

# LA LIMITATION DU NOMBRE DES MANDATS PRÉSIDENTIELS *LIMITING THE NUMBER OF PRESIDENTIAL TERMS*

**Ange Brou AHUI**

Docteur en droit public

Assistant à l'Université Alassane Ouattara (Bouaké – Côte d'Ivoire)

---

## RESUMÉ

La limitation du nombre de mandats présidentiels est au cœur des débats dans de nombreux pays. Le principe soulève, à bien des égards, des problèmes juridiques. Il a par ailleurs des incidences politiques qui questionnent le caractère démocratique réel d'un Etat. La plupart des constitutions consacre le principe du non renouvellement des mandats présidentiels dès le second mandat. Si plusieurs chefs de l'exécutif se plient à cette règle, il faut observer que d'autres sont réfractaires à l'idée de renoncer à se présenter au-delà du nombre de mandats constitutionnellement requis. Les révisions constitutionnelles servent ainsi de prétexte afin d'espérer se maintenir au pouvoir, retardant, par cela, l'alternance démocratique.

### Mots clefs :

- Président de la République
- Mandat présidentiel
- Constitution
- Révision constitutionnelle
- Parlement, Juridiction constitutionnelle.

## ABSTRACT

*Limiting the number of presidential terms is at the heart of debates in many countries. The principle raises legal problems in many respects. It also has political implications which question the real democratic character of a state. Most constitutions enshrine the principle of non-renewal of presidential mandates from the second term. If several heads of the executive comply with this rule, it must be noted that others are reluctant to give up the idea of running beyond the number of constitutionally required mandates. Constitutional revisions thus serve as a pretext to hope to remain in power, thereby delaying the democratic alternation.*

### Key words:

- President of the Republic*
- Presidential term*
- Constitution*
- Constitutional review*
- Parliament*
- Constitutional court.*

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

#### I- UN PRINCIPE SANCTUARISÉ PAR LA CONSTITUTION

A- Le mandat dans la lettre de la constitution

- 1) Un mandat assorti d'un terme d'une précision variable
- 2) Un nombre de mandats bridé

B- Le mandat dans l'esprit de la constitution

- 1) La limitation des mandats, substrat de l'alternance démocratique
- 2) L'« *inintemporalité* » du mandat représentatif

#### II- UN PRINCIPE ANÉANTI À TRAVERS LA CONSTITUTION

A- Le détournement du principe par les révisions constitutionnelles

- 1) Les révisions, alibi du contournement
- 2) L'interprétation controversée du principe de non rétroactivité

B- L'implication discutée des institutions constitutionnelles

- 1) L'instrumentalisation du parlement
- 2) Le rôle ambivalent du juge constitutionnel

### CONCLUSION

-----

## INTRODUCTION

La manière de gouverner est, selon Kant, pour le peuple, plus importante que la forme de l'État<sup>1</sup>. Il se trouve que, par-dessus tout, l'aspiration profonde du corps de la nation, le peuple, soit l'égalité, ainsi que le conçoit Tocqueville<sup>2</sup>. Il affirme que les hommes doivent pouvoir changer de classe, de statut social, car :

*Lorsque les conditions sont presque égales, les hommes changent sans cesse de place; il y a encore une classe de valets et une classe de maîtres, mais ce ne sont pas toujours les mêmes individus, ni surtout les mêmes familles qui les composent, et il n'y a pas plus de perpétuité dans le commandement que dans l'obéissance<sup>3</sup>.*

Sous l'impulsion de Tocqueville, le constituant de la II<sup>e</sup> République française introduisit le principe de la non-réélection dans la constitution de 1848<sup>4</sup>.

1- E Kant, *Vers la paix perpétuelle*, Section II, article 1, trad. F. Proust, Paris, GF-Flammarion, 1991, p. 88.

2- A. Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, II, Partie III, Chap V, éd. F Furet, GF-Flammarion, 1981, p. 225.

3- *Idem*.

4 A. Loada, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, n°03, 2003, p. 141.

Autant le dire hic et nunc, la question de la limitation du renouvellement des mandats présidentiels est un vieux débat<sup>5</sup>. Des plumes plus autorisées ont déjà tracé les sillons et dessiné les contours de la question. Les textes ainsi évoqués sont soit des études jaillissant d'observations réalisées sous le prisme politiste<sup>6</sup>, soit des contributions se cantonnant, à quelque exception près<sup>7</sup>, à une aire géographique spécifique<sup>8</sup>. La question est-elle, par voie de conséquence, dépassée, épuisée ? Nous ne croyons pas. L'étude ici envisagée s'attache, à travers un spectre plus étendu, à une analyse purement constitutionnelle du principe de la limitation dans le temps des mandats présidentiels pour rendre compte de sa place et sa portée dans le bloc de constitutionnalité. Le problème du maintien du principe a refait surface dans de nombreux pays<sup>9</sup> en général et en Afrique<sup>10</sup> en particulier. Il est d'une actualité brûlante et quasi-permanente sur ce continent.

Lorsque le président burundais Nkurunziza a accepté, en avril 2015, l'investiture du CNDD-FDD pour briguer un troisième mandat<sup>11</sup>, Sadiki Koko et Théophile Yuma Kalulu,

- 
- 5- Lire les développements sur le principe de la rotation des postes dans la Grèce antique ou à Rome, Venise et Florence de la Renaissance. Voir A. Loada, *op. cit.*, p. 140 ; B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs, Flammarion, 1996, p. 23 sq.
- 6- A. Loada, *op. cit.*, p. 144 ; A. Tchoupie, « La suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels au Cameroun : analyse de la bifurcation de la trajectoire d'une politique institutionnelle », *Revue africaine de relations internationales*, n°1et 2, vol.12, 2009, p. 5-37 ; H. Roussillon, « Limiter à deux le nombre de mandats présidentiels : une révision inutile », *LPA*, n°97, 2008, p. 12 ;
- 7- C. de Nantois, « La limitation du nombre de mandats présidentiels : entre inutilité et ... inutilité », *Politeia*, n°29, 2016, p. 284
- 8- J-P. Camby, « La stabilité constitutionnelle comme contrainte : le cas de la limitation du renouvellement des mandats des chefs d'État », *LPA*, n°137, 2019, p. 10-13 ; S. Koko, T. Y. Kalulu, « La question du troisième mandat présidentiel au Burundi : Quelles leçons pour la République Démocratique du Congo ? », *Journal of African Elections*, n°1, vol. 16, 2017, p. 97-131 ; I. M. Fall, *La réforme constitutionnelle du 20 mars 2016 au Sénégal*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2017, p. 113-115 ; G. Mabanga, *Le principe de la continuité de l'Etat : issue de secours à la prohibition du troisième mandat ?*, Paris, L'Harmattan, 2016, 166 p.
- 9- En Russie, le président Vladimir Poutine en est à son quatrième mandat après une interruption de quatre ans (2008-2012). À Cuba, le défunt président Fidel Castro a gouverné durant trente-et-un ans. Quand il a renoncé au pouvoir, il s'est fait remplacer par son petit frère Raul. En Biélorussie, le chef de l'État Alexandre Loukachenko dirige le pays depuis 1994. En Allemagne, la chancelière Angela Merkel a effectué quatre mandats. Mais elle a annoncé renoncer à briguer un autre mandat. Il faut relever que le cas allemand n'est pas comparable aux situations précitées en ce qu'il s'agit d'un régime parlementaire et aucune réforme constitutionnelle tendant à se maintenir au pouvoir n'a été engagée.
- 10- Au Burkina Faso (où Blaise Compaoré a été contraint d'abandonner le pouvoir, le 31 octobre 2014, à la suite d'une révolution populaire. Il a conservé le pouvoir pendant vingt-sept ans) ; en Zambie (le président a été chassé du pouvoir en 2017, après vingt-deux années au pouvoir), au Zimbabwe (Robert Mugabe a passé vingt-neuf ans au pouvoir. Il a en été dépossédé par un soulèvement populaire) ; en Algérie (Abdelaziz Bouteflika a été contraint de rendre sa démission parce qu'il briguait un autre mandat après dix-neuf années à la tête du pays) ; en Tunisie (Ben Ali a quitté la présidence de la République, après l'avoir occupée pendant vingt-trois ans) ; en Libye (Mouammar Kadhafi a dû faire face à un soulèvement d'une partie de la population qui s'est mué en rébellion armée. Il a été arrêté et tué par une faction armée. Il avait dirigé le pays pendant quarante-et-un an). Le président équato-guinéen, Teodoro Obiang Nguema, en est à sa quarantième année en tant que chef de l'État. Paul Biya, le président camerounais, totalise trente-cinq années au pouvoir. Il en est de même du président du Congo qui a atteint trente-trois ans en tant que chef de l'État. Idriss Déby, président tchadien est au pouvoir depuis 1990. Omar El Bechir, président du Soudan a gouverné de 1989 à avril 2019. Il a été renversé par l'armée à la suite d'une révolution populaire. Le Rwandais Paul Kagamé est président depuis 1994. En Erythrée, le président Isaias Afwerki est au pouvoir depuis l'indépendance en 1993. À Djibouti, Ismaïl Omar Guelleh est président depuis 1999. Son actuel mandat finit en 2022.
- 11- Il avait été élu en 2005, puis en 2010. La constitution du 18 avril 2004 – qui été adoptée avant sa première élection – ne lui permettait pas de candidater pour un troisième mandat, en ce qu'elle prescrivait, en son article 96, que le mandat présidentiel était de cinq ans renouvelable une fois.

tout en faisant un diagnostic prospectif sur la RDC<sup>12</sup>, dévoilent que « La quête d'un mandat supplémentaire par des chefs d'État en fin d'exercice constitue une question récurrente dans nombre de pays africains<sup>13</sup> ». En Côte d'Ivoire, le président Ouattara a longtemps laissé planer le doute sur sa candidature en 2020<sup>14</sup>. Le président Alpha Condé de Guinée-Conakry a organisé un référendum constitutionnel le 22 mars 2020<sup>15</sup>. Les partis de l'opposition, des organisations de la société civile ainsi que les syndicats le soupçonnent de vouloir modifier la constitution afin de se voir autoriser un troisième mandat<sup>16</sup>. La constitution de 2010 limite à deux le nombre de mandats à effectuer<sup>17</sup>. S'il ne souhaite pas se représenter devant les électeurs, pourquoi a-t-il procédé à une révision constitutionnelle avant la fin de son second mandat ? En Algérie, l'ancien président Bouteflika a démontré que les velléités de confiscation du pouvoir<sup>18</sup> restent un fait politique prégnant qui a des incidences sociales et juridiques<sup>19</sup>. Au Togo, Faure Éyadéma entame un quatrième mandat à l'issue de l'élection qui s'est déroulée le 22 février 2020. Il avait initié une révision constitutionnelle en 2019, qui lui a permis de se porter candidat au-delà du nombre de mandats prescrits par l'ancienne loi fondamentale. Le rappel de ces faits montre l'appréhension des présidents par rapport à la limitation des mandats, qu'il sied d'en élucider le sens.

Le mandat se donne, du point de vue politique, comme « la mission que les citoyens (mandants) confient à certains d'entre eux (mandataires) d'exercer le pouvoir en leur nom et pour leur compte<sup>20</sup> ». Il désigne l'acte juridique par lequel une personne confère à une autre le pouvoir d'agir en son nom<sup>21</sup>. De là, jaillit le principe de la représentation sur la base duquel le peuple délègue à certaines personnes le pouvoir de prendre des décisions favorables à l'intérêt général. Le mandat se rapporte à « un rôle de représentation des citoyens dans une assemblée ou un conseil<sup>22</sup> ». L'abbé Sieyès a pu dire que « le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants<sup>23</sup> ». Il octroie des fonctions<sup>24</sup> et, partant, un statut aux

12- Finalement, sous la pression internationale, le président Joseph Kabila a renoncé à se représenter pour un troisième mandat. Les élections ont eu lieu en décembre 2018, remportée par Félix Tshisekedi avec 38,6% des voix, contre 34,8% en faveur de Martin Fayulu.

13- S. Koko, T. Y. Kalulu, *op. cit.*, p. 128.

14- Il a finalement présenté sa candidature, qui a été validée par le Conseil constitutionnel (Décision n°CI-2020-EP-009/14-9/CC-SG).

15- La révision constitutionnelle a été adoptée par référendum à plus de 91%.

16- Des manifestations de protestation ont eu lieu. Elles se sont soldées par des morts et des blessés. Voir <https://www.jeuneafrique.com/843247/politique/guinee-des-heurts-eclatent-a-nouveau-a-conakry/> (Consulté le 22/10/2019 à 9h42).

17- Constitution du 7 mai 2010, art. 27 : « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct. La durée du mandat est de cinq ans, renouvelable une fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels, consécutifs ou non ». Même la constitution de 1990 édictait que la durée du mandat était de cinq ans renouvelable une seule fois.

18- M. Hachemaoui, « Changement institutionnel vs durabilité autoritaire. La trajectoire algérienne en perspective comparée », *Cahiers d'études africaines*, 2015, LV (4), 220, p. 660 *sq.*

19- J-P. Camby, « La stabilité constitutionnelle comme contrainte : le cas de la limitation du renouvellement des mandats des chefs d'État », *LPA*, n°137, 2019, p. 10.

20- S. Guinchard, *op. cit.*, p. 671. Voir aussi Voir O. Duhamel et Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, p. 620.

21- G Cornu, *op. cit.*, p. 517.

22- L. Bach, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Paris, Les Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'ENS, 2012, p. 15.

23- Cité par J-F. Kerléo, « Le droit parlementaire local : l'impensée juridique de la fonction territoriale du représentant de la nation », *RFDC*, n°109, 2017/1, p. 105. Sieyès a prononcé cette phrase à l'occasion de son discours du 7 septembre 1789. Voir « Dire de l'abbé Sieyès, sur la question du veto royal, à la séance du 7 septembre 1789 », *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, t. VIII, Paris, Librairie administrative de Paul Dupont, 1875, p. 594-595.

24- La notion de fonction ressort d'ailleurs dans la définition du mandat représentatif. P. Avril, J Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris PUF, coll. « Que sais-je ? », 2016, p. 77.

élus des assemblées délibérantes. C'est le cas des parlementaires (députés<sup>25</sup>, sénateurs), des chefs des exécutifs locaux (maires, présidents des conseils régionaux, généraux ou départementaux)<sup>26</sup>. Il en est a fortiori de même du président de la République, lequel tire la quintessence de sa légitimité du mandat à lui accordé par ses concitoyens. Or ce mandat ne saurait être illimité, tant dans le contenu que dans le temps.

La limitation est « l'action de limiter<sup>27</sup> ». C'est une opération de bornage qui trace les frontières. La limitation détermine non seulement le champ d'une compétence, mais encore fixe le terme d'une activité, d'une mission ou d'une fonction. Elle consiste, en l'occurrence, à imposer la fin d'un mandat, à partir de laquelle le délégataire n'est plus habilité à prétendre agir au nom et pour le compte du mandant. Le chef de l'exécutif est contraint de se présenter, à échéances régulières, devant les électeurs à l'effet de solliciter le maintien dans les fonctions qui sont les siennes. Ainsi, lorsque le terme du mandat advient, le bénéficiaire ne peut se prévaloir d'un quelconque titre de représentation. En ce sens, la limitation du nombre de mandats présidentiels oblige le président sortant à organiser des élections auxquelles il ne saurait être candidat.

La limitation du nombre de mandats dans le temps est consacrée dans la constitution de nombreux pays. Celle-ci constitue un corps de règles juridiques se présentant classiquement à la fois d'un point de vue formel et d'un point de vue matériel. Elle est autant physique que métaphysique ; ce qui fonde et justifie son objet, son contenu et sa portée. Elle est l'acte juridique élaboré par une autorité et une procédure spéciales, qui détermine la structure de l'État, règle la dévolution, l'exercice et la transmission du pouvoir<sup>28</sup> et hissé au sommet de la hiérarchie des normes juridiques<sup>29</sup>. Elle est la norme qui organise les autres normes<sup>30</sup>. Dès lors, « les techniques d'élaboration et de révision ont pour finalité de donner plus de stabilité et de rigueur aux règles inscrites dans la constitution<sup>31</sup>. » La limitation du nombre de mandats présidentiels hérite nécessairement en principe de ces caractères.

Le sujet interpelle le juriste à un double titre. D'abord, il conduit à entamer une réflexion introspective dans l'antre de la démocratie. Le fonctionnement régulier des institutions républicaines est basé sur le sacrosaint principe de l'équilibre des pouvoirs théorisé par Montesquieu<sup>32</sup>. Sous sa plume, des craintes transparaissent relativement à l'accaparement par une personne ou une institution du pouvoir, qui lui accorderait des prérogatives substantielles, au point d'annihiler l'autorité des autres institutions. Or, le constituant attribue à chaque organe une fonction et des compétences spécifiques qui leur procurent une utilité voire une destinée. Alors, les rapports entre les corps institués doivent s'établir dans le respect du périmètre fonctionnel des uns et des autres dessiné par le constituant. Ils doivent également se dérouler dans le respect des délais d'exercice prévus. La prolongation par le détenteur du pouvoir exécutif au-delà du temps requis par la constitution peut s'interpréter comme déséquilibrant ses rapports avec les autres pouvoirs.

25- A Estève, *Le député français*, Thèse de doctorat, droit public, univ. de Limoges, 2018, 441 p.

26- S. Cadiou, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, PUG, 2009, 206 p.

27- G. Cornu, *op. cit.*, p. 499.

28- É. Oliva, S. Giummarra, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2017, p. 6.

29- O. Ouraga, *Droit constitutionnel et science politique*, Abidjan, ABC, 2012, p. 44.

30- M. Verpeaux, *La constitution*, Paris, Dalloz, 2016, p. 55.

31- O. Ouraga, *op. cit.*, p. 52.

32- Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Bibliographie et chronologie par Victor Goldschmidt, Paris, Flammarion, 2008, 1184 p.

Ensuite, le second intérêt découle naturellement de la crainte ressentie par Montesquieu. Il commande de jeter un regard rétrospectif sur la manipulation des constitutions<sup>33</sup> surtout en Afrique. Le renouveau du constitutionnalisme africain des années 1990<sup>34</sup> a connu une tendance. Celle de l'introduction dans la constitution, de certains États, du principe de limitation des mandats, en ce qui regarde le président de la République. Donnée par certains auteurs comme la perspective salutaire de l'alternance politique<sup>35</sup> et vue par d'autres comme un moyen de promotion des élites<sup>36</sup>, la limitation du mandat dans le temps est aussi un instrument de « stabilité constitutionnelle<sup>37</sup> », par l'évitement du « retour à la personnalisation et à la patrimonialisation du pouvoir attentatoire à la démocratie<sup>38</sup> ». Cependant, cette position doctrinale est contestée par le professeur Henry Roussillon, pour qui, inscrire dans la constitution une limitation de nombre de mandats est non seulement inutile, mais peut s'avérer dangereux pour la démocratie<sup>39</sup>. Si une telle assertion peut être aisément concédée à certains pays démocratiques, elle pourrait difficilement être généralisée en Afrique, où la longévité à la présidence de la République s'apparente à un règne monarchique.

Or la monarchie se distingue de la République. D'ailleurs, le terme monarchie, étymologiquement, est issu du latin « monarchia » et signifie « le gouvernement d'un seul<sup>40</sup> ». Il dérive du grec qui traduit le fait de « commander seul<sup>41</sup> ». La monarchie est une forme de gouvernement dans laquelle un seul individu, le monarque, détient la plénitude et l'exclusivité du pouvoir<sup>42</sup>. Il entend être absolu<sup>43</sup>. En Grande-Bretagne, par exemple, avant le XVII<sup>e</sup> et jusqu'à la victoire de Cromwell<sup>44</sup>, le monarque est le « titulaire unique de la souveraineté<sup>45</sup> ».

En revanche, dans la République, « le pouvoir est chose publique (res publica)<sup>46</sup> ». Le pouvoir appartient au peuple, pour reprendre et faire nôtre la formule consacrée, en tant que sujet et objet du pouvoir selon la pensée kelsenienne<sup>47</sup>. Dans une République, l'exercice du pouvoir est commun et la satisfaction de l'intérêt général est le but ultime de l'État. Dans cette optique, Jean-Jacques Rousseau déduit ce qui suit :

33- F. D. Méléjé, « Faire, défaire et refaire la constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », in Ch. Fombad, C. Murray (Eds.), *Fostering Constitutionalism in Africa*, Pretoria, PULP, 2010, pp. 309-339.

34- G. Conac, (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, 517 p. ; C. Eshetu, I. Jibrin (dir.), *Processus de démocratisation en Afrique, problèmes et perspectives*, Paris, Karthala, 1995, 150 p. ; F. Akindès, *Les mirages de la démocratisation en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, Karthala, 1996, p. 13 sq ; J-F. Médard, « Crise africaine et démocratisation : les perspectives difficiles de la transition démocratique en Afrique subsaharienne », Communication présentée à la Table ronde « Démocratie et tensions sociales dans le Tiers Monde », Madras, 1992, 18 p.

35- B. Guèye, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, p. 19.

36- A. Loada, *op. cit.*, p. 145 sq.

37- J-P. Camby, *op. cit.*, p. 10.

38- B. Guèye, *op. cit.*, p. 13.

39- H. Roussillon, *op. cit.*, p. 12.

40- R. Cabrillac, *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Paris, Litec, 2004, 2<sup>e</sup> éd., p. 263.

41- G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 1998, p. 540.

42- F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2013, 34<sup>e</sup> éd., p. 82.

43- J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, Paris, LGF, 2011, p. 143.

44- Oliver Cromwell était un militaire et parlementaire qui a vaincu l'armée de Charles 1<sup>er</sup> en 1647 et réussi à obtenir, de la part du *Rump Parliament* (parlement croupion), la décapitation de celui-ci en 1649. Il installa le *Commonwealth*. Lire J. Morrill, *Oliver Cromwell and the English Revolution*, London, New York, Longman, 1999, 300 p ; A. Hunt, « Les mémoires républicaines des guerres civiles anglaises dans les années 1650 », *Dix-septième siècle*, n°275, 2017/2, p. 253-268.

45- L. Favoreu et alii, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2019, 21<sup>e</sup> éd., p. 701.

46- S. Guinchard, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2018, 26<sup>e</sup> éd., p. 935.

47- H. Kelsen, *La Démocratie. Sa nature. Sa valeur*, trad. C. Eisenmann, Paris, Sirey, 1932, p. 14 sq.

J'appelle donc République tout État régi par des lois, sous quelque forme d'administration que ce puisse être : car alors seulement l'intérêt public gouverne [...] Tout gouvernement légitime est républicain<sup>48</sup>.

La République sous-tend le concept d'État de droit<sup>49</sup>, à travers des valeurs cardinales que sont l'indépendance des juges, l'égalité, la démocratie<sup>50</sup>, etc. Celle-ci fait participer le peuple à l'exercice du pouvoir<sup>51</sup>. Deux modes s'offrent au peuple : la démocratie directe et la participation représentative. Le premier système, adopté pendant longtemps par les cantons suisses, qui est une « véritable curiosité historique et constitutionnelle, a presque complètement disparu<sup>52</sup> ». Il est conçu de sorte à consulter directement et régulièrement, pour la prise de décision, la population cantonale. Elle est impliquée à l'élaboration des décisions et à leur adoption. Elle fait alors corps avec l'esprit des actes et leur exécution s'en trouve facilitée. Le second mode consiste pour le peuple à confier le pouvoir à des représentants qui agissent en son nom et décident pour lui. Ce mode survit avec des fortunes diverses, en fonction des époques, des pays et des gouvernants. Il induit que les gouvernants se réfèrent au peuple, à échéance déterminée, afin de renouveler le mandat. Lorsqu'il prend fin, sans pouvoir être reconduit, ceux-ci devraient accepter de se retirer du pouvoir.

En Europe, et plus spécifiquement en France, bien que les ressorts de la démocratie représentative soient ancrés dans des valeurs républicaines lointaines et relativement solides, l'exercice empirique du pouvoir connaît des variations au gré des majorités parlementaires et de la personnalité du locataire de l'Élysée<sup>53</sup>. En Afrique, la plupart des États sont des Républiques ; très peu sont des monarchies<sup>54</sup>. Parmi les États à forme républicaine, plusieurs ne sont en réalité de République que de nom. Ils sont des Républiques du point de vue organique<sup>55</sup> mais fonctionnent, dans la pratique, sous un régime autocratique<sup>56</sup>.

Le néologisme « démocrature », emprunté à Antoine Glaser, caricature à la perfection un modèle hybride qui relève à la fois de la démocratie, organiquement, et de la dictature, fonctionnellement<sup>57</sup>. Le professeur Martin Bléou conceptualise ce néologisme ainsi qu'il suit : « Au plan politique, le détenteur du pouvoir se comporte comme s'il était le titulaire ou le propriétaire du pouvoir politique [...] ; c'est la dictature du chef de l'exécutif, appuyé par un

48- J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, op. cit., p. 104.

49- Bien entendu, l'on n'occulte pas l'hypothèse selon laquelle une République, autant qu'une monarchie, « peut ne pas être de droit ». Voir R. Martin, « É(e)tat de droit », *D.* 2001, p. 2044.

50- J. Chevallier, « L'État de droit », *RDP*, 1988, p. 314 ; É. Carpano, « La définition du standard européen de l'État de droit », *RTD eur.*, 2019, p. 255.

51- P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2019, p. 83. Il ne semble pas superflu de préciser que le contenu de la notion est appréhendé au sens large. En effet, au-delà de la volonté souveraine du peuple, la démocratie emprunte les habits de la modernité pour incarner d'autres réalités soit socio-politiques soit juridiques. Lire avec intérêt, A.-M. Le Pourhet, « Définir la démocratie », *RFDC*, n°87, 2011, p. 453-463.

52- P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, op. cit., p. 85.

53- O. Duhamel, « Sur la monarchie présidentielle », *Le Débat*, 1989, n°55, p. 22-27. Sur l'hyperprésidence de Nicolas Sarkozy, voir L. Schmid, « Le sarkozysme, mort de la V<sup>e</sup> République ? », *Esprit*, 2010/3, p. 108-119 ; D. Mongoin, « Rapport de synthèse », *Politeia*, n°23, 2013, p. 321-332.

54- L'Eswatini (anciennement le Swaziland), le Lesotho, le Maroc.

55- J. Du Bois de Gaudusson, G. Conac, C. Desouches, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, t.1, Paris/Bruxelles, La Documentation française/Bruylant, 1997, 452 p ; J. Du Bois de Gaudusson, G. Conac, C. Desouches, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, t. 2, Paris/Bruxelles, La Documentation française/Bruylant, 1998, 458 p ;

56- I. M. Fall, *Pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, 310 p ;

V. Magnani, T. Vircoulon, « Vers un retour de l'autoritarisme en Afrique ? », *Politique étrangère*, 2019/2, p. 9-23.

57- A. Glaser, « De la démocratie à la démocrature familiale en Afrique », *Pouvoirs*, n°169, 2019/2, p. 107-116.

appareil solidaire<sup>58</sup> ». L'Amérique latine n'échappe pas à cette dérive. Certains dirigeants sud-américains se servent (encore) des constitutions<sup>59</sup> pour couvrir d'une « apparence de légitimité des dictatures personnelles<sup>60</sup> ». En somme, les professeurs Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien conviennent que « Actuellement la plupart des États se réclament de la démocratie sans toutefois la pratiquer véritablement<sup>61</sup> ».

Les apories congénitales du système démocratique<sup>62</sup> semblent marquer au fer rouge le constitutionnalisme. La récurrence des facteurs, endogènes et exogènes, favorisant le recul dudit constitutionnalisme laisse perplexes les observateurs des régimes politiques. Le mandat présidentiel est l'un des sujets qui cristallisent les tensions tant est qu'il reflète, en partie, la vivacité et la viabilité de l'esprit démocratique.

Que l'on se trouve en régime parlementaire ou en régime présidentiel et semi-présidentiel<sup>63</sup>, la durée d'exercice du pouvoir est circonscrite, donc sue d'avance. Certains auteurs considèrent que la limitation du nombre de mandat est très importante en ce qu'elle empêche une appropriation des fonctions exécutives<sup>64</sup>. D'ailleurs, « La légitimité que le président tient de son élection par le peuple s'estompe avec le temps<sup>65</sup> ».

La durée du mandat varie en général, selon les pays, entre quatre et sept ans<sup>66</sup>. Dans la plupart des États africains d'expression française, le mandat présidentiel est de cinq ans<sup>67</sup>. En plus, ils ont opté, presque tous, pour la limitation du nombre de mandats. Le président élu ne peut se faire réélire qu'une seule fois. Ici réside la pertinence de l'objet de la présente étude, car l'objectif est de vérifier si la constitution contribue effectivement mais non moins efficacement à la limitation temporelle des mandats présidentiels. Les ambitions tendant à briguer des mandats au-delà de ce qui est permis par les textes fondamentaux incitent aux révisions. Deux voies sont explorées : soit les clauses portant limitation des mandats sont abrogées, soit l'adoption d'une nouvelle constitution, en cours d'exercice, constitue le point de départ du décompte des mandats ultérieurs. Dans les deux cas, la loi fondamentale est instrumentalisée pour conserver le pouvoir. Mais le deuxième nous intéresse, en ce qu'il pose le problème de la protection, par la constitution, contre le prolongement indéfini des mandats. La portée de la constitution est ainsi en cause et s'invite au cœur de la réflexion. À la vérité, en dépit de ce que le principe de la limitation soit sanctuarisé dans la constitution (I), celle-ci fait l'objet de manipulations qui la rendent inopérante en la matière ; si bien que, dans le fond, le principe se trouve anéanti à travers elle (II).

58- M. Bléou, « La constitution et les crises en Afrique : la constitution jaugée », *Mél. Babacar Kanté*, p. 65.

59- A. Rouquié, *À l'ombre des dictatures. La démocratie en Amérique latine*, Paris, Albin Michel, 2010. 384 p.

60- J. Lambert, « La transposition du régime présidentiel hors des États-Unis : le cas de l'Amérique latine », *RFSF*, n°3, 1963, p. 583.

61- P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, *op. cit.*, p. 81.

62- Dans les pays occidentaux, la démocratie découle de révolutions populaires ou de luttes sociales. En Afrique, cette notion est mal cernée parce qu'elle lui serait étrangère. La démocratie y est donc malléable, traduisant des réalités monarchiques ou des tendances de pérennisation du pouvoir. Voir M. Niang, « Bilan de trente années de recherches sur le Droit africain : concept et réalités », *Mél. M. Alliot*, p. 238.

63- J.-L. Esambo Kangashe, *Le droit constitutionnel*, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2013, p. 227.

64- L. Favoreu et alii, *op. cit.*, p. 59.

65- B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2013, p. 485.

66- G. Toulemonde, *Institutions politiques comparées*, Paris, Ellipses, 2011, p. 74 sq.

67- À l'exception du Tchad (6 ans), du Gabon (7 ans), du Cameroun (7 ans).

## I- UN PRINCIPE SANCTUARISÉ PAR LA CONSTITUTION

La constitution consacre l'existence des principales institutions étatiques, les grands principes qui gouvernent le fonctionnement de l'État<sup>68</sup>. Le terme du mandat de l'autorité exécutive tient une place essentielle. La limitation des mandats présidentiels est une règle discutée à son élaboration et à sa révision. Les débats tournent autour de son inscription ou non dans la constitution, la durée du mandat, la possibilité d'une reconduction et dans quelle limite. Le choix de la plupart des États porte sur l'introduction dans leur constitution d'une limitation de mandat dans le temps. Elle sanctuarise le principe. Ainsi, aussi bien dans la lettre (A) que dans l'esprit (B), la plupart des constitutions n'autorisent pas le mandat à vie.

### A- LE MANDAT DANS LA LETTRE DE LA CONSTITUTION

Autant les attributions présidentielles ne sont pas illimitées, les mandats ne le sont pas. La limitation du mandat est un moyen de contrôle des pouvoirs du président de la République<sup>69</sup> en ce qu'elle en fixe un terme dans le temps (1) et bride sa prolongation (2).

#### 1- Un mandat assorti d'un terme d'une précision variable

Le mandat est enfermé dans le temps. Le carcan temporel dans lequel le constituant le confine représente selon le professeur Philippe Ardant un des obstacles « dressés ici et là pour empêcher le glissement vers un régime de pouvoir personnel ou dictatorial<sup>70</sup>. » La plupart des États, sinon tous les États, prévoient une période d'exercice de la fonction exécutive. Les États africains issus de la colonisation française ont tous prévu une période précise de durée du mandat présidentiel dans leur constitution respective adoptée entre 1958 et 1961<sup>71</sup>. Même ceux qui ne font pas partie de cette catégorie ont adopté un tel principe<sup>72</sup>. En régime parlementaire, la législature est encadrée temporellement. Dans les régimes présidentiels, le président de la République connaît à l'avance la durée de son mandat qui varie, selon les pays, entre quatre et sept ans<sup>73</sup>. Les constitutions déterminent la durée du mandat et les extrémités temporelles. Si l'on peut oser une métaphore inspirée du cadre sportif, l'on pourrait dire que le constituant donne le coup d'envoi et siffle la fin du match.

D'abord, la constitution prévoit le début du mandat, soit explicitement, soit implicitement. Aux États-Unis d'Amérique, la date du début du mandat est clairement arrêtée. Les Américains connaissent le jour et l'heure exacts à partir desquels le président élu prend

68- J. Mekhantar, *Introduction au droit public : principes constitutionnels*, Paris, MA Ed.-ESKA, 2019, 317 p.

69- F. F. Lissouck, *Pluralisme politique et droit en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat, Droit, Univ. Jean Moulin-Lyon 3, 2000, p. 114.

70- P. Ardant, « Le temps dans les constitutions écrites », *Mél. Pierre Avril*, 2001, p. 507.

71- L. Murraciale, *Les constitutions des États africains d'expression française*, Paris, LGDJ, 1961, 186 p ; P. Lampué, *Les constitutions des États africains d'expression française*, Paris, LGDJ, 1964, 28 p.

72- J. Du Bois de Gaudusson, G. Conac, C. Desouches, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 1, *op. cit.*, 452 p. et tome 2, *op. cit.*, 458 p.

73- A. Cabanis, M. L. Martin, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia, coll « P.U.R. », 2010, p. 69-70.

fonction<sup>74</sup> : à midi, le vingtième jour de janvier suivant la date de l'élection<sup>75</sup> (XX<sup>e</sup> amendement, 1933). C'est, en effet, à ces heure et date que l'amendement met fin aux mandats des prédécesseurs. Au Mali, l'article 37 de la constitution de 1992 détermine que le président entre en fonction quinze jours après la proclamation officielle des résultats. D'autres lois fondamentales déterminent un laps de temps pour la prise de fonction. La constitution de la République démocratique du Congo de 2006, en son article 74 al.1, prévoit que le président entre en fonction dans les dix jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle.

Des États comme la Côte d'Ivoire ont opté pour une formulation qui combine avec un acte juridique et qui nécessite une interprétation exégétique afin de dater l'entrée en fonction du chef de l'exécutif. L'article 58 al.2 de la constitution de 2016 établit que « La prestation de serment du président de la République élu a lieu le deuxième lundi du mois de décembre de la cinquième année de mandat du président de la République en fonction [...] ». L'article 59 dispose que le mandat du président et du vice-président prend fin à la date d'entrée en fonction des président et vice-président élus. Tout porte à croire que la prestation de serment constitue l'acte juridique à partir duquel le chef de l'exécutif ivoirien entre en fonction<sup>76</sup>. L'article 37 al.1 de la loi fondamentale du Sénégal fait débiter le mandat dès l'installation du président dans ses fonctions après qu'il a prêté serment devant le conseil constitutionnel. La constitution gabonaise est plus éloquente à ce sujet à travers l'article 11 : « Le mandat du président de la République débute le jour de sa prestation de serment [...] La prestation de serment marque le début du mandat présidentiel ».

Le serment marque donc le début de l'exercice de la fonction présidentielle. Il est rupture et commencement<sup>77</sup>. La rupture tient au fait que le jureur<sup>78</sup> se débarrasse de ses anciennes fonctions, se libère de ses précédentes charges. Il opère une mue institutionnelle, rompant avec une condition et des attributions antérieures. Quant au commencement, le serment procure au nouvel élu de nouvelles attributions. Il le hisse à la hauteur du statut qui devient le sien.

Toutes les constitutions ne fixent pas une date ou un délai d'entrée en fonction. Une formule ambiguë et lapidaire est énoncée : « Le mandat du nouveau président de la République prend effet pour compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur ». On la retrouve dans la constitution béninoise (art.47 al.2) et nigérienne (art.49). La question qui se pose est de savoir quand expire le mandat du prédécesseur. Ces constitutions, béninoise et nigérienne, sont muettes à ce sujet. Il faut s'en tenir, pour trouver la réponse, à leurs clauses relatives à la prestation de serment. L'article 53 de constitution du Bénin et l'article 50 de la constitution du

74- A. Deysine, « De l'improbable candidat au président de crise : quelle marge de manœuvre ? », *Politique américaine*, n°12, 2008/3, p. 59 et p. 64.

75- L'élection a lieu essentiellement en novembre de l'année précédente. Elle est fixée, au regard de l'Election day, au mardi suivant le premier lundi de novembre. L'élection du président par les grands électeurs a lieu le premier lundi suivant le second mercredi de décembre. Voir J.-J. Lavenue, *Dictionnaire de la vie politique et du droit constitutionnel américains*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 76. Un long processus de sélection des candidats et une campagne électorale à multiples enjeux précèdent cette date. Voir E. Jean-Baptiste, *Les élections présidentielles aux États-Unis*, Paris, L'Harmattan 2014, 216 p ; R. Persichino, *Les élections présidentielles aux États-Unis*, Paris, Gallimard, 2008, 336p ; N. Polsby, A. Wildavsky, *Les élections présidentielles aux États-Unis*, Paris, Economica, 1980, 304 p.

76- F. Wodié, « Le Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°40, 2013, p. 138.

77- F. Sauvageot, « Le serment des hautes autorités étatiques : une institution à développer », *RDJ*, n°1, 2006, p. 207 sq.

78- *Idem*, p. 206. Pour l'auteur, l'étymologie du mot « jureur » fait référence au serment.

Niger disposent que le président prête serment avant son entrée en fonction. Qu'en est-il alors des États dans lesquels il n'existe pas de prestation de serment, comme c'est le cas en France ?

En France, la tradition constitutionnelle de la V<sup>e</sup> République maintient l'organisation d'une cérémonie d'investiture du président de la République<sup>79</sup>. Elle a lieu en général dans le courant du mois de mai, une dizaine de jours après la proclamation des résultats définitifs<sup>80</sup>. Le président ne prête pas serment ; mais il y a une passation de fonctions<sup>81</sup>. Une lecture, par le président du Conseil constitutionnel, du procès-verbal est effectuée, au bas duquel le président élu appose sa signature.

Ensuite, la constitution envisage la fin du mandat. Celui-ci prend assurément fin dans les régimes libéraux. La constitution fixe le terme des fonctions du président. Des élections sont alors convoquées et celui qui exerce le mandat en cours prend l'appellation de président sortant. Il remet le mandat en jeu, plus exactement à la disposition des électeurs<sup>82</sup>. La fin du mandat coïncide avec le début du mandat du président élu. C'est l'option du constituant de la République du Congo, pour qui le président sortant reste en fonction jusqu'à la fin de son mandat qui doit coïncider avec la prise de fonction effective de son successeur élu (art.65 al.2). Certaines constitutions sont précises sur la date de la fin du mandat, comme c'est le cas du XX<sup>e</sup> amendement de la constitution américaine. La constitution ivoirienne prescrit la date de la prestation de serment du président nouvellement élu, exactement le deuxième lundi du mois de décembre de sa cinquième année de mandat, soit le jour de la fin du mandat du président sortant (art.59). D'autres constitutions déterminent, plus ou moins, avec précision la fin du mandat. L'article 91 de la constitution de l'Argentine indique ce qui suit : « Les fonctions du Président de la Nation prennent fin le jour où sa période de quatre ans arrive à échéance, sans qu'aucun événement qui aurait entraîné l'interruption ne puisse servir de prétexte à une prorogation de mandat ». En tout état de cause, dans la plupart des pays, l'énoncé de la fin de mandat n'est pas d'une clarté certaine. Plusieurs constitutions n'en font pas cas explicitement. C'est le cas du Sénégal<sup>83</sup> et du Togo<sup>84</sup> où le président de la République en exercice reste en fonction jusqu'à l'installation de son successeur. Une telle disposition a le mérite de la stabilité en cas de circonstances ou événements empêchant l'installation du président élu. La cessation du mandat du président sortant correspond à la prise de fonction du nouvel élu. Mais elle a l'inconvénient d'instaurer une incertitude quant à la date exacte de la fin de mandat.

Les constitutions organisent une concomitance entre le début et la fin d'exercice. Il ne pouvait en être autrement sous peine d'assister à une vacance de pouvoir, sauf à voir prolonger le mandant en cours. La continuité de la fonction présidentielle et, partant, de tous

79- B. Nabali, « Le temps et la formation du gouvernement », *Constitutions*, 2017, p. 550.

80- Hormis l'investiture de De Gaulle (8 janvier 1959, en raison des élections occasionnées par l'adoption de la nouvelle constitution) et de Pompidou (20 juin 1969 suite à la démission de De Gaulle), les cérémonies depuis lors se déroulent en mai : Giscard d'Estaing (27 mai 1974) ; Mitterrand (21 mai 1981 et 21 mai 1988) ; Chirac (17 mai 1995 et 16 mai 2002) ; Sarkozy (16 mai 2007), Hollande (15 mai 2012) ; Macron (14 mai 2017).

81- L'absence de prestation de serment n'enlève en rien la solennité du cérémonial républicain chargé de maints rituels où le symbolique le dispute à l'ésotérisme. Lire avec intérêt J. Viguier, « Gestes et mots symboliques de la passation des pouvoirs présidentiels », *Petites affiches*, n°1995, 9 juin 1995, p. 4-7.

82- A. Le Divellec, M. De Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2017, 11<sup>e</sup> éd., p. 233.

83- Constitution, article 36 al.2.

84- Constitution du 15 mai 2019, art.59 al.3

les services étatiques<sup>85</sup> s'en trouverait bouleversée, en cas de prorogation de mandat non prévue pendant les élections. La formule généralement retranscrite dans l'essentiel des constitutions est celle-ci : « Le mandat du nouveau président de la République prend effet pour compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur<sup>86</sup>. »

À la fin de son mandat, le président de la République n'est pas livré à lui-même. Lorsqu'il quitte ses fonctions, la plupart des États lui octroient un statut particulier correspondant à des avantages<sup>87</sup> et surtout à de nouvelles fonctions institutionnelles<sup>88</sup>. Ils peuvent intégrer des institutions telles que la juridiction constitutionnelle<sup>89</sup> ou le Sénat<sup>90</sup>. L'effectivité des droits et privilèges devrait les inciter à quitter le pouvoir à l'expiration de leur mandat constitutionnellement imparti. Mais force est de constater que, pour des prétextes tenant à la sécurité, à la cohésion nationale, au développement économique, à l'achèvement des réformes structurelles et infrastructurelles<sup>91</sup>, plusieurs titulaires du pouvoir exécutif se maintiennent ou tentent de se maintenir au pouvoir.

La récurrence de la tendance à la prolongation du pouvoir a conduit les constituants à inscrire dans la lettre de la constitution le principe de la limitation du mandat dans le temps ; le nombre de mandats s'en trouve ainsi bridé.

## 2- Un nombre de mandats bridé

Le principe de la limitation des mandats présidentiels est consacré dans de nombreux États. Une typologie des clauses restrictives de renouvellement des mandats fait apparaître deux variantes. Dans la première catégorie, les clauses interdisent absolument d'accomplir plus de deux mandats. Par exemple, le XXII<sup>e</sup> amendement de la constitution américaine, ratifié le 27 février 1951, est très clair : « *No person shall be elected of the office of the President more than twice* ». Il interdit tout président de se faire élire plus de deux fois consécutivement ou non. Les clauses de la seconde catégorie interdisent d'exercer consécutivement plus de deux mandats ; ce qui laisse la possibilité d'effectuer d'autres mandats en respectant un « délai de viduité ». Les constitutions boliviennes de 1994, de 2004 et celle de 2009<sup>92</sup> interdisaient une réélection immédiate. Certains autres États latino-américains ont adopté

85- J.-P. Markus, « La continuité de l'État en droit public », *RDP*, n°4, 1999, p. 1067-1107. Lire avec intérêt comment la justice namibienne a pu empêcher une instabilité institutionnelle prévisible en raison des retards dans le traitement des recours contre les résultats des scrutins et du climat sociopolitique, G. Dobler, « Les élections en Namibie de novembre 2004 », *Politique africaine*, n°98, 2005/2, p. 173-174.

86- Les constitutions béninoise (art.47 al.2), tchadienne (art.74), guinéenne (art.34 al.1), pour ne citer que celles-là, ont adopté le même énoncé.

87- Voir, à titre d'exemple, le décret ivoirien n°2006-263 du 23 août 2006 pris pour l'application de la loi n°2005-201 du 16 juin 2005 relativement aux avantages matériels et financiers.

88- C. Brigaut, « Le statut des anciens présidents de la République », *Revue administrative*, n°367, 2009, p. 13-23. En France, le décret du 4 octobre 2016 a modifié et mieux installé juridiquement ce statut des anciens présidents. Lire G. Toulemonde, « Anciens présidents de la République : de la force des symboles », *Constitutions*, 2016, p. 595-599 ; M. Caron, « Le décret relatif au statut des anciens présidents de la République », *AJDA*, n°41, 2016, p. 2319-2323.

89- En France et en Côte d'Ivoire, les anciens présidents de la République sont de plein droit membres du Conseil constitutionnel, sauf s'ils y renoncent. Voir F. Wodié, « Le Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire », *op. cit.*, p. 138.

90- Au Togo (art. 52 de la constitution) et en RDC (art 104 de la constitution), ils sont sénateurs *de jure* à vie.

91- M. Lavallois, « Réaction d'un négrologue », in J.-P. Chrétien et *alii*, *Misères de l'afro-pessimisme, Afrique & histoire*, 2005/1, vol.3, p. 207.

92- V. Souty, « La nouvelle « Constitution politique de l'État » bolivienne », *RFDC*, n°85, 2011/1, p. 203-224.

ce principe<sup>93</sup>. Il y a une dizaine d'années seulement, à la faveur de la révision constitutionnelle de 2008, une telle disposition a été introduite dans la constitution française (art.6 al.2).

Le principe a fait irruption dans le constitutionnalisme africain au début des années quatre-vingt-dix. Tous les textes fondamentaux, ou presque<sup>94</sup>, consacrent le principe de manière explicite. Certains prennent plus de précautions. Une grande partie des constitutions se limite à la formule sobre selon laquelle le mandat du président ne peut être renouvelé qu'une seule fois<sup>95</sup> ou seulement que deux fois<sup>96</sup>. Une minorité de constitutions rajoute, à dessein, un alinéa qui peut, à tort ou à raison, paraître redondant. Il s'agit de la clause qui défend tout président d'exécuter plus de deux mandats consécutifs<sup>97</sup> ou non<sup>98</sup>.

Le principe du non renouvellement des mandats apparaît comme un critère d'évaluation de la qualité de la démocratie. Jean Pierre Camby détecte en ce principe l'expression de la séparation des pouvoirs<sup>99</sup>. Pour lui, la séparation des pouvoirs s'entend du point de vue organique, mais « elle vaut aussi dans le temps », pour « assurer la pérennité des institutions en organisant le renouvellement des dirigeants »<sup>100</sup>. Nonobstant le fait que le principe ne préjuge pas du caractère démocratique du régime et qu'il ne soit qu'« un principe juridique<sup>101</sup> », il n'empêche qu'il puisse être un des indicateurs de la nature libérale du régime politique. La durée du mandat est connue d'avance, son nombre à l'avenant. De sorte que le candidat à l'élection présidentielle peaufine en amont ses projet de société et programme de gouvernement en fonction de la contrainte temporelle érigée.

Le pouvoir est circonscrit dans l'espace et le contenu dans le temps. Son exercice dépend de l'occupation spatio-temporelle qu'en fait le titulaire. Le mandat à lui confié par le peuple doit être géré dans les limites indiquées. Toute idée de prolongation, de rallonge, est symptomatique d'un inachèvement. Une rallonge indéfinie peut s'avérer dangereuse pour la démocratie. Le péril vient de ce que le maintien prolongé et persistant sous les dorures de la République fait naître un risque de confiscation du pouvoir. Le cas de la Bolivie corrobore le propos. La réélection du président Evo Morales<sup>102</sup>, le 20 octobre 2019 pour un quatrième mandat, fut contestée car perçue comme entachée d'irrégularités. Il fut dépeint par son adversaire Carlos Mesa comme « un président autoritaire sous des dehors démocratiques » qui risque de « se convertir en dictateur »<sup>103</sup>. Philippe Boulanger fait état de ce que son régime s'apparentait déjà à une dictature<sup>104</sup>. Evo Morales a été contraint à la démission, le 10 novembre 2019, sous la pression de la rue et de l'armée<sup>105</sup>.

93- V. Audubert, « Le « continuisme » des mandats présidentiels, une dérive « caudilliste » du pouvoir exécutif ? Réflexion à partir de la Constitution bolivienne de 2009 », *RFDC*, n°108, 2016/4, p. 754.

94- Au Cameroun et au Gabon, le principe n'existe plus. Les présidents Biya et Bongo peuvent se représenter indéfiniment (Cameroun, art.6.2 de la constitution ; Gabon, art.9 de la constitution).

95- Burkina Faso (art. 37) ; Côte d'Ivoire (art.55) ; Madagascar (art.45) ; Mali (art.30 al.2) ; Mauritanie (art.28 nouveau) ; RDC (art.70) ; Tchad (art.66), Togo (art.59 nouveau) ; Algérie (art.88 al.2).

96- Congo (art.65 al.1).

97- Bénin (art.42 al.2) ; Burundi (art.97 al.2) ; République centrafricaine (art.35 *in fine*) ; Sénégal (art.27 al.2).

98- Constitution du Niger, art.47 al.2 : « Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ou proroger le mandat pour quelque motif que ce soit ».

99- J. P. Camby, « La stabilité constitutionnelle comme contrainte : le cas de la limitation du renouvellement des mandats des chefs d'État », *Petites affiches*, 10 juillet 2019, p. 13.

100- *Idem*.

101- J. I. Sénou, « Le nouvel avatar démocratique en Afrique : l'obsession du second mandat », *RFDC*, n°107, 2016, p. 641.

102- *Courrier international*, n°1513 du 31 octobre au 06 novembre 2019, p. 15.

103- *Idem*.

104- P. Boulanger, « La Bolivie d'Evo Morales : vers la dictature ? », *Etudes*, n°4284, 2019/10, p. 21 *sq.*

105- *Le monde*, 13 novembre 2019, p. 2.

La limitation des mandats dans le temps sert deux causes. En premier lieu, elle permet au peuple de pouvoir dresser le bilan de l'action du président et de son gouvernement. La logique de l'inventaire conduit le président à esquisser l'état des lieux de sa gouvernance à tous égards, même s'il paraît illusoire<sup>106</sup>, sinon aléatoire d'engager sa responsabilité politique. A ce titre, le contrôle a posteriori de l'exercice du pouvoir semble nécessaire et salutaire pour la démocratie, quand bien même – il faut également le concéder – cela peut inciter les dirigeants à confisquer le pouvoir de peur de voir décrier leur gestion et par voie de conséquence d'être voué aux gémonies par le peuple, leurs opposants politiques et les partisans.

En deuxième lieu, la limitation dans le temps participe de la vivacité et la viabilité de la démocratie. Son absence ouvre droit à une rééligibilité indéfinie et illimitée<sup>107</sup>. Elle autorise une compétition électorale ouverte dans laquelle l'opposition a des espoirs d'arriver au pouvoir. On assiste dans de nombreux pays ayant instauré cette clause à une alternance. C'est le cas des États-Unis d'Amérique, de la France, du Ghana, du Bénin ... etc.

Face aux torsions et distorsions subies par les clauses limitatives de mandats, une solution radicale, déjà expérimentée en France sous la II<sup>e</sup> République<sup>108</sup>, refait surface. Sous la plume du professeur Babacar Guèye, le principe du mandat unique en Afrique est évoqué et plaidé<sup>109</sup>. Un plaidoyer qui part du constat que le clientélisme est persistant<sup>110</sup>, car échappant à toute emprise juridique<sup>111</sup> quel que soit le pays<sup>112</sup>. Le mandat unique, selon lui, servirait en outre à diluer la concentration du pouvoir présidentiel et son hégémonie sur les autres institutions, le parlement en particulier<sup>113</sup>.

Il n'est pas certain que le mandat unique, fut-il d'une durée allongée, puisse dissuader un président qui souhaite se maintenir au pouvoir. La voie de la révision constitutionnelle est une alternative déjà éprouvée<sup>114</sup>. Il reste que, si les révisions sont très souvent conformes à la constitution, il n'en demeure pas moins que la clause limitative de mandat dans le temps comporte un principe qui peut survivre, par l'esprit de la constitution, à sa modification.

## B- LE MANDAT DANS L'ESPRIT DE LA CONSTITUTION

La constitution est imprégnée d'un esprit. Toute règle de droit a une finalité. Pour la comprendre, il est indispensable d'en appréhender le contenu, la lettre. Il s'avère que le contenu puisse être hermétique à l'approche. Le recours à l'esprit de la norme aide à repérer les clés de l'interprétation. Car l'esprit d'une norme juridique conduit à l'idée générale qui a présidé

106- O.-G. Ouro-Bodi, « La responsabilité des titulaires du pouvoir politique dans les pays d'Afrique noire francophone », *Afrilex*, nov. 2018, p. 9-10.

107- J. Owona, *Droits constitutionnels et institutions politiques du monde contemporain*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 651.

108- F. Rouvillois, *Droit constitutionnel*, 2. La V<sup>e</sup> République, Paris, Flammarion, 2001, p. 156-157. À la fin du mandat, le président n'était pas immédiatement rééligible.

109- B. Guèye, « Le mandat unique : un mandat pour le président de la République en Afrique », *Mél. Babacar Kanté*, p. 205-220.

110- *Idem*, p. 209-210. Lire aussi P. Tafani, « Du clientélisme politique », *Revue du MAUSS*, n°25, 2005/1, p. 259-286.

111- Le clientélisme est la manifestation d'un déséquilibre sociopolitique qui peut trouver son remède dans une forme de régulation. J.-L. Autin, « Réflexions sur l'usage de la régulation en droit public », in M. Miaille, *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 43-55.

112- J.-L. Briquet, F. Sawicki (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Puf, 1998, 324 p.

113- B. Guèye, *op. cit.*, p.214 sq.

114- J. P. Camby, *op. cit.*, p. 15.

à son élaboration et continue de l'animer<sup>115</sup>. Relativement au principe de la limitation des mandats dans le temps, il est le vecteur de l'idéal de l'alternance démocratique (1) car le mandat que procure le véritable titulaire du pouvoir n'est pas intemporel (2).

### 1- La limitation des mandats, substrat de l'alternance démocratique

Dans un État, la norme gouverne et fait autorité<sup>116</sup>. Pour relativiser cette assertion, François Terré et Nicolas Molfessis expliquent que le droit est tiraillé entre le « juste » et le « sage »<sup>117</sup>. Le droit positif fonde l'action publique et détermine la conduite de l'État, verticalement comme horizontalement. La prise en compte impérative du droit positif provient du postulat selon lequel « qui dit positif, dit posé, donc posé à partir de ce qui pose<sup>118</sup>. » Dès lors, la clause limitative du renouvellement des mandats dans le temps synthétise un principe de droit constitutionnel positif qui sous-tend les régimes libéraux et pluralistes.

L'alternance politique démocratique<sup>119</sup> est décrite comme un va-et-vient au pouvoir entre une majorité et une opposition dans le respect des exigences constitutionnelles<sup>120</sup>. L'alternance est définie par le professeur Ibrahim Fall comme « la faculté juridiquement organisée, pour des partis ou familles de partis politiques ayant des projets de sociétés opposés, de se succéder au pouvoir par le jeu des règles démocratiques de dévolution et d'exercice du pouvoir fondées sur le principe de la souveraineté du peuple<sup>121</sup>. » La question qui se pose est la suivante : la limitation des mandats dans le temps permet-elle l'alternance politique ? Une réponse positive mais prudente et nuancée s'impose. Le principe peut favoriser l'alternance, même si l'opération n'est pas d'une automaticité inéluctable<sup>122</sup>. En France, son introduction dans la constitution est relativement récente. On ne peut soupçonner ce pays d'avoir été un État n'ayant pas, tout ce temps, expérimenté l'alternance<sup>123</sup>. Aucun président n'a eu la volonté de briguer un troisième mandat. Même si le professeur Henry Roussillon trouve

115 Le raisonnement téléologique intervient à ce niveau. Il commande de rechercher l'esprit du texte. Ains, la réponse à une question de droit dont la lettre de la norme de référence est impénétrable ou reste introuvable serait de « l'appliquer en ayant en tête le but qu'a poursuivi son auteur » (J.-P. Gridel, *Le Droit*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 47) ; voir également J. Jiang, *Théorie de droit public*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 220-221. Dans son avant-propos d'un enseignement professé à l'Académie de droit international de La Haye, le professeur Mohammed Bennouna explique que l'esprit d'une norme porte le message qu'elle veut véhiculer. Elle comporte l'objet et le but, la finalité ultime (M. Bennouna, *Le droit international entre la lettre et l'esprit*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, Académie de droit international de La Haye, 2017, p. 15). Pour le professeur Stéphane Pierré-Caps : « Qu'on veuille ou non, qu'on le dise ou qu'on le défende, l'esprit de la constitution fixe le sens de la norme constitutionnelle. Mais surtout parce qu'il exprime à la fois son principe et sa finalité ; il oriente, en un mot, la constitution » (S. Pierré-Caps, « L'esprit des constitutions », *Mél. Pierre Pactet*, p. 376-377). Les juridictions constitutionnelles africaines recourent à l'esprit des constitutions. Des exemples sont donnés par la Cour constitutionnelle béninoise (Décision du 15 septembre 2005), le Conseil constitutionnel ivoirien (Avis du 15 décembre 2005), la Haute Cour constitutionnelle malgache (Avis du 16 mai 2007) (Voir L. Sindjoun, *Les grands arrêts de la justice constitutionnelle africaine*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p.353, p.122, p. 135).

116- C Schmitt, *Légalité et légitimité*, Présentation et notes par A. Simard, Montréal/Paris, LPUM/EFMSH, 2015, p. 9 sq.

117- F. Terré, N. Molfessis, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 2019, p. 94 sq.

118- *Idem*, p. 96.

119- Il peut y avoir une alternance au pouvoir qui ne soit pas démocratique, par exemple à l'issue d'un *pronunciamiento* (Côte d'Ivoire en 1999, Niger en 2010, Egypte en 2013, Mali en 2020), d'une révolution (Tunisie en 2011, Burkina Faso en 2014) ou d'une guerre (Tchad en 1990, RCA en 2003).

120- G. Mermet et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, A. Colin, 2010, p. 18.

121- Cité par O. Diop, *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire*, Paris, Publibook, 2006, p. 328.

122- A. Loada, *op. cit.*, p. 147.

123- A la vérité, sous la V<sup>e</sup> République, l'alternance n'a eu lieu qu'à partir de 1981 avec l'élection de Mitterrand. Voir J.-L. Quermonne, *L'alternance au pouvoir*, Paris, Montchrestien, 2003, p. 73 sq.

le principe inutile, dans le contexte singulier de la France<sup>124</sup>, les difficultés de l'alternance politique<sup>125</sup>, ailleurs, peuvent justifier sa consécration constitutionnelle.

L'alternance démocratique au pouvoir emporte trois conditions cumulatives. Elle trouve un terreau fertile dans les régimes politiques multipartisans, dans lesquels les compétitions électorales sont libres et sincères et où l'opposition a droit de cité<sup>126</sup>. Ainsi, dans les États où ces impératifs sont relatifs, la constitutionnalisation de la clause limitative temporelle renforce l'idée que le pouvoir puisse, à échéance déterminée, passer d'un parti politique à un autre. Le principe constitue une possibilité offerte aux électeurs de désigner un autre courant politique ou idéologique. Il faut en plus admettre que sa consécration octroie à l'alternance une juridicité. D'un principe politique, il devient un principe juridique. Il acquiert, partant, force obligatoire.

L'audace du juge constitutionnel nigérien<sup>127</sup> s'inscrit dans l'ordre des choses puisqu'il avait l'obligation de défendre l'intégrité de la constitution. Son arrêt de 2009<sup>128</sup> est intervenu dans un contexte où le président de la République envisageait de briguer un troisième mandat au mépris de l'article 36 de la constitution du 9 août 1999 qui limitait à deux les mandats. Le décret portant convocation du corps électoral<sup>129</sup> en vue de la révision constitutionnelle est déféré à la censure de la Cour constitutionnelle. En réalité, il s'agissait d'une révision totale – qui, par ailleurs ne revêtait un caractère ni d'urgence ni d'indispensabilité – à l'opération de laquelle la clause limitative de mandats dans le temps aurait été modifiée. Préjugant que la révision eût fait sauter le verrou de la prolongation des mandats au profit du président Tandja, la juridiction constitutionnelle a jugé le décret contraire à la constitution. Elle a suivi son avis rendu en mai 2009 dans lequel figurent les motivations de sa décision : « Les questions de nature constitutionnelle telles que la durée du mandat du Président de la République ne peuvent donc être directement soumises à référendum<sup>130</sup>. » Elle renchérit en énonçant que certaines matières ne sont pas susceptibles de révision notamment le mandat du président de la République.

L'imperium de la décision du juge constitutionnel<sup>131</sup> nigérien a fait échec à un projet de « désacralisation<sup>132</sup> » du principe de limitation<sup>133</sup>. Il consacre l'intangibilité du principe. L'interprétation de la lettre de la constitution l'a emmené à en protéger l'esprit. Car, il est presque certain que la lettre aurait été vouée à une refonte qui lui ferait perdre sa finalité. En rendant « irrévissable » la clause limitative, le juge nigérien a conservé sa substance. En effet, le pacte social, au sens rousseauiste du terme, qui lie le chef de l'exécutif au peuple, n'est pas un blanc-seing, sans borne temporelle. Dans les pays à démocratie fragile, l'absence

124- H. Roussillon, *op. cit.*, p. 12.

125- J. I. Sénou, *op. cit.*, p. 650-651. Cependant, plusieurs États africains ont connu l'alternance démocratique : le Ghana, le Nigeria, le Bénin, le Sénégal.

126- J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 19.

127- K. Dosso, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, n°90, 2012/2, p. 64.

128- Cour constitutionnelle, arrêt n°04/CC/ME du 12 juin 2009.

129- Décret n°2009-178/PRN/MI/D du 5 juin 2009 portant convocation du corps électoral pour référendum sur la constitution de la VI<sup>e</sup> république.

130- Avis n°02/CC du 25 mai 2009.

131- D. E. Adouki, « Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du juge constitutionnel en Afrique », *RFDC*, n°95, 2013/3, p. 614

132- P. Pactet, « La désacralisation progressive de la Constitution de 1958 », *Mél. P. Avril*, p. 389.

133- R. N. Sandjé, « Le droit de révision constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme africain », *RDP*, 2016, n°4, p. 1221.

de la clause limitative crée des tensions relativement à l'élection présidentielle, en ce qu'elle est, ainsi que le conçoit le professeur Ismaïla Madior Fall « celle de tous les dangers en Afrique parce qu'elle est à enjeu, c'est celle de la dévolution du seul pouvoir, ou du pouvoir central, qui permet le contrôle des ressources<sup>134</sup>. » La crainte du « continuisme<sup>135</sup> » justifie la sanctuarisation du principe dans la constitution<sup>136</sup> ; de sorte que les tentatives de révision, en la matière, se donnent comme attentatoires à l'esprit de la constitution. A l'évidence, le mandat octroyé par le peuple, à travers les élections, n'est pas illimité et intemporel.

## 2- L'« inintemporalité » du mandat représentatif

Le chef de l'exécutif est investi d'un mandat temporaire<sup>137</sup>. L'État moderne est fondé sur le principe de l'appartenance du pouvoir au peuple qui l'exerce par ses représentants. Les représentants les plus emblématiques, dans une République démocratique, sont soit les parlementaires, en régime parlementaire, soit le président de la République, en régime présidentiel ou semi-présidentiel. Le professeur Georges Burdeau démontre que la sociologie politique impose, dans l'esprit des gouvernés, que, dans une démocratie, les représentants procèdent d'eux et soient issus d'eux<sup>138</sup>. L'idée a des origines anciennes<sup>139</sup> et a trouvé ses lettres de noblesse à la révolution française de 1789<sup>140</sup>. Elle suscite des doutes chez certains auteurs, pour qui « la représentation est inévitable mais elle n'est pas démocratique, elle est fiction et illusion. Cette opinion peut être fondée d'un point de vue social ou psychologique, ne l'est pas d'un point de vue juridique<sup>141</sup>. » Il y a, selon Raymond Carré de Malberg, des préceptes moraux, non écrits, parmi lesquels les rédacteurs de la constitution puisent l'essentiel des principes<sup>142</sup>. Jean-Jacques Rousseau théorise l'adhésion du peuple à des valeurs et aspirations préconstitutionnelles. Sa conception du pacte social recouvre l'acception que la norme fondatrice de l'État soit la résultante juridique d'une opération sociologique<sup>143</sup>. La constitution se référerait à des principes, parfois non écrits, qui devraient guider les gouvernants ; ce que Burdeau qualifie de « loi morale<sup>144</sup>. »

Au sujet de la limitation des mandats présidentiels, le professeur Abdoulaye Soma explique que les présidents africains auraient renoncé à modifier et remodifier les clauses en la matière si le peuple était institué en contre-pouvoir<sup>145</sup>. Il conclut qu'un tel projet ne pourrait être envisageable que dans les démocraties occidentales, car le peuple se dresse comme force oppositionnelle indomptable<sup>146</sup>. Il semble pourtant que la fonction de contre-pouvoir

134- I. M. Fall, « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel », *Afrique contemporaine*, n°242, 2012/2, p. 104.

135- Expression empruntée à G. Conac, « Pour une théorie du présidentielisme. Quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains », *Mél. G. Burdeau*, p. 133. Voir aussi V. Audubert, *op. cit.*, p. 751.

136- J. Linz, « Les contraintes temporelles de la démocratie », *Mél. G. Hermet*, p. 25.

137- J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 2019, p. 656.

138- G. Burdeau, *Traité de science politique*, t.V. Les régimes politiques, Paris, LGDJ, 1970, p. 275.

139- *Idem*, p. 276 sq.

140- M. Troper, D. Chagnollaude, *Traité international de droit constitutionnel*, t.1, Paris, Dalloz, 2012, p. 621 sq.

141- P. Lauvaux, A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Puf, 2015, p. 104.

142- R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t.II, Paris, Ed CNRS, 1922, p. 499.

143- J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, Introduction, commentaires et notes L.-L. Lecerclé, Paris, Messidor/Ed. sociales, 1987, p. 96.

144- G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. IV, Paris, LGDJ, 1969, p. 492.

145- A. Soma, « Le peuple comme contre-pouvoir », *RDJ*, n°4, 2014, p. 1014-1046.

146- *Idem*, p. 1046.

attribuée dans ces États ne soit pas formellement institutionnalisée<sup>147</sup>. Ce qui fait penser qu'il existe des valeurs métaconstitutionnelles, entendues comme relevant de l'esprit de la constitution. Le recours à ces valeurs ne relèverait point de la goétie. Le professeur Philippe Ardant a justement écrit que « les références au temps sont utilisées par le constituant pour protéger les valeurs de la démocratie<sup>148</sup>. » Elles emportent deux idées forces.

Primo, les constitutions de plusieurs États, surtout celles ayant consacré la limitation des mandats dans le temps, enferment dans l'esprit, que ceux-ci n'ont pas un caractère d'éternité. Sinon, une telle clause n'existerait pas. On eut pu lire ce qui suit : « le Président de la République est élu par le peuple ». Il ne serait pas précisé une période d'exercice du mandat. La représentation aurait alors été acquise ad vitam aeternam. Au contraire, la plupart des constitutions fixent une durée des mandats électifs. La clause limitative est « un verrou constitutionnel aux présidences à vie<sup>149</sup>. » Le bénéficiaire du mandat l'exerce ad tempus. Il n'est pas hors du temps ; il est lié à la temporalité, c'est-à-dire au tempo, imprimé par le peuple-souverain. Le mandat établit un rapport, à court ou moyen terme, entre eux. Le principe subsiste même si le texte constitutionnel subi des refontes, des émasculations<sup>150</sup>.

Secundo, une corrélation existe entre la limite des mandats et la limite d'âge<sup>151</sup>. Certaines constitutions prévoient un âge-plafond au-delà duquel un citoyen ne peut se porter candidat à l'élection présidentielle. Généralement fixé à soixante-quinze ans<sup>152</sup>, tout citoyen qui dépasse cet âge est inéligible. On comprend que le mandat ne soit pas étirable indéfiniment. Ce principe est basé sur une propriété physique du corps humain qui perd progressivement certaines fonctions, à mesure que l'âge avance. Les facultés physiques, motrices et cognitives s'altèrent inexorablement en vieillissant. Il s'avère que, dans certaines constitutions, l'un des critères de l'éligibilité soit la bonne santé physique et mentale<sup>153</sup>. En Côte d'Ivoire, ces deux règles ont été abolies, à l'effet de rendre éligibles les principaux leaders politiques dont l'âge sera supérieur à 75 ans à la date des élections présidentielles prévues pour se dérouler en octobre 2020.

Tant dans la lettre que dans l'esprit, la constitution consacre le principe de la limitation dans le temps des mandats présidentiels. Elle exprime la volonté générale, pour reprendre les

147- On pourrait trouver comme fondement à la capacité juridique du peuple à s'ériger contre le pouvoir dans l'article 2 de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen, qui incite à résister à l'oppression. Or ce texte n'est que purement français, ne pouvant être étendu à d'autres États, sauf s'ils y font expressément référence (V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, Paris, Puf, 2016, p. 201-202.). Des auteurs révèlent le caractère contradictoire de cet article avec les lois pénales qui répriment durement les rébellions (G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution*, Paris, Seuil, 2016, p. 422-423).

148- P. Ardant, « Le temps dans les constitutions écrites », *Mél. P. Avril*, p. 507.

149- J. F. Wandji, « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Politeia*, n°12, 2007, p. 448.

150- Le terme est tiré de son adjectif utilisé par le professeur Théodore Holo, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les Constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°16, 2006, p. 17-41. Voir aussi F. J. Aïvo, « La crise de la normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, n°1, 2012, p. 152.

151- Il peut exister dans la plupart des constitutions un âge minimum et parfois un âge maximum qui soient imposés aux futurs candidats. La fonction présidentielle requiert de la maturité, de la résistance physique et de la lucidité. La dégradation de l'état de santé du président de la République peut entraîner plusieurs problèmes, notamment juridiques. Lire M. Bléou, « Les problèmes juridiques posés par la disparition du président Félix Houphouët-Boigny », *Mél. P. Isoart*, p. 207-218. ; A.-H. Ossoukine, « Du pouvoir de la maladie à la maladie du pouvoir », *Droit, Santé et Société*, n°1-2, 2018/1, p. 73-80 ; P. Juillard, « La continuité du pouvoir exécutif », *Mél. G. Brudeau*, p. 159-177.

152- Burkina Faso (art.38), Mauritanie (art.26), Sénégal (art.28). Au Bénin, l'article 44 de la constitution plafonne à 70 ans.

153- Burundi (art.36), Congo (art.66), Niger (art.47), Tchad (art.62), Togo (art.62).

termes de Carré de Malberg<sup>154</sup>. Cependant un malaise se produit dans le constitutionnalisme, surtout en Afrique. Il s'agit des manipulations, sous couvert de révisions constitutionnelles, qui ont pour effet de bouleverser l'économie des clauses limitatives de mandats. Le principe se trouve ainsi anéanti à travers la constitution.

## II- UN PRINCIPE ANÉANTI À TRAVERS LA CONSTITUTION

Royer-Collard avait, non sans ironie, prévenu : « Les constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil<sup>155</sup>. » S'adossant à la nécessaire adaptation d'ordre juridique ou politique<sup>156</sup>, les institutions habilitées enclenchent le processus de révision. Les constitutions portent, en elles, les conditions formelles et matérielles et ainsi que les limites circonstancielles<sup>157</sup> de leur révision. Les garde-fous dressés par le constituant primaire, originaire, sont destinés à préserver l'identité de la constitution<sup>158</sup> et à garantir la pérennité des valeurs essentielles<sup>159</sup>. Cependant des révisions constitutionnelles ont été parfois utilisées pour détourner le principe (A). Elles sont en plus souvent entérinées et validées par les institutions prévues par la constitution. Un rôle, tout bien considéré, discuté (B).

### A- LE DÉTOURNEMENT DU PRINCIPE PAR LES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES

L'œuvre de révision est une opération qui commande a minima un consensus entre la majorité et l'opposition. Des auteurs expliquent que les règles favorisant l'alternance, entre des camps potentiellement majoritaires, permettent de stabiliser la démocratie<sup>160</sup>. Il s'avère que les révisions constitutionnelles soient un alibi de contournement du principe de la limitation des mandats (1), servi par une rhétorique basée sur une interprétation controversée du principe de la non rétroactivité (2).

#### 1- Les révisions, alibi du contournement

La révision d'une constitution consiste à modifier son contenu par l'adoption d'une loi constitutionnelle, suivant les dispositions édictées par la constitution en vigueur<sup>161</sup>. Il s'agit

154- R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1984, 228 p.

155- Cité par F. Guizot, *Du gouvernement représentatif et de l'État actuel de la France*, Paris, Maradan, 1815, p. 77. Pierre-Paul Royer-Collard était un intellectuel et un homme politique français partisan de la Révolution. Il fut député de la Marne. Voir C. de Rémusat, « De l'esprit de réaction. Royer-Collard et Tocqueville », *Revue des Deux Mondes*, 15 octobre 1861, t. 35, p. 786-813 ; J.-F. Jacouty, « Tradition et modernité dans la pensée politique de Royer-Collard », *Revue française d'histoire des idées politiques*, n°27, 2008/1, p. 75-109.

156- D. Rousseau, « Quand réviser ? Le moment politique de la révision », in J. Benetti, B. Mathieu, M. Verpeaux (dir.), *Révision de la constitution : mode d'emploi*, Paris, Dalloz, 2017, p. 5.

157- K. Yawovi, « Le parlement constituant en Afrique francophone : contribution à la limitation du pouvoir de révision constitutionnelle en Afrique », *RDJ*, n°1, 2016, p.273-303 ; J. Miranda, « Le contrôle et les limites de la révision de la constitution », *Annuaire international de la justice constitutionnelle*, n°20-2004, 2005, p. 441-457.

158- J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 240.

159- V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, *op. cit.*, p. 198. Ces valeurs sont entre autres la forme républicaine de l'État, l'indivisibilité de la République, l'interdiction de l'esclavage, etc. M. Fromont, « La révision de la constitution et les règles constitutionnelles intangibles en droit allemand », *RDJ*, n°1, 2007, p. 89-111. L'auteur livre le contenu des règles constitutionnelles intangibles en Allemagne : le caractère fédéral, la démocratie, l'État de droit, la protection des droits fondamentaux, le secret de la correspondance et l'inviolabilité du domicile. Il révèle que la constitution les place au-dessus de tous autres principes. Voir dans ce sens, M. Vonsy, « Le « Parlement constituant » n'est pas souverain », *RDJ*, n°3, 2007, p. 793-815.

160- L. Favoreu et alii, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 123.

161- O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, p. 932.

d'« un réexamen d'un corps de règles en vue de son amélioration<sup>162</sup>. » Par ailleurs, une part de vérité se cache dans l'expression de Okoth-Ogendo, qui décrit l'Afrique comme un continent aux constitutions sans constitutionnalisme<sup>163</sup>. En Amérique latine<sup>164</sup>, mais surtout en Afrique, les constitutions sont quelques fois malmenées<sup>165</sup>, suspendues<sup>166</sup>, désacralisées<sup>167</sup>. Passée la période du renouveau du constitutionnalisme des années 1990, à l'occasion de laquelle les présidents en exercice ont dû concéder l'insertion de la clause limitative de mandats dans la constitution<sup>168</sup>, des révisions sont intervenues, qui ont consolidé et pérennisé le pouvoir de certains chefs d'État<sup>169</sup>. Christian Atias a perçu la face cachée de certaines normes juridiques. Il écrit que la ratio legis (raison d'être de la loi) et la ratio decidendi (raison de décider) sont enfouies « au cœur de règles multiples qui se rencontrent, entrent en concurrence et se nuancent mutuellement au sein de distinctions relatives, de notions plus ou moins fondamentales »<sup>170</sup>. Ainsi, les révisions ont eu pour effet de contrarier un principe, souvent conservé.

Burdeau entrevoyait une double question à la notion de régime politique ; « au comment des procédés constitutionnels elle joint le pourquoi qui rend compte de l'action des forces politiques<sup>171</sup>. » La seconde interrogation renvoie à l'objectif assigné à un texte au moment de son élaboration. Ainsi, les projets de révision sont présentés comme une réforme des institutions politiques qui souvent ont un impact sur le principe de la limitation des mandats dans le temps. La restructuration institutionnelle est livrée, dans le discours politique, comme étant la raison fondamentale de la révision alors que l'incidence sur le principe évoqué est vu comme anecdotique.

Les révisions tendent, dans certains régimes politiques, à consolider le pouvoir du chef de l'exécutif<sup>172</sup>. Leurs procédures sont perverties<sup>173</sup>. Pour s'en convaincre, on peut citer quelques exemples. La réforme constitutionnelle en Chine de 2018, initiée par le président Xi Jinping a eu pour but premier d'autoriser sa réélection au-delà de 2023, date initiale de la fin de son deuxième mandat, au regard de la constitution de 1982 reformée. Afin de faire admettre cet objectif, des réformes structurelles ont été entreprises par la révision, notamment en matière économique, sociale et culturelle<sup>174</sup>. Boni Yayi, au Bénin, avait soumis

162- G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, 2018, 12<sup>e</sup> éd., p. 930.

163 H. W. O. Okoth-Ogendo, *Constitution without constitutionalism : reflections on an African political paradox*, New York, American Council of Learned Societies, 1988, 44 p.

164- G. Conac, « Pour une théorie du présidentielisme. Quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains », *op. cit.*, p. 133-134.

165- F. Hourquebie, « Le sens d'une constitution vu de l'Afrique », *Titre VII*, n°1, 2018, p.40. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique>. Dernière consultation le 19/10/2020.

166- Elles subissent parfois des suspensions ayant pour incidence l'interruption de l'efficacité de la constitution. La suspension intervient en cas d'état d'exception, d'état de guerre, d'état d'urgence, d'état de commotion intérieure. F. Moderne, « La notion de révision de la Constitution », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n°2004-20, 2005, p. 434-435.

167- P. Pactet, « La désacralisation progressive de la constitution de 1958 », *Mél. P. Avril*, p. 389-399.

168- A. Loada, *op. cit.*, p. 143 ; J. I. Sénou, *op. cit.*, p. 640.

169- A. Cabanis, M. L. Martin, « La pérennisation du chef de l'État : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », *Mél. S. Milacic*, p. 352.

170- C. Atias, *Philosophie du droit*, Paris, Puf, 2016, p. 186.

171- G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. V, Les régimes politiques, Paris, LGDJ, 1970, p. 17.

172- A. Bourgi, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, n°52, 2002/4, p. 726.

173- Y. B. Etékou, « Les résistances à l'alternance démocratique dans les États d'Afrique francophone », *Mél. Wodjé*, p. 183.

174- Lire [http://french.xinhuanet.com/2018-02/27/c\\_137004018.htm](http://french.xinhuanet.com/2018-02/27/c_137004018.htm). Consulté le 27/11/2019.

au parlement, le 13 juin 2013, un projet de révision avec pour objectif affiché une réforme institutionnelle et matérielle. Le projet prévoyait entre autres la création d'une Cour des comptes, la constitutionnalisation de la commission électorale et l'abolition de la peine de mort. Toutefois, « en touchant aux fondamentaux du régime, il devrait également entraîner un changement de République – et de facto permettre au président de se représenter alors même qu'il aura effectué ses deux mandats<sup>175</sup>. » L'atteinte programmée de la limitation des mandats<sup>176</sup> aurait équivalu à l'attaque contre l'une des composantes du « bloc granitique »<sup>177</sup>, participant à « l'ancrage de la démocratie »<sup>178</sup> béninoise acquise depuis la conférence nationale de février 1990. Le projet de la révision de la constitution burkinabè, voulu par Compaoré, avait pour conséquence son maintien au pouvoir<sup>179</sup>. La (re)modification de l'article 37 de la constitution<sup>180</sup> enfermant la clause limitative de mandats dans le temps<sup>181</sup> a été la raison du soulèvement populaire qui a emporté le régime le 31 octobre 2014<sup>182</sup>.

Les exemples peuvent être multipliés. Ils ont tous un point commun, celui de favoriser le continuisme<sup>183</sup>. Le président de la République, garant et gardien de la Constitution<sup>184</sup> se plaît à la remanier à sa guise pour assurer le maintien et le renforcement de son pouvoir et celui de son clan<sup>185</sup>. Il y a de toute évidence ce qu'il est convenu d'appeler une révision déconsolidante<sup>186</sup> de la démocratie. Le professeur Claude Momo montre que la vitalité du constitutionnalisme n'est en rien en cause, car les manipulations des constitutions se font généralement à la limite de la légalité et, citant l'exemple du Niger, du Congo et du Burundi, qu'une « ingénierie a été mise en place par de nouveaux pèlerins constitutionnels pour interpréter de manière subjective la constitution et aboutir à la réforme de cette dernière »<sup>187</sup>. En fait, en raison de la légitimité critiquée de la modification, et de la légalité contestée de l'éligibilité, l'initiateur fait intervenir une armada d'institutions, de groupements

175- R. Banegas, « L'autoritarisme à pas de caméléon ? Les dérives de la révolution passive démocratique au Bénin », *Afrique contemporaine*, n°249, 2014/1, p. 103.

176- Constitution du 11 décembre 1990, art 42 : « Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels »

177- D. Kokoroko, « Réflexions sur la limitation jurisprudentielle du pouvoir de révision constitutionnelle au Bénin », *Constitutions*, n°3, juin-septembre 2013, p. 332.

178- *Idem*, p. 333.

179- M. Fau-Nougaret, « Une leçon burkinabé : éléments de réflexion juridique sur l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014 », *Constitutions*, n°2, avril-juin 2015, pp. 221-228.

180- L'annonce a été faite en décembre 2013, par le président Blaise Compaoré dans son allocution prononcée à l'occasion de la fête nationale.

181- L'article 37 a été modifié plusieurs fois. En 1997, le groupe nominal « une fois » a été retiré de l'article. Suite à l'assassinat du journaliste Norbert Zongo, afin de calmer la grogne populaire, le président revient sur l'article 37 pour instaurer un mandat de cinq ans (c'était sept ans auparavant) et rétablir la limitation de deux mandats. Prétendant de la non-rétroactivité, il put se faire réélire en 2005 et en 2010. Il avait déjà été élu en 1991 et 1998. Il était au pouvoir depuis 1987. Sur les manipulations de la constitution, voir A. Loada, *op.cit.*, p. 163-164.

182- A. Frintz, « La jeunesse burkinabé bouscule la « Françafrique » », *Le Monde diplomatique*, décembre 2014, p. 8-9.

183- Algérie, Burundi, Cameroun, Djibouti, Gabon, Ouganda, Soudan, Tchad, Togo, etc. Lire avec intérêt A. Mbata Mangu, « Constitutionnalisme, constitutions et limitation des pouvoirs et des mandats présidentiels en Afrique », *Mél. Ahanhanzo*, p. 754.

184- C. Momo, « Le gardien de la Constitution en Afrique subsaharienne francophone », *RRJ*, 2017-1, p. 371-420.

185- D. Méléjé, « La révision des constitutions dans les États africains francophones. Esquisse de bilan », *RDP*, 1992, p. 125 sq ; M. Kamto, « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains (les cas du Cameroun et du Sénégal) », *Penant*, 1983 p. 256-282; B. Asso, *Le chef d'État africain*, Paris, Ed. Albatros, 1976, p. 162 sq.

186- Une révision déconsolidante est une révision entreprise en méconnaissance des exigences constitutionnelles et en rupture avec le consensus politique, dont l'objectif est la conservation du pouvoir sapant les acquis démocratiques. Voir I. M. Fall, « La révision de la constitution au Sénégal », *Afrilex*, décembre 2014, p. 34 sq.

187- C. Momo, *op. cit.*, p. 385.

hétéroclites<sup>188</sup> et d'expertises<sup>189</sup>. En réalité, une simple révision aurait suffi à changer les dispositions nécessitant un toilettage ou à introduire de nouvelles, notamment relativement à la création de nouvelles institutions.

Or, les projets prennent parfois la forme d'une révision totale<sup>190</sup>. Celle-ci permet de justifier l'avènement d'une nouvelle République, donc de pouvoir se prévaloir de ce que les mandats passés ne soient pas comptabilisés. Une analyse méticuleuse des révisions totales montre qu'elles s'attaquent au principe de la limitation des mandats. Si les États-Unis ont voté l'amendement restreignant la faculté de se porter candidat plus de deux fois, c'est que les « Américains virent le danger pour leurs futurs présidents de se transformer en monarques élus<sup>191</sup>. » La suppression de la clause limitative de mandat, pour s'éterniser au pouvoir, dénature substantiellement le régime politique. Les exemples algérien et camerounais en sont une illustration imparable. Au Cameroun, la longévité de Paul Biya<sup>192</sup> a fait dire à Rodrigue Sandjè ce qui suit :

On ne peut logiquement parler à la fois de République démocratique dans le contexte de la limitation du nombre de mandats et de République démocratique, au même degré, après avoir ôté la clause temporelle de la fonction présidentielle. La thèse défendue est que la révision de l'article 6-2 de la Constitution camerounaise modifie substantiellement la forme républicaine de l'État et les principes démocratiques proscrits de procédure de révision<sup>193</sup>.

Le président assure, par l'effet des révisions, une hyperpuissance<sup>194</sup> qu'on ne retrouverait que dans les anciennes monarchies. La clause de limitation temporelle disqualifie ceux des présidents qui ont la volonté de se perpétuer au pouvoir. Lorsque la clause n'est pas emportée par la révision<sup>195</sup>, son application suscite des interrogations qui portent sur la question suivante : la clause de non renouvellement des mandats s'applique-t-elle immédiatement au président en exercice ? Les réponses sont partagées, qui rendent compte de l'interprétation controversée du principe de la non-rétroactivité des lois.

188- A. Tchoupie, *op. cit.*, p. 5-37.

189- J. F. Aïvo, « Les constitutionnalistes et le pouvoir politique en Afrique », *RFDC*, n°104, 2015/4, p. 798 ; A. S. Diomandé, « Note de présentation de la Constitution de la 3<sup>e</sup> République de Côte d'Ivoire », *Revue ivoirienne des sciences juridiques et politiques*, n°3, 2016, p. 301.

190- M. A. Namountougou, « Le changement de République en droit constitutionnel contemporain », *RFDC*, n°114, 2018/2, p. 412 *sq.* Certaines constitutions prévoient, en particulier sud-américaines et européennes, expressément la possibilité et conditions d'une révision totale. Il s'agit de la constitution de Cuba de 1976 (art.137), d'Argentine de 1994 (art.30), de Bolivie de 2009 (art.411-1), de la Suisse (art.192 et 193), d'Allemagne (art.146).

191- C. Fombad, N.A. Inegbedion, « Limites du mandat présidentiel et leurs impacts sur le constitutionnalisme africain », in C. Fombad, C. Murray (ed.), *op. cit.*, p. 204. L'expérience de la longévité au pouvoir de Franklin Roosevelt, élu quatre fois, a été l'élément déclencheur de l'adoption du XXII<sup>e</sup> l'amendement.

192- La constitution du 18 janvier 1996 avait instauré un mandat de sept ans renouvelable une seule fois (art.6 al.2). Normalement, son mandat devait s'achever en 2010. Il fit procéder en 2008 à une révision qui abrogea la clause et instaura une éligibilité illimitée (Loi n°2008/001 du 14 avril 2008 portant révision de la Constitution, art. 6 nouveau : « Le Président de la République est élu pour sept (7) ans. Il est rééligible »). Il a pu se faire réélire en 2018. Il est au pouvoir depuis le 6 novembre 1982, suite à la démission de Ahmadou Ahidjo.

193- R. Sandjè, « Le droit de révision constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme africain », *RDP*, n°4, 2016, p. 1240.

194- S. M. Owana, « Les évolutions constitutionnelles en Afrique noire francophone : recherches sur l'idéologie dominante dans l'élaboration des constitutions au Cameroun (1990-2008) », *RDP*, n°1, 2019, p. 157-181.

195- Pourtant le réexamen, au sens de Gérard Cornu, laisse subsister la norme juridique. Voir G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, 2018, 12<sup>e</sup> éd., p. 930. Il est donc curieux de constater qu'en lieu et place d'une modification, la loi fondamentale subisse une abrogation. Lire dans ce sens, A. Le Pillouer, « De la révision à l'abrogation », *Jus Politicum*, n°3, 2009, p. 5.

## 2- L'interprétation controversée du principe de non-rétroactivité

L'inflation révisionniste<sup>196</sup> de certains pays engendre, à bien des égards, une instabilité institutionnelle et assurément une instabilité politique<sup>197</sup>. L'adoption d'une nouvelle constitution nécessite, par cela même, des réformes matérielles et structurelles. Les lois mouvantes, pour reprendre les termes de Jean Rivero<sup>198</sup>, déstabilisent l'État. En sus, s'ouvre, en ce qui regarde le principe de non renouvellement des mandats, le débat sur sa mise en perspective, si tant est qu'il ait été soit inséré, soit rétabli, soit modifié ou bien reconduit. À partir de quand la clause contenant le principe doit-elle produire ses effets ? Telle est la question qui surgit. Elle est fondamentale pour les juristes et cruciale pour le personnel politique.

Deux thèses contradictoires s'affrontent relativement à l'application de la règle de la rétroactivité de la loi constitutionnelle nouvellement adoptée, en ce qui concerne la clause de limitation temporelle des mandats. Pour les uns (le président en exercice – initiateur de la révision – et ses soutiens ou alliés politiques), les mandats effectués antérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition seraient annihilés par celle-ci. En d'autres termes, qu'il ait déjà réalisé un mandat ou deux, trois, quatre ou plus, la nouvelle disposition constitutionnelle remettrait le compteur à zéro<sup>199</sup>. C'est le principe de la *tabula rasa*. La règle de la non-rétroactivité empêcherait de comptabiliser les mandats déjà exercés<sup>200</sup> voire celui en cours<sup>201</sup>. Pour les autres, (opposition politique, société civile) les mandats passés sont à mettre à l'actif du président en exercice et doivent, de ce fait, être pris en compte au regard de la disposition nouvelle<sup>202</sup>. Au vu de ces divergences, quelle réponse peut-il être apportée à la question suivante : modifier la clause de limitation de mandat, à travers l'adoption d'une nouvelle loi constitutionnelle, rend-il éligible le président ayant déjà effectué le nombre de mandats requis ?

La question qui vient d'être posée est relative au principe général de l'application de la loi dans le temps. Le principe induit la règle de la non-rétroactivité des lois, laquelle participe de la sécurité juridique.

Pour saisir la notion et en tirer sa substance, il y a lieu de convoquer les précurseurs civilistes. Les professeurs Aubry et Rau conçoivent qu'« En principe, toute loi nouvelle s'applique même aux situations ou rapports juridiques établies ou formés dès avant sa

196- J.-L. Atangana Amougou, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n°7, 2005, p. 602 sq.

197- I. M. Fall, « La révision de la constitution au Sénégal », *Afrilex*, décembre 2014, p. 5-6.

198- J. Rivero, « Le juge administratif français : un juge qui gouverne ? », *Dalloz*, 1951, chron., p. 24.

199- Expression empruntée à Christophe de Nantois qui évoquait la révision constitutionnelle au Congo en 2015 ouvrant la voie à Denis Sassou Nguesso de pouvoir se maintenir au pouvoir. C. de Nantois, « La limitation du nombre de mandats présidentiels : entre inutilité et ... inutilité », *Politeia*, n°29, 2016, p. 284.

200- A. Loada, *op. cit.*, p. 158.

201- En Côte d'Ivoire, lors d'un entretien accordé à la télévision ivoirienne, *RTI 1*, à la veille de la fête de l'indépendance, le 6 août 2019, Alassane Ouattara estime que la constitution de 2016 l'autorise à faire encore deux mandats, s'il le souhaite. La révision n'aurait donc aucun effet sur son mandat en cours (2015-2020). Il avait déjà confié cette possibilité, au magazine panafricain *Jeune Afrique*, dans son édition du 3 juin 2019. Son ancien ministre, député et secrétaire exécutif du RHDP, Adama Bictogo, a également confirmé sur la chaîne de télévision française, *France 24*, le 27 août 2019, que la constitution autorise le président à se représenter.

202- En Côte d'Ivoire, Georges Ouégnin, président d'une coalition de partis politiques d'opposition « Ensemble pour la Démocratie et la Souveraineté », proclame que l'idée d'un troisième mandat est anticonstitutionnelle, inacceptable et irréalisable. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/06/04/en-cote-d-ivoire-alas-sane-ouattara-n-exclut-plus-un-troisieme-mandat\\_5309242\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/06/04/en-cote-d-ivoire-alas-sane-ouattara-n-exclut-plus-un-troisieme-mandat_5309242_3212.html). Consulté le 28/11/2019 à 14h06.

promulgation<sup>203</sup>. » Ils expliquent que le principe est fondé sur la souveraineté de la loi, en ce que celle-ci fait prévaloir l'intérêt général sur l'intérêt particulier. Mais, en raison des déséquilibres que la loi nouvelle pourrait engendrer, une règle contraire a été érigée, celle de la non rétroactivité des lois<sup>204</sup>. Charles Beudant présente que la nouvelle loi ne peut revenir sur le passé, régissant l'avenir dès sa mise en vigueur<sup>205</sup>. Il justifie la règle par le postulat qu'une nouvelle loi est réputée nécessairement meilleure que l'ancienne. Selon Ambroise Colin et Henri Capitant, une loi ne doit pas s'appliquer à des « actes ou faits juridiques qui se sont passés antérieurement au moment où elle a acquis force obligatoire, en vue de modifier ou d'effacer les effets juridiques déjà engendrés<sup>206</sup>. » Pour les frères Mazeaud, déjà au moyen-âge, la règle fait référence aux droits acquis<sup>207</sup>.

Le principe a été consacré à la révolution française<sup>208</sup>, repris dans le code péna<sup>209</sup> et le code civil<sup>210</sup>. Il voudrait que « la loi ne remonte pas dans le passé »<sup>211</sup>. La limite de l'application d'une loi nouvelle à sa date d'entrée en vigueur tiendrait à la protection des droits acquis<sup>212</sup>, par opposition aux droits non acquis. Relativement à ces derniers, le doyen Duguit les perçoit comme inutiles, car faux et sans portée<sup>213</sup>. Il professe que le droit non acquis, simple expectative, est l'absence de droit<sup>214</sup>. A son sens, les lois visent deux réalités juridiques : les actes et les situations. En ce qui concerne la seconde catégorie, il la sous-catégorise en situations subjectives et en situations objectives<sup>215</sup>. Les mandats électifs en général et présidentiels en particulier s'incorporent dans les situations juridiques objectives. Un mandat n'est pas un droit. Il octroie, certes, des droits et avantages au détenteur, mais celui-ci est placé dans un statut général et réglementaire. En cela, l'aspect fonctionnel du mandat<sup>216</sup> est prégnant puisque le détenteur exerce une fonction représentative, à titre provisoire. Pour Duguit, « Les lois qui modifient les conditions de la jouissance et de l'exercice de l'électorat et de l'éligibilité s'appliquent sans qu'il y ait là un effet rétroactif, aux individus possédant dès avant la promulgation de la loi nouvelle la jouissance et l'exercice de l'électorat et de l'éligibilité<sup>217</sup>. » En clair, si l'on s'adosse à la pensée de Duguit, il semble que, les mandats présidentiels déjà effectués ne soient en rien touchés par l'adoption d'une nouvelle disposition en la matière. Le principe rend inopérante la norme nouvelle sur les mandats antérieurs.

203- C. Aubry, C Rau, *Cours de droit civil français*, Paris, Cosse, 1856, p. 51

204- *Idem*, p. 52.

205- C. Beudant, *Cours de droit civil français*, t. I, Paris, Rousseau&Cie, 1934, 2<sup>e</sup> éd., p. 215.

206- A. Colin et H. Capitant, *Traité de droit civil*, Refondu par L. Julliot de la Morandière, Paris, Dalloz, 1953, p. 148-149.

207- H. Mazeau, L. Mazeaud, J. Mazeaud, *Leçons de droit civil*, t. 1<sup>er</sup>, Paris, Montchrestien, 1955, p. 164-165 ; C.

Aubry, C Rau, *op. cit.*, p. 58-70.

208- Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen, art. 8 : « Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

209- Art.112-1 : « Sont seuls punissables, les faits constitutifs d'une infraction à la date à laquelle ont été commis.

Peuvent seules être prononcées, les peines légalement applicables à la même date ». L'article a engendré le célèbre adage *nulum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.

210- Art.2 : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ».

211- R. Savatier, *Cours de droit civil*, Paris, LGDJ, 1947, p. 12.

212- H. Mazeau, L. Mazeaud, J. Mazeaud, *op. cit.*, p. 164-165 ; C. Aubry, C Rau, *op. cit.*, p. 58-70.

213- L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1928, t. 2, p. 231.

214- *Idem*.

215- *Idem*, p. 238.

216- G. Cornu, *op. cit.*, p. 639.

217- L. Duguit, *op. cit.*, p. 244.

Dans l'hypothèse que la clause soit maintenue<sup>218</sup>, le principe continue de déployer ses effets en ce qu'il est reconduit. Il n'a pas cessé d'exister, il ne souffre pas de la manipulation de la constitution. Il conserve dès lors toute sa substance et sa force. La disposition demeure en l'état car contenue dans une loi constitutionnelle « refondue », laquelle doit être perçue comme n'étant pas une loi nouvelle, selon le professeur Pierre-André Côté<sup>219</sup>. Il explique que le texte refondu est censé ne donner qu'une nouvelle expression au droit antérieur<sup>220</sup>. Les règles contenues dans le texte remplacé demeurent toujours en vigueur aussi longtemps que les modifications n'opèrent pas novation des dispositions remplacées<sup>221</sup>. La règle est d'autant plus valable lorsqu'il n'y a pas de contrariété, de contradiction entre l'ancienne clause et la nouvelle. Il s'en suit que les mandats immédiatement passés sont pris en compte dans le décompte. En tout état de cause, la décision finale revient aux institutions habilitées pour connaître de l'éligibilité des candidats. Il semble pourtant que l'intervention de certaines institutions constitutionnelles, en matière de limitation des mandats présidentiels, soit discutée.

## B- L'IMPLICATION DISCUTÉE DES INSTITUTIONS CONSTITUTIONNELLES

L'un des traits caractéristiques d'une République démocratique est la séparation des pouvoirs. Le principe veut que les trois autorités fondamentales de l'État aient, chacune, un domaine de compétences bien déterminé. Néanmoins, ainsi que le démontre Charles Eisenmann, la séparation, telle que présentée par Montesquieu, n'est pas étanche ni rigide<sup>222</sup>. Il y a nécessairement une dose de compétences des unes attribuée aux autres. Toutefois, on remarque que le chef de l'exécutif, qui a l'intention de se maintenir au pouvoir, a tendance à se servir de ses attributions constitutionnelles, donc de la constitution, pour entraîner le parlement dans son projet ; il l'instrumentalise (1). Par ailleurs, le juge constitutionnel a une intervention ambivalente (2).

### 1- L'instrumentalisation du parlement

Les révisions constitutionnelles, celles qui ont pour objectif de renforcer la prééminence de l'exécutif et de prolonger les mandats présidentiels, s'appuient paradoxalement sur l'organe législatif. Le phénomène se produit dans les États où le parlement est aligné sur l'exécutif, traduit par son abaissement par rapport à celui-ci<sup>223</sup>. Les procédures de révision constitutionnelle sont initiées concurremment par le chef de l'exécutif et le parlement. Mais dans les régimes politiques de type présidentieliste, la procédure « reflète la prééminence institutionnelle et politique du Président de la République<sup>224</sup>. » C'est, la plupart du temps, sous son impulsion, conformément à sa vision et à son destin politiques que les réformes constitutionnelles sont engagées et adoptées. Les révisions de la Fédération russe de 2008, 2014 et mars 2020, de la Turquie de 2017 et de la Chine de 2018 furent menées par leur président respectif qui eurent le projet d'accroître leur domination sur les institutions constitutionnelles afin de se maintenir au pouvoir.

218- Lorsqu'elle est supprimée, on ne peut juridiquement empêcher le président ayant atteint le quota de mandats de briguer d'autres mandats.

219- P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, Montréal, Ed. Thémis, 2009, p. 63 sq.

220- *Idem*, p. 67.

221- *Idem*, p. 67-69.

222- C. Eisenmann, « L'« esprit des lois » et la séparation des pouvoirs », *Mél. Carré de Malberg*, p. 154-192.

223- F. J. Aívo, « Les constitutionnalistes et le pouvoir politique », *op. cit.*, p. 783.

224- I. M. Fall, *op. cit.*, p. 10 ; É. Lekene Donfack, « La révision de la Constitution en Afrique », *RJIC*, n°1, 1989, p. 50.

Dans la Fédération russe, les réformes de Vladimir Poutine ont, entre autres, rallongé la durée du mandat présidentiel (de quatre à six ans)<sup>225</sup>, renforcé les pouvoirs du président sur les procureurs et maintenu la présence de ses représentants au sein du Conseil de la Fédération<sup>226</sup>. La récente révision de mars 2020 a, entre autres, pour objectif de « réinitialiser » les mandats de Poutine déjà effectués. En Turquie, Recep Tayyip Erdogan a attendu d'être président de la République<sup>227</sup> pour initier une profonde réforme politique qui a changé la nature du régime politique en instaurant un présidentielisme. Dès novembre 2015, il a renforcé son pouvoir du fait de la majorité de son parti l'AKP au sein du parlement<sup>228</sup>. La réforme du 15 janvier 2017 renforce le caractère autoritaire du régime. Il acquiert le pouvoir de dissolution du parlement<sup>229</sup> et un droit de veto sur les actes législatifs. Il a la faculté de communication au parlement<sup>230</sup> et, en cas d'état d'urgence, il détient des pouvoirs quasi-législatifs<sup>231</sup>. En somme, il a affaibli le parlement<sup>232</sup>. Il s'est servi du parlement pour réaliser les différentes révisions, qui lui permettent d'asseoir sa domination et garantir sa longévité au pouvoir<sup>233</sup>.

En Chine, le parlement, le Congrès National du Peuple, se trouve être composé uniquement de représentants du parti-État, le Parti Communiste Chinois. Le projet de révision a été autorisé par le parti et soumis au parlement en janvier 2018, qui l'a adopté<sup>234</sup>. Il va sans dire que le parlement s'est aligné sur la décision du président Xi Jinping.

Par ailleurs, la constitution de certains États africains attribue un rôle au parlement en ce qui concerne la révision, soit pour la prise en considération<sup>235</sup>, soit pour l'adoption provisoire<sup>236</sup> ou définitive<sup>237</sup>. Ces pays à régime politique présidentieliste permettent au président de la République de passer par un parlement affaibli, presque sans moyen de résistance, pour modifier la clause l'empêchant de se maintenir au pouvoir. La majorité absolue du parti ou de la coalition au pouvoir concourt à la caporalisation et à la domestication<sup>238</sup> de l'organe législatif. Elle facilite l'élaboration et l'adoption du texte portant révision par le parlement. L'organe législatif devient alors une chambre d'enregistrement, un décorum au service du président<sup>239</sup>. Le parlement ne peut résister dans ce cas de figure au « déplaçonnement<sup>240</sup> » des mandats présidentiels. Il est, au surplus, voué à accompagner le pouvoir exécutif dans

225- Révision du 30 décembre 2008, art. 81 nouveau de la Constitution.

226- P. Gélard, « L'actualité constitutionnelle en Russie, dans les États de la CEI et de l'Europe centrale et orientale, et dans les pays toujours ou anciennement communistes (janvier 2013-novembre 2014) », *RFDC*, n°102, 2015/2, p. 507-508.

227- Il a été premier ministre de 2003 à 2014, date à laquelle il est élu président de la République.

228- Le Parti de la Justice et du Développement a obtenu 49% des voix, soit 317 sièges sur 550.

229- É. Ngongo Youmbi, « L'amendement constitutionnel du 21 janvier 2017 en République de Turquie : vers un reflux démocratique ? », *RFDC*, n°118, 2019/2, p. 483-484.

230- *Idem*, p. 488.

231- *Idem*, p. 484.

232- A. Bockel, « La réforme constitutionnelle en Turquie : la démocratie à la dérive », *RFDC*, n°119, 2019/3, p. 657-658.

233- Il peut demeurer président jusqu'en 2029. P. Astie, D. Breillat, C. Lageot, « Repères étrangers (1<sup>er</sup> janvier-31 mars 2017) », *Pouvoirs*, n°162, 2017, p. 165 ; É. Ngongo Youmbi, *op. cit.*, p. 501.

234- E. Mérieu, « Chronique constitutionnelle des Pays d'Asie », *RFDC*, n°119, 2019/3, p. 751.

235- Bénin (art.154 al.2), Côte d'Ivoire (art.177 al.3), Niger (art.174 al.1), Tchad (art.226 al.2), etc.

236- Burkina Faso (art.163), Burundi (art.287), Côte d'Ivoire (art.177), Mali (art.118), Madagascar (art.162 al.2), etc.

237- Cameroun (art.63 al.3), Côte d'Ivoire (art.177 al.5), etc.

238- M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2019, p. 573.

239- Le chef de l'État est à la fois le chef du parti ou de la coalition majoritaire au parlement, ce qui lui permet de concentrer entre ses mains les pouvoirs exécutif et législatif. Voir B. Guèye, *op. cit.*, p. 16.

240- *Idem*, p. 18.

la mise en musique de la réforme. C'est en somme une institution « à forte odeur présidentielle<sup>241</sup>. »

Et pourtant, la constitution donne des pouvoirs non négligeables à l'organe législatif. En effet, l'étape parlementaire peut comporter deux phases importantes. La première phase consiste en la prise en considération du projet de révision. Elle est le fait pour les parlementaires de prendre connaissance et de se pencher sur le texte projeté ou proposé. Leur tâche réside dans l'appréciation de l'opportunité de l'initiative et dans le contrôle de celle-ci. Si l'une des conditions n'est pas satisfaite, l'organe législatif a la possibilité de rejeter l'initiative. Etant saisi pour jauger les avantages et les inconvénients<sup>242</sup> du texte, il tranche dans l'intérêt général. Il dispose du pouvoir d'amender<sup>243</sup> voire de bloquer la procédure de révision sans même avoir à discuter du fond des réformes envisagées.

La seconde étape est celle de l'adoption de l'initiative constituante<sup>244</sup>. Elle se déroule en deux phases. La première phase est l'examen. C'est la discussion du texte par les parlementaires. Elle consiste à passer en revue toutes les dispositions de la réforme et à retenir une formulation. Des débats s'engagent qui ont pour objectif de présenter la position et le point de vue des représentants de la nation sur le texte. Il est évident que la qualité du texte dépend des débats parlementaires<sup>245</sup>. Il y a, là, une occasion pour les parlementaires d'amender les termes de la réforme pour en proposer d'autres, si nécessaire. La deuxième phase est l'adoption proprement dite. Elle se manifeste par le vote parlementaire du texte ayant vocation à modifier les dispositions constitutionnelles existantes et à leur substituer d'autres. A ce stade encore, les représentants du peuple peuvent manifester leur désaccord et procéder à un vote négatif. Dans ce cas de figure, la révision est réputée rejetée. L'initiateur doit en tirer toutes les conséquences.

Or, justement, le fait majoritaire au parlement milite en faveur d'une adoption quasi-acquise lorsque l'initiative de la révision est prise, étant donné que l'avant-projet est en amont entériné par le parti ou la coalition au pouvoir. Si bien que l'initiateur, généralement le chef de l'exécutif incarnant la majorité présidentielle et parlementaire, a connaissance, toute proportion gardée, si son projet a des chances d'aboutir. Le travail parlementaire n'est, pour ainsi dire, qu'une formalité légale. Même à ce sujet, il semble qu'au parlement certaines procédures légales ne soient pas scrupuleusement respectées. Ainsi en a jugé la Cour constitutionnelle béninoise, le 8 juillet 2006, qui a invalidé une loi constitutionnelle de révision tendant à proroger le mandat des députés<sup>246</sup>.

Les constitutions prévoient une adoption par voie référendaire. Dans ce cas, l'adoption par le parlement est provisoire, l'adoption définitive étant l'œuvre du peuple. Pour le convaincre à adhérer au projet de révision, les parlementaires sont encore sollicités. C'est à eux qu'il est confié la tâche de battre campagne auprès de leur électorat. Ils doivent convaincre leurs électeurs de voter massivement en faveur du texte proposé par la majorité dont le chef en

241- J. F. Wandji, *op. cit.*, p. 451.

242- B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, A. Colin, 2000, p. 43.

243- *Idem*.

244- P. Mbongo, « Constitution », in P. Mbongo, F. Hervouët, C. Santulli (dir.), *Dictionnaire de l'État*, Paris, Berger-Levrault, 2014, p. 165.

245- P. Rrapi, « Qualité de la norme et débats parlementaires », in E. Bonis, V. Malabat, *La qualité de la norme*, Paris, Mare & Martin, 2016, p. 47-62.

246- DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

est l'initiateur. L'adoption devient un enjeu politique. Elle est plébiscite<sup>247</sup>. Pour cette raison, Christophe de Nantois estime que la suppression de la limitation des mandats peut s'avérer facile dans les régimes peu démocratiques<sup>248</sup>. Le seul référendum portant révision de cette clause qui a abouti à un vote négatif se trouve être celui organisé en 2007 par Hugo Chavez<sup>249</sup>. Mais deux ans plus tard, son projet a été adopté par référendum<sup>250</sup>. Le référendum a enregistré des succès dans presque tous les régimes politiques présidentielistes. Le recours au peuple a pu aussi être un moyen de contournement du parlement sans qu'il ne puisse rien y faire<sup>251</sup>. Ce fut le cas en Guinée en 2001, au Tchad en 2006, ou en Tunisie en 1987<sup>252</sup>.

Il reste que les projets de révision ainsi que la loi constitutionnelle adoptée par voie parlementaire ou référendaire déferés au juge constitutionnel ont un sort incertain<sup>253</sup> ; ce juge jouant un rôle ambivalent.

## 2- Le rôle ambivalent du juge constitutionnel

L'importance des mécanismes politiques non formels ont pu freiner l'accès à la démocratie de certains États africains<sup>254</sup>. C'est la raison pour laquelle plusieurs institutions ont été constitutionnalisées<sup>255</sup> de sorte à encadrer les rapports institutionnels et à leur donner un contenu démocratique. La fonction régulatrice<sup>256</sup> et de rationalisation<sup>257</sup> qu'occupe la justice constitutionnelle se dégage de son institutionnalisation et de sa jurisprudence<sup>258</sup>. On le sait, le prétoire du juge constitutionnel est ouvert en inconstitutionnalité de la loi. Néanmoins, un hiatus apparaît au sujet du procès en inconstitutionnalité des lois de révision. Si certains juges constitutionnels se refusent à connaître des lois de révision, d'autres s'attribuent *prima facie* cette compétence.

En premier lieu, les juridictions constitutionnelles française et sénégalaise déclarent leur incompétence en matière des lois de révision. En France, le Conseil constitutionnel a acquis ses lettres de noblesse depuis de longues années<sup>259</sup>. Pourtant, relativement à la loi de révision, il juge qu'il est incompétent, argument pris de ce qu'il range dans la même catégorie le constituant originaire et le constituant dérivé. Dans sa décision du 26 mars 2003<sup>260</sup>, qui

247- Le plébiscite peut s'appréhender comme « un moyen de gouvernement qui sert à faire légitimer par la nation les choix politiques d'un pouvoir personnel ». Voir O. Duhamel et Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., p. 756. Lire dans ce sens J.-M. Denquin, *Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, 1976, 350 p.

248- C. de Nantois, op. cit., p. 283-284.

249- *Idem*, p. 284.

250- *Idem*.

251- J. F. Wandji, op. cit., p. 452-454.

252- *Idem*, p. 452 sq.

253- F. J. Aïvo, « La crise de la normativité de la Constitution en Afrique », op. cit., p. 157 sq.

254- M. Bratton, N. van de Walle, *Democratic Experiments in Africa : Regime Transitions in Comparative Perspective*, New York, Cambridge University Press, 1997, p. 307.

255- S. Y. Lath, « Les évolutions du constitutionnalisme dans les États d'Afrique : vers une ingénierie constitutionnelle africaine », *Mél. Kéba Mbaye*, p. 354.

256- R. Dossou, « La fonction régulatrice des juridictions constitutionnelles africaines : cas du Bénin », *Mél. G. Ahanhanzo*, p. 729-734.

257- É. Ngango Youmbi, « Le juge constitutionnel et la rationalisation du régime politique malgache sous la IV<sup>e</sup> République », *RDJ*, n°4, 2017, p. 999-1027.

258- M. Troper, *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, Puf, « coll. Léviathan », 1994, p. 329 sq.

259- J.-C. Groshens, « A propos du Conseil constitutionnel », *RDJ*, n°3, 2009, p. 588-600.

260- Décision n°2003-469 DC du 26 mars 2003, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République.

clôt les incertitudes de la jurisprudence Maastricht II<sup>261</sup>, le Conseil se mure dans les compétences strictement délimitées par la Constitution. L'attentisme du Conseil est diversement apprécié. Le professeur Louis Favoreu, s'alignant sur l'opinion de Badinter<sup>262</sup> et de Genevois<sup>263</sup>, considère que le Conseil n'a effectivement pas à connaître des lois de révision, en ce qu'émanant du constituant, donc revêtu du sceau de la supraconstitutionnalité<sup>264</sup>. Selon lui, il « n'a pas reçu compétence générale pour appliquer et interpréter la Constitution<sup>265</sup>. » D'autres, par contre, tels que Schoettl<sup>266</sup>, Robert<sup>267</sup> et Vonsy<sup>268</sup>, conçoivent mal que le constituant dérivé soit sans limites. La constitution portant dans son contenu les règles de sa révision, le Conseil pourrait se prononcer, en ce qui regarde les lois constitutionnelles et au regard de celles-ci. Pourtant le Conseil constitutionnel français fait preuve d'une extrême prudence, préférant se tenir à équidistance du constituant et de la constitution. Il en est de même du Conseil constitutionnel sénégalais. Au Sénégal, le juge constitutionnel clame son incompétence en matière de contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles<sup>269</sup>. Il a estimé que sa compétence est strictement délimitée par la constitution et la loi organique le régissant. Dès lors, il ne saurait valablement se prononcer dans d'autres cas que ceux prévus. En cela, il confirme sa jurisprudence antérieure<sup>270</sup>. Quoique juridiquement fondée, la sentence du juge sénégalais a été critiquée par une partie de la doctrine. Celle-ci a qualifié celui-là de « spectateur<sup>271</sup> » et de « démissionnaire<sup>272</sup> ».

En Côte d'Ivoire, la constitution ne prescrit pas la saisine en inconstitutionnalité du Conseil constitutionnel en cas de révision, ainsi que le note, non sans regrets, le doyen Wodié<sup>273</sup>. Il peut en revanche être consulté pour avis. C'est une faculté, donc une voie facultative, offerte au président de la République, à celui de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>274</sup>. Aussi a-t-il pu donner un avis sur la constitutionnalité d'une éventuelle révision, sur saisine du chef de l'État qui demandait au Conseil s'il était possible qu'il lui donnât sa position relativement au caractère légal d'une révision constitutionnelle et d'un référendum dans le contexte de la partition du territoire qui prévalait de 2002. Le juge<sup>275</sup>, après avoir écarté les fondements juridiques<sup>276</sup> soulevés par l'initiateur, s'est déclaré compétent sur la base d'autres disposi-

261- Le Conseil constitutionnel avait tranché que « le pouvoir constituant est souverain ; qu'il est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ».

Décision n°92-312 DC, 2 septembre 1992, *Maastricht II*.

262- R. Badinter, « Le conseil constitutionnel et le pouvoir constituant », *Mél. J. Robert*, p. 217-225.

263- B. Genevois, « Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant », *RFDA*, 1998, p. 909-921.

264- L. Favoreu, « L'injusticiabilité des lois constitutionnelles », *RFDA*, n°4, 2003, p. 792-795 ; L. Favoreu, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n°67, 1993, p. 71-77.

265- L. Favoreu, « L'injusticiabilité des lois constitutionnelles », *op. cit.*, p. 792.

266- J.-E. Schoettl, « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnelle ? », *Petites affiches*, n°70, 8 avril 2003, p. 17-22.

267- J. Robert, « La forme républicaine du Gouvernement », *RDJ*, n°2, 2003, p. 359-366.

268- M. Vonsy, « Le Parlement constituant n'est pas souverain », *RDJ*, n°3, 2007, p. 793-815.

269- Décision n°3-C-2005 du 18 janvier 2006.

270- I. Diallo, « Pour un examen minutieux de la question des révisions de la constitution dans les États africains francophones », *Afrilex*, mars 2015 p. 22.

271- L. Sindjoun, *op. cit.*, p. 311.

272- I. Diallo, *op. cit.*, p. 23.

273- F. Wodié, « Le Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°40, 2013/3, p. 141-142.

274- Constitution 2016, art.133.

275- Avis n°003/CC/SG du 17 décembre 2003 sur le blocage de la révision de la Constitution en raison d'un conflit armé.

276- Constitution de 2000, art.43 al.1 et 127 al.1.

tions<sup>277</sup>. Il a, par ailleurs, évoqué que compte tenu de l'atteinte portée à l'intégrité territoriale, « il ne peut ni être engagé ou poursuivi une révision constitutionnelle, ni être procédé à une consultation du peuple sur tout ou partie du territoire ». Si sa compétence est discutable en ce qu'il invoque des articles qui manifestement ne concordent pas à lui attribuer compétence, sa position est perçue comme d'une application rigoureuse de la lettre de la constitution<sup>278</sup>.

En deuxième lieu, d'autres juridictions constitutionnelles sont allées plus loin avec un courage et un zèle certains. On peut citer les exemples burkinabé, malien et béninois. Le juge constitutionnel du Burkina Faso, saisi pour se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi de révision a, dans un premier temps, jugé que la procédure de révision a été engagée dans le respect des règles constitutionnelles<sup>279</sup>. Dans un second temps, il a invalidé la loi de révision au motif que, portant spécifiquement sur la prorogation de la durée du mandat des députés, elle se trouve contraire au principe qu'« une loi constitutionnelle portant révision de la Constitution devrait être de portée générale ». Pour sa part, la Cour constitutionnelle malienne s'est déclarée compétente pour examiner une loi de révision<sup>280</sup>. Elle a estimé que « le contrôle de la constitutionnalité de la loi portant révision de la constitution consiste à analyser pour déterminer si l'autorité qui en a pris l'initiative est habilitée à le faire de par la Constitution [...] si elle n'a pas révisé les normes qui de par la Constitution ne peuvent faire l'objet de révision ». Ainsi, la Cour conclut qu'elle est juridiquement apte à apprécier la régularité du processus d'adoption d'une loi de révision. La Cour constitutionnelle du Bénin a rendu une décision<sup>281</sup> allant plus loin encore. En effet, se prononçant sur la constitutionnalité d'une loi de révision<sup>282</sup>, elle a écarté les limites expressément énumérées dans la constitution pour en créer une autre : « le consensus national », issu de la Conférence nationale, qu'elle érige en principe de valeur constitutionnelle. Le juge nigérien entre dans cette catégorie audacieuse<sup>283</sup>.

On le voit, le juge constitutionnel a une position ambivalente relativement au contrôle de la loi de révision. Il est ballotté entre une application stricte de la constitution et une interprétation large de ses attributions. Pourtant, tous les actes immédiatement subordonnés à la constitution peuvent faire l'objet de contrôle de constitutionnalité aussi bien sur la procédure d'élaboration que sur son contenu, écrivait Kelsen<sup>284</sup>. Dans le contexte des États peu démocratiques ou à démocratie fragile, où le juge constitutionnel se positionne comme « la tour de Pise<sup>285</sup> », le contrôle de la révision paraît nécessaire voire indispensable. Car qui mieux que le juge constitutionnel pourrait établir une distinction et une hiérarchie entre le pouvoir constituant originaire, primaire et le pouvoir dérivé, institué<sup>286</sup> ? D'autant plus que

277- Idem, art.34 et 88.

278- L. Sindjoun, *op. cit.*, p. 344.

279- Décision n° 2012-008/CC sur la conformité à la Constitution de la loi constitutionnelle n° 001-2012/AN du 22 mars 2012 portant révision de l'article 81 de la Constitution.

280- Arrêt n° 01-128 du 12 décembre 2001.

281- Décision DCC06-074 du 8 juillet 2006.

282- Loi constitutionnelle n°2006-13 portant révision de l'article 80 de la constitution du 11 décembre 1990. Cette loi prorogeait le mandat des députés.

283- F. J. Aïvo, « La crise de la normativité de la Constitution en Afrique », *op. cit.*, p. 164.

284- H. Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la Constitution », *RDV*, 1928, p. 236. De même, la légalité des actes non immédiatement subordonnés à la constitution peut être contrôlée.

285- Expression empruntée à É. S. Mvaebeme, « Regard récent sur les tendances du constitutionnalisme africain. Le cas des États d'Afrique noire francophone », *RIDC*, n°1, 2019, p. 171-172.

286- S. Andzoka Atsimou, « La participation des juridictions constitutionnelles au pouvoir constituant en Afrique », *RFDC*, n°110, 2017/2, p. 279-316.

« le parlement constituant, titulaire d'une compétence juridique, ne peut agir dans le cadre et sous les conditions définies par la norme qui l'habilite<sup>287</sup>. » Le juge n'est pas toujours armé pour faire échec à certains projets de révision tendant à exclure ou à favoriser un candidat<sup>288</sup>. Néanmoins, il peut faire preuve d'audace, de hardiesse et de sagacité lorsqu'il est saisi. À l'inverse, il doit se montrer méticuleux dans son analyse afin d'éviter d'ériger des notions en principes fondamentaux<sup>289</sup> ou de transposer, dans son obiter dictum, des lacunes<sup>290</sup>. En somme, il ne doit pas en faire trop<sup>291</sup>.

## CONCLUSION

À en croire le professeur Babacar Guèye, en matière de démocratie, les pays africains ont accompli des progrès non négligeables mais qui s'avèrent fragiles et réversibles<sup>292</sup>. Certes l'assertion rend compte de la réalité africaine, mais elle est aussi valable pour les autres continents. Certains pays européens, d'Amérique latine et d'Asie ont un cheminement lent vers la démocratie<sup>293</sup>. L'un des éléments les plus réversibles est sans doute la limitation des mandats présidentiels dans le temps. Certaines constitutions, à ce sujet, sont retouchées, modifiées, d'autres sont abrogées pour en écrire de nouvelles. Le principe de la limitation des mandats peut entraîner la fluidité des rapports entre les majorités au pouvoir et les futures majorités<sup>294</sup>. Il a à la fois des détracteurs, des pourfendeurs mais également des défenseurs<sup>295</sup>. Sans vouloir les réconcilier, on peut trouver refuge dans les conclusions de la Commission de Venise<sup>296</sup>. Le rapport de 2018 sur la limitation des mandats, en son paragraphe 128, recommande ceci : « Lorsque sont proposés des amendements constitutionnels renforçant ou prolongeant le pouvoir attaché aux plus hautes fonctions de l'État, ces amendements (s'ils sont promulgués) ne devraient prendre effet que pour les futurs détenteurs du pouvoir et non pour l'actuel ». Les révisions ayant pour objectif de proroger le mandat du président ne devraient pas concerner le bénéficiaire du mandat en cours. On peut, en outre, brandir la Déclaration de Niamey d'octobre 2019 qui pose comme évidence le fait que « les révisions constitutionnelles ou les modifications décidées au seul profit d'un individu ou d'une minorité par le biais de la suppression ou de la modification de la limitation des mandats présidentiels sont contraires aux aspirations démocratiques [...] et contrarient l'esprit de la constitution originale<sup>297</sup>. »

287- B. Coulibale, « La neutralisation du parlement constituant », *RDP*, n°5, 2009, p. 1502.

288- B. Kanté, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *Mél. J. Gicquel*, p. 271.

289- L. Sindjoun, *op. cit.*, p. 336.

290- M. M. Aïdara, « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat », *Afrilex*, décembre 2011, p. 3 *sq.*

291- D. Gnamou, « La Cour constitutionnelle en fait-elle trop ? », *Mél. M. Ahanhanzo*, p. 687-715.

292- B. Guèye, *op. cit.*, p. 25.

293- T. Hochmann, « Cinquante nuances de démocraties », *Pouvoirs*, n°169, 2019, p. 19-32.

294- I. Diallo, *op. cit.*, p. 17-18.

295- A. Loada, *op. cit.*, p. 144-157.

296- Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Rapport sur les limitations de mandat ; Partie I-Présidents, Venise, 16-17 mars 2018.

297- Déclaration de Niamey en faveur du constitutionnalisme pour la consolidation de la démocratie et le transfert pacifique du pouvoir, Niamey-Niger, le 4 octobre 2019.

Il y a que la constitution et, par extrapolation, le droit constitutionnel, ne doivent pas être des vecteurs de légitimation des démocraties<sup>298</sup>. Or le principe de la continuité se dresse contre le continuisme. Modifier la constitution ou la changer n'est pas une opération anodine<sup>299</sup>. De ce fait, les motifs de la révision doivent être non équivoques<sup>300</sup>.

---

298- X. Philippe, « La légitimation constitutionnelle des démocraties », *Pouvoirs*, n°169, 2019, p. 44.

299- O. Pfersmann, « De l'impossibilité du changement de sens de la constitution », *Mél. Pactet*, p. 353-374.

300- J.-L. Esambo Kangshe, *Le droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 103.