remarquable tant au niveau des principes constitutionnels consacrés qu'à celui de l'aménagement des institutions de l'Etat. La substance de la Constitution du 22 janvier 2001 procède d'une continuité fondamentale évidente de la Constitution précédente. Une continuité manifeste que cache mal l'œuvre de réécriture de la première par la seconde.

l'enjeu des mouvements constitutionnels⁹⁰. Le scénario de remise en cause de cet « *acquis démocratique* » des années 1990, fruit de ce que Daniel ZOVATTO a appelé la « *fièvre réélectionniste* »⁹¹ naguère constatable mais finalement contenue dans les Etats sud-américains, gagne les Etats africains⁹². Koffi AHADZI, évoquant « *la rébellion du politique (qui) se manifeste, (...) par l'instrumentalisation des révisions constitutionnelles* », fait observer à ce propos que « *la révision de la clause de limitation du mandat présidentiel, analysée comme la source d'une alternance forcée, sera remise à l'ordre du jour* »⁹³.

Le Sénégal en dépit de sa réputation démocratique ne fait pas exception en ce domaine. Le mandat du Président de la République, autant que le principe de la limitation du nombre de mandats, a été maintes fois révisé. L'histoire constitutionnelle montre une valse des modifications constitutionnelles relatives à deux éléments du statut du Président de la république : la durée du mandat et la limitation du nombre de mandats.

En réaction au passé, la Constitution sénégalaise apporte plusieurs innovations notamment par la mise en place d'un dispositif de protection du mandat du Président de la République contre les velléités révisionnistes. Pour éviter une réforme intempestive des dispositions concernant le mandat du chef de l'Etat, le constituant a tout simplement procédé au verrouillage de la procédure de révision de l'article 27 en imposant la voie référendaire dans les termes suivants : « *La durée du mandat du Président de la République est de cinq ans*⁹⁴. *Le mandat est renouvelable une seule fois. Cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire* ».

Pourquoi ce verrou de l'article 27 par l'exigence du référendum pour toute modification y relative a-t-il été introduit dans la Constitution ? La réponse se trouve dans l'histoire politique du Sénégal. La formule rédactionnelle de l'article 27 de la Constitution approuvée par le peuple sénégalais le 7 janvier 2001 vise deux objectifs : il s'agit d'abord de stabiliser définitivement le mandat du Président de la République à une durée qui correspond à la respiration démocratique moderne. Par le passé, le mandat du Président de la république a connu une instabilité dans sa durée : 7 ans entre 1960 et 1963, 4 ans entre 1963 et 1967, 5 ans

⁹⁰ A. CABANIS et M-L MARTIN, « La pérennisation du Chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les Constitutions d'Afrique francophone », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2007, p. 349.

⁹¹ D. ZOVATTO, *Fiebre reeleccionista en América Latina : Colombia no es un caso aislado* – in Bulletin de Transparencia Internacional Costa Rica, 22 octobre 2005, p. 17.

⁹² A. LOADA « La limitation du nombre des mandats présidentiels en Afrique francophone », in *Afrilex*, No 3, 2003.

⁹³ K. AHADZI-NONOU, « Constitution, démocratie et pouvoir en Afrique », Leçon inaugurale, *Mélanges GLELE*, op.cit., p. 70.

⁹⁴ Elle sera portée à 7 ans avec la Loi constitutionnelle n° 2008-66 du 21 octobre 2008 modifiant la première phrase de l'alinéa premier de l'article 27 de la Constitution.

entre 1967⁹⁵ et 1992, 7 ans entre 1992 et 2001 et 5 ans à partir de 2001. Après l'alternance de 2000, le Constituant a, dans la ferveur démocratique, voulu inscrire la durée du mandat du Président de la République du Sénégal dans une séquence temporelle définitive de 5 ans. C'est une durée qui s'inscrit dans la tendance générale d'instauration du quinquennat dans les pays africains. En tous les cas, il est question d'éviter de trop longs règnes comme cela a été décrié puis abandonné en France et dans bien d'autres pays africains comme le Sénégal.

A la lumière de ces considérations, avoir restauré le septennat, remis en cause par un fort consensus national en 2001 et abandonné par la plupart des pays en modernisation politique, peut être perçu par l'opinion comme une régression démocratique. Au fil de l'évolution des régimes politiques, il est admis que le quinquennat est une bonne mesure conforme à la temporalité républicaine ni trop longue (comme c'est le cas du septennat), ni trop courte (ainsi qu'on le voit dans les démocraties anglo-saxonnes où le mandat du Président et des parlementaires est de 4 ans) et conforme à la respiration démocratique⁹⁶.

Par ailleurs, l'article 27 vise par ailleurs à sacraliser le principe de la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels existant dans la plupart des démocraties qui élisent leur Président au suffrage universel (Etats Unis d'Amérique, pays de l'Amérique latine, majorité des pays d'Afrique). La particularité du Sénégal c'est que la clause limitative du nombre de mandats à deux n'a jamais été suivie d'effectivité parce que souvent instituée puis remise en cause. C'est ainsi qu'elle a été instituée pour la première fois en 1970⁹⁷ mais remise en cause en 1976, ré-instituée en 1992 et encore supprimée en 1998.

En 2001, s'inscrivant dans une perspective de rupture, le constituant sénégalais a voulu, en 2001, désormais inscrire le principe de la limitation des mandats présidentiels à deux dans le marbre constitutionnel et le mettre du coup à l'abri de manipulations malsaines, en ne conférant la possibilité de le modifier ou d'y revenir qu'au peuple sénégalais par le biais du référendum.

Remettre en cause cette intangibilité somme toute relative d'une disposition aussi importante ainsi que cela a été fait par la réforme constitutionnelle du 21 octobre 2008 consiste à ruiner l'apport de la Constitution du 22 janvier 2001 au patrimoine démocratique du Sénégal. Il est vrai qu'ici l'intention de garantir la rigidité renforcée de la clause limitative du nombre de

⁹⁵ J-C. GAUTRON, et M. ROUGEVIN-BAVILLE, *Droit public du Sénégal*, Paris, Pedone, 1977, p. 62.

⁹⁶ J-M. DENQUIN, « Réflexions sur la durée du mandat présidentiel », in *RDP* 1975, p. 1359 et s. R. CHIROUX, « Plaidoyer pour le quinquennat présidentiel », in *Les Annales de Clermont-Ferrand*, Volumes 27/28, 1991-1992, pp. 231.

⁹⁷ I. FALL, « La réforme constitutionnelle du 26 février 1970 au Sénégal », *Penant* n°731, janvier-mars, p. 91.

mandats est louable, mais moins forte que dans des pays comme le Niger⁹⁸ ou le Congo qui ont purement et simplement choisi de proclamer l'impossibilité de toute révision de ladite clause.

Au regard de cet objectif fondamental de stabilisation des clauses relatives à la durée et à la limitation à deux du nombre de mandats, une interprétation de l'article était-elle possible pour contourner la voie référendaire comme cela a été fait ? Il convient de répondre par la négative. Certains interprètes ont tenté de faire prévaloir que l'exigence de la révision par voie référendaire nettement affirmée à travers la formule « *cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire* » ne s'applique qu'à la deuxième phrase de l'article qui prévoit que « *le mandat est renouvelable une seule fois* » et non à la deuxième phrase en vertu de laquelle « *la durée du mandat du Président de la République est de cinq ans* ». Cette interprétation est, à notre sens, irrecevable pour deux raisons.

A vrai dire, il s'agit d'une disposition claire qui n'a pas besoin d'être interprétée. On n'interprète pas ce qui est clair. Lorsqu'un texte finit d'exposer une disposition (c'est-à-dire une norme ou des règles) et prévoit que cette disposition (c'est-à-dire en l'occurrence la fixation de la durée du mandat à 5 ans et la limitation des mandats deux) ne peut être révisée que par une loi référendaire, il n'y a pas vraiment place à interprétation, même pour les exégètes les plus passionnés, même pour les tenants de l'absence absolue d'évidence des textes constitutionnels. L'erreur des interprètes de bonne foi défendant la thèse d'une possible interprétation résulte, à notre sens, du fait qu'ils ont considéré que les deux règles énoncées (quinquennat et limitation des mandats) sont dans deux alinéas différents (la première règle dans l'alinéa 1^{er} et la seconde règle dans le second alinéa) et que la disposition imposant le référendum, par une proximité grammaticale et rédactionnelle avec le second alinéa, ne s'appliquerait qu'à ce dernier. Il s'agit d'une erreur parce que les deux règles se trouvent enfermées de façon ferme dans un seul et même alinéa. En effet, les deux phrases se suivent sur la même ligne. Donc, l'exigence du référendum contenue à l'article 27 *in fine* s'applique aux deux règles (durée et limitation du mandat) énoncées plus haut dans l'unique alinéa précédent.

En définitive, aussi bien la modification de la règle du quinquennat que celle de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels requièrent la consultation du peuple sénégalais

⁹⁸ Au Niger, c'est l'impossibilité de réviser la Constitution, notamment la clause limitative du nombre de mandats qui a poussé, dans le courant de l'année 2009, le Président Tanja à proposer une nouvelle Constitution pour rester au pouvoir. Voir Z. GANDOU, « L'autopsie d'un changement anticonstitutionnel de régime : naissance de la 6^{ème} République au Niger », *Revue de droit, de science politique, d'économie et de gestion de la Faculté de droit de l'Université Abdou MOUMOUNI*, n°00 août 2011, p 48.

seul habilité à en décider par le biais d'un référendum. Ce point de vue est aussi celui de Babacar GUEYE et de Demba SY⁹⁹ qui ont été membres de la Commission de rédaction de la Constitution du 22 janvier 2001. Ces rédacteurs de la Constitution, qui confirment bien que l'ensemble des dispositions (durée du mandat et limitation du nombre de mandats), devaient simplement écrire avec une « *encre véridique* »¹⁰⁰ indemne de toute ambiguïté : « *Cet article ne peut être modifié que par voie référendaire* ». Personne n'aurait ainsi la malice de soutenir que seule une partie de l'article est concernée par l'exigence de la révision par la voie référendaire.

Pourtant, par une interprétation consistant à soutenir que la voie référendaire ne s'impose que pour la limitation (et non point pour la durée du mandat), le pouvoir a opéré une révision de la Constitution en octobre 2008 pour rallonger le mandat présidentiel de 5 à 7 ans. Au surplus, il aurait été intéressant que le Conseil constitutionnel fût saisi pour répondre à la question non pas de la constitutionnalité du contenu de la loi constitutionnelle, mais simplement de la régularité de la procédure, c'est-à-dire du choix de la voie parlementaire au lieu de celle prescrite qu'est le référendum. A notre sens, le Conseil aurait forcément répondu à la question. Il n'aurait pas pu se déclarer incompétent parce qu'il a, par le passé, accepté de se prononcer sur la régularité d'une procédure de révision constitutionnelle¹⁰¹. Mais, l'absence d'une opposition significative pendant la législature 2007-2012 au Parlement a empêché la saisine du Conseil.

En tous les cas, l'obligation de passage par la voie référendaire de toute révision de la clause limitative des mandats présidentiels sanctuarise celle-ci. Pareille exigence procédurale devait, au surplus, s'étendre à une liste de principes fondamentaux dont la stabilité est fondamentale pour l'enracinement du constitutionnalisme et de la démocratie. On trouve en droit comparé des exemples intéressants. Certains régimes politiques prévoient des procédures distinctes en fonction de l'importance de l'objet de la révision¹⁰². C'est certainement l'absence ou la

⁹⁹ Ce dernier a qualifié, lors de l'émission *l'Opinion* du Groupe *Walfadjri* du mois d'octobre 2008, ladite révision de « *fraude à la Constitution* ».

¹⁰⁰ Francis DELPEREE, « Le renouveau du droit constitutionnel », *RFDC*, n° 74, avril 2008, p. 230.

¹⁰¹ I-M. Fall (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel sénégalais*, rassemblés et commentés, op. cit., p. 387.

¹⁰² En Espagne, par exemple, lorsqu'est envisagée la révision des dispositions relatives aux principes généraux régissant le pays (unité, langue, drapeau, principe de l'Etat de droit), des droits fondamentaux et des libertés publiques ou du titre consacré à la Couronne, un vote à la majorité qualifiée des deux tiers dans chaque chambre, la dissolution immédiate des chambres, un nouvel examen par les chambres à la majorité des deux tiers et l'adoption finale par référendum sont exigés. Il s'agit d'une procédure extrêmement lourde destinée à protéger la jeune démocratie espagnole de 1978 contre les coups d'Etat constitutionnels, après quarante années de dictature (art.168 Constitution du Royaume d'Espagne).

faiblesse de l'aménagement de pareilles clauses de précaution qui explique que le contenu des révisions soit ambivalent.

II. Le contenu ambivalent des révisions

La politique de révision constitutionnelle du Sénégal est complexe et ambiguë. Il est des moments où la Constitution fait l'objet de révisions bien acceptées par les forces politiques et l'opinion parce que considérées comme apportant une valeur ajoutée à la démocratie. Il est ici question des révisions consolidantes (A). Cependant, en certaines circonstances particulières de l'histoire du pays, la révision est utilisée à des fins étrangères à sa vocation première et s'assimile à une menace sur des acquis de la modernisation politique et démocratique. Il s'agit des révisions « déconsolidantes » qui ne rencontrent aucune barrière significative, pas même celle du juge constitutionnel (B).

A. Les révisions consolidantes

La démocratisation du système politique sénégalais s'est souvent faite à travers un *modus operandi* habituel : aux demandes émanant de la respiration du système politique ou de la dynamique des institutions, le pouvoir réagit par des réponses empruntant souvent la voie de révisions constitutionnelles. Ces dernières, initiées dans cette perspective, participent de la démocratisation du système politique¹⁰³.

Deux préoccupations sont identifiables dans les révisions consolidantes : d'une part, l'approfondissement de l'Etat de droit et de la démocratie, et d'autre part, l'amélioration du fonctionnement des institutions.

1. L'approfondissement de la démocratie

En général, la vocation de la révision constitutionnelle est d'approfondir la démocratie. Le Sénégal n'échappe pas à cette loi universelle de la mutabilité constitutionnelle. La libéralisation politique et l'ouverture démocratique ont emprunté la voie de changements constitutionnels. A titre d'exemple, c'est par le biais de la technique de la révision constitutionnelle que le pluralisme politique fut instauré au Sénégal¹⁰⁴ progressivement sous le mandat du premier président Léopold Sédar SENGHOR et approfondi sous celui de son successeur Abdou DIOUF.

¹⁰³ S-M. SY, *Les régimes politiques sénégalais de l'Indépendance à l'alternance politique (1960-2008)*, Paris, Iroko, Karthala, CREPOS, 2009.

¹⁰⁴ I. FALL, *Sous-développement et démocratie multipartisane : l'expérience sénégalaise*, Dakar, NEA, 1977. J-M. NZOUANKEU, *Les partis politiques sénégalais*, Dakar, Clairafrique, 1984.

Après une parenthèse de parti unique ou de “*parti unifié*” de fait résultat de séries de fusions et d’interdictions, le Président Senghor initie, par la loi n° 75-68 du 9 juillet 1975 relative aux partis politiques confirmée par la loi constitutionnelle n° 76-01 du 19 mars 1976, une consécration du pluralisme politique par la reconnaissance de trois partis politiques représentant trois courants politiques. Selon la loi du 9 juillet 1975 modifiée sur ce point par la loi n° 76-26 du 6 avril 1976, ces trois partis doivent représenter respectivement les courants de pensée « *libéral et démocratique* » incarné par le parti démocratique sénégalais (PDS), « *socialiste et démocratique* » pris d’autorité par le parti au pouvoir, le parti socialiste (PS), « *marxiste-léniniste ou communiste* » concédé au parti africain pour l’indépendance (PAI).

Qu’elle vise à désamorcer l’explosion sociale ou à permettre l’adhésion du parti au pouvoir à l’Internationale socialiste, cette réforme, exceptionnelle en à l’époque Afrique au sud du Sahara caractérisé par les systèmes de parti unique, a incontestablement amorcé la démocratisation du système politique sénégalais. Réalité vérifiable avec l’émergence et l’expression de courants politiques pluriels et l’organisation d’élections concurrentielles auxquelles pouvaient prendre part des candidats issus des rangs de l’opposition¹⁰⁵. Cette révision va être complétée par la loi n° 78-60 du 28 décembre 1978 modifiant la Constitution qui a permis la reconnaissance d’un quatrième parti politique représentant le courant de pensée dit « *conservateur* » pris en charge par le mouvement républicain sénégalais (MRS). Par conséquent, le nombre des partis a été porté de trois à quatre¹⁰⁶.

A partir de l’ouverture démocratique de 1976-1978, le Sénégal inaugure la séquence historique des élections compétitives et esquisse sa sortie du cercle des régimes mono partisans et son entrée progressive dans le club des démocraties pluralistes car « *les élections disputées sont essentiellement le signe que le droit constitutionnel en vigueur dans un pays déterminé accepte le phénomène de la société pluraliste* »¹⁰⁷. Désormais, les Sénégalais gagnent la liberté de suffrage, celle de comparer avant de choisir, cette *liberté qui symbolise l’idée de démocratie* »¹⁰⁸.

Le Sénégal sous Abdou DIOUF arrivé au pouvoir en 1981¹⁰⁹ a, aussi, connu des révisions consolidatrices de la démocratie. La plus célèbre révision consolidante du président Abdou

¹⁰⁵ A. TINE, *De l’un au multiple, vice-versa : partis politiques et démocratisation au Sénégal. De Senghor à Diouf. Contribution à une critique de l’imaginaire de la pluralisation politique*, Thèse de doctorat en science politique, IEP-Paris, 2002. E-H. O. DIOP, *Les partis politiques dans le processus de transitions démocratiques des Etats d’Afrique noire Francophone*, Thèse de doctorat en Droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2005.

¹⁰⁶ M. GOUNELLE, « Les effets pervers du multipartisme limité », *Penant* n° 774, 1981, p.44.

¹⁰⁷ Voir A. HAURIU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1967, p.219

¹⁰⁸ E. C. LEKENE DONFACK, « La candidature indépendante et la liberté de suffrage en droit camerounais », *Revue africaine des Sciences juridiques*, Vol. 1, n° 1, 2000, p. 21.

¹⁰⁹ M-C. DIOP et M. DIOUF, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala, 1990.

DIOUF fut l'instauration du multipartisme intégral. En effet, c'est par l'expression de sa volonté politique que la loi n° 81-16 du 6 mai 1981 portant révision constitutionnelle, qui s'est inscrite dans l'ère de l'ouverture démocratique intégrale, procède à la modification de l'article 3 de la Constitution pour supprimer la limitation du nombre de partis et l'indication des courants de pensée¹¹⁰.

La révision de 1981 a réellement permis des avancées de la démocratie sénégalaise. Le pays a incontestablement gagné en liberté. Les partis n'étaient plus cantonnés idéologiquement. Le parti au pouvoir semblait plus tolérant vis-à-vis d'une opposition qui commençait à ne plus se contenter de « *contribuer* » mais à vouloir conquérir le pouvoir. Le nombre de partis est passé de quatre à quatorze¹¹¹. Ce qui ouvre réellement la compétition pour le pouvoir.

A l'actif de DIOUF, on peut aussi évoquer la Loi constitutionnelle n° 91-46 du 6 octobre 1991. Cette révision fut le résultat d'un processus de dialogue enclenché au lendemain des élections (présidentielle et législatives) de 1988 objet de vives contestations. C'est pour éviter que les élections suivantes à savoir celles de 1993 soient aussi suivies d'une crise que le président Diouf a décidé d'instaurer une Commission chargée d'élaborer un nouveau code électoral. Cette initiative a permis aux partis de se retrouver au sein d'une Commission nationale de réforme du code électoral, réunie autour d'une Commission cellulaire présidée par le juge Kéba MBAYE en vue d'adopter des réformes consensuelles du code électoral¹¹² qui seront entérinées par l'Assemblée nationale : abaissement de la majorité électorale à 18 ans, réintroduction de la clause limitative à deux des mandats présidentiels, exigence de l'obtention de la majorité absolue représentant le quart des inscrits pour être élu Président au premier tour de scrutin.

Avec la réforme de 1991, le Sénégal marque un point important dans la démocratisation et la modernisation de son système électoral. Cependant, les élections présidentielles et législatives de 1993 furent, elles aussi, vivement contestées. Le recours à l'ingénierie électorale a permis d'améliorer qualitativement le système de dévolution démocratique du pouvoir mais n'a pas pu éradiquer la culture de la fraude. Le système électoral a gagné en transparence mais les scrutins sont toujours contestés¹¹³. Il faudra attendre quelques années encore pour que le système électoral entre dans un cycle de vraie normalisation, notamment avec la présidentielle de 2000.

¹¹⁰J-M. NZOUANKEU, « La consolidation et le renforcement de la démocratie au Sénégal. La révision constitutionnelle du 6 mai 1981 », *RIPAS* n° 2, décembre 1981, p. 323.

¹¹¹S. SYLLA, « Les leçons des élections sénégalaises du 27 février 1983 », *Annales africaines*, 1987, p. 231.

¹¹²Loi 92-15 et 92-16 du 7 février 1992 portant code électoral.

¹¹³M-C. DIOP, M. DIOUF, « Léopold Sédar Senghor, Abdou Diouf, Abdoulaye Wade, et après ? », in D. CRUISE O'BRIEN, M.-C. DIOP, M. DIOUF, *La construction de l'Etat au Sénégal*, op.cit., p.110.

Sous le mandat du président Abdoulaye WADE, les réformes consolidant la démocratie sont rares mais pas inexistantes¹¹⁴. D'abord, WADE est le promoteur d'une nouvelle Constitution (la Constitution de 2001) qui, en dépit du fait qu'elle reprend dans ses grandes lignes sa devancière, proclame de nouveaux droits et libertés, restaure des acquis démocratiques considérés comme consensuels, mais naguère unilatéralement remis en cause par les révisions constitutionnelles controversées de l'année 1998 (principe de la limitation, à deux, du nombre de mandats présidentiels ne pouvant être remis en cause que voie référendaire, restauration du quart bloquant...)

Après quelques années d'application de la Constitution, le troisième président va initier des révisions qu'on peut considérer comme relativement consolidantes de la démocratie. Il y a lieu de citer la Loi n° 2006-37 du 15 novembre 2006 modifiant l'article 33 de la Constitution. Suspectée et controversée, cette loi mérite de figurer sur le registre des révisions consolidantes puisqu'elle réalise l'extension de la citoyenneté électorale aux membres des corps militaires et paramilitaires.

Au demeurant, les révisions consolidantes de WADE portent davantage sur la Constitution sociale que sur la Constitution politique pour reprendre une typologie chère à Maurice Hauriou. Par exemple, par ce que Stéphane BOLLE appelle une « *féminisation de la Constitution* »¹¹⁵, le Président WADE a initié la loi constitutionnelle n° 2008-30 du 7 août 2008 modifiant les articles 7, 63, 68, 71 et 82 de la Constitution qui favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats et fonctions¹¹⁶. Le « *militant de la cause des femmes* » ou encore « *l'avocat du genre* », tel qu'il se proclame lui-même, pose ainsi les bases constitutionnelles de la parité qui envahit progressivement la vie des sénégalais, d'abord aux législatives de 2012, ensuite aux locales de 2014.

Une autre réforme pouvant être rangée dans le registre des révisions consolidantes est la Loi constitutionnelle n° 2008-33 du 07 août 2008 qui réalise un double mouvement d'« *internationalisation de la Constitution* » et d'« *internisation* » du droit international. Cette réforme réceptionne, aux fins de facilitation de la tenue du procès de l'ancien président tchadien Hissène HABRE, la doctrine de la répression du génocide et des crimes contre l'humanité.

Quant au nouveau Président Macky SALL, il a été l'initiateur en septembre 2012 d'une révision pouvant être considérée comme une révision consolidante parce que correspondant à

¹¹⁴ S-M. SY, *Les régimes politiques sénégalais de l'Indépendance à l'alternance politique (1960-2008)*, op.cit., p. 171.

¹¹⁵ S. BOLLE, « Quand WADE fait réviser sa Constitution », disponible sur : www.la-constitution-en-afrique.org

¹¹⁶ L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, op. cit., p. 430.

une demande de l'opinion publique majoritaire qui a toujours considéré la seconde chambre du Parlement comme une institution budgétivore destinée à « caser » la clientèle politique¹¹⁷.

2. L'amélioration du fonctionnement des institutions

La majorité des révisions que la recherche a classées dans la catégorie des révisions consolidantes sont, dans leur essence, des révisions à vocation technique, c'est-à-dire ayant pour dessein d'améliorer la qualité du fonctionnement des institutions.

Dès 1961, la Constitution a fait l'objet de modification. Par la Loi constitutionnelle n° 61-63 du 12 novembre 1961 il avait été introduit dans la loi fondamentale le droit pour le Président de la république de dissoudre l'Assemblée nationale. Il était question de compléter les mécanismes du régime parlementaire en comblant une lacune du régime parlementaire, à savoir l'absence du droit de dissolution qui a vocation à contrebalancer la motion de censure. On voulait éviter que le régime ne se transformât en régime d'assemblée.

Ce sera la seule vraie révision que connaîtra la Constitution de 1960 puisque la seconde révision interviendra dans l'ambiance de la crise de décembre 1962 ayant opposé le Président de la république Léopold Sédar SENGHOR et le président du Conseil Mamadou DIA¹¹⁸. En pleine crise de décembre 1962, dans le feu de l'action, la Loi n° 62-62 du 18 décembre 1962 portant modification de la Constitution habilite le Président SENGHOR à soumettre une nouvelle Constitution au référendum (celle du 7 mars 1963) pour la fondation d'un nouveau régime politique et fait du Président de la république le chef de l'exécutif¹¹⁹. Cette révision de crise était destinée à conjurer les démons du bicéphalisme, à colmater les brèches de la confrontation des hommes forts du régime en attendant de trouver une solution durable à la crise institutionnelle. C'était une révision d'urgence destinée à parer au plus pressé en essayant de consolider juridiquement le leadership de Senghor.

Après quelques années d'application du fonctionnement des institutions nées de la Constitution de 1963, les autorités ont senti la nécessité d'introduire des ajustements à la Constitution. A cet égard, la loi constitutionnelle n° 67-32 du 20 juin 1967 portant révision constitutionnelle a, entre autres, pour objet la réintroduction du droit de dissolution dont la mise en œuvre entraîne la démission du Président de la République et l'organisation concomitante d'élections présidentielles et législatives¹²⁰.

¹¹⁷ Loi constitutionnelle n°2012-16 du 28 septembre portant révision de la Constitution.

¹¹⁸ G. HESSELING, *Histoire politique du Sénégal- institutions, droit et société*, Paris, Karthala, 1985.

¹¹⁹ D-G. LAVROFF, « La Constitution du 7 mars 1963 », *RDP* n° 2, p. 207.

¹²⁰ J-C. GAUTRON, « La révision constitutionnelle de 1967 », *Revue sénégalaise de droit*, n°2, décembre 1967, p. 5.

Au demeurant, la plus importante réforme initiée par le Président Senghor visant le relèvement de la qualité du fonctionnement du régime politique fut celle de 1970¹²¹. Elle est tellement profonde que des auteurs comme Seydou Madani SY y voient une nouvelle Constitution¹²². Les motivations de la révision sont nombreuses et doivent sans doute être combinées : réaction politique à la grande crise de mai 1968, volonté de lutter contre le « ponce-pilatisme » selon la formule de Senghor, nécessité de préserver le Président de la république et de lui trouver un fusible en la personne du Premier ministre, volonté du premier Président d'envisager progressivement sa succession par la préparation de la génération suivante à la gestion des affaires publiques, quête d'un régime politique bien adapté au contexte du Sénégal.

La Loi n° 70-15 du 26 février 1970 portant révision de la Constitution a procédé à une réécriture en profondeur de la Constitution, dont les innovations les plus visibles furent : la limitation à deux des mandats présidentiels (deux quinquennats), la « *parlementarisation* » du régime présidentiel avec d'une part, l'introduction de l'institution gouvernementale et du poste de Premier ministre chargé de la coordination de l'action gouvernementale et, d'autre part la restauration des moyens d'action réciproques entre l'exécutif et le législatif que sont la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et le droit de dissolution.

Cette réforme a définitivement défini l'architecture actuelle du régime politique sénégalais.

Quelques années plus tard alors qu'on croyait l'équation institutionnelle sénégalaise définitivement résolue, Abdou DIOUF va « *relooker* » le régime politique en 1983. En effet, le nouveau Président, dont on disait au début de son accession à la magistrature suprême qu'il n'avait pas d'envergure et de charisme, devait imprimer sa marque, son empreinte et son autorité sur l'Etat. Il était question de montrer qu'il est, sans aucun doute, l'homme fort du régime qui a triomphé sur ses concurrents au dauphinat et s'est affranchi des barons du système. C'est l'objet de la réforme constitutionnelle de 1983 qui a, au principal, une préoccupation managériale, une rationalité administrative. Il met fin au caractère mixte du régime politique (semi parlementaire, semi présidentiel né de la réforme de 1970) et instaure un vrai régime présidentiel¹²³.

Plus tard, après avoir momentanément remis en cause le régime politique institué en 1970 et instauré le régime présidentiel en 1983 (avec la suppression du poste de Premier ministre)

¹²¹ I. FALL, « La réforme constitutionnelle du 26 février 1970 », *Recueil Penant* n°731, 1971, p. 91. A. DIOP, « La révision constitutionnelle du 26 février 1970 au Sénégal », *Revue sénégalaise de droit*, Septembre 1970, p. 33. S-M. SY, « La révision constitutionnelle du 26 février 1970 », *Annales africaines*, 1969, p. 9.

¹²² S-M. SY, Les régimes politiques sénégalais de l'Indépendance à l'alternance, op. cit., p. 81.

¹²³ J-M. NZOUANKEU, « La consolidation et le renforcement de la démocratie au Sénégal. La révision constitutionnelle du 6 mai 1981 », *RIPAS* n° 2, déc. 1981, p. 323.

pour asseoir son autorité sur l'Etat, Abdou DIOUF renoue, par la loi constitutionnelle n° 91-25 du 5 avril 1991, avec le schéma institutionnel qu'il avait trouvé sur place : il restaure l'institution gouvernementale, le poste de Premier ministre (confié à Habib THIAM) et les moyens d'action réciproques entre l'Exécutif et le Législatif que sont la motion de censure et le droit de dissolution. C'est dans le même souci d'une rationalisation du fonctionnement des institutions que d'autres réformes vont encore être initiées sous le magistère de DIOUF. On peut, entre autres, citer la Loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution qui visait la réforme de la justice. Resté pendant longtemps à l'abri des turbulences constitutionnelles, le pouvoir judiciaire va désormais être atteint par le révisionnisme. La réforme était soucieuse d'accélérer le nécessaire renouveau du service public de la justice et la consolidation de l'Etat de droit.

Concrètement, la réforme s'est traduite, au nom des nécessités de la spécialisation devenue un impératif, par la création de juridictions suprêmes spécialisées que sont : le Conseil constitutionnel chargé du contrôle de constitutionnalité des lois et des engagements internationaux et du contentieux des élections nationales ; le Conseil d'Etat est habilité à contrôler l'administration, mais aussi à la conseiller ; la Cour de Cassation dotée de la compétence de réguler l'activité des Cours et Tribunaux, d'assurer l'égalité de tous devant le Droit et de garantir la sécurité de l'activité économique. La spécialisation des juridictions sera parachevée par la *Loi n° 99-02 du 29 janvier 1999 portant révision de la Constitution instaurant la Cour des comptes*.

A son arrivée au pouvoir, le président WADE, lui aussi, fera sa réforme judiciaire. La Loi constitutionnelle n° 2008-34 du 07 août 2008 relative à la réforme de la justice, fruit d'une évaluation du fonctionnement de la Cour de Cassation, du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel, intègre les deux premières juridictions dans la nouvelle Cour suprême¹²⁴. La deuxième grande réforme de la justice fonde sa justification sur l'échec du bilan de la réforme de 1992 qu'il faut corriger. L'exposé des motifs annonce que la réforme de 1992 a, à l'expérience et après évaluation, révélé des lacunes qui vont, très rapidement, se manifester à plusieurs niveaux. Il y est dit que la multiplication des juridictions supérieures a eu un impact pernicieux sur les moyens budgétaires et les ressources humaines mis à la disposition de la justice.

Au total, que ce soit avant ou après la première alternance politique survenue en 2000, la révision constitutionnelle a aussi été mise en œuvre pour procéder à une amélioration

¹²⁴ Exposé des motifs de la loi constitutionnelle précitée.

qualitative du fonctionnement des institutions et au relèvement du niveau démocratique du système politique sénégalais. La modification des textes fondateurs de l'organisation et du fonctionnement de la cité a été une arme efficace pour accélérer la construction démocratique. Par des réformes constitutionnelles successives, les pouvoirs publics ont continué l'œuvre de démocratisation du système politique. De 1960 à nos jours, sur les trente huit (38) révisions constitutionnelles approuvées au Sénégal, vingt trois (23) peuvent être qualifiées de consolidantes de la démocratie et du fonctionnement des institutions.

La visite de l'histoire constitutionnelle du Sénégal montre bien que les révisions consolidantes de la démocratie sont une réalité malheureusement souvent affaiblie voire annihilée par la part importante des révisions « déconsolidantes ».

B. Les révisions déconsolidantes

Indices et indicateurs du sous développement politique et institutionnel, ces réformes apparaissent comme des coups de semonce qui, par leur répétition, finissent par vider le régime politique de sa substance démocratique¹²⁵. Il s'agit de réformes controversées car la majorité qui les initie ne recherche pas le consensus avec le reste de la classe politique. Elle procède de façon unilatérale et ne tient pas compte des vives contestations de l'opposition et d'une frange importante de l'opinion publique. Il convient d'analyser tour à tour la logique des révisions déconsolidantes et l'attitude passive du juge constitutionnel face à celles-ci.

1. Les logiques des révisions déconsolidantes

Les révisions constitutionnelles déconsolidantes révèlent, dans leur *modus operandi* et leur contenu, au moins deux types de logique : une logique de conservation du pouvoir et une logique de règlement de comptes ; toutes choses préjudiciables à la crédibilité du droit et des institutions.

La logique de conservation du pouvoir constitue le mobile de nombreuses révisions constitutionnelles. Les illustrations peuvent être trouvées dans toutes les séquences de l'histoire politique du pays.

Circonspect avec la Constitution, le président SENGHOR fut l'auteur d'une seule et unique révision qui illustre avec éclat la logique de conservation du pouvoir par son camp. Par la loi n° 76-27 du 6 avril 1976, le président poète a procédé à la suppression du principe de la

¹²⁵J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d'un dialogue sur 15 années de « transition » en Afrique et en Europe », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan MILACIC, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2007, p.333.

limitation des mandats présidentiels instaurée en 1970 et à l'instauration du dauphinat qui a permis à Abdou DIOUF de recevoir le pouvoir des mains de Senghor. Par le procédé, le premier a terminé le mandat du second avant de se présenter au suffrage universel.

Quoi qu'en pensent les tenants de l'exigence de continuité du jeune Etat et la particularité du contexte des années 1980 qui s'y prêtait¹²⁶, il s'agit bien, dans le cadre d'un régime pluraliste où des élections peuvent être organisées pour assurer la succession du Président en cas de vacance du pouvoir, d'une révision déconsolidante. Aussi, même qualifié « *d'un bel exemple d'organisation de la succession d'un chef d'Etat africain* » ayant « *permis une succession et une transition en douceur au Sénégal* »¹²⁷, l'article 35 alinéa 2 fût-il une entorse senghorienne à la démocratie qui implique le choix des gouvernants par le peuple.

Dans la même veine, après dix huit ans passés à la tête de l'Etat, le successeur de SENGHOR cède à la tentation de l'instrumentalisation de la Constitution pour rester au pouvoir. Sous le manteau d'une proposition de révision, le président Diouf parraine la loi n° 98-43 du 10 octobre 1998 portant révision des articles 21 et 28 de la Constitution qui supprime le quart bloquant (exigence d'avoir la majorité absolue des suffrages représentant le quart des inscrits pour être élu au premier tour) et le principe de la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels. Le Président de la république, jusque-là rééligible une seule fois, était désormais éligible autant qu'il le souhaitait. La clause limitative des mandats, issue de la Concertation de 1991 sur le système électoral, était considérée comme un « *acquis démocratique* » en ce qu'elle résultait d'un consensus entre l'opposition et le pouvoir et déterminait la durée maximale quatorze (14 ans) d'une personne à la Présidence de la République. En cela, sa remise en cause par une révision constitutionnelle unilatérale était perçue, à raison, par l'opposition politique d'alors et par une partie de l'opinion publique, comme une atteinte au consensus fondateur des règles du jeu démocratique et une forme de restauration de la présidence à vie¹²⁸.

Le même instinct de conservation du pouvoir amène Abdou DIOUF à promouvoir la Loi n° 98-11 du 2 mars 1998 qui crée le Sénat dans une atmosphère de controverse, voire de dissensus national. En effet, en casant ses amis politiques et les soutiens mercenaires, le président voulait s'assurer la consolidation de sa base clientéliste et de ses relais politiques que sont les « *grands électeurs* ».

¹²⁶ B. CHERAMY, « Une révision constitutionnelle au Sénégal », *Ethiopiennes* n° 7, juillet 1976, p. 19.

¹²⁷ B. KANTE, « Le Sénégal un exemple de continuité et d'instabilité constitutionnelle », art. cit., p. 158. S. DIOP, *Le Premier ministre africain*, Thèse de doctorat en droit, Université Cheikh Anta DIOP, 1985, p. 245. E-H. MBODJ, *La succession du Chef de l'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Cheikh Anta DIOP, 1991, p. 327.

¹²⁸ B. GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 129, p. 18 et s.

En définitive, l'analyse de l'effet des révisions déconsolidantes de 1998 initiées par Abdou DIOUF révèle un paradoxe : il s'agit de révisions qu'on peut théoriquement considérer comme déconsolidantes, mais qui ont plutôt eu pratiquement un effet consolidant. En effet, ces révisions n'ont pas empêché le système politique sénégalais d'accomplir, dans la séquence historique 1998-2000, un pas qualitatif dans la marche vers la démocratie.

En 2000, l'on a changé de président non de culture politique. En effet, c'est encore la logique de recasement des soutiens politiques qui contribuent à la synergie de conservation du pouvoir qui a poussé WADE à instaurer le Conseil de la république pour les affaires économiques et sociales (CRAES) remplacé plus tard par le Conseil économique et social.

Procède de la même logique la recréation du Sénat par WADE (Loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février 2007). André CABANIS et Michel-Louis MARTIN font remarquer que la création d'un Sénat répond au « *souci de faire place à des amis politiques et de fournir des postes susceptibles de faciliter des arbitrages problématiques au sein du parti au pouvoir* »¹²⁹. Le Sénat est souvent présenté comme « *l'institution de trop* », « *une sinécure pour retraités publics* », « *un tremplin politique* »¹³⁰.

Le caractère déconsolidant des révisions créant ou recréant ces institutions résulte à la fois de l'ambiance polémique de leur naissance juridique et de la réputation, fondée ou non, de leur finalité clientéliste. Peut être bien que ces institutions sont utiles dans un Etat moderne et seraient durables si elles étaient instaurées dans la sérénité et le consensus et dotées d'une légitimité de départ qui aurait facilité leur légitimité de performance.

La volonté de préservation du pouvoir se manifeste encore avec éclat dans la décision de prorogation du mandat des députés. En effet, la révision déconsolidante majeure promue par WADE fut la double prorogation du mandat des députés et les reports consécutifs de la tenue des législatives sous le prétexte d'arguments spécieux¹³¹.

Ces révisions constitutionnelles¹³², perturbatrices du calendrier électoral, ont sans nul doute eu un effet déconsolidant sur le processus électoral et la démocratie. Elles ont été les instruments de manœuvres de la part du pouvoir destinées à influencer le processus électoral dans un sens qui le favorise en instillant dans le jeu électoral des éléments générateurs d'une crise de

¹²⁹ A. CABANIS et M-L. MARTIN, « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique francophone », in *Mélanges Dmitri Georges LAVROFF*, Paris, Dalloz, 2005, p. 348.

¹³⁰ G. HESSELING, « Le Sénat au Sénégal : une attraction secondaire », *Afrilex* n°6, février 2010, [www.http://afrilex.u-bordeaux4.fr/](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/).

¹³¹ Loi constitutionnelle n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001 et 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.

¹³² Il s'agit de révisions provisoires non permanentes dont on ne voit pas trace dans le texte de la Constitution sénégalaise.

confiance entre les protagonistes ; lesquels discréditent le système et entraînent des effets pervers telle la contestation de la présidentielle de 2007 par les candidats malheureux et, par suite, le boycott des législatives de la même année.

Dans ce contexte, il apparaît nettement que le droit est plus une « *ressource* » qu'une « *contrainte* »¹³³, une ressource politique efficace pour la conservation du pouvoir. C'est un phénomène remarquable à travers les trois « *règnes* » présidentiels successifs du Sénégal (Senghor, Diouf, Wade). Sur un nombre de trente huit (38) révisions dénombrées à travers l'histoire politique contemporaine du Sénégal, quinze (15) peuvent être qualifiées de déconsolidantes. Vu sous l'angle de la personnalité des présidents, tous les présidents sénégalais : Senghor (1960-1980), Diouf (1980-2000), Wade (2000 à nos jours) ont initié des révisions déconsolidantes. Autant, tous ont, à des degrés différents comme évoqué plus haut, contribué à consolider la démocratie, autant tous ont contribué, dans des proportions différentes, à la déconsolidation de celle-ci. L'ordre de classement doit être établi pour déterminer la part de responsabilité de chacun.

Cet ordre déterminé par les statistiques doit être inversé par rapport à celui des révisions consolidantes : le plus grand initiateur de révisions déconsolidantes demeure WADE suivi par DIOUF. SENGHOR est le dernier. En effet, sur huit (8) révisions initiées par Senghor, une (1) seule (révision de 1976 instaurant le dauphinat constitutionnel) peut vraiment être qualifiée de déconsolidante, avec les nuances qui seront évoquées plus bas ; sur les quatorze (14) révisions initiées par Diouf, quatre (4) sont des révisions déconsolidantes ; sur les quinze (15) révisions adoptées sous son magistère, WADE détient le record de dix (10) révisions déconsolidantes. Le verdict est sans appel : Wade est le plus grand déconsolidateur. La raison du mauvais rang n'est peut être pas tant qu'il n'est pas un démocrate, même s'il laisse par moments transparaître quelques préférences pour le despotisme éclairé. Mis en situation politique, le Président WADE préfère actionner le levier constitutionnel pour résoudre les problèmes politiques. En vérité, l'instabilité constitutionnelle n'est qu'une des facettes de l'instabilité globale dans l'action politique du héros de l'alternance de 2000¹³⁴.

SENGHOR en poète et helléniste est un contemplateur du droit, convaincu à l'instar des grecs, que les pays qui légifèrent peu sont des pays heureux. En définitive, sous le mandat du premier président, l'usage de la révision était mesuré.

¹³³ L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, op. cit., p. 579.

¹³⁴ A-B. FALL, « La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance », *Politeia*, n° 5, 2004, p. 75. A-L. Coulibaly, *Wade, un opposant au pouvoir. L'alternance piégée*, Dakar, Les Editions Sentinelles, 2003, p. 23.

Le deuxième président Abdou DIOUF est un administrateur civil vouant un respect révérenciel aux textes, qu'il considère comme un corset dans lequel il faut se contenir, sauf lorsqu'ils l'empêchent de gouverner à l'aise ou de conserver le pouvoir dans les moments où il n'est pas prêt à le céder¹³⁵.

Le troisième président Abdoulaye WADE, lui, est un avocat qui mobilise le droit au service d'une cause, la sienne. Entretenant un rapport ludique avec le droit qu'il prend pour flexible, il le tourne et le retourne en sa faveur, au risque de le tourner en dérision.

Le quatrième président Macky SALL reste prudent et réticent à « toucher » à la Constitution. A preuve, en plus de deux ans, il n'a initié qu'une révision à la demande de l'opinion, à savoir la suppression du Sénat.

La récurrence des révisions génère fatalement une instabilité constitutionnelle chronique. Réalité permanente de l'histoire du Sénégal, cette donnée a des illustrations quantitatives différentes selon les cycles politiques et les présidents en fonction. A titre comparatif, entre 1960 et 1962, la première Constitution de 1960 a fait l'objet de deux révisions soit une moyenne d'une révision par année. Entre 1963 et 2001, la deuxième Constitution avait fait l'objet de 19 révisions soit une moyenne de deux révisions toutes les années. Ce cycle connaîtra des années folles d'hyperactivité constitutionnelle avec quatre révisions en 1991 et trois en 1992. Après l'alternance de 2000, le pouvoir de révision s'emballe : la Constitution de 2001 a déjà été révisée à 15 reprises ; ce qui représente une moyenne d'une révision tous les cinq mois avec des pics ; à titre illustratif, l'année 2007 a enregistré quatre révisions ; l'année 2008 réalise le record avec sept révisions. Le mouvement général montre plus une tendance à l'instabilité qu'à la stabilité. Aussi, après avoir comparé la moyenne des révisions en Europe et en Afrique, Jean Louis ATANGANA-AMOUGOU peut-il affirmer : « *on peut donc considérer qu'en dehors du Sénégal, les Constitutions africaines ne font pas plus l'objet de révisions qu'ailleurs* »¹³⁶.

Sur le plan de la révision, le Sénégal pêche sur les registres quantitatif et qualitatif. Le nombre n'est pas raisonnable, le contenu ne satisfait pas non plus toujours à la rationalité démocratique. Tandis que la vocation de toute révision est de consolider la démocratie, au Sénégal, des révisions sont souvent déclenchées pour la « *dé-consolider* ». Jacques Mariel NZOUANKEU, déclare dans une interview : « *L'image que je donne de la Constitution est celle-ci, c'est comme un logement magnifique dont on a confié la garde à l'autorité suprême*

¹³⁵ L. TIRERA, *ABDOU DIOUF, Biographie politique et style de gouvernement*, Paris, L'Harmattan, 2006.

¹³⁶ J-L. ATANGANA-AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », art. cit., p. 598.

de l'Etat avec comme charge de n'y apporter aucune modification de fond ou de forme, à moins qu'il y ait des circonstances exceptionnelles strictement liées à des nécessités de sauvegarde de l'intérêt général qui la justifient sans contestation. Or, au Sénégal, les changements fréquents auxquels est soumise la Constitution nous éloignent de cette image idyllique du logement »¹³⁷.

Le caractère déconsolidant des révisions est encore attesté par une autre finalité manifestement remarquable, à savoir le règlement de comptes. Au détour d'un raisonnement sur les ratios des révisions constitutionnelles, Babacar KANTE notait il y a quelques années : « *les mouvements de la charte fondamentale sénégalaise (...) ressemblent plus à des réponses, à des préoccupations d'ordre personnel ou partisan (...). Les différentes révisions subies par cette même Constitution (celle de 1963) ont souvent été elles aussi l'épilogue de conflits ou de préoccupations d'ordre personnel, même si les raisons avouées se trouvent ailleurs »¹³⁸.*

Il apparaît, à l'analyse du contenu des révisions, qu'une logique de règlement de comptes traverse parfois celles-ci. Perceptible à travers toute l'évolution politique, celle-ci peut être illustrée à travers l'exemple récurrent de l'instabilité du statut du président de l'Assemblée nationale. Les exemples sont remarquables aussi bien sous le mandat d'Abdou DIOUF que de celui d'Abdoulaye WADE. Le premier avait fait modifier la Constitution pour réduire le mandat du président de l'Assemblée nationale de cinq à un an pour écarter Habib THIAM du perchoir¹³⁹.

Le scénario de l'éviction de ce dernier s'est reproduit une vingtaine d'années plus tard avec destitution du président de l'Assemblée Macky SALL en disgrâce politique qui a emprunté la voie de la révision constitutionnelle. L'annualisation du mandat du président de l'Assemblée dans le règlement intérieur et non la Constitution et l'octroi aux députés de la possibilité de destitution de l'institution ont permis le départ de celui-ci du perchoir¹⁴⁰.

Un autre exemple illustratif de la logique de règlement des comptes : pour enlever de son poste le président du Conseil de la république pour les affaires économiques et sociales Mbaye Jacques DIOP, une révision de la Constitution fut opérée pour supprimer cette institution et la remplacer par le Conseil économique et social¹⁴¹.

¹³⁷ *Sud quotidien* 3 décembre 2007.

¹³⁸ B. KANTE, « Le Sénégal un exemple de continuité et d'instabilité constitutionnelle », art. cit., p. 154.

¹³⁹ Loi n° 84-38 du 24 mars 1984 abrogeant et remplaçant le 1° de l'article 51 de la Constitution.

¹⁴⁰ B. GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs* 2009/2, n° 129, p. 5.

¹⁴¹ Loi constitutionnelle n° 2008-31 du 07 août 2008 portant suppression du Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales et à son remplacement par le Conseil Economique et Social (Loi constitutionnelle n° 2008-32 du 07 août 2008).

A la lumière de ces nombreux exemples illustratifs de l'instrumentalisation de la Constitution à des fins de règlement de comptes¹⁴², la remarque formulée il y a plus d'une vingtaine d'années par Babacar KANTE demeure encore valable : « *ces différentes hypothèses autorisent à conclure qu'au Sénégal qu'on n'hésite pas, écrit-il, à modifier la charte fondamentale au profit ou au détriment de quelqu'un* »¹⁴³.

En définitive, les révisions déconsolidantes bien que dénoncées, finissent toujours, avec le soutien inconditionnel d'une majorité parlementaire acquise au Chef de l'Etat, par passer dans un contexte marqué par l'absence d'une opinion publique de défense de la Constitution¹⁴⁴ et d'un juge à même de réguler les dérives révisionnistes.

2. L'absence de digne juridictionnelle face aux révisions déconsolidantes

Lorsque le pouvoir de révision est mobilisé pour porter atteinte à la démocratie, quelle doit être l'attitude du juge ? Activiste ou réservé ? Justicier ou docile soumis au pouvoir de révision ? En s'inspirant de la jurisprudence française¹⁴⁵, le juge sénégalais décline sa compétence à contrôler la conformité des lois de révision à la Constitution. Dans sa *Décision n° 1/C/2003/du 11 juin 2003*, le Conseil constitutionnel relève que « ... *la compétence du Conseil constitutionnel est délimitée par la Constitution (...) que le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément fixés par les textes. Que le Conseil constitutionnel ne tient de ces textes ni d'aucune disposition de la Constitution et de la loi organique le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle...* »¹⁴⁶.

Cette politique jurisprudentielle de « *l'injusticiabilité des lois constitutionnelles* »¹⁴⁷ ne connaîtra ni rupture, ni revirement¹⁴⁸, mais suscite des interrogations : cette position du juge sénégalais est-elle à saluer ou déplorer ? S'inscrit-elle dans les standards juridictionnels universels et africains ? La réponse est à relativiser. L'attitude du juge en l'occurrence dépend

¹⁴² A. THIAM, « Une Constitution, ça se révisé. Relativisme constitutionnel et Etat de droit au Sénégal », *Politique africaine* n° 108, Décembre 2007, p. 150.

¹⁴³ B. KANTE, « Le Sénégal un exemple de continuité et d'instabilité constitutionnelle », art. cit., p. 156.

¹⁴⁴ Il convient de nuancer cette réalité depuis le 23 juin 2011 où des manifestations populaires devant l'Assemblée nationale ont poussé le Président de la République à retirer le projet de révision qui le projet prévoyait qu'est élu Président le candidat qui, au premier tour, devance les autres et obtient 25% des suffrages. A.A. SY, *Le 23 juin au Sénégal (ou la souveraineté reconquise)*, Paris, L'Harmattan, 2012. Voir aussi A. SOMA, « Le peuple comme contre-pouvoir en Afrique », *RDP*, n°4, 2014, p. 1019.

¹⁴⁵ *Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, relative au traité de Maastricht.*

¹⁴⁶ *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, op.cit., p. 372.

¹⁴⁷ L. FAVOREU, « *L'injusticiabilité des lois constitutionnelles* », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 4, 2003, p. 792.

¹⁴⁸ *Décision 92/2005 Affaire n° 3/C/2005 Prorogation du mandat des députés (18 janvier 2006, Décision n° 2/C/2009 du 18 juin 2009 sur la loi constitutionnelle n° 2009-22 du 19 juin 2009 instituant un poste de Vice président de la république).*

de façon immédiate de son champ de compétence tel que défini par la Constitution et les textes la complétant¹⁴⁹ mais aussi de sa conception « *philosophico-politico-juridique* » du pouvoir constituant, dont on sait qu'il est objet de plusieurs thèses¹⁵⁰.

Selon la première thèse dite de l'assimilation ou de l'indentification juridique entre pouvoir constituant originaire et pouvoir de révision¹⁵¹, le pouvoir de révision est un pouvoir constituant, à l'identique du pouvoir constituant originaire, mais dérivé ou institué. D'après une logique argumentative qui tire son inspiration de la Révolution française, il y n'aurait pas de différence de nature mais une unité fusionnelle du pouvoir constituant se manifestant de manière politique et initiale (originaire) et de manière juridique et secondaire (dérivé). L'un des plus prestigieux défenseurs de l'assimilation du pouvoir constituant originaire et du pouvoir constituant dérivé est sans conteste Georges VEDEL pour qui : « *le pouvoir constituant dérivé n'est pas un pouvoir d'une autre nature que le pouvoir initial : la constitution lui donne sa procédure...elle ne borne point son étendue...Le pouvoir constituant étant le pouvoir suprême de l'Etat, ne peut être lié, même par lui* »¹⁵². De cette manière, le pouvoir constituant dérivé peut décider d'abroger l'ensemble des dispositions anciennes, en respectant de façon tout à fait régulière la procédure de révision de la Constitution.

Cette opinion doctrinale fonde et légitime le refus prétorien du contrôle des lois de révision, manifestation de la volonté du Souverain qui échappe à l'appréciation d'un juge, fût-il gardien de la Constitution¹⁵³.

Selon la seconde thèse dite de la différenciation en vertu de laquelle le pouvoir de révision n'est pas un pouvoir constituant mais un pouvoir « *constitué* », le pouvoir d'établir une Constitution n'est pas de même nature que le pouvoir de révision. Il s'agit de deux pouvoirs fondamentalement distincts et opposés¹⁵⁴. La conséquence est que si le pouvoir constituant originaire est souverain et insusceptible de contrôle, le pouvoir constituant dérivé, lui, demeure subordonné au contrôle du juge constitutionnel. La logique de cette thèse conduit à l'admission du contrôle du pouvoir de révision à partir de la procédure prévue par la Constitution, de principes déclarés d'une constitutionnalité supérieure ou plus radicalement de principes créés ou découverts par le juge et inscrits dans le registre de la supra-constitutionnalité.

¹⁴⁹ Cahiers du Conseil constitutionnel n°27, *Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles*, 2009.

¹⁵⁰ Voir le Débat O. BEAUD- G. CARCASSONNE, « Pour/Contre un tel contrôle en France », idem, p. 48.

¹⁵¹ F. MODERNE, *Réviser la Constitution*, op.cit., p. 32.

¹⁵² G. VEDEL, « Schengen et Maastricht », *RFDA*, 1992, p. 179.

¹⁵³ CH. GUSY, « Juge constitutionnel et gardien de la Constitution », in C. GREWE, O. JOUANJAN, E. MAULIN, P. WASCHMANN, *La notion de justice constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, p.161.

¹⁵⁴ O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, Collection Leviathan, 1994, p. 314.

Pour cette doctrine qui postule « *la subordination du pouvoir constituant dérivé à un ordre juridique supra-constitutionnel* »¹⁵⁵, le pouvoir constituant dérivé ne peut tout réviser. Le contrôle du pouvoir prétorien du pouvoir de révision est normal pour défendre un noyau dur de principes intangibles et essentiels au système démocratique.

L'on peut même invoquer un troisième courant qui accorde plutôt la primauté à la « *cohérence normative du constituant* »¹⁵⁶. En effet, il préconise la possibilité aux organes de révision de revenir sur les limites qui ne préserveraient pas forcément cette cohérence et, en contre partie, l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité de lois de révision pour maintenir le respect des règles constitutionnelles.

Certains ont donc brandi des arguments de nature différente pour défendre la soumission de la révision à des principes de rang supra-constitutionnels¹⁵⁷, mais une évidence se dégage de l'ambiance doctrinale partisane de cette thèse : l'imprécision, voire la confusion qui entoure la notion : son origine reste incertaine, son contenu variable et contingent, sa portée juridique aléatoire. Ceci entraîne, du reste, sa faible consécration en droit positif. Le principe de la supra constitutionnalité reste d'application marginale (voire inexistante à notre sens) en droit comparé. Au surplus, c'est à tort à notre sens que l'Allemagne contemporaine est parfois présentée comme « *la terre d'élection de la supra-constitutionnalité* »¹⁵⁸. Le Tribunal de Karlsruhe contrôle les lois de révision essentiellement par rapport aux normes expressément ou implicitement prescrites par la Constitution, à l'exclusion de toutes considérations d'essence *jus naturalis*.

C'est peut être en Italie qu'on pourrait trouver ce qui ressemblerait à une consécration jurisprudentielle lorsque la Cour constitutionnelle déclare qu'il y a des principes suprêmes qui ne peuvent être modifiés par la voie de la révision, principes qui « *bien que n'étant pas expressément mentionnés parmi ceux ne pouvant être assujettis à une procédure de révision constitutionnelle appartiennent à l'essence des valeurs suprêmes sur lesquelles se fonde la Constitution italienne* »¹⁵⁹. Au demeurant, même là la norme de référence demeure toujours la Constitution dont on invoque la philosophie, l'esprit et les valeurs cardinales.

¹⁵⁵ M. KAMARA, « Supra-constitutionnalité et exercice du pouvoir constituant dérivé », in *Revue de la recherche juridique-Droit prospectif*, 2008, p. 1436.

¹⁵⁶ M.TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel, Tome 3, Suprématie de la Constitution*, Dalloz, 2012, p. 58.

¹⁵⁷ S. RIALS, « Supra-constitutionnalité et systématisme du droit », *Archives de Philosophie du droit*, Tome 31, Paris, Sirey, 1986, p. 76.

¹⁵⁸ E. ZOLLER, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1999, p. 85.

¹⁵⁹ Cité par M. LUCIANI, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Economica, PUAM, 1990, p. 170. Voir aussi E. Besson, « Les principes suprêmes inviolables dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne : véritable limite ou simple précaution démocratique ? *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XXI, 2005, p. 135.

Ainsi, faisant chorus avec « *l'habitude des tribunaux* » selon l'heureuse formule du doyen CARBONNIER¹⁶⁰, la doctrine constitutionnelle est, pour une large part, réticente à admettre un contrôle du pouvoir de révision de la Constitution¹⁶¹. Elle considère que le juge constitutionnel est chargé de contrôler la loi ordinaire par rapport à la norme souveraine, la Constitution ; mais, il ne dispose d'aucun pouvoir, ni d'aucune légitimité, étant lui-même un pouvoir constitué, pour s'ériger en gardien de règles qui auraient une valeur supra-constitutionnelle. Ce qui se comprend aisément dans la mesure où la Constitution demeure la norme suprême dans l'ordre juridique interne et qu'il serait dangereux de laisser à un juge inventer, de façon discrétionnaire, des normes de référence du contrôle de constitutionnalité¹⁶². Pour Georges VEDEL, « *le juge se ferait source primaire du droit, puissance normative initiale, usurpateur de souveraineté* »¹⁶³. Pour pertinente qu'elle soit¹⁶⁴, cette affirmation du plus écouté des constitutionnalistes doit être nuancée car le juge constitutionnel est, dans son office d'interprétation, toujours une certaine instance de création du droit, un relatif siège de pouvoir normatif¹⁶⁵ pouvant compléter le droit constitutionnel textuel. Comme le notait Charles EISENMANN, « *le juge en interprétant crée* »¹⁶⁶ la norme. En définitive, si l'idée de la super-constitutionnalité, des normes à constitutionnalité renforcée ou de la constitutionnalité supérieure inspirée par Carl SCHMITT est consacrée à des degrés différents par certaines Constitutions modernes¹⁶⁷, celle de supra-constitutionnalité paraît plus difficile à admettre¹⁶⁸.

Si le juge sénégalais se refuse sur cette question à se dresser contre le pouvoir constituant dérivé, d'autres parmi ses homologues africains se sont montrés moins impressionnés par le pouvoir de révision qu'ils soumettent dans certains cas au contrôle¹⁶⁹. Ils refusent ainsi

¹⁶⁰ J. CARBONNIER, *Droit Civil*, Paris, PUF, 11^e édition, p. 149.

¹⁶¹ L. FAVOREU, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 10^{ème} édition, 2007, p. 120. B. Genevois, « Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant », *RFDA*, 1999.

¹⁶² D. MAILLARD DESGREES DU LOU, « Le pouvoir constituant dérivé reste souverain », *RDP*, 2003, n°3, p. 725-739. B. MATHIEU, « La supra-constitutionnalité existe-t-elle ? », *Petites affiches*, mars 1995, p. 12.

¹⁶³ G. VEDEL, « Souveraineté et supra-constitutionnalité », art.cit., p. 96.

¹⁶⁴ A. Le PILLOUER, « Le pouvoir de révision », M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, Théorie de la constitution*, tome 1, op.cit., p. 61.

¹⁶⁵ J. WALINE, « Existe-t-il un gouvernement du juge constitutionnel en France ? », *Mélanges Louis FAVOREU*, Paris, Dalloz, 2007, p. 495.

¹⁶⁶ Ch. EISENMANN et L. HAMON, *La juridiction constitutionnelle en Droit français (1875-1961)*, communication au Colloque de Heidelberg sur la juridiction constitutionnelle à l'époque contemporaine (1961) cité Par Michel TROPER, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, op. cit. p. 308.

¹⁶⁷ M. FROMONT, « La révision de la Constitution et les règles constitutionnelles intangibles en droit allemand », *RDP* 2007, p. 89.

¹⁶⁸ S. ARNE, « Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles ? », *RDP*, 1993, n°2, p-p. 459-512.

¹⁶⁹ B. KANTE, « Les juges constitutionnels et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *Mélanges JEAN GICQUEL*, Paris, Montchrestien, 23^{ème} édition, 2009, p. 269.

d'adopter la posture du *juge spectateur*¹⁷⁰. C'est le cas de la Cour constitutionnelle du Mali qui, dans son arrêt du 12 décembre 2001, a invalidé une loi de révision pour inconstitutionnalité¹⁷¹, du Conseil constitutionnel du Tchad qui, dans sa décision du 11 juin 2004, n'a pas décliné sa compétence à connaître d'une loi de révision qu'il a validée¹⁷². Il est de même au Burkina-Faso où le juge constitutionnel « *annule une révision dangereuse* »¹⁷³. C'est plus nettement le cas de la Cour constitutionnelle du Bénin qui a, pour sa part, invalidé une loi constitutionnelle prorogeant le mandat des députés¹⁷⁴. Le juge intervient ici pour faire échec au privilège d'injusticiabilité conféré aux lois de révision constitutionnelle¹⁷⁵. Cette décision de 2006 aura des suites annihilantes pour le pouvoir constituant dérivé. En effet, une *seconde* décision (DCC 11-067 du 20 octobre 2011) dite « *Options fondamentales de la Conférence nationale* » intensifie l'immutabilité de la Constitution en élargissant de façon autoritaire les questions sur lesquelles ne peut porter une révision¹⁷⁶. Cette nouvelle audace jurisprudentielle n'a pas laissé indifférente la doctrine¹⁷⁷.

En définitive, contrairement à la juridiction sénégalaise qui, par une interprétation minimale habituelle de son champ de compétence¹⁷⁸, donne “*blanc seing*” au “*pouvoir constituant*”, d'autres juridictions africaines ont, donc, choisi de faire montre d'un peu plus d'audace pour

¹⁷⁰ L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, op. cit. p. 311, F-J. AIVO, « La crise de normalité de la Constitution en Afrique », op. cit., p.165.

¹⁷¹ Décision citée dans le Blog de STEPHANE BOLLE, La Constitution en afrique.org

¹⁷² S. BOLLE, « Le contrôle prétorien de la révision au Mali et au Tchad : un mirage ? », R.B.S.J.A. n°17, p.3.

¹⁷³ S. BOLLE, [http : // www. la-constitution-en-afrique.org/](http://www.la-constitution-en-afrique.org/).

¹⁷⁴ Le texte mérite d'être partiellement reproduit : « (...) *Considérant que ce mandat de 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 la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste (...) commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 et puis le consensus national principe à valeur constitutionnelle. Qu'en conséquence, les articles 1 et 2 de la loi portant révision de la Constitution (...) sans respecter le principe à valeur constitutionnelle rappelé sont contraires à la Constitution (...)* ». Voir N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Editions universitaires européennes, 2012, n° 13, p. 118.

¹⁷⁵ B. COULIBALEY, « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision n° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin) », RDP, n°5, 2009, p. 1493. Voir aussi A-B. FALL, Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionnalisme africain ? Mélanges GLELE, op.cit., p. 717.

¹⁷⁶ F-J. AIVO, « La fracture constitutionnelle - Critique pure du procès en mimétisme », Mélanges Glélé, op.cit., p. 43.

¹⁷⁷ Voir la controverse doctrinale D. KOKOROKO –A. KPODAR à propos de la DCC 11-067 du 20 octobre 2011 relative à la loi organique portant conditions de recours au référendum dans *l'Annuaire béninois de justice constitutionnelle I-2013*, Presses Universitaires du Bénin, p. 699.

¹⁷⁸ B. KANTE, « Les méthodes et techniques d'interprétation de la Constitution : l'exemple des pays d'Afrique occidentale francophone », in *L'interprétation constitutionnelle* (sous la direction de F. MELIN-SOUCRAMANIEN, op. cit., p. 162.

surveiller le pouvoir de révision dans une perspective de protection de l'ordre constitutionnel démocratique encore fragile et susceptible de remise en cause¹⁷⁹.

Conclusion

Comparé à d'autres pays africains qui montrent un attachement à la stabilité constitutionnelle, le Sénégal semble, par son hyperactivité constitutionnelle, inscrire sa dynamique démocratique dans le registre du paradoxe : stabilité politique et instabilité constitutionnelle ; avancées et reculs dans la quête d'un système démocratique. Que faire pour que la Constitution ne soit plus l'instrument de déconsolidation de la démocratie ? Comment renforcer la culture constitutionnelle pour éviter la ruine du constitutionnalisme ? Des recettes classiques absentes du droit sénégalais peuvent être suggérées : l'accroissement du degré de « *rigidification* » de la procédure de révision, l'allongement de la liste des dispositions irrévocables¹⁸⁰, l'obligation du référendum constituant pour toute révision ou les révisions portant sur des dispositions fondamentales du régime politique, l'instauration d'un mode de scrutin favorisant une représentation équilibrée des partis politiques empêchant l'existence d'ultra-majorité parlementaire au profit d'un parti, la rééducation citoyenne pour l'avènement du patriotisme constitutionnel et la culture de défense de la Constitution.

A ces recettes classiques dont l'implémentation serait heureuse pour rendre irréversible la marche du Sénégal vers la démocratie, il y a lieu d'ajouter une autre d'importance capitale découverte par une recherche sous régionale réalisée par le Centre pour la gouvernance démocratique du Burkina Faso : c'est l'idée de l'adoption par les Etats sous examen et au-delà par tous les Etats de la sous région soucieux de consolidation d'un constitutionnalisme, d'un « *Code de conduite en matière de révision constitutionnelle* »¹⁸¹. Ce code, ayant constaté la réalité des acquis démocratiques mais fortement préoccupé par les menaces récurrentes sur le processus démocratisation par le biais des manipulations constitutionnelles, vise les objectifs suivants : promouvoir l'adhésion et le respect des valeurs et principes universels de la démocratie par les Etats de la sous-région ouest africaine ; promouvoir la création des conditions susceptibles de faciliter la participation des citoyens, individuellement ou à travers

¹⁷⁹ K. D. KOKOROKO, « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *R.B.S.J.A.* n°18, p.85.

¹⁸⁰ En droit comparé, la liste la plus longue des principes non révisables se trouve dans la Constitution portugaise (article 288, a-o).

¹⁸¹ Centre pour la Gouvernance démocratique, OSIWA, *Constitutionnalisme et révisions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : le cas du Burkina Faso, du Bénin et du Sénégal*, 2010, 2^{ème} partie de l'étude.

des corps intermédiaires (partis politiques, organisations de la société civile etc.), à tout processus de révision constitutionnelle ; 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 ; promouvoir la création des conditions nécessaires pour des révisions constitutionnelles utiles et pertinentes pour la consolidation de la démocratie des pays de la sous-région.

Un dispositif textuel est, si sophistiqué soit-il, insuffisant pour garantir la stabilité constitutionnelle, il faut aussi d'autres facteurs y contribuant comme la vigilance du juge. En effet, dans les pays en gestation démocratique où les lois deviennent « *de moins en moins l'expression de la volonté générale* » et « *plutôt de circonstance et de complaisance* »¹⁸², le juge constitutionnel doit, à certains moments critiques, par la mise en branle de son pouvoir d'interprétation inhérent à l'office de juger, faire montre de hardiesse et d'ingéniosité pour limiter le pouvoir politique lorsque ce dernier est tenté d'utiliser la Constitution pour pervertir les principes du constitutionnalisme. C'est aussi à ce prix qu'il pourra, dans ce continent, qui « *oscille entre une marche chaotique vers la démocratie et les régressions chaotiques en proie aux conflits* »¹⁸³, jouer son rôle de pédagogue¹⁸⁴ de la démocratie, de garde-fou des institutions et, en définitive de juge de la paix¹⁸⁵.

¹⁸² B. KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », art. cit., p. 270.

¹⁸³ D. BOURMAUD, *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 153.

¹⁸⁴ G. CONAC, « Le juge constitutionnel en Afrique : censeur ou pédagogue ? », in *Les Cours suprêmes en Afrique*, Tome II La jurisprudence, 1989, p. 610.

¹⁸⁵ G. CONAC, « L'insertion des processus constitutionnels dans les stratégies de paix », *Mélanges G.TIMSIT*, Bruylant, 2004, p. 134. R. DOSSOU, « La fonction régulatrice des juridictions constitutionnelles africaines : cas du Bénin », *Mélanges GLELE précité*, p. 729.